TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 141808/23
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO: RENATO FEDER, RONI MIRANDA VIEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 527/24 - Tribunal Pleno

Prestação de Contas Anual. Exercício financeiro de 2022. Secretaria de Estado da Educação. Instrução das Unidades Técnicas e Parecer do Ministério Público de Contas pela regularidade com ressalvas e determinação. Pela Regularidade das Contas prestadas com Ressalvas e expedição de Determinação.

1. RELATÓRIO VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual apresentada pela SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (SEED), referente ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Sr. Renato Feder - CPF: 278.171.268-01, Secretário Estadual no período de 01/01/2022 a 31/12/2022.

A presente Prestação de Contas foi protocolada em 27/03/2023, portanto dentro do prazo estipulado no Regimento Interno deste Tribunal (arts. 221 e 222), cuja documentação enviada atende os requisitos exigidos na Instrução Normativa nº 176/2022.

Em primeira análise, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), por meio da Instrução nº 401/23 (peça 31), apontou a necessidade de saneamento de alguns apontamentos realizados pela equipe de fiscalização da 1ª ICE/TCE, conforme listados às fls. 27 a 33 da Instrução e oportunizando à SEED/PR e seu gestor, o exercício do contraditório e ampla defesa, quais sejam:

> ***a-*** *Deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas -* ***serviços não prestados*** *em razão de faltas (justificadas ou injustificadas) dos funcionários terceirizados, sem a respectiva cobertura do posto por outro funcionário, mas faturadas integralmente pelas empresas terceirizadas".*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

b- Almoxarifado – informações contábeis desassociadas dos registros consignados no modulo “almoxarifado” do sistema GMS.

c- Deficiência do controle Patrimonial – *Informações contábeis desassociadas da situação patrimonial existente.*

d- Demonstrações contábeis *que não evidenciam a situação patrimonial da SEED.*

Durante a instrução do processo houve a apresentação do contraditório onde foram efetivadas ou justificadas pela entidade, com envio das informações e documentos (peças 36 a 44).

Em nova análise, a 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ª ICE) emitiu a Instrução 8/23 (peça 46), apurando, que os achados de fiscalização, contemplam falhas de natureza formal que devem ser corrigidos, cujo dano estimado foi inferior ao mínimo previsto no § 5º do artigo 1º da Resolução 60/2017- TCEPR, contudo, as contas podem ser aprovadas com ressalvas e determinação conforme segue abaixo:

1- *“Deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas -* ***serviços não prestados*** *em razão de faltas (justificadas ou injustificadas) dos funcionários terceirizados, sem a respectiva cobertura do posto por outro funcionário, mas faturadas integralmente pelas empresas terceirizadas”.*

Ressalva às contas da – SEED, de responsabilidade do Sr. Renato Feder, em razão de deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas, conforme análise efetuada no exercício de 2022.

2- ***Almoxarifado –*** *informações contábeis desassociadas dos registros consignados no modulo “almoxarifado” do sistema GMS.*

Ressalva às contas da – SEED, de responsabilidade do Sr. Renato Feder, em razão da divergência nas informações contábeis constatada na análise do exercício de 2022.

3- Deficiência do controle Patrimonial – *Informações contábeis desassociadas da situação patrimonial existente.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

> ***4- Demonstrações contábeis*** *que não evidenciam a situação patrimonial da SEED.*
>
> Ressalva às contas do Secretário, Sr. Renato Feder, Representante Legal da SEED no exercício de 2022, **com a expedição de determinação** para que a SEED adote e comprove a este Tribunal de Contas, no prazo de 180 dias contados do trânsito em julgado da decisão o procedimento de levantamento, avaliação e registro contábil dos bens móveis, incluindo o inventário dos bens móveis, destacando os bens móveis estocados, de acordo com as diretrizes contidas no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - MCASP, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC TSP e no Manual dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais aprovado pelo Decreto 8.955/2018. (Análise para os itens 3 e 4).

Após a análise efetuada pela 1ª ICE, os presentes autos retornaram à CGE, para nova análise.

Pela Instrução nº 723/23-CGE (peça 47) a CGE, acompanhou o entendimento exarado pela 1ª ICE, e à luz dos comentários supra expendidos, conclui que a presente prestação de contas pode ser considerada **Regular com as Ressalvas e a determinação** indicadas na SÍNTESE DE ACHADOS do item 3.1. da referida instrução.

Destaca a Coordenadoria de Gestão Estadual, que as referidas conclusões não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo conteúdo da prestação de contas, e por divergências nas informações de caráter declaratório, ressalvadas, ainda, as constatações de procedimentos fiscalizatórios específicos.

Por seu turno, através do Parecer nº 791/23 (peça 48) o Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio da 4ª Procuradoria de Contas, subsidiado pela análise das unidades técnicas deste Tribunal de Contas, manifestou-se igualmente pela regularidade com ressalvas das contas em exame com expedição da determinação apontada pela 1ª ICE, consoante Instrução 8/23 (peça 46).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Quanto aos requisitos formais, em observância à Instrução Normativa nº 176/2022, o processo se encontra regular para o devido processamento.

No que toca à tempestividade, depreende-se que a presente Prestação de Contas foi autuada em 27 de março de 2023. Portanto, atendeu o prazo estipulado nos arts. 221/222[1] do Regimento Interno do TCE/PR.

No mérito, considerando a documentação constante dos autos, bem como o teor da Instrução nº 723/23-CGE, que instruiu o feito em exame, depreende-se que a prestação de contas apresentada observou os parâmetros dispostos na Instrução Normativa, assim como os demais critérios técnicos e legais aplicáveis, sendo passível de aprovação, porém com as **ressalvas e determinações** indicadas pela 1ª ICE.

Relevante mencionar que a Instrução nº 8/23 da 1ª ICE (peça 46) foi pela regularidade das contas com ressalvas e determinação, bem como o parecer do Ministério Público nº 791/23 da 4PC (peça 48) que acompanhou a Instrução da CGE, em face dos seguintes apontamentos:

> ***1-*** *"Deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas -* ***serviços não prestados*** *em razão de faltas (justificadas ou injustificadas) dos funcionários terceirizados, sem a respectiva cobertura do posto por outro funcionário, mas faturadas integralmente pelas empresas terceirizadas".*
>
> Ressalva às contas da – SEED, de responsabilidade do Sr. Renato Feder, em razão de deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas, conforme análise efetuada no exercício de 2022.

[1] Art. 222. Para os órgãos integrantes da Administração Indireta do Poder Executivo, incluídas as autarquias, fundos especiais, sociedades de economia mista, empresas públicas, serviços sociais autônomos, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público**, o prazo final será 30 de abril, relativo ao exercício financeiro anterior.**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

> **2- *Almoxarifado* –** *informações contábeis desassociadas dos registros consignados no modulo "almoxarifado" do sistema GMS.*
>
> Ressalva às contas da – SEED, de responsabilidade do Sr. Renato Feder, em razão da divergência nas informações contábeis constatada na análise do exercício de 2022.
>
> ***3- Deficiência do controle Patrimonial –*** *Informações contábeis desassociadas da situação patrimonial existente.*
>
> ***4- Demonstrações contábeis*** *que não evidenciam a situação patrimonial da SEED.*
>
> Ressalva às contas do Secretário, Sr. Renato Feder, Representante Legal da SEED no exercício de 2022, **com a expedição de determinação** para que a SEED adote e comprove a este Tribunal de Contas, no prazo de 180 dias contados do trânsito em julgado da decisão o procedimento de levantamento, avaliação e registro contábil dos bens móveis, incluindo o inventário dos bens móveis, destacando os bens móveis estocados, de acordo com as diretrizes contidas no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - MCASP, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC TSP e no Manual dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais aprovado pelo Decreto 8.955/2018. (Análise para os itens 3 e 4).

Conclui-se, portanto, que a presente Prestação de Contas Anual objeto de exame deve ser aprovada e considerada regular com as ressalvas acima e a **determinação** para regularização dos itens de deficiência do controle patrimonial e demonstrações contábeis.

3. FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de prestação de contas anual da SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (SEED), do exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Sr. Renato Feder (gestão 01/01/2022 a 31/12/2022).

O relator propôs voto pela regularidade das contas, com ressalvas, em razão de deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

as empresas terceirizadas, e divergências nas informações contábeis do exercício de 2022, e expedição de determinação.

Divirjo do voto do relator para propor a irregularidade das contas, com aplicação de sanção, conforme passo a expor.

No Relatório de Fiscalização da entidade, do exercício de 2022, a 1ª Inspetoria de Controle Externo detalha falhas e inconformidades constatadas no **Item 3.4.2 - Contratação de Terceirizadas. Inconformidades no controle dos serviços e nos pagamentos. Serviços não prestados e faturados integralmente pelas empresas terceirizadas**:

> "Da análise realizada**,** por amostragem (grifo nosso), foram detectadas inconformidades no controle dos serviços prestados e, por consequência, nos pagamentos realizados para as empresas contratadas. Em resumo, as inconformidades referem-se a serviços não prestados em razão de faltas (justificadas ou injustificadas) dos funcionários terceirizados, sem a respectiva cobertura do posto por outro funcionário, mas faturadas integralmente pelas empresas terceirizadas. Em alguns casos, mesmo quando a empresa terceirizada efetuou o desconto das faltas do funcionário na folha de pagamento de salários, o valor contratual correspondente não foi deduzido do faturamento."

Em que pese o grande número de funcionários a serem contratados nos três procedimentos licitatórios indicados no Relatório de Fiscalização da 1ª ICE (peça 30), a SEED não avaliou convenientemente os riscos que o gerenciamento de um elevado número de contratos (aproximadamente 2.100 locais de prestação de serviço, distribuídos nos 399 municípios do estado).

O próprio gestor do órgão demonstra ter conhecimento dos riscos e os esforços que a gestão do processo de terceirização implicaria. Afirma, em seu contraditório (peça 44), que "a terceirização de serviços também traz desafios ao gestor público" (fl. 6).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

A Procuradoria Geral do Estado – PGE, ao analisar a proposta dos três procedimentos licitatórios[2], ainda na fase interna, manifestou-se de forma objetiva quanto ao gerenciamento dos contratos.

No processo referente ao PE 975/2020, na Informação n. 735/2020-PRC/PGE, a PGE alerta para os cuidados a serem adotados para a efetivação da medição, avaliação dos serviços e definição dos pagamentos devidos, recomendando expressamente que a SEED "se certifique que detém recursos humanos e materiais para um gerenciamento eficiente e adequado e que haja um esforço concentrado para implantar um modelo eficiente de gestão de riscos", para o processo de terceirização proposto.

Da mesma forma, no processo referente ao PE 1510/2020 por meio da Informação n. 1060/2020-PRC/PGE, a PGE reitera os termos da Informação n. 735/2020, relativamente aos cuidados a serem adotados quanto ao gerenciamento da execução dos contratos de terceirização e, ainda, alerta a SEED e a SEAP na observância do disposto no Acórdão n. 3337/20 do TCE/PR.

Na mesma toada, no processo referente ao PE 1148/2020, por meio da Informação n. 1059/2020-PRC/PGE, a PGE reitera a questão do controle da execução dos contratos, manifestando expressamente que "é imprescindível que a Administração Pública examine com mais vagar e previamente a demanda gerencial que uma licitação desse porte acarreta, especialmente no que respeita ao mencionado controle da execução de encargos contratuais e de resultados do serviço, e certifique-se de que detém recursos humanos e materiais para um gerenciamento eficiente e adequado."

A PGE ainda afirma, que "não é demais lembrar, no ponto, que, por força do quanto decidido pelo e. Supremo Tribunal Federal (STF) na ADC 1634, a Administração Pública pode ser responsabilizada, se configurada a *culpa in vigilando* na verificação do cumprimento das obrigações do contratado". A propósito, veja-se o entendimento do TCU:

[2] Processo 16.804.341-4 – Licitação 1 – PE 975/2020; Processo 16.804.414-3 – Licitação 2 – PE 1510/2020; Processo 16.804.512-3 – Licitação 3 – PE 1148/2020.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

> “Após pronunciamento do STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 16, a nova redação da Súmula TST 331 implica responsabilidade subsidiária da Administração pelos débitos trabalhistas na terceirização no setor público, em razão da inobservância do dever legal de fiscalização sobre a empresa contratada (culpa in vigilando).”

Em função dos apontamentos realizados pela PGE, conforme mencionado acima, a SEED, por meio da Informação n. 51/2021, respondeu que “por se tratar de uma demanda nova, esta pasta está solicitando junto à SEAP, curso de capacitação para orientar diretores de instituições de ensino de como proceder no controle e na avaliação dos profissionais e serviços terceirizados.”

No Relatório do Controle Interno da SEED (peça 5) é mencionado que dois monitoramentos no processo de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos terceirizados foram instaurados, nos quais foram identificadas várias fragilidades.

Em função do Monitoramento, o controle interno da Secretaria produziu Parecer (Peça 6) no qual menciona problemas na gestão da terceirização de servidores e relaciona providências a serem adotadas pela pasta.

Interessante ressaltar que, no mencionado parecer, o controle interno aponta que “foram identificadas algumas fragilidades referentes à instrução do processo de pagamento das empresas prestadoras de serviços continuados nas escolas e Unidades Administrativas”, recomendando especificamente que “seja realizada adequação de modo a tornar possível a observância dos procedimentos, de forma mais detalhada, identificando o controle de glosas e afins, referente aos contratos citados no objeto deste trabalho”. O controle interno conclui seu parecer afirmando que “embora as recomendações ao NAS tenham sido realizadas e não atendidas por completo no exercício de 2022, o Núcleo Administrativo Setorial solicitou reprogramação das ações para o exercício de 2023, uma vez que novas tratativas para atendimento às recomendações exarados por este Controle Interno, estariam sendo replanejadas.”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

A SEED, instada pelo controle interno e pela 1ª ICE a regularizar a fiscalização da execução dos contratos, no contraditório oferecido (peça 44) afirma que a "efetiva implementação das ferramentas de controle, cujo planejamento se deu na gestão do então secretário, ocorreu no início de 2023". Ou seja, mais de dois anos após ser reiteradamente alertado pela PGE, a secretaria somente se comprometeu a implantação de ferramentas de controle.

Logo, o despreparo da SEED na implementação da gestão dos processos de terceirização fica patente pelo exposto, provocando sérios riscos de causar prejuízo ao erário. Igualmente preocupante é a falta de um efetivo acompanhamento e controle no recolhimento de obrigações previdenciárias e sociais por parte do empregador, que poderá resultar demandas na justiça trabalhista, restando ao Estado responsabilidade solidária por eventuais débitos.

Resta evidente, pelas manifestações do controle interno, que a SEED não se preparou e não encarou com responsabilidade o gerenciamento dos contratos de terceirização, em que pesem os alertas da PGE e do controle interno da SEED, que afirmam expressamente que deu ciência à Diretoria Geral e ao Chefe da Pasta.

4. VOTO VENCIDO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Ante o exposto, divirjo do relator e proponho **VOTO** pela irregularidade das contas anuais da SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, exercício de 2022, ante à ***contratação de terceirizadas*****,** com aplicação de MULTA do art.87, IV, g, da Lei Orgânica, ao gestor à época RENATO FEDER.

5. VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ante o exposto, com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 113/2005, **VOTO** pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas anuais prestadas pela SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (SEED), referente ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Sr. Renato Feder, Secretário Estadual no período de 01/01/2022 a 31/12/2022, em razão de deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas, e, divergências nas informações contábeis do exercício de 2022.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

Expedição de DETERMINAÇÃO para que a SEED adote e comprove a este Tribunal de Contas, no prazo de 180 dias contados do trânsito em julgado da decisão o procedimento de levantamento, avaliação e registro contábil dos bens móveis, incluindo o inventário dos bens móveis, destacando os bens móveis estocados, de acordo com as diretrizes contidas no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - MCASP, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC TSP e no Manual dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais aprovado pelo Decreto 8.955/2018.

Nestes termos, após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para registro e acompanhamento e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo (DP) para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I - Julgar pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas anuais prestadas pela SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (SEED), referente ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Sr. Renato Feder, Secretário Estadual no período de 01/01/2022 a 31/12/2022, em razão de deficiências na fiscalização da execução dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas, e, divergências nas informações contábeis do exercício de 2022;

II - **Expedir DETERMINAÇÃO** para que a SEED adote e comprove a este Tribunal de Contas, no prazo de 180 dias contados do trânsito em julgado da decisão o procedimento de levantamento, avaliação e registro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X

contábil dos bens móveis, incluindo o inventário dos bens móveis, destacando os bens móveis estocados, de acordo com as diretrizes contidas no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - MCASP, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC TSP e no Manual dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais aprovado pelo Decreto 8.955/2018;

III - Determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para registro e acompanhamento e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo (DP) para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA apresentou proposta divergente pela irregularidade das contas com aplicação de sanções.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.3P3X