



Fl. nº

Proc. nº 2529/18

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCESSO : 2529/18–TCER (Apenso: 5076/17)

ASSUNTO : Prestação de Contas - Exercício 2017

JURISDICIONADO : Secretaria de Estado da Educação - SEDUC

INTERESSADO : Florisvaldo Alves da Silva - CPF n. 661.736.121-00

RESPONSÁVEIS : Florisvaldo Alves da Silva - CPF n. 661.736.121-00
Etel de Souza Junior – CPF n. 935.707.838-04
Valdenir da Silva – CPF n. 403.946.701-91
Márcio Antônio Felix Ribeiro – CPF n. 289.643.222-15
Rita de Cássia Ramalho Rocha – CPF n. 649.347.564-34
Mirlen Grazielle Gomes de Almeida – CPF n. 593.114.442-20

ADVOGADOS : Erika Camargo Gerard – OAB/RO n. 1.911
Evelin Desiré dos Santos Souza – OAB/RO n. 10.314
Júnia Maisa Gontijo Cardoso – OAB/RO n. 7.888
Luiz Felipe da Silva Andrade – OAB/RO n. 6.175
Mariana da Silva – OAB/RO n. 8.810
Pascoal Cahulla Neto – OAB/RO n. 6.571
Richard Campanari – OAB/RO n. 2.889
Campanari, Gerhardt & Silva Andrade Advogados Associados – OAB/RO n. 160/2015

SUSPEIÇÃO : Sem indicação nos autos

IMPEDIMENTO : Sem indicação nos autos

RELATOR : JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

GRUPO : I

SESSÃO : 1ª Sessão Virtual da 1ª Câmara, de 14 a 18 de março de 2022.

BENEFÍCIOS : Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública – Aumentar a transparência da gestão – Qualitativo – Direto.
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública – Melhorar a gestão administrativa (melhorias na organização, na forma de atuação) – Qualitativo – Direto.
Outros benefícios diretos – Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições – Qualitativo – Direto

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.
FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.
EQUILÍBRIO DAS CONTAS. CUMPRIMENTO DOS
LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM A
EDUCAÇÃO. DISTORÇÕES NOS DEMONSTRATIVOS
CONTÁBEIS. FRAGILIDADE NOS CONTROLES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTERNOS. AUDITORIA NA FOLHA DE PAGAMENTO. IRREGULARIDADES CONSTATADAS IMPACTAM NAS CONTAS. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. DETERMINAÇÕES.

1. Da análise das contas restou evidenciado nos autos o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação.
2. No entanto, houve distorções nas demonstrações financeiras, especialmente nas informações dos bens móveis, imóveis, que levam a conclusão de que os demonstrativos contábeis no exercício não expressam, de forma clara e objetiva o patrimônio da entidade.
3. A auditoria na folha de pagamento, objeto dos autos de n. 5076/2017-TCER (apenso) apurou irregularidades que, embora não tenham causado dano ao erário, são graves.
4. Em que pese tenha havido o cumprimento dos índices constitucionais e legais e com educação, ainda, os resultados financeiro e patrimonial tenham sido positivos, as distorções havidas nas demonstrações financeiras, somadas às irregularidades apuradas na auditoria da folha de pagamento são suficientes para que estas contas sejam julgadas irregulares.
5. Aplicação de sanção aos agentes responsáveis e expedição de determinações para prevenção e correção das irregularidades.

RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre as contas da Secretaria de Estado da Educação, exercício de 2017, de responsabilidade de Florisvaldo Alves da Silva, na condição de Secretário de Estado da Educação.
2. As contas em apreço foram examinadas à luz da nova metodologia implantada pela Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte e sedimentada no Relatório de auditoria e Proposta de Julgamento das Contas de Gestão, a qual tem por objeto demonstrar o cumprimento das normas referentes à gestão de pessoal, operacional, contábil, orçamentária, financeira e patrimonial; o controle dos bens públicos e a obediência às normas de transparência.
3. Como forma de verificar o cumprimento do dever de prestar contas, a unidade técnica aplicou testes para detectar se as demonstrações contábeis foram apresentadas tempestivamente, contendo todos os elementos exigidos e se foram atendidas as exigências legais, levando em conta, para tanto, os documentos exigidos no artigo 7º da Instrução Normativa n. 13/2004-TCER, e demais elementos apresentados na presente prestação de contas.
4. Para tal desiderato, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:
QA1. O gestor cumpriu o dever de prestar contas?

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

QA1.1 As Demonstrações Contábeis – DCASP foram apresentadas tempestivamente, contendo todos os elementos exigidos?

QA1.2. As Demonstrações Contábeis – DCASP atenderam as exigências legais?

QA1.3. O gestor cumpriu o limite mínimo de aplicação da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE?

QA1.4. O gestor cumpriu com as obrigações de aplicação dos Recursos do FUNDEB?

QA1.5. Foram atendidas as determinações exaradas nas decisões do TCE/RO?

5. Objetivando responder às indagações acima, foram examinados os seguintes pontos:

01) Se as demonstrações contábeis encerradas em 31 de dezembro contém os elementos e se guardam consistência de saldos entre si;

02) Se a conta Caixa e Equivalente de Caixa representa a posição patrimonial em 31 de dezembro;

03) Se as contas do Estoque representam a posição patrimonial em 31 de dezembro;

04) Se as contas do Imobilizado representam a posição patrimonial em 31 de dezembro;

05) Se a conta Fornecedores representa a posição patrimonial em 31 de dezembro;

06) Se a SEDUC encaminhou em as informações ao longo do exercício financeiro (balancetes mensais) e, respectivamente, na prestação de contas anual, contendo todos os documentos exigidos e cumprindo os prazos estabelecidos;

07) Se o órgão executou despesas sem prévio empenho no exercício em exame;

08) Se as despesas foram executadas de acordo com o planejamento;

09) Se a Administração cumpriu com a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino–MDE e dos recursos do FUNDEB;

10) Se a Administração cumpriu com as determinações exaradas nos processos de contas e fiscalização dos exercícios anteriores.

6. A instrução técnica preliminar indicou irregularidades, elencadas na conclusão da peça técnica de ID 813622.

7. Ciente dos autos de n. 5076/2017-TCER (à época apensados ao processo de n. 1073/2017-TCER¹), que versam sobre auditoria realizada por esta Corte, com o fito de fiscalizar as despesas realizadas com pessoal da educação básica, onde foram constatadas irregularidades cujos atos foram praticados no exercício de 2017, em despacho fundamentado (ID 814673) deixei de acolher, naquele momento, o opinativo técnico de determinar a oitiva dos agentes indicados no relatório acostado ao ID 813622, e determinei o sobrestamento destes autos até o julgamento de mérito do processo n. 1073/2017-TCER.

8. Julgado o processo de n. 1073/2017-TCER, assim fora decidido, *in verbis*:

¹ Prestação de Contas, exercício de 2016 da SEDUC.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Acórdão AC2-TC 00604/19

[...]

VIII- Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento da 2ª Câmara que promova o desapensamento dos autos da auditoria da folha de pagamento, processo n. 5076/17, e apense-os aos autos do processo n. 2529/18, que trata da prestação de contas da SEDUC, referente ao exercício de 2017, pois os atos auditados referem-se ao exercício de 2017; após, encaminhe os autos do processo n. 2529/18 à Secretaria-Geral de Controle Externo para que proceda à consolidação dos fatos, possibilitando, assim, a oitiva dos agentes responsáveis, em observância aos princípios da ampla defesa e contraditório; (grifei)

[...]

9. Assim, em cumprimento ao *decisum* supracitado, a unidade técnica especializada procedeu à consolidação² dos apontamentos resultantes do relatório preliminar referente à avaliação exordial acerca da prestação de contas da SEDUC com aqueles apurados no relatório preliminar de auditoria (processo n. 5076/2017 - ID 609427).

10. Diante da constatação de irregularidades, os agentes responsabilizados foram chamados³ para apresentar suas alegações de defesa em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa.

11. Os senhores Florisvaldo Alves da Silva, Mirlen Grazielle Gomes de Almeida, Rita de Cassia Ramalho Rocha e Márcio Antônio Félix Ribeiro apresentaram suas manifestações no prazo estabelecido. Por sua vez, os senhores Etel de Souza Junior e Valdenir da Silva foram revéis⁴, nada obstante tenham sido devidamente notificados.

12. Em análise das justificativas apresentadas o corpo instrutivo exarou relatório técnico (ID 1025218), consignando, em arremate, o seguinte:

3 CONCLUSÃO

157. Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados sobre os achados constantes no relatório técnico (ID 894482) e Decisão Monocrática – DDR Nº 0094/2020-GCJEPPM (ID 898604), concluímos pela descaracterização das situações encontradas nos seguintes achados de auditoria:

A5. Realização de despesa sem prévio empenho;

A7. Intempestividade na remessa de balancetes;

A11. Contabilização dentro do percentual de 60% do FUNDEB destinado aos profissionais do magistério, gastos com pessoal de apoio administrativo (tecnólogos);

A14. Pagamento de servidores cedidos com ônus sem comprovação da restituição dos salários pagos;

A15. Pagamento de remuneração com recursos do FUNDEB (60%) a profissionais do magistério licenciados por razões médicas com suporte em documentação irregular por se encontrarem exercendo atividades em outras organizações (privadas);

² Relatório Técnico acostado ao ID 894482.

³ DM 0094/2020-GCJEPPM (ID 898604) e Mandados de Audiência de ns. 167, 168, 169, 170, 171 e 172/20-2ª Câmara - IDs 938738, 936848, 936856, 938924, 938926 e 934589.

⁴ Conforme certidão acostada ao ID 962557.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

A16. Pagamento de remuneração com recursos do FUNDEB (60%) a profissionais do magistério licenciados por razões médicas com suporte em documentação irregular por se encontrarem exercendo atividades em outros entes públicos.

158. No entanto, pugnamos descaracterização parcial do achado de auditoria A12, relacionado à 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), em razão da existência de profissionais com vínculo celetista, para os quais tais verbas poderia compor o conceito de remuneração. No entanto, considerando que não existem elementos probatórios suficientes nas evidências juntadas pela auditoria, visto a não segregação por vínculo, esse foi o achado de auditoria de valor mais expressivo (R\$ 29.113.753,48) o qual, se fosse considerado, poderia ter impacto material e significativo sobre as afirmações da Administração. Embora não se tenha segurança para definir o valor, podemos concluir que há risco significativo de ser expressivo, visto que a regra de contratação na administração é o concurso público, portanto, a maior parte dos profissionais deve possuir vínculo estatutário. Dessa forma, concluímos que a Administração deve fazer a correção da informação nos próximos relatórios, adequando as verbas consideradas como remuneração dos profissionais do Fundeb 60%.

159. Por fim, concluímos pela manutenção dos seguintes achados de auditoria:

A1. Ausência do Anexo TC-16 (Inventário de Bens Imóveis)

A2. Ausência das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Aplicáveis ao Setor Público;

A3. Inconsistência das informações contábeis, em razão de a) divergência de R\$ 11.284.042,26 entre as contas Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial e Balanço Financeiro e Demonstração do Fluxo de Caixa; b) divergência de R\$ 11.284.042,26 entre a variação de caixa do período apresentado no Balanço Financeiro e a Geração Líquida de Caixa na DFC; divergência de R\$ -116.752,01 entre o saldo de Caixa do Balanço Patrimonial e o saldo inicial de Caixa evidenciado na DFC; e divergência de R\$ 11.284.042,26 entre o saldo final de Caixa do Balanço Patrimonial e o saldo final de Caixa demonstrado na DFC; c) divergência de R\$ 2.834.950,21 entre o saldo para o exercício seguinte e o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial; e divergência de R\$ 37.865.800,18 entre o saldo do Inventário do Almoxarifado; d) divergência de R\$ 350.463.509,63 entre o saldo da conta imobilizado e o saldo do Inventário dos Bens Móveis.

A4. Descontrole patrimonial dos bens de consumo, bens imóveis e bens móveis, identificado nos Relatórios do Órgão de Controle Interno, os quais relatam, que, por ocasião de verificação in loco, constatou-se bens adquiridos sem tombamentos, ausência de controle regular de entrada e saída dos materiais;

A6. 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.

A8. Contabilização como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE gasto com profissionais cedidos;

A9. Contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – Fundeb 60% de gasto com profissionais com desvio de função;

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;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

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.

160. Em razão de ser a responsabilidade por prestar contas de gestão do ordenador de despesa, ou seja, a autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos, destacamos que a solicitação de esclarecimentos à equipe técnica (contador) é de tão somente coletar informações técnicas que confirme ou não existência das situações (achados) quanto à exatidão dos demonstrativos, e, embora o senhor Etel de Souza Junior, contador da Seduc no exercício de 2018, não tenha apresentado manifestação, sua responsabilidade deve ser baixada.

161. Também pugnamos pela baixa da responsabilidade da senhora Rita de Cássia Ramalho Rocha, conforme análise de suas alegações preliminares (item 2.1 deste relatório) visto que a responsabilizada foi exonerada em janeiro de 2017 e não exerceu a função de coordenação no período a que se refere a auditoria.

162. De igual forma, outros responsáveis que, embora tenham atribuições funcionais e de coordenação de equipe dentro da Seduc, no período a que se refere as contas (2017), não são os ordenadores de despesas para que os atos de gestão sejam julgados neste processo de contas anuais, tampouco exercem poderes (hierárquico, disciplinar, etc.) sobre as atribuições de outros departamentos e gerências dos quais decorrem execução de tarefas que contribuíram para impropriedades identificadas na auditoria, dessa forma, a responsabilidade deve ser baixada nestes autos.

163. Considerando ainda, que as situações encontradas irregulares e atribuídas a tais responsáveis estão relacionadas, sobretudo, à ausência ou falha de controle interno, sendo que o controle interno é apenas uma parte de toda uma estrutura de gestão que deve ser constituída pela alta administração, a qual, segundo a Estrutura Integrada do COSO⁵ deve liderar um processo capaz de:

1. propiciar um ambiente interno favorável (relacionado à valorização da integridade e ética);
2. fixação de objetivos claros, de forma que propiciem suporte à identificação de eventos que impeçam o alcance destes e estejam alinhados com a missão da organização;
3. identificação de eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos (riscos e oportunidades);
4. escolha de respostas apropriadas aos riscos;
5. adoção de políticas e procedimentos de controle;
6. comunicar as informações relevantes que permitam que todos cumpram suas responsabilidades;
7. monitoramento do sistema de controle interno (através de atividades gerenciais contínuas e/ou avaliações independentes).

164. Levando em conta isso, as alegações preliminares do secretário e secretário ajunto (item 2.1 deste relatório), que, em linhas gerais, pugnam por responsabilização, sob o fundamento de ser expressiva a estrutura da Seduc, em nossa opinião, estas não são posturas concebíveis, visto que, se por um lado a organização possui uma grande estrutura, por outro também possui vultosos recursos (orçamento, patrimônio, pessoal,

⁵ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

etc.) proporcionais ao seu tamanho, dessa forma, o que se faz necessário é desenvolver sua estrutura de gestão, que tenha dentro de seus componentes controles internos, que estejam à altura da organização.

165. O não aprimoramento da estrutura de gestão, que inclui os controles internos, tem como resultado a assunção de alto risco, por parte da organização e do próprio gestor, de descumprimento da lei e regulamentos e de baixo desempenho, que impacta toda a organização, e sobretudo os seus objetivos (benefícios à sociedade).

166. Dessa forma, concluímos que, há demasiado espaço para melhoria da gestão, e que este se relaciona com a Administração, sendo o gestor um importante instrumentalista, que possui competência de estruturar toda a organização e alocar os recursos, além de monitorar os controles e resultados.

167. Portanto, patente a todo poder está a obrigação de fazer, sendo que a responsabilidade pode ser distribuída entre os componentes (pessoas-chaves da organização), porém nunca transferida, sendo que o exercício de gerenciamento e de garantia do cumprimento da responsabilidade atribuída aos demais servidores cabe ao agente concesso, o qual dispõe de poder (discricionariedade para nomear pessoas para as funções de direção, chefia e assessoramento, poder regulamentar, poder hierárquico, poder disciplinar) e ferramentas (processo administrativo, coercitividade por aplicação de penalidades funcionais, ações de regresso no poder judiciário, etc.).

168. Deste modo, somos pela expedição de determinações para a Administração neste sentido, e, por fim, destacamos que as informações deste relatório serão apropriadas no relatório conclusivo sobre as contas, elaborado por esta unidade instrutiva.

13. Em seguida, em seu relatório conclusivo (ID 1032971), a unidade técnica assim propôs:

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

95. Pelo 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 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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

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; Mirlen 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 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.

14. Submetidos os autos à manifestação Ministerial, o *Parquet* corroborou o relatório técnico opinando⁶ pela irregularidade da prestação de contas. No entanto, divergiu do órgão técnico quanto ao afastamento da responsabilidade de agentes tais como o Contador e o Gerente de Almoxarifado e Patrimônio, pontuando, inclusive, que o argumento técnico para tal entendimento não guarda coerência com as manifestações técnicas precedentes nestes autos.

15. É o necessário a relatar.

VOTO**CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

16. Tendo feito estudo dos autos, passo ao exame dos tópicos analisados pela Secretaria Geral de Controle Externo – Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado (CECEX-01), no que tange aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e cumprimento dos índices com educação, relativos ao exercício de 2017.

17. Necessário registrar que a Secretaria de Estado da Educação foi alvo de auditoria por parte desta Corte de Contas, razão pela qual, a análise da presente prestação de contas abrangerá, além do exame dos documentos encaminhados a título de prestação de contas, as evidências constatadas na auditoria (processo n. 5076/17-TCE-RO - auditoria nos gastos com pessoal da SEDUC).

1 - SITUAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

⁶ Parecer n. 0123/2021-GPEPSO – ID 1062124.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

18. A prestação de contas relativa ao exercício de 2014 foi julgada regular e as contas relativas aos exercícios de 2015 e 2016 foram julgadas regulares com ressalvas, conforme demonstrativo a seguir:

Exercício	Processo	Data de Julgamento	Situação
2014	1559/15 ⁷	14/12/2018	Regular
2015	1146/16 ⁸	31/07/2019	Regular com Ressalvas
2016	1073/17 ⁹	23/10/2019	Regular com Ressalvas

Fonte: PCE desta Corte. Acesso em: 10 set 2021.

2 - EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

19. A Lei Orçamentária Anual (Lei n. 3.970/2016) estabeleceu para a SEDUC, para o exercício de 2017, dotação inicial no montante de R\$ 1.262.811.283,27 dividida por programas/atividades, sendo deste montante empenhado o valor de R\$ 1.175.583.781,62.

2.1 – Avaliação dos Programas

20. A avaliação de programas realizada pelo órgão técnico quando da análise das contas de gestão da SEDUC decorre de determinação exarada no acórdão AC2-TC 00422/19 (item VI), proferido no processo n. 1146/2016-TCER, com o intuito de agregar valor à avaliação e ao julgamento pela Corte de Contas.

21. As análises promovidas tomaram por base os números produzidos pelo Sistema de Planejamento Governamental – SIPLAG¹⁰, não havendo validação dos números pela equipe técnica, devido à falta de acompanhamento e fiscalização operacional.

22. De acordo com o corpo instrutivo¹¹:

A avaliação produzida por meio do Sistema de Planejamento Governamental (SIPLAG), foca basicamente:

a) indicador físico do programa de governo; b) desempenho das ações que compõem o programa de governo; c) avaliação Orçamentária e financeira; d) resultados obtidos; e) restrições ao desempenho do programa.

Segundo o conceito adotado pelo SIPLAG, o índice de desempenho – ID das ações de governo é aferido por meio da equação: Índice de Desempenho-ID = [(valor liquidado / LOA + crédito)x100]/[(realizado da meta física/previsto da meta física)x100] ou seja, o número, obtido na relação eficiência do gasto sobre a eficácia da execução físicas,

⁷ Acórdão AC1-TC 01671/18. De Relatoria do Cons. Benedito Antônio Alves.

⁸ Acórdão AC2-TC 00422/19. De minha Relatoria.

⁹ Acórdão AC2-TC 00604/19. Relator Cons. Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição à minha Relatoria.

¹⁰ Avaliação do Plano Plurianual, exercício 2017 - Programas, objetivos, metas e unidades executoras (ID 700604) – Processo n. 3976/2019-TCER, p. 1005/1154; Resultado - Ações, Programas e Unidade, p. 1157/1413 e Índice de desempenho por ação e unidade orçamentária executora, p. 1436/1470.

¹¹ ID 813622.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

permitindo enquadrar cada ação dentro de um intervalo, que variam de zero até mais de dois, conferindo a classificação do desempenho.

Conforme se vê, os fatores determinantes do índice de desempenho-ID, representa o valor liquidado em relação aos créditos autorizados no orçamento comparados com a realização física da meta em relação à meta física prevista no PPA. Os índices de desempenho resultantes dessa operação têm a seguinte interpretação:

$ID \leq 0,5$ – Desempenho acima do previsto;
 $0,5 \leq ID \leq 1,0$ – Desempenho dentro do previsto;
 $1,0 \leq ID \leq 2,0$ – Desempenho abaixo do previsto;
 $2,0 \leq ID$ – Desempenho muito abaixo do previsto.

Na avaliação, quanto às ações não executadas, se conferiu um desempenho classificado como NE; para as ações em que unidades responsáveis não indicaram meta física realizada, impossibilitando mensurar o desempenho, se atribuiu uma classificação NM; e as ações executadas com recursos não planejados, se atribuiu uma classificação NP - para aquelas ações realizadas com provisão recebida (créditos orçamentários descentralizados), autorizado pela Lei n. 3.989 de 03 de março de 2017.

23. Foram selecionados para análise, com base na sua relevância e materialidade, dois programas de governo, quais sejam: (i) programa 1076 - Melhoria da Qualidade da Educação e (ii) programa 1269 - Melhoria da Qualidade da Educação Básica, assim demonstrados:

Programa de Governo	Dotação Inicial	Dot. Atualizada	Desp. Empenhada	%PDD	%COFD
1269 - Melhoria da Qualidade da Educação Básica	2.502.625,00	12.346.633,87	10.618.470,72	424,21	86,00
1076 - Melhoria na Qualidade da Educação	231.237.598,00	294.869.131,49	194.441.506,64	84,08	65,94

Fonte: Relatório Técnico – ID 813622.

24. Com relação ao programa de governo 1269 - Melhoria da Qualidade da Educação Básica, cujo objetivo era melhorar os indicadores educacionais, no exercício de 2017, a análise técnica apontou que da despesa empenhada (R\$ 10.618.470,72) foi liquidado o montante de R\$ 2.785.212,72. A comparação entre a dotação final (R\$ 12.346.633,87) e o valor liquidado indica que o desempenho orçamentário foi na ordem de somente 22,95% do orçamento destinado ao programa. No entender da unidade de controle externo, possivelmente o baixo índice de execução esclareça o porquê de nenhum dos indicadores desse programa dispusesse de dados sobre os índices alcançados em 2017.

25. Quanto às metas físicas do programa tem-se os seguintes resultados:

Ação	Meta Planejada	Meta Realizada	Valor Empenhado (R\$)	Índice de Desempenho
0183 - Efetuar transferências voluntárias	85%	23%	10.607.042,00	0,83
2024 - Prover de Equipamentos as escolas da educação básica	85%	16%	11.428,72	NP
2027 - Assegurar a manutenção das escolas e a assistência aos educandos	Sem execução			
2028 - Executar pactos com a União	Sem execução			
2138 - Fortalecer o ensino médio	Sem execução			
2140 - Fortalecer o ensino fundamental	Sem execução			



Fl. nº

Proc. nº 2529/18

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

2141 - Promover a formação continuada para profissionais da educação	Sem execução
2142 - Realizar ações para fortalecer a educação básica	Sem execução
2143 - Democratizar o uso das tecnologias educacionais	Sem execução

Fonte: Dados do Relatório Técnico – ID 813622, p. 8.

* classificação NP - Para aquelas ações realizadas com provisão recebida (créditos orçamentários descentralizados).

26. Conforme bem destacou o corpo técnico, o programa 1269 teve vigência somente até o exercício de 2017, não havendo no PPA previsão de execução nos exercícios de 2018 e 2019, daí a explicação provável para que a maioria das ações de governo tenham deixado de ser executadas.

27. Com relação ao programa de governo 1076 - Melhoria da Qualidade da Educação, cujo objetivo era de elevar a qualidade da educação, no exercício de 2017 a instrução apontou que a comparação entre a dotação final e o valor liquidado indica que o desempenho orçamentário foi da ordem de 65,94% do orçamento destinado ao programa.

28. Por sua vez, as metas físicas do programa demonstram os seguintes resultados:

Ação	Meta Planejada	Meta Realizada	Valor Liquidado (R\$)	Índice de Desempenho
2165 - Manter e melhorar as unidades escolares	61 unidades escolares melhoradas	21 unidades	8.413,140,44	0,64
2202 - Promover a formação inicial e continuada de profissionais da educação	12,50%	14,06%	1.830.731,08	0,75
2203 - Manter e melhorar o ensino e a aprendizagem	50%	42,90%	1.974.569,88	0,74
2204 - Modernizar a infraestrutura tecnológica de TI na educação	100%	100%	2.243.246,00	1,00
2206 - Manter e melhorar a gestão de pessoas	18%	17,30%	51.707,38	0,90
2208 - Manter e ampliar o ensino profissional	370 alunos	60 alunos	261.531,88	0,96
2209 - Manter a educação escolar indígena	516 profissionais capacitados	360 profissionais	2.324.869,68	0,78
2210 - Manter a educação de jovens e adultos	24.345 jovens e adultos capacitados	7.064 jovens e adultos	33.026,65	0,02
2211 - Manter o ensino especial	2.838 pessoas especiais mantidas	112 pessoas especiais	900,00	0,02
2212 - Modernizar e ampliar as estáticas educacionais	100%	37%	167.262,32	0,98
2213 - Manter as unidades escolares e assistenciais aos educandos	100%	99%	160.236.462,21	0,77



Fl. nº

Proc. nº 2529/18

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

2214 - Manter o ensino médio	23.750 alunos mantidos	23.466 alunos	6.708.575,09	0,56
2215 - Manter a educação integral	9.625 alunos mantidos	9.625 alunos mantidos	40.526,51	0,71
2216 - Manter o ensino fundamental	10.204 alunos mantidos	7.126 alunos	561.618,55	0,26
2228 - Implementar o programa escola novo tempo	4.160 alunos incluídos	3.283 alunos	3.856.038,58	NP

Fonte: Dados do Relatório Técnico – ID 813622, p. 8/9.

* classificação NP - Para aquelas ações realizadas com provisão recebida (créditos orçamentários descentralizados).

29. Considerando os resultados alcançados, conforme demonstrado pelos indicadores físicos do programa, quase todas as ações de governo tiveram avaliação de desempenho dentro do previsto, de acordo metodologia utilizada pelo SIPLAG, indicando que o programa 1076 foi executado satisfatoriamente.

2.2 – Equilíbrio Orçamentário e Financeiro

30. O orçamento fiscal foi aprovado pela Lei n. 3.970, de 28 de dezembro de 2016, estimou a receita e fixou a despesa para o exercício no montante de R\$ 1.194.926.191,00.

31. No decorrer do exercício, como estão a demonstrar as peças que compõem os autos, ocorreram alterações no orçamento em razão da abertura de créditos suplementares, que podem ser assim demonstradas:

Dotação Inicial.....	R\$	1.194.926.191,00
(+) Créditos Adicionais Suplementares.....	R\$	184.144.384,07
(+) Créditos Especiais.....	R\$	0,00
(-) Anulações.....	R\$	116.114.667,02
(=) Despesa Autorizada.....	R\$	1.262.955.908,05
(-) Despesa Empenhada.....	R\$	1.175.583.781,62
(=) Saldo de Dotação.....	R\$	87.372.126,43

Fonte: Relatório Técnico – ID 813622, p. 4/5.

32. Do exame do **Balanço Orçamentário** constata-se que a receita efetivamente arrecadada atingiu o montante de R\$ 790.446.034, enquanto a despesa empenhada atingiu o valor de R\$ 1.175.583.781,62). Assim, tem-se déficit orçamentário no valor de R\$ 385.137.746,95.

33. Confrontando o resultado orçamentário com as transferências financeiras recebidas (R\$ 360.026.996,80) e com as transferências financeiras concedidas (R\$ 130.471,90) observa-se **déficit orçamentário** no valor de R\$ 25.241.222,05.

34. O déficit orçamentário somente é aceitável caso exista superávit financeiro do exercício anterior, tendo em vista que este não é recepcionado como receita orçamentária.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

35. No caso vertente, a SEDUC possuía superávit financeiro do exercício anterior na ordem de R\$ 44.746.846,42¹², e este valor é suficiente para lastrear o déficit apresentado.
36. Portanto, não obstante o resultado orçamentário deficitário evidenciado no exercício, este não resultou em desequilíbrio econômico-financeiro.
37. Após analisar os **Balanços Financeiro e Patrimonial** da SEDUC verifica-se que a situação do patrimônio financeiro apresentou **superávit** no montante de R\$ 41.507.048,50.
38. Assim, relativamente ao equilíbrio das contas públicas (§ 1º do art. 1º da LRF), a SEDUC encerrou o exercício apresentando superávit financeiro.
39. Quanto ao patrimônio da SEDUC as Demonstrações das Variações Patrimoniais, informam que houve crescimento de R\$ 92.568.096,04 no exercício de 2017.

3 – APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO

40. O total da receita estadual resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, a ser utilizada como base de cálculo para o cumprimento dos limites estabelecidos na constituição foi de R\$ 5.71.726.903,14.

3.1 Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

41. Os demonstrativos elaborados pelo corpo técnico evidenciam que a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino teve o seguinte comportamento:

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: Relatório Técnico – ID 1032971, p. 13.

42. Do demonstrativo acima, constata-se que o Estado aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 1.399.499.927,83, o correspondente a 26,05% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 5.371.726.903,14), cumprindo, assim o limite de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal.
43. De acordo com o demonstrativo acima, verifica-se que a unidade técnica desconsiderou o valor de R\$ 688.930,54, relativos à despesa realizada em atividade alheia à MDE.

¹² Processo n. 1073/2017-TCER.
A-VI



Fl. nº

Proc. nº 2529/18

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**3.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério - FUNDEB**

44. De acordo com o corpo instrutivo, com base nas informações das Contas de Governo do Estado (ID 86399, processo n. 3976/2018-TCER), o Estado aplicou, no exercício em exame, o valor de R\$ 709.232.000,27, equivalente a 98,98% dos recursos oriundos do FUNDEB.

45. Deste total, foi aplicado na Remuneração e Valorização do Magistério o montante de R\$ 525.079.636,26, que corresponde a 73,27% do total da receita, cumprindo o disposto no art. 60, inciso XII, dos ADCT e nos arts. 21, § 2º e 22 da Lei Federal n. 11.494/2007.

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\$ 525.079.636,26*
Outras despesas (40%)	R\$ 184.152.364,01**
Total da despesa	R\$ 709.232.000,27
Percentual aplicação do magistério	73,27%
Percentual de Aplicação do Fundeb	98,98%

* Do total de aplicação considerado anteriormente de R\$ 526.097.382,26 houve glosa de R\$ 1.017.746,00.

** Do total de aplicação considerado anteriormente de R\$ 183.533.640,41 foi adicionado valor glosado do FUNDEB 60% no total R\$ 618.723,60.

Fonte: Relatório Técnico – ID 1032971, p. 14 e análise da Relatoria, item 4, “c”, ii deste voto.

46. O corpo instrutivo procedeu a glosa dos valores contabilizados indevidamente no FUNDEB 60%, apurados quando da auditoria realizada com o objetivo de fiscalizar as despesas realizadas com pessoal com a educação básica (processo n. 5076/2017-TCER, apenso) e esta Relatoria corrobora o entendimento técnico, exceto quanto ao achado A10 (conforme se constata análise detalhada do mencionado achado, no item 4, “c”, ii deste voto), constatando o seguinte:

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	não
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\$ 1.017.746,00	R\$ 618.723,60

Fonte: Relatório Técnico – ID 1032971, p. 14 e análise da Relatoria, item 4, “c”, ii deste voto.

47. Com relação aos achados oriundos da mencionada auditoria importa destacar que serão abordados pormenorizadamente mais adiante, no item 4, “c” deste voto.

48. Dito isso, prossigo a análise quanto aos demais itens da prestação de contas.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****4 – ACHADOS DE AUDITORIA**

49. De início importa destacar que o objetivo original do processo n. 5076/2017-TCER era o de fiscalizar as despesas realizadas com pessoal da educação básica e, assim, subsidiar a análise da prestação de contas do exercício de 2016 (processo 1073/2017-TCER).

50. Ocorre que as irregularidades ali constatadas derivam de atos praticados no exercício de 2017, cuja análise é realizada neste processo.

51. Sendo assim, determinei¹³ o sobrestamento destes autos até o julgamento de mérito do processo n. 1073/2017-TCER.

52. Quando do julgamento¹⁴ dos autos de n. 1073/2017-TCER fora determinado o desapensamento do processo da auditoria e seu apensamento a estas contas, determinando ao Controle Externo que procedesse à consolidação dos fatos, possibilitando, desta forma, a oitiva dos agentes responsáveis, em observância aos princípios da ampla defesa e contraditório.

53. Ato contínuo, procedeu-se à consolidação¹⁵ dos apontamentos resultantes do relatório preliminar referente à avaliação exordial acerca da prestação de contas da SEDUC com aqueles apurados no relatório preliminar de auditoria (processo n. 5076/2017 - ID 609427).

54. Na decisão em definição de responsabilidade DM 0094/2020-GCJEPPM oportunizou-se a apresentação de razões de defesa e justificativa pelos agentes responsáveis.

55. Os responsabilizados apresentaram suas justificativas através dos documentos acostados aos IDs 942754, 951582, 960032 e 960693, à exceção de Etel de Souza Junior e Valdenir da Silva que não apresentaram alegações de defesa, conforme certificado na certidão ID 962557.

Alegações Preliminares

56. A responsável Rita de Cássia Ramalho Rocha apresentou preliminar ao mérito de ilegitimidade passiva, tendo em vista que a partir de 20/12/2016 estava ausente de suas funções de coordenadora por consequência do gozo do recesso e férias iniciadas imediatamente após. Demais disso, em seu último dia de férias, 23/01/2017, teria sido exonerada.

57. A responsável Mirlen Grazielle Gomes de Almeida, Coordenadora de Recursos Humanos (período de 08/02 a 30/6/2017), sustentou que aquela unidade gestora não teria qualquer obrigação direta em relação ao pagamento da folha e conferência da situação funcional dos professores enquadrados nos 60% do FUNDEB, uma vez que tal atribuição caberia à Gerência de Folha de Pagamentos, a quem competia gerir as informações no sistema. Assim, sustentou pela ilegitimidade passiva.

58. Esclareceu, ainda, que a Coordenadoria de Recursos Humanos, por meio da Gerência de Lotação, encaminhava as movimentações, posses e lotações de servidores, com suas respectivas funções, objetivando subsidiar a Gerência de Folha de Pagamento, cujo objetivo era o de auxiliar na

¹³ Despacho fundamentado, acostado ao ID 814673.

¹⁴ Acórdão n. AC2-TC 00604/19.

¹⁵ Relatório Técnico acostado ao ID 894482.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

contabilização e enquadramento correto das despesas com pessoal, junto ao FUNDEB e a correta alocação de recursos da MDE.

59. Já o responsável Florisvaldo Alves da Silva alegou em preliminar ser o primeiro ano de sua gestão e, considerando o tamanho da estrutura física, de pessoal e orçamentária da SEDUC, que seria plausível que eventuais impropriedades fossem conhecidas por ele com o passar do tempo, o que teria acabado por retardar a correção dos rumos administrativos e não havendo qualquer conduta dolosa ou comissiva que pudesse macular seus atos de gestão.

60. O responsável Márcio Antônio Félix Ribeiro apresentou preliminar ao mérito de ilegitimidade passiva, ao argumento que esta Corte de Contas pretende sua responsabilização por ter assinado ordens bancárias para a quitação de folhas de pagamento nas quais constavam servidores que supostamente não preenchiam os requisitos necessários para enquadrá-los no FUNDEB.

61. Alegou que na condição de Secretário Adjunto de Estado da Educação, no seu entender, a única conduta a ele atribuída como capaz de concorrer de alguma forma para configuração de atos apontados como irregulares por este Tribunal teria sido a assinatura em ordens bancárias das folhas de pagamentos.

62. Esclareceu que não teria condições de averiguar a situação singular de todos os mais de 20 mil servidores da SEDUC e sustentou que o processo administrativo o fez presumir a regularidade dos atos, haja vista outros setores terem atestado a documentação.

63. Informou, ainda, que a assinatura das ordens bancárias não foi a conduta determinante que gerou a irregularidade, e sim a elaboração das planilhas da folha de pagamento, consequência de uma gestão dos sistemas de folha de pagamento ineficiente, e afirmou não ter qualquer responsabilidade quanto à gerência dos sistemas de informação.

64. O Controle Externo e o MPC entenderam pela ilegitimidade de Rita de Cássia Ramalho Rocha e Mirlen Grazielle Gomes de Almeida. Quanto à responsabilidade de Florisvaldo Alves da Silva entenderam que não pode ser afastada preliminarmente. E com relação à responsabilidade preliminar de Márcio Antônio Félix Ribeiro o controle externo opinou que deve ser mantida, enquanto o *Parquet* de Contas entendeu que deve ser afastada.

65. Pois bem.

66. Quanto à ilegitimidade de **Rita de Cássia Ramalho Rocha**, concordo com ambos (unidade técnica e *Parquet* de Contas).

67. Isso porque compulsando os autos verifica-se que a senhora Rita de Cássia foi exonerada da função de coordenadora em janeiro de 2017, conforme Portaria n. 3453/16/GAB/SEDUC¹⁶, não exercendo, portanto, a função no período a que se refere a auditoria. Assim, deve ser excluída do polo passivo da demanda.

68. Quanto à ilegitimidade de **Mirlen Grazielle Gomes de Almeida**, também concordo com a SGCE e o MPC.

69. De acordo com a Portaria n. 2178/2016-GAB/SEDUC, de 27 de junho de 2016, o pagamento da folha e a conferência da situação funcional dos professores enquadrados nos 60% do FUNDEB era de atribuição da Gerência de Folha de Pagamentos, não tendo a Coordenadoria de

¹⁶ ID 951582, p. 14.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Recursos Humanos qualquer obrigação direta com essas questões. Destarte, deve ser excluída do polo passivo da demanda.

70. Com relação à responsabilidade de **Florisvaldo Alves da Silva**, com razão a SGCE e o MPC.

71. O argumento do defendente de que era o primeiro ano de sua gestão e que eventuais impropriedades seriam conhecidas com o passar do tempo, pode ser considerado para fins de modulação dos efeitos de responsabilização pessoal, nunca para afastamento da responsabilidade institucional ou descaracterização dos fatos.

72. Não se pode olvidar o princípio da continuidade da administração, que preconiza que o gestor tem a responsabilidade de garantir a adequada prestação de contas, nos moldes e prazos estabelecidos, incluindo a revisão dos atos e das informações que compõem base sobre qual a entidade faz afirmações, como os relatórios e demonstrações financeiras. Dessa forma, sua responsabilidade não pode ser afastada preliminarmente.

73. No que se refere às alegações preliminares de **Márcio Antônio Félix Ribeiro**, o corpo técnico entendeu¹⁷ que os argumentos do defendente não são suficientes para afastar a sua responsabilidade. De acordo com a unidade de controle externo, a responsabilidade do senhor Márcio decorre de sua atuação na função de gestor da secretaria, *“em conjunto e sob a coordenação do titular da pasta quando em substituição deste”*.

74. Assentiu com o argumento que os atos administrativos devem ter presunção de que estão regulares, a menos que não estejam acompanhados dos documentos exigidos por lei e que esteja comprovada a má-fé. No entanto, a unidade técnica chamou a atenção para a ausência de mecanismos de controle eficientes, que possam garantir a regularidade dos atos.

75. Assim, pugnou pela manutenção da responsabilidade do Secretário Adjunto.

76. O *Parquet* de Contas discordou da unidade técnica especializada e, no seu sentir, assiste razão ao defendente quando este alega que as assinaturas nas referidas ordens bancárias das folhas de pagamento não foram, isoladamente, os fatores determinantes para a consecução das irregularidades a ele imputadas, tendo em vista que tais irregularidades já estavam configuradas desde a elaboração das planilhas das folhas de pagamento, cuja confecção não incumbia àquele responsável.

77. Em que pese o costumeiro acerto do opinativo ministerial, quanto a este quesito entendo que assiste razão ao corpo instrutivo. Vejamos:

78. O relatório técnico (ID 894482) que consolidou os achados da prestação de contas com aqueles da auditoria da folha de pagamento demonstra com clareza o nexo causal. O senhor Márcio Antônio Félix Ribeiro foi responsabilizado como prestador de contas, uma vez que na condição de Secretário Adjunto atuou substituindo o titular da secretaria.

79. Sua responsabilização decorre de sua atuação como gestor substituto (secretário adjunto) e não na condição de técnico que executou as ações auditadas, tanto que inicialmente a responsabilização se deu em conjunto com as Coordenadoras de Recursos Humanos da SEDUC.

80. Conforme visto alhures, quando foi afastada a responsabilidade da senhora Mirlen Grazielle Gomes de Almeida foi elucidado que o pagamento da folha e a conferência da situação

¹⁷ Relatório de análise dos esclarecimentos (ID 1025218), p. 4/5.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

funcional dos professores enquadrados nos 60% do FUNDEB era de atribuição da Gerência de Folha de Pagamento.

81. Em meados de 2017 o organograma da SEDUC foi alterado, sendo excluída a Coordenadoria de Recursos Humanos, deixando autônomas a Gerência de Lotação e a Gerência de Folha de Pagamento.

82. Por meio da Portaria n. 2178/2016-GAB/SEDUC¹⁸, de 27/06/2016 fora nomeado pelo então Secretário de Estado da Educação servidor (Gerente de Folha de Pagamento) responsável pela alimentação dos sistemas de folha de pagamento.

83. Ocorre que o responsável técnico não foi chamado a prestar esclarecimentos porque não foi corretamente identificado nas análises iniciais.

84. Conforme organograma¹⁹ da SEDUC, a Gerência de Folha de Pagamento é unidade da Secretaria, portanto vinculada ao Secretário de Educação.

85. Aqui, necessário lembrar que é de responsabilidade do gestor assegurar e promover o cumprimento do dever de *accountability*, adotando medidas visando estruturar as rotinas de controles internos. In casu, o senhor Márcio na condição de Secretário Adjunto atuou como gestor, substituindo o titular da secretaria no período de 01/01/2017 a 30/06/2017.

86. Portanto, me filio ao posicionamento do controle externo, pois, como exposto, ao substituir o titular da pasta, o senhor Márcio estava atuando na condição de gestor, devendo observar o dever de *accountability*. Assim, entendo pela manutenção da legitimidade passiva do senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro.

87. Passar-se-á, a seguir, à análise de mérito, ao exame das irregularidades apontadas na prestação de contas e na auditoria nos gastos com pessoal e descritas na DDR em cotejo com as teses defensivas apresentadas.

88. Observa-se que aqui já foram excluídos por esta Relatoria os responsáveis cuja ilegitimidade foi confirmada nos parágrafos acima: senhoras Rita de Cássia Ramalho Rocha e Mirlen Grazielle Gomes de Almeida.

a) Exatidão dos Demonstrativos Contábeis e controle sobre os bens patrimoniais (achados da prestação de contas)

89. Do exame dos autos restaram identificadas as seguintes ocorrências:

Responsáveis: Florisvaldo Alves da Silva solidariamente com Etel de Souza Junior, respectivamente Secretário de Estado da Educação e Contador

i. **Achado A1: Ausência do Anexo TC-16 (Inventário de Bens Imóveis);**

ii. **Achado A2: Ausência das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Aplicáveis ao Setor Público;**

iii. **Achado A3: 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**

¹⁸ Publicada no DOE n. 118, de 29/06/2016 (ID 960032, p. 35/36).

¹⁹ <https://rondonia.ro.gov.br/seduc/institucional/estrutura/> Acesso em: 20 out. 2021.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

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);

Responsáveis: Florisvaldo Alves da Silva solidariamente com Valdenir da Silva, respectivamente Secretário de Estado da Educação e Gerente de Almoxarifado e Patrimônio da SEDUC

iv. Achado A4: Descontrole patrimonial dos bens de consumo, bens móveis e bens imóveis.

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.

90. Acerca da ausência de inventário físico dos bens imóveis (achado A1) foram apontados como responsáveis o secretário de Educação, Florisvaldo Alves da Silva, e o contador, Etel de Souza Junior. No entanto, este não apresentou razões de justificativas, tornando-se revel.

91. O defendente sustentou²⁰ que, por força do Decreto n. 17.691/2013²¹, o inventário e gestão do acervo do Estado de Rondônia era de competência da Coordenadoria Geral de Patrimônio Mobiliário e Imobiliário – CGPMI, que, segundo ele, era vinculada à SEAD, à época.

92. Quanto ao descontrole patrimonial dos bens de consumo, bens móveis e bens imóveis (achado A4), foram apontados como responsáveis o secretário, Florisvaldo Alves da Silva, e o gerente de Almoxarifado e Patrimônio, Valdenir da Silva, o qual não apresentou razões de justificativas, tornando-se revel.

93. O gestor aduziu que ainda que houvesse a responsabilidade da secretaria, a confecção do acervo imobiliário da SEDUC era de competência da Gerência de Almoxarifado e Patrimônio, conforme o art. 28 do Regimento Interno da SEDUC (Decreto n. 23.444/2018), a seguir transcrito:

Art. 28. À Gerência de Almoxarifado e Patrimônio compete coordenar, acompanhar e avaliar as ações para a gestão, conservação e inventário dos bens, equipamentos, edifícios e instalações pertencentes à Instituição ou que lhe estão afetos; realizar os pedidos de compras do material de consumo e de bens no âmbito da Secretaria; e, ainda, garantir o uso dos sistemas informatizados oficiais para o controle, registro de entrada, saída e baixa de materiais de consumo e bens no âmbito da SEDUC.

94. Assim, no entender do Secretário sua responsabilidade pelos achados A1 e A4 deveria ser afastada, seja por uma possível exclusão de sua competência na elaboração de inventário por meio do Decreto Estadual n. 17.691/2013, que regulamentava a questão à época das suas funções, ou por essa competência ser da gerência do Almoxarifado e Patrimônio, conforme o Decreto Estadual n. 23.444/2018.

²⁰ Documento n. 5817/20 (ID 942754) p. 3/4.

²¹ <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/D17691.pdf> Acesso em: 14 set. 2021.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

95. Nada obstante as alegações do gestor, o Decreto Estadual n. 17.691/2013, que rege a administração e controle dos bens móveis do Poder Executivo é claro ao dispor que o inventário deveria ser realizado por todos os órgãos e entidades.

96. Ademais, em sua introdução o mencionado decreto excepcionou a SEDUC da competência da Coordenadoria Geral de Patrimônio Mobiliário e Imobiliário do Estado de Rondônia no que tange ao recebimento, tombamento e baixa dos bens móveis patrimoniais do Estado, conforme o disposto a seguir:

[...]

CONSIDERANDO que a Coordenadoria Geral de Patrimônio Mobiliário e Imobiliário do Estado de Rondônia CGPMI/SEAD ou outro órgão que vier a substituí-la, é a responsável pelo recebimento, tombamento e baixa dos bens móveis patrimoniais do Estado, **excetuando-se a Secretaria de Estado da Saúde, a Secretaria de Estado da Educação**, as autarquias e as fundações;

[...]

Art. 11. O inventário dos materiais permanentes e de consumo apurará a existência física e os respectivos valores monetários, em confronto **com as informações registradas no sistema de administração de material e ou patrimonial próprio, realizado por todos os órgãos e entidades.**

§ 1º. Além das finalidades definidas no *caput* deste artigo, o inventário executado pela Coordenadoria Geral de Patrimônio Mobiliário e Imobiliário - CGPMI, ou órgão que vier a substituí-la, deverá:

I - informar o estado de conservação dos bens e materiais;

II - confirmar os agentes responsáveis pelos bens;

III - manter atualizados e conciliados os registros do sistema de material, patrimonial e os contábeis; e

IV - subsidiar as tomadas de contas, indicando os saldos existentes em 31 de dezembro de cada ano.

§ 2º. O inventário de materiais permanentes e de consumo será consolidado no Balanço Anual de Bens Patrimoniais e em atendimento aos prazos estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. (grifos nossos)

97. Como se observa do artigo 11 do referido decreto, a competência para a realização do inventário é do órgão ou entidade detentora da posse dos bens, ainda que o parágrafo 1º do mesmo artigo, sem excluir a competência inserida no *caput*, tenha citado eventual realização de inventário pela própria Coordenadoria.

98. Destarte, a redação do artigo 11 do Decreto Estadual n. 17.691/13 não eximiu a responsabilidade pela realização do inventário dos bens pertencentes às secretarias existentes no âmbito do Estado de Rondônia, o que seria contraproducente na prática.

99. Com relação às alegações do gestor de que não seria sua competência elaborar inventários de móveis e imóveis, conforme muito bem elucidou a unidade técnica:

[...] o que se pode observar é que as funções atribuídas à Coordenadoria Geral de Patrimônio Mobiliário e Imobiliário do Estado de Rondônia, no que se refere ao âmbito da Secretaria de Estado de Educação, tratavam-se de um controle genérico e sistêmico dos bens patrimoniais, porém em atuação sobre supervisão e monitoramento da alta

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

gestão da secretaria, ou seja, a responsabilidade pode ser compartilhada, porém não transferida, sendo que o gestor máximo continua com competência de garantir o controle e salvaguarda do patrimônio público, dispondo do poder regulamentar (normas de controles), poder disciplinar (conectividade quanto as obrigação de fazer) e poder hierárquico (estabelecimento das funções e monitoramento/fiscalização da execução dos atos).

32. Dessa forma, a distribuição das atividades no âmbito da Seduc trata-se de uma desconcentração administrativa, não havendo a transferência absoluta da responsabilidade dos secretários do exercício das atividades (ou pela falta dele) aos seus subordinados.

100. Demais disso, a Instrução Normativa desta Corte n. 13/2004 atribui ao titular do órgão a competência pelo envio da documentação referente à prestação de contas anual, *verbis*:

Art. 7º. Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, bem como **as Unidades Gestoras do Poder Executivo** e os Fundos Estaduais, **por seus titulares**, encaminharão:

[...]

III - **A Prestação de Contas anual, até 31 de março do ano subsequente**, com as demonstrações dos resultados gerais, na forma dos anexos e demonstrativos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64, artigo 101, observadas as alterações posteriores e demais legislação pertinente, **acompanhada de**:

[...]

d) **inventário do estoque em almoxarifado**, em disquete ou CD, elaborado nos programas Word ou Excel (anexo TC-13);

e) **inventário físico-financeiro dos bens móveis**, em disquete ou CD, elaborado no programa Word ou Excel (anexo TC-15);

f) **inventário físico-financeiro dos bens imóveis**, em disquete ou CD, elaborado nos programas Word ou Excel (anexo TC-16);

[...] (grifos nossos)

101. Portanto, considerando que os argumentos apresentados pelo defendente não foram suficientes para afastar os achados A1 e A4, permanecem as irregularidades.

102. Com relação a ausência das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis (achado A2) e as inconsistências das informações contábeis (achado A3) foram apontados como responsáveis, o secretário da SEDUC, Florisvaldo Alves da Silva, e o contador, Etel de Souza Junior, tendo este deixado transcorrer *in albis* o prazo para apresentar defesa.

103. Em suas razões de defesa o gestor fez alusão ao artigo 19 do Decreto n. 23.444/2018, o qual prevê as competências estabelecidas à Coordenação de Contabilidade, e aduziu que cabia ao coordenador de contabilidade os registros e a elaboração de relatórios contábeis com vistas a subsidiar a prestação de contas.

104. Quanto a ausência das Notas Explicativas (achado A2), tais informações compõem as Demonstrações Contábeis, pertencendo, portanto, ao rol de informações que compõem a prestação de contas, cuja responsabilidade é atribuída ao titular do órgão prestador das contas.

105. Assim, nada obstante o imprescindível auxílio técnico do contabilista, a ausência de informações nas contas anuais é de responsabilidade do gestor, o qual deve instituir os controles

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

administrativos necessários para garantir o cumprimento do dever de prestar contas, “*dispondo dos meios necessários para isso, como o exercício do monitoramento (auditorias internas) e outras avaliações, além do exercício do poder disciplinar sob os servidores que atuam sob sua supervisão*”.

106. No que concerne ao achado A3, em que as divergências contábeis foram conhecidas por meio de testes de consistência, não é factível atribuir a responsabilidade exclusivamente ao contador.

107. Não se pode olvidar que o contador, sendo o responsável pela elaboração dos demonstrativos e pelos registros contábeis, compartilha com o seu gestor, no caso o então Secretário de Estado da Educação, Florisvaldo Alves da Silva, que atua em supervisão e monitoramento, da responsabilidade pelas demonstrações contábeis.

108. A informação deve chegar à contabilidade por meio da instituição de controles internos com essa finalidade, sendo tais controles da responsabilidade do gestor para sua instituição e avaliação de sua eficácia.

109. Como visto, o gestor focou sua defesa em tentar provar que as irregularidades não eram de sua responsabilidade, e não em esclarecer quanto ao mérito.

110. Remanescem, portanto, as irregularidades dos achados A2 e A3.

111. Ante ao exposto, após exame e procedimentos aplicados a unidade técnica especializada concluiu que as demonstrações contábeis da SEDUC, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais elaboradas com base nas disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 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.

b) Demais achados da prestação de contas

Responsáveis: Florisvaldo Alves da Silva solidariamente com Valdenir da Silva, respectivamente Secretário de Estado da Educação e Gerente de Almoxarifado e Patrimônio da SEDUC

i. **Achado A5: Realização de Despesas sem Prévio Empenho**, referentes aos processos administrativos ns. 01.1601.4070.0000/2017, 01.1601.06392.0000/2017 e 0029.001875/2017.

113. Chamados a apresentar defesa o secretário de Educação e o gerente de Almoxarifado e Patrimônio da SEDUC, somente o primeiro veio aos autos.

114. Com relação ao processo administrativo n. 01.1601.4070.0000/2017, referente a locação de máquinas multifuncionais (copiadoras, impressoras e digitalizadoras), o responsável alegou que o contrato²² finalizaria em 15/01/2017, sem a possibilidade de renovação, em razão de ter sido realizado em regime emergencial. Contudo, ocorreu o retardamento da conclusão do novo contrato, em decorrência de ações realizadas por esta Corte de Contas, bem como do atraso da liberação do orçamento da SEDUC ao financeiro. Assim, fora solicitado o reconhecimento da dívida, no valor total de R\$

²² Contrato n. 199/PGE-2016.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

25.275,42 referente aos serviços prestados no período entre 16/01/2017 e 07/02/2017, até que o novo contrato pudesse ser concluído.

115. Demais disso, informou que o reconhecimento da dívida fora realizado pelo secretário adjunto à época, Márcio Antônio Félix Ribeiro, em 24/04/2017, conforme se comprova na documentação ID 942754, p. 280. Concluiu esclarecendo que em atendimento a parecer da PGE²³ solicitou autorização para abertura de processo administrativo, cuja finalidade era a de apurar a responsabilidade do gestor e servidores responsáveis pelo reconhecimento da dívida (ID 942754, p. 278).

116. Quanto ao processo administrativo n. 01.1601.06392.0000/2017, relativo à 9ª medição da construção da quadra EEEFM Maria Abreu Bianco, o defendente aduziu que não foi possível a ele ter acesso ao processo e, por esse motivo, solicitou que fosse oficiado à SEDUC para que fosse juntado aos autos a íntegra do procedimento. Alternativamente, solicitou a dilação do prazo.

117. E no que se refere ao processo administrativo n. 0029.001875/2017, relativo à contratação de hospedagem e alimentação, de acordo com o responsável não houve a realização de despesa sem prévio empenho, mas a liquidação de um valor inferior ao saldo do empenho, segundo a 2017NE2253. No entanto, não juntou, em sua defesa, a documentação pertinente.

118. No que concerne à locação de máquinas multifuncionais (processo administrativo n. 01.1601.4070.0000/2017), em que pese tenha ocorrido pagamento sem prévio empenho os motivos que levaram ao atraso da contratação são anteriores à posse do sr. Florisvaldo. Ademais, o Termo de Reconhecimento da Dívida foi assinado pelo então Secretário Adjunto, Márcio Félix.

119. Assim, o que se constata é que de fato houve pagamento de despesa sem prévio empenho, situação que denota fragilidade dos controles internos. Contudo, a irregularidade não é de responsabilidade do senhor Florisvaldo Alves da Silva.

120. A unidade de controle externo concluiu pelo afastamento da irregularidade tendo em vista a baixa materialidade do valor, não sendo interessante realizar nova intimação para apresentação de justificativas.

121. Quanto à medição da construção da quadra EEEFM Maria Abreu Bianco (processo administrativo n. 01.1601.06392.0000/2017), não foi possível o Corpo Técnico encontrar qualquer informação relevante acerca desse procedimento no SEI/RO, exceto o recebimento do relatório deste tribunal e o respectivo encaminhamento para providências, prejudicando sobremaneira o exercício do contraditório e da ampla defesa. Destarte, concluiu pelo afastamento desta irregularidade.

122. Com relação ao processo administrativo n. 0029.001875/2017, refere-se à contratação de serviço de *coffee-break* para atender a capacitação de “Boas Práticas de Manipulação de Alimentos” para merendeiras, realizada nos dias 4, 5 e 6/7/2017.

123. A nota de empenho²⁴ a que o defendente se referiu foi emitida em 7/7/2017, ou seja, após o serviço contratado. A nota fiscal, por sua vez, foi emitida em 16/8/2017, no valor de R\$ 8.016,00 e o termo de recebimento do serviço foi realizado na mesma data. Em razão do ocorrido o controle

²³ Parecer n. 569/PGE/2017.

²⁴ 2017NE2253.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

interno da SEDUC concluiu²⁵ que houve realização de despesa sem prévio empenho, o que ensejou o cancelamento do empenho.

124. No entanto, tanto a emissão do empenho n. 2253/2017, quanto a sua anulação foram assinadas pelo então Secretário Adjunto Márcio Antônio Felix Ribeiro, que não foi chamado a prestar esclarecimentos acerca desta irregularidade. Demais disso, não foi possível localizar no SEI/RO o procedimento referente ao reconhecimento da despesa.

125. Assim, após considerar a baixa materialidade do valor, a unidade de controle externo opinou que não seria interessante realizar nova intimação para apresentação de justificativas de defesa para este ponto específico, concluindo, portanto, pelo seu afastamento.

126. O MPC aquiesceu *in totum* com o entendimento técnico, fazendo uso de motivação aliunde.

127. Sobre esse item, acolho o raciocínio proposto pelo corpo técnico, por suas próprias razões, quanto a cada um dos processos administrativos acima mencionados. Assim, entendo que deve ser afastado o achado A5.

Responsáveis: Florisvaldo Alves da Silva solidariamente com Etel de Souza Junior, respectivamente Secretário de Estado da Educação e Contador

ii. Achado A7: Remessa intempestiva dos balancetes mensais de janeiro a dezembro de 2017.

128. Foram apontados como responsáveis o secretário de Educação, Florisvaldo Alves da Silva, e o contador, Etel de Souza Junior. No entanto, este não apresentou razões de justificativas, tornando-se revel.

129. Segundo o defendente²⁶, a responsabilidade pela remessa dos balancetes seria do órgão central de contabilidade do Estado, a Superintendência de Contabilidade.

130. De fato, a IN n. 35/2012/TCE-RO, vigente à época²⁷, em seus artigos 3º e 4º assim disciplinava:

Art. 3º Incumbe ao Órgão Central de Contabilidade do Estado, subordinado à Secretaria de Estado de Finanças – SEFIN, a responsabilidade pela remessa ao Tribunal de Contas dos dados e informações de que trata o artigo 1º desta Instrução Normativa.

Art. 4º A exatidão dos dados enviados pelo Órgão Central de Contabilidade, por meio do Sistema SIGAP – Módulo Contábil, é de estrita responsabilidade dos titulares e dos técnicos das unidades gestoras, a quem compete garantir a fidedignidade desses dados aos registros contábeis.

131. Conforme se observa, a legislação vigente à época incumbia ao Órgão Central de Contabilidade do Estado o envio dos balancetes mensais a este Tribunal. E conforme bem destacou o

²⁵ Parecer n. 19.

²⁶ Documento 5817/20 (ID 942754), p. 6/7.

²⁷ Revogada, tendo em vista a publicação da IN n. 72/2020/TCERO, de 19 de outubro de 2020.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Corpo Técnico, as dificuldades enfrentadas pela Superintendência de Contabilidade foram narradas na documentação apresentada às p. 4/15, ID 940581.

132. Dessa maneira, nada obstante a intempestividade havida nas remessas dos balancetes mensais, o envio não era de responsabilidade da SEDUC, e sim do Órgão Central de Contabilidade. Portanto, deve ser afastada a responsabilidade pelo achado A7 inicialmente atribuída ao Secretário de Estado da Educação, Florisvaldo Alves da Silva e ao Contador, Etel de Souza Junior.

c) Auditoria nos gastos com pessoal (achados do processo n. 5070/2017-TCER)

133. As irregularidades evidenciadas na auditoria da folha de pagamento, cuja intimação dos responsáveis foi realizada nestas contas, após apensamento e consolidação, foram as seguintes:

Responsável: Márcio Antônio Felix Ribeiro, na condição de Secretário-Adjunto da SEDUC, no período de 01/01 a 30/06/2017

i. **Achado A8: Contabilização como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE de gasto com profissionais da educação em desvio ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (cedidos).**

134. Inicialmente foi apontado que houve contabilização como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE – gasto com profissionais da educação em desvio ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

135. Segundo o relatório de auditoria, o confronto entre a relação dos servidores cedidos sem ônus com as informações constantes nas folhas de pagamentos identificou vários servidores que, mesmo estando cedidos sem ônus, figuravam recebendo remuneração nas folhas de pagamentos, conforme relações mensais entre janeiro e junho/2017, totalizando o valor de R\$ 688.930,54.

136. O senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro em sua defesa²⁸ questionou a metodologia utilizada pelo controle externo, o qual utilizou-se de duas planilhas: a) lista de servidores cedidos no ano de 2017, fornecida pela SEDUC (p 102/106 do ID 609164); e b) lista de servidores que, mesmo cedidos sem ônus, ainda estariam incluídos na folha de pagamento daquela secretaria nos meses de janeiro a junho de 2017(p. 107/125 do ID 609164).

137. Alegou que, na segunda planilha, constavam servidores que foram cedidos com ônus para a SEDUC. De acordo com o defendente existiriam servidores que, na segunda lista, sequer fariam parte da relação de cedidos fornecida pela SEDUC, não havendo óbice para que permanecessem na folha daquela Secretaria.

138. Por fim, argumentou que, desde o pedido, análise e conclusão do ato de cedência, o servidor permanece na secretaria de origem até o seu desligamento por meio de ato publicado em diário oficial, sendo que os vencimentos pagos pela SEDUC neste período são posteriormente ressarcidos pelo órgão de destino.

139. Relacionou, ainda, diversos servidores que estariam nessa situação, afirmando que os servidores detectados na auditoria já foram objeto de ressarcimento dos valores. No entanto, não trouxe documentos que comprovassem esse argumento, solicitando que este Tribunal requeira à SEDUC as

²⁸ Documento 6908/20 – ID 960693.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

respectivas informações.

140. Com relação ao questionamento da metodologia adotada pelo controle externo, em que foram utilizadas a lista de servidores cedidos no ano de 2017 e a lista de servidores que, mesmo cedidos sem ônus, ainda estariam incluídos na folha de pagamento daquela secretaria nos meses de janeiro a junho de 2017, a unidade técnica esclareceu que de fato os nomes mencionados pelo defendente constam na relação de servidores cedidos com ônus para a secretaria.

141. Contudo, o achado em questão diz respeito ao gasto com profissionais da educação em desvio ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Logo, não influi, necessariamente, de quem seria o ônus das despesas, e sim, se na contabilidade dos gastos da manutenção e desenvolvimento do ensino, foram inclusos aqueles que não estavam diretamente ligados à função do ensino básico.

142. Quanto ao argumento de que os vencimentos pagos pela SEDUC no período auditado teriam sido ressarcidos pelo órgão de destino, não é possível ser acolhido, uma vez que a defesa não trouxe qualquer evidência de que isso ocorreu, tampouco demonstrou que tenha a solicitado esse tipo de informação.

143. Em vista de todo exposto nas justificativas apresentadas pelo senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro, estas não foram suficientes para sanar a irregularidade. Ao contrário, confirmam a fragilidade nos controles internos relacionados às despesas com folha de pagamento, com implicações diretas nos relatórios gerados pela SEDUC acerca da aplicação mínima constitucional da MDE.

144. Portanto, remanesce a irregularidade do achado A8.

145. Importante destacar, ainda, que a unidade técnica especializada ao analisar a aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, procedeu à glosa dos valores pagos em atividade alheia ao MDE no montante de R\$ 688.930,54, conforme se verifica na tabela à p. 14, item 3.1 deste voto.

146. Ademais, deve-se expedir determinação para que a SEDUC comprove as providências de ressarcimento dos pagamentos dos servidores cedidos sem ônus que eventualmente permaneceram na folha de pagamento no período de 2017, além de alerta para o aprimoramento dos controles relacionados, para evitar a irregularidade no futuro.

ii. Achado A9: Contabilização no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério, de gastos com profissionais em desvio de função, que exercem funções administrativas e de apoio.

147. A análise preliminar apontou que houve contabilização, no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério, de gastos com profissionais do magistério em desvio de função, que exercem funções administrativas e de apoio.

148. De acordo com o relatório de auditoria, foi realizado o confronto ente a relação dos servidores cedidos sem ônus e os pagamentos realizados com recursos do FUNDEB (60%), o qual evidenciou que vários servidores, mesmo cedidos sem ônus, estavam recebendo remunerações pela SEDUC.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

149. O senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro sustentou que aplicar a penalidade para este achado seria configurar *bis in idem*, haja vista ser consequência da mesma circunstância do achado analisado no item anterior. Ou seja, as irregularidades teriam sido resultado da mesma conduta e, por esse motivo, requer que os achados sejam integrados em uma única irregularidade.

150. Não assiste razão ao defendente. Vejamos: o achado A8 trata de contabilização no percentual da manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, enquanto o achado A9 trata de contabilização no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério.

151. Como visto, os achados A8 e A9 tratam de irregularidades distintas, tipificadas em ordenamentos legais também distintos, ainda que tenham sido resultados da mesma conduta. Outrossim, não se pode caracterizar a subsunção, uma vez que os dois achados possuem consequências jurídicas diferentes, não podendo a norma que rege a conduta do achado A8 absorver a conduta do achado A9. Logo, tal argumento não pode ser considerado.

152. Demais disso, o defendente não modificou a situação apontada na análise preliminar, uma vez que não trouxe quaisquer informações que contestem o apontamento acerca da contabilização da aplicação do FUNDEB de valores tidos pela auditoria como de pagamento de profissionais do magistério que exercem funções administrativas.

153. Portanto, permanece a irregularidade do achado A9.

154. Necessário salientar, ainda, que o corpo instrutivo ao analisar a aplicação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério – FUNDEB, procedeu à glosa dos valores pagos em atividade alheia ao FUNDEB (60%) no montante de R\$ 399.022,40, conforme se verifica na tabela à p. 15, item 3.2 deste voto.

ii. Achado A10: Contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – FUNDEB 60% de gastos com profissionais não se encontravam lotados nas escolas, em efetivo exercício do magistério.

155. A análise inicial apontou que houve contabilização, no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério, de gastos com profissionais do magistério com professores contratados por tempo determinado, em regime emergencial, que não se encontravam lotados nas escolas, em efetivo exercício do magistério da educação básica pública.

156. Conforme o relatório de auditoria, as planilhas das folhas de pagamento, referentes aos meses de janeiro a junho do ano de 2017, demonstram que diversos professores contratados por tempo determinado, em regime emergencial, não se encontravam lotados nas escolas, em efetivo exercício do magistério da educação básica pública. Segundo consta nas Planilhas anexas, diversos professores estavam lotados e exercendo suas atividades nas Coordenadorias Regionais de Educação – CRE's, em gabinete e em serviço de apoio administrativo.

157. O responsável, em suas alegações de defesa, sustentou que a Lei Federal n. 11.494/2007 não exige a lotação dos professores nas escolas para que seja configurado o efetivo exercício de magistério.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

158. Defendeu, ainda, existir diversas funções na SEDUC que oferecem suporte pedagógico ao exercício da docência e não são exercidas unicamente no prédio da escola e citou o artigo 15 da Lei Complementar Estadual n. 680/2012, a saber:

Art. 15. São atribuições do Professor em função de Magistério de natureza pedagógica a direção escolar, a administração, a avaliação, o planejamento, a pesquisa, a orientação, a supervisão, a inspeção, a assistência técnica, o assessoramento em assuntos educacionais, chefia, coordenação, acompanhamento e controle de resultados educacionais e outras similares na área de educação, compreendendo as seguintes especificações:

I - no âmbito escolar:

a) administrar, planejar, organizar, coordenar, controlar e avaliar atividades educacionais junto ao corpo técnico - pedagógico, docente e discente, fora da sala de aula, desenvolvidas na unidade escolar;

b) planejar, orientar, acompanhar e avaliar atividades pedagógicas nas unidades escolares, promovendo a integração entre as atividades, áreas de estudos e / ou disciplinas que compõem o currículo, bem como o contínuo aperfeiçoamento do processo de ensino/aprendizagem, propondo treinamento e aperfeiçoamento do pessoal, aprimoramento dos recursos de ensino/aprendizagem e melhoria dos currículos; e

c) planejar, acompanhar e avaliar a participação do aluno no processo ensino/aprendizagem envolvendo a comunidade escolar e a família nesse acompanhamento;

II - no âmbito das Coordenadorias Regionais de Educação:

a) inspecionar, supervisionar, avaliar as atividades das Educação Infantil, Fundamental estadual, seguindo as normas Ensino; e orientar, acompanhar e unidades escolares da e Médio da rede pública do Sistema Estadual de Educação;

b) diligenciar a execução de projetos e atividades educacionais, de controlar sua execução; planos, programas, bem como acompanhar e controlar sua execução;

III - no âmbito da administração central do sistema:

a) desenvolver estudos, diagnósticos qualitativos e quantitativos sobre a realidade do Sistema Estadual de Ensino e elaborar programa, planos e projetos de intervenção;

b) propor alternativas à tomada de decisão em relação às necessidades e prioridades da educação;

e) elaborar, avaliar e propor medidas e instrumento de acompanhamento e controle da execução de planos, programas, projetos e atividades educacionais;

d) prestar assistência técnica em assuntos pedagógicos;

[...]

159. Em conclusão, o responsável sustentou que a irregularidade só poderia ser corretamente apontada no caso de a fiscalização realizada ter auferido a função de cada servidor avaliado se seria adequada ou não, para o recebimento deste recurso.

160. De início, importa lembrar que atualmente a Lei Federal n. 11.494/2007, que regulamentava o FUNDEB foi integralmente revogada pela Lei Federal n. 14.113/2020. No entanto, à época dos fatos, era aquela lei que vigorava e foi objeto de análise.

161. Assiste razão ao defendente. Explico.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

162. De fato, somente os profissionais do magistério que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluídas as de direção, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica, podem ser remunerados pelos 60% do FUNDEB.

163. Nesse sentido trago à colação entendimento do TCU, consubstanciado no Acórdão n. 349/2020-Plenário, conforme ementa e fragmento do voto a seguir transcritos:

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. DESVIO DE FUNÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB. FALHAS NA ORIENTAÇÃO E CONTROLE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

[...]

A Lei e a Constituição Federal determinam que, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb devem ser aplicados no pagamento de profissionais do magistério, em efetivo exercício, o que passarei a denominar parcela vinculada.

Nos termos da legislação, a especial categoria profissional de magistério **agrega apenas os que exercem atividades de docência e os que lhes oferecem suporte pedagógico direto, exercendo atividades de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica, desde que licenciados em pedagogia, formados em nível de pós-graduação ou docentes designados nos termos da legislação do respectivo sistema de educação.**

A parcela restante dos recursos do Fundeb, deve ser aplicada, obrigatoriamente, em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), especificadas no art. 70 da Lei 9.394/1996.

Existem, ainda, orientações expedidas pelo FNDE a respeito da utilização e de vedações de uso de recursos do Fundo. Esclarecem, por exemplo, que a parcela vinculada ao magistério não pode ser aplicada no pagamento de inativos, pessoal do magistério em desvio de função e dos que exercem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação.

A parcela restante, de até 40% dos recursos, segundo o Fundo, pode remunerar atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação, mas não pode ser utilizada para as despesas previstas no artigo 71 da Lei 9.394/1996, entre elas pagamento de docentes e trabalhadores da educação em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública. [...]

(TCU. Relatório de Levantamento (RL): Proc. n. TC 033.995/2017-6, Rel. Min.: Walton Alencar Rodrigues, Data de Julgamento: 19/02/2020, Plenário) (grifei)

164. Ocorre que os trabalhos realizados pela auditoria²⁹, acerca deste achado, tiveram por baliza o local onde os profissionais realizaram a atividade (CRE's, em gabinete e em serviço de apoio administrativo) e não na atividade exercida.

165. Assim, considerando que os trabalhos de auditoria não revelaram se a função de cada servidor avaliado seria adequada ou não, para o recebimento deste recurso, especificamente, há que se considerar que os fatos relatados não se sustentam sem esse elemento essencial.

166. Em razão do exposto, afasto a irregularidade do achado A10.

²⁹ Papel de Trabalho PT-07 (p. 2790/2799), acostado ao ID 609164 do processo n. 5076/2017/TCE-RO (apenso).
A-VI

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

167. Em conclusão, importa destacar que a o corpo instrutivo ao examinar a aplicação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério – FUNDEB, procedeu à glosa dos valores pagos em atividade alheia ao FUNDEB (60%) no montante de R\$ 167.121,02, passando a considerar nos 40% do FUNDEB.

168. Esta Relatoria ao entender que não ficou comprovada a irregularidade, deixou de proceder à glosa desses valores no FUNDEB 60%, por sua vez, passando a excluir o valor no FUNDEB 40%, conforme se verifica na tabela à p. 15, item 3.2 deste voto.

iii. Achado A11: Contabilização no percentual de 60% do FUNDEB destinado aos profissionais do magistério, de gastos com pessoal de apoio administrativo (tecnólogos).

169. Inicialmente, foi apontado que houve contabilização, no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério, de gastos com pessoal de apoio administrativo.

170. Segundo o relatório de auditoria, nas planilhas das folhas de pagamento, observaram-se vários pagamentos com recursos do FUNDEB (60%) a Técnicos Educacionais Nível 2, que, segundo a Lei Complementar Estadual n. 680/2012, não fariam parte da carreira de “profissional do magistério”. Portanto, não poderiam receber as parcelas oriundas do FUNDEB. O valor total dos pagamentos realizados apurado foi no montante de R\$ 363.145,65.

171. O responsável aduziu que, de acordo com a Resolução n. 01/2008, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, existem situações excepcionais em que os técnicos poderiam ser pagos com esse tipo de recurso, a saber:

[...]

Art. 7 Excepcionalmente, podem ser considerados docentes integrantes do magistério da Educação Básica, para efeito da destinação de recursos nos termos do artigo 22 da Lei n. 11.4941/2007:

I - na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental: os profissionais não habilitados, porém, autorizados a exercer a docência pelo órgão competente do respectivo sistema de ensino, em caráter precário e provisório;

II – nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio: **os graduados bacharéis e tecnólogos** que, na falta de licenciados, **recebem autorização do órgão competente** de cada sistema de ensino, em caráter precário e provisório, **para exercer a docência**;

III - no Ensino Médio integrado com a Educação Profissional Técnica de nível médio:

a) **os graduados bacharéis e tecnólogos** que, na falta de licenciados, **recebem autorização do órgão competente** de cada sistema, em caráter precário e provisório, **para exercer a docência** e aos quais se proporcione formação

pedagógica em serviço;

b) os profissionais experientes, não graduados, que forem devidamente autorizados a exercer a docência pelo órgão competente, em caráter precário e provisório, desde que preparados em serviço para esse magistério.

Art. 5º: Integra o magistério da Educação Básica, na modalidade de Educação Especial,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

para alunos com deficiência auditiva e da fala, além do licenciado, o docente Instrutor de LIBRAS Língua Brasileira de Sinais. (grifei)

172. Como visto, assiste razão ao defendente, haja vista a própria Resolução n. 01/2008, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, prever situações atípicas, em que os tecnólogos pudessem ser considerados docentes integrantes do magistério da educação básica. Considerando que os trabalhos realizados pela auditoria, acerca deste achado, não revelaram se esses técnicos se encontravam em exercício nas escolas, especificamente, há que se considerar que os fatos relatados não se sustentam sem esse elemento essencial.

173. Em razão do exposto, afasto a irregularidade (achado A11).

iv. Achado A12: Contabilização no percentual de 60% do FUNDEB destinado aos profissionais do magistério, de gastos com verbas remuneratórias (despesas com auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-saúde e auxílio-saúde condicional) sem o respectivo suporte normativo.

174. A análise inicial apontou que houve contabilização, no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério, de pagamentos de verbas remuneratórias com os recursos do FUNDEB sem o respectivo suporte normativo.

175. Conforme o relatório de auditoria, no período auditado, a SEDUC realizou despesas com recursos do FUNDEB (60%) de forma irregular. Ou seja, foram realizados pagamentos de verbas remuneratórias com os recursos do FUNDEB sem o respectivo suporte normativo, tais como despesas com auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-saúde e auxílio-saúde condicional. O valor total apurado foi de R\$ 29.113.753,48.

176. O senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro argumentou que a lei que regulamentava o FUNDEB não fazia distinção entre a natureza do pagamento, se remuneratório ou indenizatório, mas, tão somente, definindo-a como remuneração, conforme o art. 22, parágrafo único, I, da Lei Federal n. 11.949/2007, *verbis*:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

177. Assegurou que a cartilha de perguntas e respostas do FNDE fez essa distinção sem qualquer justificativa, e frisou que essa não seria a intenção expressa pela legislação vigente época.

178. Afirmou, ainda, que nem todos os professores são abrangidos pelo regime estatutário, sendo alguns deles regidos pela legislação trabalhista. Destarte, para estes, deveria ser aplicado o Decreto-Lei n. 5452/1943, que assim dispõe:

Art. 458. Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações in natura que a

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas.

179. Desta forma, de acordo com o responsável, sendo os profissionais celetistas, os auxílios-alimentação, transporte e saúde comporiam suas respectivas remunerações, uma vez que teriam natureza salarial.

180. Ao fim, colacionou alguns entendimentos de tribunais de contas estaduais, em que observam a necessidade de se verificar a distinção entre os vínculos empregatícios com o Estado, de modo que pudesse ser caracterizada eventual irregularidade. Frise-se que os entendimentos citados pelo defendente dizem respeito somente ao auxílio-alimentação.

181. De início, importa destacar que o Caderno de Perguntas e Respostas do Ministério da Educação proíbe, expressamente, o custeio com a fração dos 60% dos recursos do FUNDEB, de verbas tais como o auxílio-alimentação e o auxílio-transporte.

182. De fato, assiste razão ao defendente no que diz respeito às diferenças havidas entre os regimes estatutário e celetista. Como bem destacou o corpo técnico, em algumas situações, o auxílio-alimentação possui natureza salarial, e não indenizatória.

183. Contudo, a auditoria realizada não fez distinção entre os servidores celetistas e estatutários, de modo que as parcelas pagas pudessem ser claramente identificadas, dado a sua natureza, a partir do seu regimento legal. Assim, a análise restou prejudicada quanto aos valores, em razão da ausência de clareza da natureza das parcelas pagas e da não distinção dos profissionais estatutários dos celetistas.

184. A vista do exposto, os argumentos trazidos pelo senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro alteram parcialmente a situação encontrada, tendo em vista que a ausência de separação dos profissionais por vínculo obsta a apuração correta dos valores relativos ao auxílio-alimentação e ao auxílio-transporte indevidamente contabilizados no FUNDEB 60%. No entanto, com relação aos profissionais com vínculo efetivo, permanece a irregularidade.

185. Em razão impossibilidade de determinação dos valores, a unidade técnica pugnou pela manutenção dessa despesa no percentual apurado para o limite constitucional, porém com emissão de determinação ao atual gestor da SEDUC para que se abstenha de incorrer nesta irregularidade.

ii. Achado A13: Contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – FUNDEB 60% de gastos com profissionais servidores readaptados, que passaram a exercer atividades alheias ao magistério.

186. A análise preliminar apontou que houve contabilização, no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério, de pagamentos de verbas aos servidores readaptados, que passaram a exercer atividades alheias ao magistério.

187. De acordo com o relatório de auditoria, a Lei Federal n. 9.394/1996, artigo 71, inciso VI, dispõe que **não** constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, **quando em desvio de função ou em atividades alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino.**

188. Conforme muito bem esclareceu a unidade de controle externo:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

115. De igual modo a Lei Federal n. 11.494/2009, no artigo 22, estabelece que, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. A Cartilha do FUNDEB e SIOPE-Perguntas e Respostas Frequentes-2015, no item 2.18, complementa que **se o professor é readaptado para outras atividades que não sejam afetas aos profissionais do magistério (atividades técnico-administrativas, por exemplo), mas continua exercendo suas funções em escola da educação básica pública, sua remuneração poderá ser paga com recursos do FUNDEB, porém com a parcela dos 40%.** (grifei)

189. Para proceder a esta verificação, o corpo técnico solicitou da SEDUC, por meio do ofício n. 01/2017-ACE³⁰, relação de todos os servidores redirecionados, readaptados e transferidos. Não sobreveio resposta.

190. Destarte, foram selecionadas 10 escolas estaduais, localizadas em Porto Velho, de diversos setores da cidade, para inspeção documental. Cada escola apresentou relação dos professores readaptados, contendo o período de readaptação e o setor em que passou a exercer a atividade.

191. O confronto da relação com o relatório extraído das folhas de pagamento da SEDUC/RO de 2017, relativamente aos meses de janeiro a junho, evidenciou uma série de servidores que mesmo sendo readaptados para exercerem atividades alheias ao magistério (como p. ex. Coordenador de Sala de “Multimeios”, Coordenador de Projeto Contra Drogas, Coordenador de Projeto de Leitura em Biblioteca e Agente de Laboratório de Informática), continuaram recebendo pagamentos de remuneração com recursos do FUNDEB 60%.

192. O responsável sustentou em suas alegações de defesa que todas as atividades citadas na auditoria fazem parte daquelas inseridas no inciso II do art. 22 da Lei Federal n. 11.949/2007.

193. Para o defendente, as funções apontadas na auditoria seriam atribuições que, por sua natureza, demandariam atuação direta junto aos alunos, mediante intervenção de natureza pedagógica e condução do processo ensino-aprendizagem.

194. Com relação à atuação em laboratório de informática, mencionou o Manual de Perguntas e Respostas sobre gestão municipal, emitido por este Tribunal em 2017, fazendo a seguinte referência:

9) Os recursos do Fundeb podem ser utilizados para pagamento de professores de educação física, língua estrangeira, artes e informática?

Sim, entre tanto, é preciso tomar muito cuidado, desde que seja na atuação prioritária do Município e que essas atividades integrem as atividades escolares, desenvolvidas de acordo com as diretrizes e parâmetros curriculares do respectivo sistema de ensino e com propostas político-pedagógicas das escolas, como parte de um conjunto de ações educativas que compõem o processo ensino-aprendizagem, trabalhado no interior dessas escolas.

195. Concluiu argumentando que a função da Gerência de Lotação é informar mensalmente à Gerência da Folha de Pagamento as lotações de todos os servidores, não podendo, eventuais divergências no enquadramento errôneo de servidores em funções administrativas, ser atribuídas ou esclarecidas pelo defendente.

196. Conforme regulamentou a Lei Federal n. 11.494/2007 (vigente à época), em seu artigo

³⁰ Proc. n. 5076/17 (apenso), ID 609134, p. 45/46.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

22, somente os profissionais do magistério que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência podem ser remunerados pelos 60% do FUNDEB.

197. Como demonstrado pelo controle externo as atividades apontadas no achado A13 não são de docência. Restaria saber se essas atividades se enquadrariam como suporte pedagógico direto ao exercício da docência, para fazer jus à remuneração com 60% do FUNDEB.

198. Importante ressaltar que de acordo com a Resolução n. 01/2008 do Conselho Nacional de Educação (CNE), somente se considera suporte pedagógico direto na atividade da docência, para receberem pelos 60% do FUNDEB, os profissionais licenciados em pedagogia, ou formados em nível de pós-graduação e os docentes designados nos termos da lei.

199. De acordo com decisão recente do Tribunal de Contas da União inexistente definição precisa do que seja atividade de apoio pedagógico direto à atividade de docência. Veja-se:

33. No que pese as orientações fornecidas pelo FNDE, assim como pela definição exposta pela Resolução CNE 01/2008, **a explicação do que pode ser considerado profissionais do magistério que dão suporte pedagógico não é elencada de forma taxativa pelos normativos, pois eles apenas oferecem de forma exemplificativa quais atividades seriam essas:** direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Observa-se, assim, certo grau de subjetividade para enquadramento das situações. Apesar disso, a Resolução CNE 01/2008 determina como condição a licenciatura em pedagogia, o nível de pós-graduação ou os designados pela legislação.

34. Para esmiuçar essa questão, destacamos os trechos de duas consultas realizadas no âmbito do TCE-MG:

Feito este breve registro, passo à análise do primeiro questionamento da consulente, que indaga: “quais as funções práticas desempenhadas pelos professores que exercem as funções de coordenação e assessoramento pedagógico?”

(...) Dos incisos de seu art. 13 [da Lei 9.394/1996] é possível extrair alguns exemplos do que são estas ‘funções de coordenação e assessoramento pedagógico’, como a função de participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (inciso I) , a de elaborar e cumprir plano de trabalho segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (inciso II) , a de estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento (inciso IV) e a de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional (inciso V, *in fine*) .

São, portanto, tarefas ligadas à ciência da educação e aos métodos de ensino, que é a essência da pedagogia.

Para além destes exemplos, porém, não vislumbro como elencar taxativamente quais são, na prática, essas funções, na medida em que coordenar e assessorar envolvem um universo infindável de atribuições.

Quanto ao primeiro questionamento, portanto, não é possível esgotar o rol de atribuições do professor que atua como coordenador ou assessor pedagógico, sendo o bastante dizer — a título exemplificativo — que dentre estas atribuições encontram-se práticas escolares voltadas para a elaboração, análise e desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, de forma a buscar sempre a máxima efetividade dos métodos de transmissão de conhecimento.

Com relação ao segundo questionamento, por meio do qual se indaga se ‘a função do magistério se limita apenas aos professores em sala de aula e aos que exercem função de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

direção, coordenação e assessoramento pedagógico ou é mais abrangente’,

(...) respondo (...) no sentido de que as funções de magistério não se limitam àquelas exercidas dentro da sala de aula, pois abrangem também a preparação de aulas, correção de provas e atendimento de pais e alunos, bem como aquelas inerentes à direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que exercidas por professores e dentro do ambiente escolar. (Consulta 880.540, de 12/12/2012).

Também, pelos mesmos fundamentos, é inadmissível a utilização do percentual mínimo para o pagamento de professores que estejam afastados das atribuições do magistério, por razões de direito ou de fato, como ocorre, por exemplo, quando o professor está cedido a outro órgão da Administração Pública ou é requisitado não apenas para o dia da eleição ou apuração de votos mas para trabalhar, efetivamente, na Justiça Eleitoral ou, ainda, que, por motivo de saúde, esteja exercendo outro cargo ou função na Administração Pública não inerente às funções de Magistério definidas pela LDB (Consulta 686.882, de 16/3/2005).

(TCU. Acórdão n. 349/2020-Plenário. Processo n. 033.995/2017-6)

200. Chamado a prestar esclarecimentos, o defendente não conseguiu comprovar que as atividades sejam de apoio pedagógico direto à atividade de docência.

201. Ainda que a atividade seja desenvolvida no ambiente escolar e que ocorra a interação profissional-aluno, há que se caracterizar o apoio pedagógico direto à atividade de docência para se remunerar com a parcela dos 60% do FUNDEB. Os demais profissionais que atuam na educação poderão ser remunerados com recursos do FUNDEB, pela parcela dos 40%.

202. Assim, permanece a irregularidade (achado A13).

203. Necessário salientar, ainda, que o corpo instrutivo ao analisar a aplicação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério – FUNDEB, procedeu à glosa dos valores pagos em atividade alheia ao FUNDEB (60%) no montante de R\$ 618.723,60, conforme se verifica na tabela à p. 15, item 3.2 deste voto.

ii. Achado A14: Pagamento de servidores cedidos com ônus sem comprovação da restituição dos salários pagos.

204. Inicialmente foi apontado que a remuneração paga com recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) não se destinou apenas a profissionais da educação em efetivo exercício dos ensinos fundamental e médio.

205. Solicitou-se da SEDUC o quadro de lotação de todos os seus servidores, contendo nome do servidor, matrícula, CPF, cargo e Unidade de Trabalho em que exercia suas atividades e, em resposta, fora encaminhada planilha³¹ na qual constam sete servidores nessa situação. Então, solicitou-se os comprovantes dos pagamentos dos reembolsos das remunerações dos mencionados servidores, o que não foi atendido pela SEDUC.

206. O defendente alegou, em síntese, que a ausência de envio de comprovantes de ressarcimento por parte da SEDUC não pode ser a causa para o responsabilizar. Argumentou que o

³¹ Planilha denominada “Relação dos Servidores da SEDUC Cedidos para Outros Órgãos/Secretarias em 2017 com Ônus para a SEDUC e mediante Reembolso do Órgão Cessionário ao Órgão Cedente”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

expediente recebido foi devidamente despachado aos setores competentes para que se procedesse à apresentação das informações a esta Corte; que a solicitação poderia ter sido atendida pela Gerência da Folha de Pagamento ou pelo Financeiro, e que essa atribuição fugia de sua competência.

207. Aduziu, ainda, que enquanto ocupante do cargo de Secretário Adjunto chegou ao seu conhecimento que, embora com atraso, as despesas estariam sendo ressarcidas, conforme alguns comprovantes emitidos pela Gerência de Folha de Pagamento.

208. A unidade técnica especializada ao analisar a defesa apresentada entendeu que o apontamento restou prejudicado, conforme se verifica:

135. Ocorre que a culpabilidade dos agentes pelo achado sob análise foi atribuída diante da ausência das informações apresentadas pela secretaria, dessa forma, não há elementos para concluir o achado. A ausência de apresentação de documentos para o auditor seria fato típico para aplicação de multa pelo TCE, porém em procedimento específico, e não no processo de contas.

136. Por fim, concluímos que restou prejudicado o apontamento, e que a ausência de informações dificulta, inclusive, o exercício do contraditório e da ampla defesa.

209. Destarte, ante a ausência de informações, o que dificulta o exercício do contraditório e da ampla defesa, acolho o opinativo técnico, quanto a este quesito, para desconsiderar o achado A14.

ii. Achado A15: Pagamento de remuneração com recursos do FUNDEB (60%) a profissionais do magistério licenciados por razões médicas com suporte em documentação irregular por se encontrarem exercendo atividades em outras organizações (privadas).

210. Foi apontado, preliminarmente, pagamento de remuneração com recursos do FUNDEB (60%) a profissionais do magistério licenciados por razões médicas com suporte em documentação irregular, tendo em vista que se encontravam exercendo atividades em outras organizações.

211. O senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro, em suas justificativas de defesa aduziu que a lei regulamentadora do FUNDEB, bem como a cartilha informativa de 2015, não proíbem que os servidores afastados, por razões médicas, permaneçam enquadrados na parcela não inferior a 60%.

212. Ademais, alegou que o achado foi delimitado sob a conclusão de que os servidores estavam afastados, fundamentando-se em uma documentação irregular, haja vista estarem em efetivo exercício noutras organizações. Contudo, a verificação da validade dessas informações não seria da SEDUC, uma vez que a análise desse tipo de documentação compete ao Centro de Perícias Médicas do Estado, ao qual compete, exclusivamente, a emissão de laudo.

213. Finalizou sua justificativa de defesa, sustentando que as informações apresentadas na Junta Médica são de inteira responsabilidade do servidor licenciado, cuja concessão do laudo é encargo do Centro de Perícias Médicas do Estado.

214. Assiste razão ao defendente. De fato, os processos administrativos devem estar fundamentados em documentos válidos, nos quais se presumem a sua boa-fé. Dessa maneira, tendo os afastamentos dos servidores sido fundamentados por laudos emitidos por órgão oficial, não pode a SEDUC ser responsabilizada por eventual fraude cometida pelo servidor.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

215. Em razão do exposto, afasto a irregularidade do achado A15.

ii. Achado A16: Pagamento de remuneração com recursos do FUNDEB (60%) a profissionais do magistério licenciados por razões médicas com suporte em documentação irregular por se encontrarem exercendo atividades em outros entes públicos.

216. O exame preliminar apontou pagamento de remuneração com recursos do FUNDEB, na parcela não inferior a 60%, a profissionais do magistério licenciados por razões médicas com suporte em documentação irregular, tendo em vista que se encontravam exercendo atividades em municípios.

217. O responsável, em suas alegações de defesa, ratificou as justificativas apresentadas no item anterior, no que diz respeito à responsabilidade acerca das informações apresentadas à junta médica, devendo os próprios servidores serem responsabilizados por eventual informação falsa.

218. Pontuou que compete a SEDUC a instauração de sindicância administrativa, a fim de efetivar a reparação de possível dano ao erário.

219. Finalizou suas razões de justificativas aduzido que, apesar do achado se fundamentar em “documentação irregular”, não é caso, uma vez que o processo administrativo foi pautado em laudo regularmente emitido pelo Centro de Perícias do Estado de Rondônia.

220. Conforme analisado no item anterior, os processos administrativos devem estar fundamentados em documentos válidos, nos quais se presume a sua boa-fé. Dessa maneira, tendo os afastamentos dos servidores sido fundamentados por laudos emitidos por órgão oficial, não pode a SEDUC ser responsabilizada por eventual fraude cometida pelo servidor.

221. Assim, tenho pela elisão da impropriedade apontada (achado A16).

5 – MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

222. 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 deste Tribunal de Contas.

223. A unidade técnica analisou os três últimos acórdãos prolatados nas contas anuais da SEDUC, para verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas. Ressaltou que não foi possível avaliar a totalidade das determinações dos últimos três acórdãos, em razão da “ausência de elementos nos autos para concluir sobre a maior parte dos itens”.

224. O resultado dessa avaliação revelou descumprimento de determinação contida no acórdão AC1-TC 00128/13 (processo n. 1345/2008-TCER) relacionada a descontrole sobre os estoques, bens móveis e imóveis (**achado A6**).

225. Chamado a prestar esclarecimentos o responsável argumentou que o exercício de 2017 tratava-se do primeiro ano de sua gestão, não podendo se falar em reincidência.

226. Não se trata de reincidência da conduta, e sim de impropriedades que, reiteradamente, têm sido motivo de destaque nas fiscalizações empreendidas por esta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

227. Conforme bem elucidou a equipe técnica, não se pode ignorar o princípio da continuidade da administração, que “*é transcendente a uma ou outra gestão, ou seja, gestores vêm e vão posto que é transitório, a instituição fica, posto que é perene*”.

228. Não há, portanto, que se falar em pessoalidade, tendo em vista que o objetivo das determinações é impor ao órgão jurisdicionado a adoção de providências com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidades ou impedir seus efeitos. A Administração deve dar cumprimento, por meio de seu gestor, às determinações a ela expedidas.

229. Não restou demonstrada qualquer providência no sentido de dar cumprimento ao acórdão AC1-TC 00128/13. Portanto, remanesce a irregularidade relativa ao achado A6.

230. Quanto ao apontamento técnico consignado nos relatórios acostados aos IDs 1025218 e 1032971 de descumprimento do acórdão AC1-TC 01466/17 (processo n. 1218/2012-TCER) deixo de acolhê-lo, uma vez que foi oportunizado ao responsável para apresentar defesa tão somente com relação ao descumprimento do acórdão AC1-TC 00128/13, conforme apontado pelo próprio corpo instrutivo em seu relatório ID 894482 (achado A6) e na decisão em definição de responsabilidade DM-00094/20-GCJEPPM (ID 898604).

231. Por fim, com relação às determinações contidas no acórdão AC2-TC 00604/19 exarado na prestação de contas de 2016 (processo n. 1073/2017-TCER) a SEDUC encontra-se dentro do prazo de atendimento, uma vez que o referido *decisum* transitou em julgado³² em 26/11/2019, ou seja, após exercício ora em exame.

6 – CONTROLE INTERNO

232. O órgão de controle interno da SEDUC encaminhou Relatório de Fiscalização e Auditoria, referente aos 2º e 3º quadrimestres e o relatório anual do exercício de 2017³³ 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 – PAAI³⁴.

233. 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.

234. Quanto aos achados relatados, destaco 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; des controle patrimonial (bens de consumo, moveis e imóveis) e ausências de inventários do almoxarifados, dos bens móveis e imóveis.

³² Conforme Certidão de trânsito em julgado ID 841784 acostada aos autos de n. 1073/2017-TCER.

³³ Documentos ns. 12536/17, 1106/18 e 3947/18.

³⁴ Documento n. 1276/19.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

235. Contudo, 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.

236. Por sua vez, a Controladoria Geral do Estado informou 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.

7 – RESPONSABILIDADES DOS AGENTES

237. Durante a instrução destes autos foram elencados como responsáveis, além do Secretário de Estado da Educação, o Secretário Adjunto da SEDUC, o contador, o Gerente de Almoxarifado e Patrimônio e as Coordenadoras de Recursos Humanos (no período de 1/1/2017 a 4/2/2017 e 8/2/2017 a 30/6/2017).

238. O derradeiro relatório técnico (ID 1032971) concluiu pela manutenção de responsabilidade tão somente ao Secretário de Estado da Educação do exercício de 2017, Florisvaldo Alves da Silva, ao argumento de ser ele o titular da unidade e responsável pelas contas anuais.

239. Salientou que nas presentes contas não se vislumbrou evidências de dano ao erário nas situações de irregularidades constatadas e associadas aos demais responsabilizados nos autos.

240. O *Parquet* de Contas, ao se manifestar, discordou da unidade de controle externo e destacou que o entendimento técnico não tem coerência e harmonia jurídica com as manifestações precedentes nestes autos, que, inclusive, trazem elementos hábeis a demonstrar o necessário nexo causal entre as condutas e as impropriedades identificadas.

241. Nos dizeres do MPC com os quais anuo:

Pontuo, desde logo, que não acompanho, neste ponto, com as vênias de costume, a derradeira análise do Controle Externo e o faço pelas razões que passo a alinhar.

No que tange ao afastamento da responsabilidade do Senhor Etel de Souza Junior, não me parece razoável excluir a responsabilidade daquele que é responsável direto pela elaboração de diversas peças dentro das contas prestadas, a exemplo do Anexo TC-16 e dos documentos contábeis contendo divergências. Ora, na qualidade de Contador é o responsável tanto pela elaboração quanto pela inserção de todos os relatórios e documentos relacionados às demonstrações contábeis do Órgão interessado, inclusive o próprio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia tem sedimentado que somente o contador, e não o gestor, é responsável pela fidedignidade das demonstrações contábeis.

Vale ressaltar que as ‘notas explicativas’ também são privativas também do contador, uma vez que elas são parte integrante das demonstrações contábeis, e tem a função de estabelecer maior transparência nas informações contidas naqueles documentos. Ademais, o contador deve elaborar as informações contábeis por meio de notas explicativas, com clareza, retratando adequadamente todos os aspectos significativos da situação patrimonial e financeira do órgão, sobretudo, de forma a possibilitar a tomada de decisões por parte dos usuários externos da ciência contábil, no caso o gestor público, que, por vezes, não têm conhecimentos técnicos para aferir, isoladamente, os negócios geridos no órgão em um determinado período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Sob essa ótica, de minha parte, considero razoável a manutenção do Sr. Etel de Souza Junior, na qualidade de contador, no polo passivo dos autos, por conta dos achados 11 de auditoria A1, A2 e A3 constantes do relatório técnico de ID 813622.

Na mesma intensidade, **discordo do opinativo técnico quanto ao afastamento da responsabilidade do senhor Valdenir da Silva – Gerente de Almoxarifado e Patrimônio, pelo descontrole patrimonial dos bens de consumo (bens móveis e imóveis) do órgão interessado**, tendo em vista que foi omissivo ao não realizar os inventários dos referidos bens, procedimento mínimo para a gestão daquele patrimônio, o que, repise-se, inclusive, foi requerido sucessivas vezes pelo Controle Interno da SEDUC, conforme registros nos relatórios referentes aos 2º e 3º quadrimestre de 2017 (ID 663619), bem como no Relatório Anual, levando, assim, ao comprometimento daquela gestão.

Nessa esteira, o controle externo, na análise inicial apurou, *in verbis*:

“A4. Descontrole patrimonial dos bens de consumo, bens móveis e bens imóveis

Situação encontrada:

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 ser adotada pela SEDUC a fim de promover um controle efetivo do patrimônio, o que denota descontrole patrimonial, aliado as inconsistências das informações contábeis relativas aos saldos respectivos constantes do achado A3, “c”, “d” e “e”. Por oportuno registrar que o descontrole patrimonial verificado no âmbito da Secretaria Estadual de Educação é recorrente, com a mídia noticiando o desaparecimento de bens, aliado as constantes 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). Destaca-se que essa situação aliada as demais irregularidades apontadas são suficientes para o julgamento irregular da prestação de contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n. 154/96.”

De tal modo, não é crível, neste momento, o afastamento de qualquer responsabilidade inicialmente atribuída ao Sr. Valdenir da Silva, eis que, na qualidade de Gerente de Almoxarifado e Patrimônio, contribuiu diretamente para o descontrole patrimonial daquela Secretaria e o consequente comprometimento de sua gestão. Ora, agrava ainda mais a situação jurídica (culpabilidade) do jurisdicionado, o fato de as falhas no controle interno, ora apontadas, terem sido objeto de recomendações e determinações da Corte de Contas³⁵ para a doação de providências, as quais não foram acatadas, levando-se à perpetuação do estado de desgoverno detectado.

A esse respeito, aliás, merece atenção o art. 28³⁶ do Regimento Interno da SEDUC (Decreto n. 23.444/2018), que traduz as atribuições da Gerência de Almoxarifado e Patrimônio, dentre as quais se pode notar a coordenação, o acompanhamento e a avaliação das ações para a gestão, conservação e inventário dos bens daquela unidade. Em termos simples, toda a confecção do acervo imobiliário da secretaria.

³⁵ v. Processo n. 1073/2017.

³⁶ Art. 28. À Gerência de Almoxarifado e Patrimônio compete coordenar, acompanhar e avaliar as ações para a gestão, conservação e inventário dos bens, equipamentos, edifícios e instalações pertencentes à Instituição ou que lhe estão afetos; realizar os pedidos de compras do material de consumo e de bens no âmbito da Secretaria; e, ainda, garantir o uso dos sistemas informatizados oficiais para o controle, registro de entrada, saída e baixa de materiais de consumo e bens no âmbito da SEDUC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Portanto, à luz dos argumentos fáticos- jurídicos expostos, **divergindo do derradeiro opinativo técnico**, não se pode olvidar que o Gerente de Almoxarifado e Patrimônio da SEDUC, ao exercer a função de controle dos bens patrimoniais, compartilha, com o seu gestor, no caso o então Secretário de Estado da Educação, Florisvaldo Alves da Silva, que atua em supervisão e monitoramento, da responsabilidade de garantir o controle e salvaguardar todo o acervo patrimonial daquele órgão.

242. Nesse quesito corroboro as conclusões acima transcritas do *Parquet* de Contas. Como visto, nada obstante a obrigação de prestar contas seja dos gestores, não se pode atribuir tão somente a eles a responsabilidade por toda e qualquer atividade exercida pelos demais agentes da entidade, assim como pelas falhas e irregularidades havidas.

243. Apenas no que se refere à responsabilização do Secretário Adjunto, Márcio Antônio Felix Ribeiro discordo do posicionamento do órgão ministerial. Explico.

244. Com relação à responsabilização do senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro o MPC entendeu que deveria ser excluída, uma vez que as irregularidades não teriam sido praticadas pelo secretário adjunto.

245. Ocorre que, conforme minuciosamente exposto neste voto quando do exame das alegações preliminares apresentadas pelos agentes (item 4 do voto, parágrafo 69 e seguintes), a responsabilização do senhor Márcio decorre de sua atuação como gestor substituto (secretário adjunto) e não na condição de técnico que executou as ações auditadas, tanto que a responsabilização se deu em conjunto com os responsáveis técnicos.

246. Logo, entendo que as responsabilizações devem ser mantidas, inclusive a do secretário adjunto. Afasta-se, tão somente a responsabilização das senhoras Rita de Cássia Ramalho Rocha e Mirlen Grazielle Gomes de Almeida, uma vez que comprovaram, em alegações preliminares, ilegitimidade passiva (conforme exposto no item 4 do voto, parágrafo 55 e seguintes).

8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

247. Consoante registrado na parte inaugural deste voto, os atos praticados pela administração da SEDUC foram objeto de auditoria realizada por esta Corte, com o fito de fiscalizar as despesas realizadas com pessoal da educação básica, constituindo os autos de n. 5076/17/TCE-RO, apensos a estes.

248. Portanto, a análise da presente prestação de contas abrangeu, além do exame dos documentos encaminhados a título de prestação de contas, as evidências constatadas na auditoria e consolidadas nestas contas.

249. No que concerne à situação orçamentária verificou-se déficit no valor de R\$ 25.241.222,05. Contudo, a SEDUC possuía superávit financeiro do exercício anterior em valor³⁷ suficiente para lastrear o déficit apresentado. Destarte, não obstante o resultado orçamentário deficitário evidenciado no exercício, este não resultou em desequilíbrio econômico-financeiro.

³⁷ Na ordem de R\$ 44.746.846,42, conforme se extraiu do processo n. 1073/17/TCE-RO.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

250. Por sua vez, os resultados financeiro e patrimonial foram positivos nos montantes de R\$ 41.507.048,50 e R\$ 92.568.096,04³⁸, respectivamente. Assim, contata-se que houve equilíbrio das contas (§ 1º do art. 1º da LRF).

251. Como visto, foi observado o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação, uma vez que da receita total resultante de impostos e transferências (R\$ 5.371.726.903,14) fora aplicado 26,05% na MDE (R\$ 1.399.499.927,83); e das receitas apropriadas ao FUNDEB (R\$ 716.539.433,37) fora aplicado na valorização do magistério o montante de R\$ 525.079.636,26, o equivalente a 73,27%.

252. Com relação a execução dos programas estabelecidos no PPA, o corpo instrutivo aduziu que os programas analisados não foram objeto de acompanhamento pelo Tribunal ao longo do exercício. Também, informou que suas análises se basearam nos números produzidos pelo Sistema de Planejamento Governamental (SIPLAG), os quais não foram validados pela unidade instrutiva em razão da falta de acompanhamento e fiscalização operacional.

253. Ao final da instrução processual concluiu-se que os demonstrativos contábeis não expressam, de forma clara e objetiva, o patrimônio da SEDUC, em razão da materialidade das distorções apresentadas nas informações do Balanço Patrimonial e Demonstração do Fluxo de Caixa.

254. Restou demonstrado descontrole patrimonial dos bens de consumo, bens móveis e bens imóveis, decorrente de ausência ou fragilidades nos controles internos da secretaria.

255. Demais disso, conforme exposto minuciosamente no voto, verificou-se falhas nos controles administrativos relacionados à demonstração da aplicação dos recursos da Educação, objeto da auditoria no processo 5076/17/TCE-RO.

256. Importante destacar que os efeitos nos índices (MDE e FUNDEB) não foram significativos, porém demonstram fragilidade na estrutura de controle da unidade e, por consequência, representam riscos de descumprimentos futuros da legislação.

257. Destarte, visando assegurar e promover o cumprimento do dever de *accountability*, é necessária a emissão de determinação ao atual responsável pela Secretaria de Estado da Educação, para que adote providências visando estruturar as rotinas de controles internos relacionadas ao acompanhamento e comprovação da aplicação dos recursos da Educação (MDE e FUNDEB).

258. As manifestações tanto da Secretaria de Controle Externo quanto do *Parquet* de Contas foram pela irregularidade das contas, com sugestões de determinações, as quais ratifico.

259. Ante o exposto e tudo mais que dos autos consta, acolhendo parcialmente os opinativos ministerial (ID 1062124) e técnico (ID 1032971), divergindo apenas quanto a responsabilização de alguns agentes e com relação a manutenção de algumas irregularidades, submeto a esta egrégia Câmara o seguinte voto:

I – Julgar IRREGULAR, nos termos do inciso III, alínea “b”, do art. 16 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, a prestação de contas da Secretaria de Estado da Educação, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade Florisvaldo Alves da Silva (CPF n. 661.736.121-00) e Márcio Antônio Felix Ribeiro (CPF n. 289.643.222-15), na condição de Secretário de Estado da Educação e

³⁸ Superávit do exercício.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretário Adjunto no período de no período de 01/01 a 30/06/2017, respectivamente, em razão da prática das seguintes irregularidades:

De responsabilidade do senhor FLORISVALDO ALVES DA SILVA (CPF n. 661.736.121-00) solidariamente com ETEL DE SOUZA JUNIOR (CPF n. 935.707.838-04), respectivamente Secretário de Estado da Educação e Contador

a) ausência do Inventário de Bens Imóveis (Anexo TC-16), em infringência ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c o art. 96 da Lei Federal n. 4.320/1964 e art. 7º, II, alínea “f”, da Instrução Normativa n. 13/2004/TCE-RO;

b) ausência das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Aplicáveis ao Setor Público-DCASP, em infringência à Resolução CFC n. 1.132/08 c/c a Portaria STN n. 437/2012;

c) inconsistência das informações contábeis, em razão de i) 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; ii) divergência de R\$ 37.865.800,18 entre o saldo do Estoque demonstrado no Balanço Patrimonial e o saldo do Inventário do Almoxarifado; iii) divergência de R\$ 350.463.509,63 entre o saldo da conta Imobilizado – Bens Móveis e o saldo do Inventário dos Bens Móveis; e iv) 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), em infringência em infringência aos arts. 85, 87, 89, 94, 95 e 96 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o Item 4, alíneas “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC n. 1.132/2008;

De responsabilidade do senhor FLORISVALDO ALVES DA SILVA (CPF n. 661.736.121-00) solidariamente com VALDENIR DA SILVA (CPF n. 403.946.701-91), respectivamente Secretário de Estado da Educação e Gerente de Almoxarifado e Patrimônio da SEDUC:

d) des controle patrimonial dos bens de consumo, bens móveis e bens imóveis, em infringência ao art. 37 (Princípios da Legalidade, Moralidade e Eficiência), da Constituição Federal c/c os arts. 85, 89, 94, 95, 96 e 101 da Lei Federal n. 4.320/1964 e art. 7º, III, alínea “d”, da Instrução Normativa n. 13/2004/TCE-RO;

De responsabilidade do senhor FLORISVALDO ALVES DA SILVA (CPF n. 661.736.121-00), Secretário de Estado da Educação:

e) descumprimento ao item VIII do acórdão AC1-TC 00128/13, processo n. 1345/2008-TCER, em razão de reincidência relativa a inconsistências nos saldos das contas Material de Consumo, Bens Móveis e Bens Imóveis, ausência de inventário e des controle patrimonial, em infringência ao art. 37 (Princípios da Legalidade, Moralidade e Eficiência) c/c os arts. 85, 89, 95, 96 e 101 da Lei Federal n. 4.320/1964 e ao item VIII do acórdão AC1-TC 00128/13, proferido nos autos do processo 1345/2008-TCER;

De responsabilidade do senhor MÁRCIO ANTÔNIO FELIX RIBEIRO (CPF n. 289.643.222-15), Secretário Adjunto da SEDUC, no período de 01/01 a 30/06/2017

f) contabilização como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE de gasto com profissionais da educação em desvio ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (cedidos), em infringência à Lei Federal n. 9.394/1996, art. 71, VI;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

g) contabilização no percentual de 60% do FUNDEB destinado para profissionais do magistério, de gastos com profissionais em desvio de função, que exercem funções administrativas e de apoio, em infringência à Lei Federal n. 9.394/1996, art. 71, VI; c/c a Lei Federal n. 11.494/2007, art. 22;

h) contabilização no percentual de 60% do FUNDEB destinado aos profissionais do magistério com vínculo efetivo, de gastos com verbas remuneratórias (despesas com auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-saúde e auxílio- saúde condicional) sem o respectivo suporte normativo, em descumprimento à Lei Federal n. 11.494/2006, art. 22, parágrafo único, inciso I c/c a Cartilha FUNDEB SIOPE-Perguntas e Respostas Frequentes-2015, item 2.1;

i) contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – FUNDEB 60% de gastos com profissionais servidores readaptados, que passaram a exercer atividades alheias ao magistério, em infringência à Lei Federal n. 9.394/1996, art. 71, VI c/c a Lei Federal n. 11.494/2006, art. 22, *caput* e Cartilha FUNDEB e SIOPE-Perguntas e Respostas Frequentes-2015, item 2.18;

II – Excluir a responsabilidade de Rita de Cássia Ramalho Rocha (CPF n. 649.347.564-34) e Mirlen Grazielle Gomes de Almeida (CPF n. 593.114.442-20), pelos fatos descritos no item IV da DM 0094/20-GCJEPPM (ID 898604), por ilegitimidade passiva;

III – Multar o senhor Florisvaldo Alves da Silva, nos termos do art. 55, inciso II da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o inciso II do art. 103 do Regimento Interno desta Corte de Contas, em R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), correspondente a 30% (trinta por cento) do valor estipulado no *caput* do artigo 55 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, pela prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em razão das irregularidades formais elencadas no item I, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” da decisão, devendo o valor da multa ser atualizado, caso o pagamento ocorra após o trânsito em julgado, nos termos do art. 104 do Regimento Interno deste Tribunal;

IV – Multar o senhor Márcio Antônio Felix Ribeiro, nos termos do art. 55, inciso II da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o inciso II do art. 103 do Regimento Interno desta Corte de Contas, em R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), correspondente a 30% (trinta por cento) do valor estipulado no *caput* do artigo 55 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, pela prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em razão das irregularidades formais elencadas no item I, alíneas “f”, “g”, “h” e “i” da decisão, devendo o valor da multa ser atualizado, caso o pagamento ocorra após o trânsito em julgado, nos termos do art. 104 do Regimento Interno deste Tribunal;

V – Multar o senhor Etel de Souza Junior, nos termos do art. 55, inciso II da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o inciso II do art. 103 do Regimento Interno desta Corte de Contas, em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), correspondente a 20% (vinte por cento) do valor estipulado no *caput* do artigo 55 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, pela prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em razão das irregularidades formais elencadas no item I, alíneas “a”, “b” e “c” da decisão, devendo o valor da multa ser atualizado, caso o pagamento ocorra após o trânsito em julgado, nos termos do art. 104 do Regimento Interno deste Tribunal;

VI – Multar o senhor Valdenir da Silva, nos termos do art. 55, inciso II da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o inciso II do art. 103 do Regimento Interno desta Corte de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Contas, em R\$ 3.750,00 (três mil, setecentos e cinquenta reais), correspondente a 15% (quinze por cento) do valor estipulado no *caput* do artigo 55 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, pela prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em razão da irregularidade formal elencada no item I, alínea “d” da decisão, devendo o valor da multa ser atualizado, caso o pagamento ocorra após o trânsito em julgado, nos termos do art. 104 do Regimento Interno deste Tribunal;

VII - Fixar o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação deste acórdão no Diário Oficial deste Tribunal de Contas, com supedâneo no art. 19, § 2º c/c o art. 31, III, “a” do Regimento Interno (com a redação dada pela Resolução n. 320/2020/TCE-RO) e no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, para que o valor das multas consignadas nos itens III, IV, V e VI desta decisão seja recolhido ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas – FDI/TCER, no Banco do Brasil, agência n. 2757-X, conta corrente n. 8358-5, nos termos do inciso III, do art. 3º, da Lei Complementar Estadual n. 194/97;

VIII – Determinar que, após transitado em julgado o acórdão sem o recolhimento das multas consignadas nesta decisão, que sejam os valores atualizados e iniciada a cobrança judicial, nos termos do inciso II do art. 27 e art. 56, ambos da Lei Complementar n. 154/96 c/c o inciso II do art. 36 do Regimento Interno desta Corte e o inciso III do art. 3º da Lei Complementar Estadual n. 194/1997;

IX – Determinar ao atual gestor da Secretaria de Estado da Educação, ou quem venha a substituir-lhe legalmente no cargo:

- a) a adoção das providências tendentes a aprimorar os procedimentos de *accountability* da SEDUC, conforme proposição da Unidade Técnica no relatório acostado ao ID 1032971, para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estruture as rotinas de controles internos relacionadas ao acompanhamento e comprovação da aplicação dos recursos da Educação (MDE e FUNDEB);
- b) nos próximos exercícios financeiros, 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;

X - Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que, por ocasião do exame das prestações de contas futuras da SEDUC, observe o cumprimento das determinações contidas nesta decisão;

XI - Determinar ao Departamento da 1ª Câmara que promova a notificação, na forma do art. 42 da Resolução n. 303/2019/TCE-RO, do atual Secretário de Estado da Educação, ou a quem lhe substituir legalmente, para ciência desta decisão e cumprimento;

XIII – Intimar os demais responsáveis, interessados e advogados, via DOeTCE, nos termos do art. 40 da Resolução n. 303/2019/TCE-RO;

XIII – Dar ciência ao MPC e à SGCE, na forma regimental; e;

XIV - Após a adoção das medidas cabíveis pela Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento da 1ª Câmara, arquivem-se os autos.

É como voto.

Sessão Virtual, 14 a 18 de março de 2022.



Fl. nº

Proc. nº 2529/18

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Conselheiro-Relator