



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

Origem: Secretaria de Estado da Educação - SEE  
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2016  
Responsáveis: Alessio Trindade de Barros (ex-Secretário)  
Advogados: Ana Cristina Costa Barreto (OAB/PB 12699)  
Rafael Maia Muniz da Cunha (OAB/PB 22475)  
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Governo do Estado. Administração Direta. Secretaria de Estado da Educação - SEE. Exercício financeiro de 2016. Irregularidade. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados vierem a interferir nas conclusões alcançadas.

### **ACÓRDÃO APL TC 586/2019**

#### **RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anuais advinda da Secretaria de Estado da Educação - SEE, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do Senhor ALESSIO TRINDADE DE BARROS (ex-Secretário).

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o Relatório PCA (fls. 2010/2087), de autoria do Auditor de Contas Públicas (ACP) Arlindo Fortunato da Silva, subscrito pela Chefe de Divisão ACP Érika Manuella de Andrade Campos e pelo Chefe de Departamento ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:

**1.** A Secretaria de Estado da Educação – SEE, assim denominada através da Lei 9.332/11, tem por finalidade:

- a)** coordenar e executar a política de governo nas áreas de educação e cultura;
- b)** apoiar a ação educativa em matéria doutrinária e de planejamento, a partir dos Planos Estadual de Educação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

- c) orientar e gerenciar o planejamento do ensino e as atividades gerais das instituições de ensino do Estado, inclusive com a efetivação de um processo de integração Escola x Comunidade;
- d) planejar e efetivar as ações pertinentes à execução do Censo Educacional, abrangendo: escolas, professores, turmas, alunos e materiais, dimensionando os recursos utilizados;
- e) gerenciar a repartição, a transferência e a aplicação de recursos destinados à educação;
- f) promover o desenvolvimento de estudos, objetivando a melhoria de desempenho do Sistema Estadual de Educação;
- g) gerenciar a infraestrutura administrativa e exercer a coordenação pedagógica das instituições educacionais de ensino no âmbito estadual;
- h) gerenciar a assistência aos estudantes carentes;
- i) integrar a atuação de instituições de ensino federais, estaduais e municipais; e
- j) gerenciar a educação especial e coordenar ações para a inserção no mercado de trabalho dos portadores de necessidades especiais.

2. A SEE possui 14 Gerências Regionais de Ensino - GREs distribuídas por todo o Estado, junto às quais estavam vinculadas em torno de 800 escolas estaduais, localizadas nos 223 Municípios paraibanos. As regionais possuem sede em João Pessoa, Guarabira, Campina Grande, Cuité, Monteiro, Patos, Itaporanga, Catolé do Rocha, Cajazeiras, Sousa, Princesa Isabel, Itabaiana, Pombal e Mamanguape, estando vinculadas ainda as seguintes entidades: Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência (FUNAD) e Fundação Casa do Estudante da Paraíba (FUNECAP).

3. O encaminhamento da prestação de contas foi realizado dentro do prazo legal, bem como o envio dos balancetes mensais.

4. De acordo com a Lei 10.633/16, a despesa fixada atualizada para o exercício de 2016 foi da ordem de R\$1.602.762.508,00, sendo R\$965.000,00 relativos às gerencias regionais que, a partir do exercício de 2012, tornaram-se unidades orçamentárias da Secretaria de Estado da Educação, dispondo de orçamentos individuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05106/17

5. Foram executadas despesas na cifra de R\$1.315.154.095,17;

6. As principais despesas, correspondendo a 97,15% do total empenhado, se comportaram, conforme quadro a seguir:

<b>DESPESAS POR AÇÃO - 2016</b>				
<b>Código</b>	<b>Ação</b>	<b>Orçada</b>	<b>Empenhada</b>	<b>Fontes de Recursos</b>
4974	Encargos com Pessoal Ativo do Magistério do Ensino Fundamental	646.359.889,00	506.115.493,47	103
4217	Encargos com Pessoal Ativo	56.295.810,00	243.065.852,51	103 e 112
2146	Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Médio	96.640.800,00	162.460.489,01	103, 112, 113 e 156
2297	Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental	63.398.240,00	125.976.938,69	103, 112, 113, 156 e 158
4976	Encargos com Pessoal Ativo do Magistério do Ensino Médio	120.155.000,00	79.881.116,28	103
4870	Pacto pelo Desenvolvimento Social da Educação	21.446.000,00	57.461.523,43	103 e 112
2770	Desenvolvimento e Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	28.142.000,00	26.832.585,22	103, 112, 113 e 156
2769	Apoio Técnico, Financeiro e Pedagógico na Educação Básica aos Municípios Paraíba	10.025.000,00	22.946.909,00	103 e 112
2758	Fornecimento de Alimentação Escolar	26.501.000,00	22.080.293,14	112 e 156
4216	Manutenção de Serviços Administrativos	26.041.500,00	19.103.511,03	112
2511	Desenvolvimento e Manutenção da Educação Profissional	10.200.000,00	16.467.453,16	112 e 156



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05106/17

7. Com relação às fontes de recursos as despesas se comportaram da seguinte forma:

Valor em R\$

Fonte	Descrição	2015		2016			
		Orçada	Empenhada	Orçada	Empenhada	AV (%)	AH (%)
10000	Recursos Ordinários	0,00	66.248,85	0,00	0,00	-	0,00
10300	Fundo de Manutenção e Des. da Educação Básica	893.517.300,00	858.640.558,71	967.584.949,00	977.586.695,35	74,33	1,03
11200	Recursos destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	201.008.700,00	176.034.666,85	182.104.237,00	249.856.856,07	19,00	37,21
11300	Cota Estadual do Salário Educação	23.032.000,00	13.648.352,53	32.191.000,00	35.520.551,07	2,70	10,34
15600	Rec. Conv. Órgãos Fed. – FNDE	48.537.000,00	38.683.419,86	68.138.221,00	51.989.338,08	3,95	-23,70
15800	Rec. Conv. Órgãos Fed. – Outros	369.000,00	373.866,19	213.728,00	200.654,60	0,02	-6,12
17900	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,00	0,00	0,00	0,00		
<b>Total</b>		<b>1.166.464.000,00</b>	<b>1.087.347.112,99</b>	<b>1.250.232.135,00</b>	<b>1.315.154.095,17</b>	<b>100,00</b>	<b>5,19</b>

Fonte: Sagres 2016.

Tabela - Despesas em Educação (subfunção X fonte de recursos) – 2016

Em R\$ Mil

DESCRIÇÃO	RECURSOS PRÓPRIOS	FUNDEB	FNDE	SALÁRIO EDUCAÇÃO	CONVÊNIO FEDERAL	OUTRAS FONTES	TOTAL	AV%
Ensino Fundamental	71.092.892	618.927.761	23.543.293	35.520.551	200.655	-	749.285.153	35,03
Ensino Médio	96.780.262	178.394.013	1.473.535	-	-	-	276.647.810	12,93
Ensino Superior	272.820.291	-	-	-	6.598.457	792.078	280.210.826	13,10
Educação de Jovens e Adultos	26.832.585	-	-	-	-	-	26.832.585	1,25
Educação Básica	3.496.803	27.028.020	139.924	-	-	-	30.664.747	1,43
Outras Subfunções	387.584.946	211.809.090	-	-	1.093.277	175.041.874	775.529.187	36,25
<b>TOTAL</b>	<b>858.607.779</b>	<b>1.036.158.884</b>	<b>25.156.752</b>	<b>35.520.551</b>	<b>7.892.389</b>	<b>175.833.952</b>	<b>2.139.170.307</b>	<b>100,00</b>
<b>PARTICIPAÇÃO%</b>	<b>40,14</b>	<b>48,44</b>	<b>1,18</b>	<b>1,66</b>	<b>0,37</b>	<b>8,22</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Relatório das Contas de Governo 2016 (Balanco Geral do Estado – 2016 / SAGRES 2016; Documento TC nº 27876/17).

\*Obs.: Órgão - UEPB 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05106/17

8. Tangente aos elementos de despesas temos a situação a seguir reproduzida:

Valor em R\$

DESPESAS POR ELEMENTO DE DESPESA - 2016				
Código	Descrição	Empenhada	Paga	AH %
09	Salário Família	1.534.923,51	1.534.923,51	0,00
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	701.137.947,96	688.719.143,94	- 1,77
13	Obrigações Patronais	126.389.590,79	121.875.442,40	- 3,57
14	Diárias - Civil	663.913,50	663.613,50	- 0,05
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	95.000,00	95.000,00	- 0,00
30	Material de Consumo	39.773.644,85	28.860.700,04	- 27,44
31	Premiações Culturais, Artísticas, Desportivas e Outras	24.864.524,35	10.123.467,55	- 59,29
32	Material de Distribuição Gratuita	137.980.775,68	50.432.161,48	- 63,45
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	17.581.959,07	17.106.555,07	- 2,70
37	Locoção de Mão-de-Obra	11.776.616,86	5.022.920,03	- 57,35
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	43.859.505,24	28.413.701,99	- 35,22
41	Contribuições	20.880.086,41	19.691.161,37	- 5,69
47	Obrigações Tributárias e Contributivas	6.015.967,83	3.983.983,13	- 33,78
51	Obras e Instalações	7.086.244,02	195.848,30	- 97,24
52	Equipamentos e Material Permanente	161.134.792,52	24.113.879,30	- 85,03
92	Despesas de Exercícios Anteriores	13.433.194,49	13.433.194,49	0,00
93	Indenizações e Restituições	945.408,09	800.933,76	- 15,28
<b>Total</b>		<b>1.315.154.095,17</b>	<b>1.015.066.629,86</b>	<b>- 22,82</b>

Fonte: Sagres 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05106/17

9. Com a movimentação extraorçamentária, adicionada à Cota Financeira SIAFI, os recursos totalizaram R\$1.749.898.776,67 e as despesas R\$1.392.280.338,60.

10. A movimentação de servidores se comportou da seguinte forma:

SITUAÇÃO	dez/16	dez/16	Diferença (B-A)
	A- Doc. TC /17	B - SAGRES	
Efetivo ativo	12.970	14.097	1.127
Comissionado	1.565	1.551	-14
Efetivo e Comissionado	548	608	60
Pro-Tempore	215	-	-
Prestador de Serviços	19.389	19.226	-163
Contratos Emergenciais	271	305	34
Requisitados	07	4	-3
Outros	01	0	-1
<b>TOTAL</b>	<b>34.966</b>	<b>35.791</b>	<b>825</b>

Fonte: Documento TC nº 83423/17 e SAGRES 2016

11. A Auditoria indicou divergências de informações entre o quantitativo de pessoal informado pela Secretaria de Estado de Educação durante inspeção “in loco” (Documento TC 83423/17) e o que está registrado no SAGRES, sendo: comissionado (14), efetivo ativo (1.127), efetivo e comissionado (60) e prestador de serviços (-163), contratos emergenciais (34), requisitados (3) e outros (1).

12. No exercício de 2016, se encontravam vigentes 366 acordos, sendo 365 convênios, 20 protocolos e 81 termos de cooperação, totalizando R\$160.200.116,91. Segundo registro no sistema de informação da Controladoria Geral do Estado, existiam 105 pendentes de apresentação da Prestação de Contas.

13. Conforme Anexo Eletrônico “Relação Contendo os Procedimentos Licitatórios Iniciados ou Executados no Exercício”, a Secretaria de Estado da Educação realizou as despesas conforme quadro abaixo:

COMPRAS	QUANTIDADE	Valor em R\$ 1,00
		VALOR
Sem modalidade	44	47.544.666,73
Adesão a Ata de Registro de Preços	14	88.055.572,43
Dispensa	01	111.600,00
Inexigibilidade	12	75.630.381,65
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>211.342.220,81</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05106/17

14. Quanto aos aspectos operacionais, após as diligências realizadas no mês de dezembro de 2017, o relatório revela, em resumo:

a) **As principais** metas físicas em geral e aquelas consignadas no orçamento democrático estão abaixo descritas:

METAS FÍSICAS – 2016			
AÇÃO	VALOR DA AÇÃO em R\$	META PROJETADA	META ALCANÇADA
Dinheiro Direto Na Escola	840.000,00	530	611
Construção e Instalação de Centros de Formação de Professores	28.027.221,00	6	1
Construção e Instalação de Escolas Técnicas		9	6
Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Médio	96.640.800,00	103.648	
Desenvolvimento e Manutenção da Educação Indígena	56.460.000,00	2.900	5.623
Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental	63.398.240,00	134.078	123.342
Expansão e Melhoria da Rede Física de Escolas Estaduais	8.920.000,00	16.109	
Desenvolvimento e Manutenção da Educação Profissional	10.200.000,00	6.083	6.811
Manutenção do Conselho Estadual da Educação	125.000,00	1	1
Educação em Direitos Humanos e Diversidade	961.000,00	4.451	1.205
Alimentação Escolar	26.501.000,00	304.406	8.303
Apoio Técnico-Pedagógico -Financeiro aos Municípios	10.025.000,00	44	
Desenvolvimento e Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	28.142.000,00	63.027	74.183
Encargos com Pessoal Ativo do Magistério do Ensino Fundamental			
Encargos com Pessoal Ativo do Magistério do Ensino Médio			
Desenvolvimento e Manutenção da Educação do Campo e Quilombola			
Correção de Distorção Idade-Série	2.846.000,00	5.000	
Auxílio Alimentação do Ensino Fundamental			
Auxílio Alimentação do Ensino Médio			
Desenvolvimento da Educação Infantil			
Pacto do Desenvolvimento Solidário	21.446.000,00	66	
Transporte Escolar	13.000.000,00	46.836	
Conservação, Reforma e Adaptação de Imóveis	24.500,00	Escola beneficiada	931
Manutenção de Serviços Administrativos	26.041.500,00	Serviços Administrativos mantidos.	Serviços Administrativos mantidos.
Encargos com Pessoal Ativo	56.295.810,00	Encargos pagos.	Encargos pagos.
Serviços de Informatização	3.015.000,00	Serviços técnicos informatizados	Serviços técnicos informatizados
Vale Refeição/Alimentação e Auxílio Alimentação	500,00	Vale Refeição/Alimentação e Auxílio Alimentação	Vale Refeição/Alimentação e Auxílio Alimentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05106/17

b) Quantidade de matrículas em todas as etapas de ensino entre 2015/2016:

MATRÍCULAS DE 2016 – POR REDE E ETAPA DE ENSINO								
Rede / Etapa	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	EJA (presencial e semi-presencial)	Educação Especial	Total	AV (%)
Estadual	182	121.819	108.408	5.144	67.534	3.381	306.468	28,91
Federal	196	103	145	7.928	123	123	8.618	0,81
Municipal	98.561	325.526	649	716	57.828	12644	495.924	46,78
Privada	44.806	115.499	22.396	6.129	58.689	1.610	249.129	23,50
<b>Total</b>	<b>143.745</b>	<b>562.947</b>	<b>131.598</b>	<b>19.917</b>	<b>184.174</b>	<b>17.758</b>	<b>1.060.139</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Site INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -

<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>

MATRÍCULAS DE 2015 – POR REDE E ETAPA DE ENSINO								
Rede / Etapa	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	EJA (presencial e semi-presencial)	Educação Especial	Total	AV (%)
Estadual	142	123.339	106.642	8.018	61.967	2.691	302.799	29,35
Federal	222	99	4.171	8.171	367	131	13.161	1,27
Municipal	96.552	340.125	571	3.704	69.375	12.227	522.554	50,65
Privada	44.870	114.552	21.798	8.426	1.931	1.622	193.199	18,73
<b>Total</b>	<b>141.786</b>	<b>578.115</b>	<b>133.182</b>	<b>28.319</b>	<b>133.640</b>	<b>16.671</b>	<b>1.031.713</b>	<b>100</b>

Fonte: Site INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

As matrículas na Rede Estadual de ensino estão assim compostas:

Rede / Ano	2014 (A)	2015 (B)	2016 (C)	D = C - A	E = C / A (%)
Educação Infantil	173	142	182	9	105,20
Ensino Fundamental	131.475	123.339	121.819	-9656	92,66
Ensino Médio	109.731	106.642	108.408	-1323	98,79
Educação Profissional	1.042	8.018	5.144	4102	493,67
EJA	69.579	61.967	67.534	-2045	97,06
Educação Especial	3.904	2.691	3.381	-523	86,60
<b>Total</b>	<b>315.904</b>	<b>302.799</b>	<b>306.468</b>	<b>-9436</b>	<b>97,01</b>

Fonte: Site INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

Em consulta ao TRAMITA constam os seguintes processos de denúncia ou representação:

- a) Processo TC 15276/18 – Representação do Ministério Público de Contas sobre possíveis irregularidades no procedimento de inexigibilidade com o objetivo de contratação de empresa para fornecimento de material didático a serem distribuídos nas escolas do Estado da Paraíba no período de 2014 a 2016. Encontra-se em análise pelo Departamento Especial de Auditoria.
- b) Processo TC 01757/17 – Denúncia sobre possíveis acúmulos de cargos na Secretaria de Estado da Educação durante o exercício de 2016. Encontra-se em análise pelo Departamento Especial de Auditoria.
- c) Processo TC 17244/16 (anexado ao Processo TC 17212/16) – Denúncia sobre possíveis irregularidade no procedimento licitatório de inexigibilidade 25/2016, tendo por objeto a aquisição de livros didáticos. Acórdão AC2 - TC 01865/17. Irregularidade. Recuso de Reconsideração apresentado.
- d) Processo TC 15229/16 - Denúncia sobre possíveis irregularidade no procedimento licitatório de inexigibilidade de licitação para contratação de empresa com vista à aquisição de um Programa de Cursos Técnicos. Encontra-se em análise pelo Departamento Especial de Auditoria.

Ao término da análise envidada, foram listadas irregularidades. O responsável foi citado para se pronunciar. Após solicitar e obter prorrogação de prazo (fl. 2095), apresentou o Documento TC 21657/18 (anexado aos autos – fls. 2096/3088), sendo analisado pelo Órgão de Instrução que, em relatório de fls. 3106/3120, subscrito pela ACP Juliana de Lourdes Melo Ferreira, sob a supervisão do Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto.

Ao final da instrução, a Auditoria considerou remanescentes as seguintes máculas:

- a) Fragilidade no planejamento orçamentário do órgão, constatada pela desconformidade entre a despesa planejada (Quadro de Detalhamento da Despesa) e a realizada;
- b) Inconsistência das informações referentes às saídas e o estoque de bens/materiais no SIGPB;
- c) Ineficiência no planejamento de compras de bens e materiais destinados às escolas;
- d) Ineficiência na gestão do patrimônio (bens e materiais) da SEE;
- e) Bens destinados às escolas sem tombamento;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

f) Inconsistência de dados fornecidos através do Documento TC 83423/17 e do SAGRES/16;

g) Elevado número de prestadores de serviço, correspondendo a 55,45% do total de servidores da educação, inobservando o que preceitua o art. 37 da Constituição Federal;

h) Prorrogação de contratos em desconformidade com o art. 57, da Lei 8.666/93;

i) Divergência entre os dados da prestação de contas, dos registros da Controladoria Geral do Estado – CGE - SIGA e as informações apresentadas pelo Portal Transparência quanto à quantidade e ao valor dos convênios celebrados pelo Estado, através da Secretaria de Estado da Educação – SEE.

O Ministério Público de Contas, através do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, opinou pela (fls. 3123/3127):

1. Irregularidade da prestação de contas;
2. Aplicação de multa, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
3. Recomendação à atual gestão da Secretaria e Educação e Cultura do Estado da Paraíba no sentido de:
  - a) guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, em especial, as que regem os contratos administrativos;
  - b) aperfeiçoar o sistema de controle patrimonial;
  - c) melhorar o planejamento orçamentário da pasta, para garantir maior correspondência entre o que foi planejado com o que foi executado;
  - d) adotar as medidas necessárias para garantir o acompanhamento e controle centralizado dos projetos realizados pelo Órgão;
- 4) Informação ao Ministério Público comum para providências que entender necessárias quanto aos indícios de atos de improbidade e crimes constatados nestes autos.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as notificações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05106/17

### **VOTO DO RELATOR**

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica.

Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade). Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega<sup>1</sup>, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

*“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.*

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e principalmente, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

<sup>2</sup> VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

Feita essas breves considerações, passamos as análises dos itens apontados pelo Órgão de Instrução como irregularidades remanescentes.

**Fragilidade no planejamento orçamentário do órgão, constatada pela desconformidade entre a despesa planejada (Quadro de Detalhamento da Despesa) e a realizada.**

A falta de planejamento na gestão pública pode causar diversos contratemplos e comprometer a gestão. O planejamento deve ser feito, considerando metas plausíveis que possam ser alcançadas para que seja possível realizar um controle eficaz sobre os objetivos planejados.

No caso, em que pese alguns programas e ações constantes do QDD, inclusive demandas do Orçamento Democrático, haverem sido executados em valores dissonantes ao planejamento é de se destacar as várias metas alcançadas ou superadas durante o exercício, conforme se pode colher do quadro constante no relatório inicial da Auditoria (fls. 2016/2017).

Além disso, é de se considerar a frustração de receitas ocorrida no exercício de 2016 no Governo do Estado. Segundo relatório da Auditoria, inserido no Processo TC 05186/17 (fl. 17753), o Balanço Orçamentário apresentou o seguinte comportamento:

O Balanço Orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Nesse sentido, observa-se que, no exercício de 2016, foram arrecadadas receitas correntes no montante de R\$ 9.157.385 mil, que corresponde a 99,20% da previsão inicial da receita corrente (R\$ 9.231.017 mil) e receitas de capital na ordem de R\$ 423.518 mil, que corresponde a 46,49% da previsão inicial da receita de capital (R\$ 911.022 mil), totalizando, sem a inclusão das receitas intra-orçamentárias correspondentes, o valor de R\$ 9.580.903 mil, correspondente a 94,48% da previsão inicial respectiva (R\$ 10.142.039 mil).

A situação descrita, certamente impactou na realização dos programas e ações da Secretaria de Estado da Educação, que teve previsão de gastos de R\$1.756.691.551,00, mas foram contingenciados 25,13% (R\$441.537.456), e realizados R\$1.315.154.095,00.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

**Inconsistência das informações referentes às saídas e o estoque de bens/materiais no SIGPB. Ineficiência no planejamento de compras de bens e materiais destinados às escolas. Ineficiência na gestão do patrimônio (bens e material) da SEE. Bens destinados às escolas sem tombamento.**

Tangente a essas falhas apontadas, a Auditoria, em seu relatório de fl. 3110, entendeu que:

O Item 6.4, da análise preliminar da PCA da Secretaria de Estado da Educação, identificou a tramitação do Processo TC Nº 18943/17, que trata da Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão da Secretaria de Estado da Educação.

Esta Auditoria consultou o Tramita e verificou a anexação da defesa pelo gestor, entretanto ainda não foi analisada pelo Corpo Técnico. Logo, sugere que, após análise do Processo mencionado pelo defendente, seja a decisão anexada a estes autos, para que não haja decisões divergentes sobre o mesmo objeto, em virtude do princípio da segurança jurídica.

Portanto, a análise está sendo realizada nos autos do Processo TC 18943/17.

**Elevado número de prestadores de serviço, correspondendo a 55,45% do total de servidores da educação, inobservando o art. 37 da Constituição Federal. Inconsistência de dados de pessoal fornecidos através do Documento TC 83423/17 e do registrado no sistema SAGRES/16.**

A Auditoria entendeu que a Secretaria de Estado da Educação possuía um elevado número de servidores prestadores de serviço, contrariando o disposto no art. 37 da Constituição Federal.

Em sua defesa, o gestor alegou, em suma, que a gestão de pessoal, bem como a prestação de informações ao Tribunal de Contas é de competência da Secretaria de Estado da Administração. Informou, ainda, que o Governo do Estado vem realizando concursos públicos para contratação de professores e de técnicos administrativos, e que nos anos de 2011 e 2012 foram ofertadas 3.040 vagas para professores e 3.180 para técnicos administrativos. Já no exercício de 2017 foram ofertadas 1.000 vagas para professores de Educação Básica.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

O concurso público é meio de admissão de pessoal de natureza democrática, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do processo seletivo, bem como concretiza o princípio da eficiência, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito.

Esta é a regra prescrita na Constituição Federal - a da admissão de pessoal nos quadros da Administração Pública mediante concurso. Este, orientado pelos princípios da impessoalidade e da competência, constitui-se na forma mais ampla de acesso ao serviço público, assegurando igualdade na disputa por uma vaga e garantindo a formação de um corpo de servidores de alta qualificação. A Carta Magna de 1988, assim, determina:

*Art. 37.(...)*

*II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

Quanto à possível inconsistência nos dados encaminhados ao Sistema SAGRES, caber recomendar que seja verificado quando da análise do acompanhamento da gestão no exercício de 2019.

Nesse sentido, **recomenda-se** que a administração do Governo do Estado continue envidando esforços no sentido de priorizar as contratações de pessoal por meio de concurso público.

### **Prorrogação de contratos em desconformidade com o art. 57, da Lei no 8.666/93.**

A Auditoria, em sua análise, entendeu que na Secretaria de Estado da Educação os contratos, abaixo listados, não seriam passíveis de prorrogação nos termos do que dispõe o artigo 57, II da Lei de Licitações (Lei 8.666/93):

CONTRATO	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR	ADITIVOS
0141/2014	Aquisição de camisa escolar	12/12/2014 a 20/12/2016	4.914.388,03	4
0253/2010	Prestação de serviço de conservação e higiene	28/01/2011 a 30/12/2016	6.287.704,58	12
0003/2013	Aquisição de gás liquefeito de petróleo	20/01/2013 a 10/01/2016	3.717.932,13	4

Fonte: Ver Pág's. 23, 24 e 25 da Relação dos Contratos encaminhada ao TCE/PB através da PCA Eletrônica.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC 05106/17*

O interessado alegou, em síntese, que os contratos foram prorrogados dentro da legalidade e com as devidas justificativas para cada caso específico.

Com relação ao contrato 0141/2014, que teve por objetivo a aquisição de camisas escolares, os aditivos tiveram os seguintes objetivos:

- O **1º Termo aditivo**, que prorrogou o contrato por mais 180 dias, foi formalizado dentro da legalidade exigida, constando no processo a justificativa do pedido, tendo sido assinado em 30/12/14, pela ex-Secretária Márcia Lucena;
- O **2º Termo aditivo**, que prorrogou o contrato por mais 270 dias, foi formalizado dentro da legalidade exigida, constando no processo a justificativa do pedido e a pesquisa de preço, tendo sido assinado em 29/06/15, pelo atual gestor da pasta;
- O **3º Termo aditivo**, que prorrogou o contrato por mais 180 dias e acréscimo de 25%, foi formalizado dentro da legalidade exigida, constando no processo a justificativa do pedido e a pesquisa de preço, tendo sido assinado em 26/12/2015, pelo atual gestor da pasta;
- O **4º Termo aditivo**, que prorrogou o contrato por mais 180 dias, foi formalizado dentro da legalidade exigida, constando no processo a justificativa do pedido e a pesquisa de preço, tendo sido assinado em 23/06/2016, pelo atual gestor da pasta.

Quanto ao contrato 0253/2010, tendo por objeto a prestação de serviços de conservação e higiene, o gestor alegou que assinou os Termos aditivos 09 e 10, que objetivaram a prorrogação de prazo e o reajuste dos valores, respectivamente, ambos com as devidas justificativas e pesquisa de preço.

Em relação ao contrato 003/2013, o gestor informou que:

Porém, visando o esclarecimento dos questionamentos apontados, de forma resumida, pode-se informar que consta no processo administrativo a justificativa para a formalização do 1º Termo aditivo, do 2º Termo aditivo e do 4º Termo aditivo, objetivando todos eles a prorrogação de prazo, sem alteração do valor do contrato. E, no que tange ao 3º Termo aditivo ao contrato 003/2013, consta no processo, além da pesquisa de preço, a justificativa do pedido de reajuste de preço. Todos os Termos Aditivos foram assinados pela ex-gestora da pasta, a Sra. Márcia de Figueiredo Lucena Lira.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

Ao analisar os argumentos e documentos apresentados pelo gestor, a Auditoria assim se pronunciou:

O art. 57, II da Lei 8.666/93 estabelece a possibilidade de prorrogação dos prazos dos contratos de prestação de serviços, no entanto, conforme se pode observar do quadro acima, a Secretaria de Estado da Administração realizou prorrogação de contratos cujos objetos eram compras: aquisição de camisa escolar e aquisição de gás liquefeito de petróleo.

A regra estabelecida pela Lei 8.666/93, em seu art. 57 é que o contrato terá a mesma vigência do respectivo crédito orçamentário, logo a prorrogação é exceção a esta regra, e só foi permitida em casos de prestações de serviços contínuos não se aplicando aos casos em análise.

Ante o exposto, remanesce a irregularidade.

Em que pese a análise efetivada, a Auditoria não apontou efetivamente quais as irregularidades em cada aditivo contratual, nesse sentido, não se vislumbram argumentos robustos para considerar como irregulares os aditivos contratuais. Ademais, o Órgão Técnico não acusou, nestes casos, excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nelas noticiados.

**Divergência entre os dados da prestação de contas, dos registros da Controladoria Geral do Estado – CGE - SIGA e as informações apresentadas pelo Portal Transparência quanto à quantidade e ao valor dos convênios celebrados pelo Estado, através da Secretaria de Estado da Educação – SEE.**

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC<sup>3</sup>. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

*1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.*

---

<sup>3</sup> Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

*e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.*

As falhas nos registros, indicadas pelo Órgão Técnico no exercício, inclusive relativas a convênios celebrados, implicam sobremaneira a falta de transparência dos registros contábeis, pois podem demonstrar uma situação financeira/patrimonial que não corresponde à realidade.

A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações**.

### **À guisa de conclusão.**

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerenciais, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade.

Tal análise abrange os investimentos em educação como um todo, levando em conta o desenvolvimento da política de educação, desenvolvendo ações de fortalecimento dos sistemas educacionais, a atenção às etapas da educação e suas modalidades de ensino, considerando o que estabelece a LDB e demais legislações atinentes ao processo educacional, desenvolvendo ainda programas e projetos voltados para educação infantil e fundamental, ensino médio e superior, EJA, educação profissional, educação indígena e educação quilombola que compõem a Educação no Campo dos Direitos Humanos e Diversidade e Educação Especial.

Com essas observações, as falhas detectadas no presente processo, examinadas juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair comprometimento imoderado para a gestão geral.

É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

Com relevo, no universo de **mais de um bilhão e trezentos milhões de recursos administrados, envolvendo os mais variados serviços, milhares de servidores e patrimônio diversificado, foram identificadas informalidades em procedimentos e oportunidades de melhoria da gestão**, mas sem sinalizar de forma direta a ocorrência de danos ao erário.

**Pelo exposto**, sobre as contas anuais, oriundas da Secretaria de Estado da Educação - SEE, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade do gestor, Senhor ALESSIO TRINDADE DE BARROS, VOTO no sentido de:

**I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas em exame;

**II) RECOMENDAR** à atual Gestão:

- a) Melhorar o planejamento orçamentário da pasta, para garantir maior correspondência entre o que foi planejado com o executado;
- b) Adotar as medidas necessárias para garantir o acompanhamento e controle centralizado dos projetos realizados pelo órgão;
- c) Guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;

**III) ENCAMINHAR** cópia do Relatório Inicial da Auditoria (fls. 2010/2087) ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2019, da Secretaria de Estado da Educação, para subsidiar a análise, especialmente o modelo de avaliação operacional; e

**IV) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, §1º, IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

### **VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO CATÃO**

Pedindo vênias ao relator, entendo que as falhas apontadas na prestação de contas da Secretaria de Educação são reiteradas e denotam grande deficiência na gestão, o que vai de encontro com o que se espera da gestão da Educação no país. O que mais se ouve é que o problema da educação no país é falta de gestão. Está mais do que na hora de combatermos com afinco essa pecha, melhorando os mecanismos de controle para que alcancemos resultados diferentes.

Isto posto, voto pelo julgamento irregular das contas da Secretaria de Educação do Estado, exercício de 2016, deixando de aplicar multa, e acompanhando o relator nos demais termos.

### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos dos **Processos TC 05106/17**, referentes ao exame das contas anuais, oriundas da Secretaria de Estado da Educação - SEE, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade do gestor, Senhor ALESSIO TRINDADE DE BARROS, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), por maioria, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**I) JULGAR IRREGULARES** as contas em exame;

**II) RECOMENDAR** à atual Gestão:

- a) Melhorar o planejamento orçamentário da pasta, para garantir maior correspondência entre o que foi planejado com o executado;
- b) Adotar as medidas necessárias para garantir o acompanhamento e controle centralizado dos projetos realizados pelo órgão;
- c) Guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05106/17*

**III) ENCAMINHAR** cópia do Relatório Inicial da Auditoria (fls. 2010/2087) ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2019, da Secretaria de Estado da Educação, para subsidiar a análise, especialmente o modelo de avaliação operacional; e

**IV) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, §1º, IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 27 de novembro de 2019.

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 11:09



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 11:42



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 10:12



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
FORMALIZADOR

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 14:48



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
PROCURADOR(A) GERAL