



PROCESSO Nº : 10.228-8/2018

PRINCIPAL : SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER DE MATO GROSSO

ASSUNTO : MONITORAMENTO DE AUDITORIA OPERACIONAL

RELATOR : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

VOTO-VISTA

Senhor Presidente,
Senhora Relatora,
Senhores Conselheiros,
Senhor Procurador-geral de Contas,

Trata-se de Monitoramento instaurado pela então Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais para verificação do cumprimento das determinações e implementação das recomendações exaradas no **Acórdão 395/2016-TP** (Processo 19.306/2015 – Primeira etapa do monitoramento), de forma a garantir a efetividade das deliberações decorrentes do **Acórdão 1.188/2014-TP** (Processo 28.091-7/2013 – Auditoria Operacional) sob a perspectiva da Auditoria Operacional realizada no Ensino Médio, tendo como responsáveis o Senhor Marco Aurélio Marrafon (ex-secretário de Estado de Educação, Esporte e Lazer) e a Senhora Marioneide Angélica Kliemaschewsk (atual secretária de Estado de Educação, Esporte e Lazer).

Na sessão ordinária do dia 23/10/18, a Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen, Relatora do feito, apresentou voto no sentido de conhecer o presente processo de Monitoramento e, no mérito, além das conclusões pela implementação, implementação parcial e não implementação das recomendações e pelo cumprimento, cumprimento parcial e não cumprimento das determinações monitoradas, aplicar multa aos responsáveis (ex e atual secretários de Estado de Educação, Esporte e Lazer) pelo descumprimento de uma das determinações (item 2.4 do Acórdão nº 395/2016-TP).

Ato contínuo, na mesma sessão plenária, o Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha pediu vista dos autos e, na sessão plenária do dia 13/11/2018, apresentou voto divergindo da Relatora tão somente da aplicação de multa aos ex e atual secretários de





Estado de Educação, por entender que as deliberações advindas de processos de auditoria não possuem natureza cogente e sancionatória, não havendo que se falar em aplicação de penalidades.

Diante de tal controvérsia [aplicação de multa ou não em processos de monitoramento advindos de auditorias operacionais] e com intuito de aprofundar um pouco mais na temática, pedi e obtive vista dos autos diante do permissivo regimental contido no artigo 67 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), para melhor formar meu convencimento.

Pois bem. Dentre os instrumentos de fiscalização constantes na Resolução Normativa nº 14/2007, a Auditoria Operacional se reserva ao exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais dos órgãos jurisdicionados, visando dentre outras finalidades avaliar a organização, eficiência e eficácia do controle interno; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados -, inexistindo o viés sancionatório, sendo considerada exceção à regra dentro dos preceitos regimentais vigentes.

Para verificar se as recomendações/determinações oriundas de um processo de auditoria operacional foram implementadas e devidamente cumpridas pelo órgão jurisdicionado, faz-se necessário a etapa de monitoramento.

Vale ressaltar que, na realização de auditorias de natureza operacional, o monitoramento se mostra necessário não apenas como forma de verificar o cumprimento das deliberações deste Tribunal [decorrentes da auditoria], mas também como forma de identificar possíveis entraves à implementação das ações, buscando soluções alternativas junto aos gestores. A realização sistemática de monitoramentos aumenta a probabilidade de resolução dos problemas identificados, sendo que a expectativa do controle contribui ainda mais para o aumento da efetividade da auditoria.

Dessa forma, em que pese a ligação entre os dois processos – auditoria e monitoramento – não entendo que se deva reservar à ambos o mesmo tratamento de cunho pedagógico e não sancionador, pois, se o monitoramento tem por viés garantir a efetividade das deliberações decorrentes de decisões anteriores, o não cabimento de sanções pelo descumprimento das determinações monitoradas, acarretaria, dentre outros fatores,





prejuízo à Administração Pública e inefetividade das deliberações deste Tribunal.

Nesse contexto, não é dado a esta Corte de Contas permanecer inerte, especialmente em relação **às determinações que não foram implementadas e o gestor não tenha comprovado, de fato, quais teriam sido os obstáculos e as reais dificuldades** que impediriam a sua implementação.

Vale dizer: esta Corte de Contas deve combater a não implementação de determinações, aplicando-se **multas**¹ aos responsáveis, já que elas se destinam ao **aprimoramento da gestão**² e contribuem com o cumprimento do princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88).

Essa, aliás, é a regra prevista no Regimento Interno desta Corte de Contas, vejamos:

Art. 29. Compete ao Tribunal Pleno:

XXI. deliberar sobre relatórios de auditorias e monitoramentos de sua competência, inclusive para fins de aplicação de sanção aos responsáveis por irregularidades. *(Nova redação do inciso XXI do artigo 29 dada pela Resolução Normativa 09/2018).*

Art. 30-E. Compete às Câmaras:

XIV. deliberar sobre relatórios de auditorias e monitoramentos de sua competência, inclusive para fins de aplicação de sanção e imputação de débito aos responsáveis por irregularidades; *(Nova redação do inciso XIV do artigo 30-E dada pela Resolução Normativa nº 5/2016).*

Art. 148. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

V. Monitoramentos

§ 6º. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas decisões e os resultados delas advindos. *(Nova Redação do § 6º do artigo 148 dada pela Resolução Normativa nº 8/2017).*

Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o

¹ Regimento Interno TCE/MT: Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por: (...) **III. descumprimento de decisão**, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal; grifou-se

² Lei orgânica: Art. 22 Para efeitos desta lei, considera-se: §2º. Determinações legais, as medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.





juizador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por:

III. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal; (sem sublinhado no original)

Reforçando a aplicação dos dispositivos supratranscritos, faz-se mister citar as **Resoluções Normativas TCE-MT nº 17/2016³ e 8/2017⁴**, as quais estabelecem, respectivamente, a possibilidade de aplicação de multa em caso de descumprimento de decisão do TCE-MT e as diretrizes de fiscalização do cumprimento dessas decisões, mediante processo de monitoramento, o que demonstra sua intenção sancionadora.

A título de conhecimento, com relação às jurisprudências deste Tribunal acerca da matéria em debate, cumpre-nos salientar que os processos de monitoramento das auditorias operacionais são recentes e ainda se encontram em fase instrutória ou aguardando julgamento, o que impossibilitou colacionar decisões nesse sentido.

Vale ressaltar, outrossim, que para o Tribunal de Contas da União é plenamente possível a aplicação de multa em fase de monitoramento do cumprimento das determinações, conforme previsão regimental⁵, vejamos:

Regimento Interno

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação:

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o caput;

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante a que se refere o caput.

³ Resolução Normativa nº 17/2016. Art.2º. Ensejarão a aplicação de multas as seguintes condutas: III. Descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal.

⁴ Resolução Normativa nº 8/2017. Art. 2º. Alterar o § 6º do artigo 148 da Resolução Normativa 14/07, passando o referido dispositivo a ter a seguinte redação: Art. 148. (...) § 6º. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas decisões e os resultados delas advindos.

⁵ Resolução TCU nº 246/2011, art. 268, incisos VII e VIII e, ainda, Boletim TCU – “Padrões de Monitoramento”, Portaria- Segecex nº 27/2009.





Proposta de Encaminhamento

63. A seção “Proposta de encaminhamento” deve ser completa, contendo todas as medidas necessárias. Na sua elaboração, devem ser observadas as orientações a seguir:

63.1. nas situações que envolvam determinações não cumpridas sem justificativa pertinente, deve ser incluída proposta de aplicação de multa fundamentada no inciso VII ou VIII do Art. 268 do RI, bem como proposta de reiteração das determinações, fixando prazo para o cumprimento destas; (sem sublinhado no original)

Dessa forma, seguem prejudgados do Tribunal de Contas da União cujas decisões proferidas [em processos de monitoramento advindas de Auditorias Operacionais] foram pela aplicação de multa aos responsáveis devido ao descumprimento de determinações monitoradas:

MONITORAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA DE NATUREZA OPERACIONAL COM VISTAS AO ACOMPANHAMENTO DE OBRAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM MUNICÍPIOS A SEREM BENEFICIADOS PELO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO (PISF), NOS ESTADOS DE PERNAMBUCO, PARAÍBA, RIO GRANDE DO NORTE E CEARÁ. DETERMINAÇÃO NÃO ATENDIDA. AUDIÊNCIA. RESPONSÁVEIS REVEIS. **MULTA E REITERAÇÃO DE DETERMINAÇÃO⁶**

MONITORAMENTO. AUDITORIA OPERACIONAL. CEAGESP. ENTREPOSTO TERMINAL DE SÃO PAULO. CESSÃO DE ÁREA COMERCIAL SEM LICITAÇÃO E POR PRAZO INDETERMINADO. ILEGALIDADE. CUMPRIMENTO PARCIAL DO ACÓRDÃO 2.050/2015 - TCU-PLENÁRIO. **AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES E AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA O NÃO ATENDIMENTO DE RECOMENDAÇÕES. ACOLHIMENTO DE ALGUMAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E REJEIÇÃO DE OUTRAS. **MULTA. NOVO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES.**⁷**

Desse modo, divirjo do entendimento exarado pelo eminente Revisor, Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha, no tocante à impossibilidade de aplicação de multa em casos de descumprimento de determinações advindas de processos de auditoria operacional, pois, a meu ver, o monitoramento [instrumento de fiscalização] não modifica

⁶ TCU - MONITORAMENTO (MON): 01908820159, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 09/05/2018, Plenário

⁷ TCU - MONITORAMENTO (MON): 03166120157, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 05/09/2018, Plenário.





sua roupagem fiscalizatória/sancionadora a depender do processo que o originou [se de processo de representação, tomada de contas ou auditoria operacional], muito embora seja uma fase posterior a cada um deles, sendo absolutamente crível sancionar aqueles que descumprirem as deliberações exaradas por este Tribunal.

Esclarecida a temática e em consonância com o entendimento retro exposto, passo a examinar o caso concreto.

Este Tribunal realizou a Auditoria Operacional (Processo nº 28.091-7/2013) no Ensino Médio em 25 unidades escolares de 17 municípios matogrossenses, a qual originou o Acórdão nº 1.188/2014-TP, cujo teor exarou 52 recomendações à Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso, dentre as quais destaca-se a de providenciar junto ao Corpo de Bombeiros a atualização do alvará de cada unidade escolar da rede de ensino médio (recomendação 18.2).

Com intuito de dar cumprimento às recomendações desta Corte de Contas, o então secretário de Estado de Educação, Sr. Marco Aurélio Marrafon, por intermédio do Ofício nº 0518/GS/SEDUC/MT, encaminhou Plano de Ação, o qual foi homologado pelo Acórdão nº 429/2017-TP, publicado em 24/10/2017.

No primeiro ciclo de monitoramento (Processo nº 19.306-2/2015), constatou-se que 100% das unidades escolares visitadas permaneciam sem alvará do Corpo de Bombeiros. Diante da gravidade da situação e tendo em vista que essa obrigação é imposta por lei (Lei Estadual nº 10.402/2016), o Plenário converteu-a em determinação (item 2.4), consoante Acórdão nº 395/2016-TP.

Em seguida, foi instaurado o segundo ciclo de monitoramento (Processo nº 10.228-8/2018) no qual apontou-se o descumprimento da determinação do item 2.4 do Acórdão nº 395/2016-TP em 95,8% das unidades escolares visitadas. O caso concreto versa, portanto, sobre o descumprimento de determinação proferida no Acórdão nº 395/2016-TP.

No que diz respeito ao conteúdo da determinação, ressalta-se que o descumprimento da legislação estadual referente ao combate e prevenção de incêndios coloca em risco não só o patrimônio público, mas também a vida e a segurança pessoal de alunos e profissionais de educação.

Importa frisar que a recomendação feita pelo TCE-MT, posteriormente convertida em determinação, remonta ao ano de 2013. Ou seja, já se passaram mais de 5





anos e nada foi feito, o que é inadmissível.

Por conseguinte, a recalcitrância da Secretaria de Estado de Educação em não atender a determinação deste Tribunal, que visa a renovação de alvará de Corpo de Bombeiros nas Redes de Ensino, consubstancia-se em transgressão direta à obrigação legal e demonstra descaso com a gestão pública e coloca em risco, como já dito, a vida de alunos e professores da educação.

Posto isso, acolho em parte o Parecer Ministerial nº 3.432/2018, da lavra do Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e acompanho em sua totalidade as razões do voto da Excelentíssima Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen, no sentido de aplicar multa aos Senhores Marco Aurélio Marrafon e Marioneide Angelica Kliemaschewsk, ex e atual secretários de Estado de Educação, no valor de 11 UPF's/MT para cada um, com fundamento no artigo 75, IV, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o artigo 286, III, do Regimento Interno do TCE-MT, pelo descumprimento da determinação 2.4 do Acórdão nº 395/2016-TP.

É o voto-vista.

Cuiabá-MT, 18 de dezembro de 2018.

RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA

Conselheiro Substituto

