

AUDITORIA OPERACIONAL N. 1047628

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Oratórios
Parte: José Antônio Delgado
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

EMENTA

AUDITORIA OPERACIONAL. PREFEITURA MUNICIPAL. PLANO NACIONAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. VERIFICAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL. GESTÃO MUNICIPAL. GESTÃO ESCOLAR. POLITICAS DE VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. RECOMENDAÇÕES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ENVIO DE PLANO DE AÇÃO.

1. A auditoria operacional visa avaliar programas, projetos e atividades governamentais dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública com a finalidade de aperfeiçoar o objeto auditado e otimizar o emprego dos recursos públicos, bem como examinar a legalidade dos atos do gestor responsável, nos termos do art. 2º da Resolução n. 16/2011.
2. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 13.005/14, em cumprimento ao disposto no art. 214 da Constituição Federal, estipulou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos 10 anos subsequentes à sua aprovação.
3. É percebida melhoria na qualidade da educação a partir da valorização dos profissionais do ensino, a qual é estimulada a partir da fomentação à formação continuada e capacitação dos servidores e da instituição do piso salarial nacional do magistério público.
4. A gestão democrática da educação infantil se relaciona diretamente à atuação dos Conselhos Municipais de Educação e dos Conselhos Escolares, bem como com a participação na elaboração dos diversos instrumentos que definem o planejamento e o funcionamento das atividades.
5. A infraestrutura dos estabelecimentos de ensino deve atender aos parâmetros nacionais de qualidade para propiciar um ambiente adequado à aprendizagem infantil.

Primeira Câmara
34ª Sessão Ordinária – 22/10/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria Operacional realizada no período de 13 e 14 de novembro de 2017 na Prefeitura Municipal de Oratórios, cujo objetivo foi analisar três dos principais aspectos que influenciam a qualidade da educação oferecida nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal, quais sejam, gestão municipal, gestão escolar e políticas de valorização dos professores, dentro do contexto de implementação do Plano Nacional de Educação – PNE.

A equipe técnica responsável pelos trabalhos elaborou o Relatório de Auditoria Operacional às fls. 01 a 44-v, no qual apresentou deficiências e recomendações à Prefeitura e, em razão destas,

à fl. 47 determinei a intimação do Prefeito Municipal, não tendo o Sr. José Antônio Delgado se manifestado, consoante Certidão de fl. 51.

Em seguida, à fl. 53, determinei novamente a intimação do Prefeito Municipal que não se manifestou, conforme Certidão de fl. 56.

Assim, à fl. 58, determinei novamente a intimação do Prefeito Municipal de Oratórios para apresentar considerações a respeito, mas este não se manifestou, conforme Certidão de fl. 61.

Após veio os autos conclusos, conforme termo de encaminhamento de processo de fl. 62.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O município de Oratórios possui uma população de 4.493 habitantes, predominantemente urbana (72%), e 35% vive com menos de meio salário mínimo por mês. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é considerado médio, 0,637, e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita é de R\$ 9.665,87, ocupando o 604º lugar dentre os 853 municípios do Estado. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE).

Em Oratórios, 98,7% da população entre 6 e 14 anos está matriculada na escola, taxa superior à nacional, que é 97,7%.

Observa-se que foi elaborado “Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação” pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME e Equipe Técnica do Município de Oratórios, trazendo considerações sobre o cumprimento das metas estabelecidas.

O objetivo proposto da presente Auditoria Operacional foi “analisar três dos principais aspectos que influenciam a qualidade da educação oferecida nos anos iniciais do ensino fundamental no Município de Oratórios (MG), no contexto de implementação do PNE.”, quais sejam: gestão municipal, gestão escolar e políticas de valorização dos professores, fl. 7-v.

Para tanto, a matriz de planejamento foi elaborada a partir das seguintes questões de auditoria:

Q1 - Quais aspectos da gestão municipal impedem a oferta de educação de qualidade e que podem ser aperfeiçoados para melhorar o Ideb do Município?

Q2 - Quais aspectos da gestão escolar podem ser apontados como desatualizados ou irregulares podendo ser aperfeiçoados de forma a contribuir para a melhoria do Ideb no Município?

Q3 - A Prefeitura Municipal de Oratórios está implementando de modo eficaz as metas e estratégias do PNE relativas à formação inicial e continuada e às condições de trabalho e de remuneração dos professores?

Para responder às referidas questões, a equipe de auditoria adotou os métodos e técnicas explicitados no relatório de auditoria, fls. 7 e 8, a saber:

- Análise Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT), na qual foram levantadas pela equipe e validadas com os gestores da SEE/MG, forças e fraquezas do ambiente interno e oportunidades e ameaças, do ambiente externo;
- Diagrama de Verificação de Risco (DVR), com o objetivo de identificar as áreas mais sensíveis, que apresentam maior risco no âmbito do tema auditado;
- Análise Stakeholder, na qual foram identificados os principais atores interessados no tema auditado, bem como opiniões e conflitos de interesse e informações relevantes;

- Visita exploratória somada à pesquisa documental e entrevistas;

Finalizados os trabalhos de campo, foi elaborado o relatório de auditoria de fls. 1 a 44-v, no qual foram expedidas recomendações.

Em seguida, após análise dos documentos juntados pelos interessados, o órgão técnico realizou apontamentos acerca de cada um dos aspectos analisados:

2.1 Os impactos da Gestão Municipal na qualidade de ensino, fls. 14-v a 20

Inicialmente, a equipe de auditoria destacou à fl. 14-v que “para o alcance da garantia de aprendizagem dos alunos, é necessária uma boa gestão municipal, que se inicia com um programa de governo bem estruturado e um plano de transição de gestão para os anos em que ela ocorre.”

Neste tópico, esclareceu que buscou-se averiguar a perspectiva da gestão municipal para o atingimento da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental no Município, tendo apurado as seguintes deficiências, fl. 19-v:

[...]insuficiência de recursos para as práticas educacionais, para informatização das unidades escolares, para melhoria da infraestrutura e para a implementação das metas do PME; dificuldades no início da gestão do atual Prefeito; deficiência de informações detalhadas que permitiriam um planejamento melhor e mais focado nos problemas e realidade locais e, conseqüentemente, uma melhoria no ensino; dificuldade na utilização de tecnologias inovadoras para melhoria da qualidade de ensino;

Como causa das referidas inconsistências, fls. 19-v a 20, pontuou, a título exemplificativo, a ausência de equipe de transição, falha na prestação de contas dos recursos recebidos na gestão anterior, ausência de repasse de informações ao gestor eleito e desorganização administrativa, a ausência de um PME adequado à realidade orçamentária e a falta de atuação dos principais atores responsáveis na educação para transição eficaz da gestão. Ainda, destacou a insuficiência de planejamento na gestão com falta de indicador municipal e a falta de informatização das escolas.

Com base nesta análise, a equipe de auditoria propôs as seguintes recomendações ao gestor, fls. 19-v e 20, que não se manifestou, mesmo tendo sido devidamente intimado:

- Quando da eleição, formar equipe de transição para atuação em conjunto com a nova gestão eleita, mediante ato normativo específico com datas de início e encerramento dos trabalhos, identificação de finalidade e forma de atuação, com o objetivo de repassar informações gerenciais e organizar documentação para o gestor eleito.
- Realizar prestação de contas dos recursos recebidos tempestivamente, de forma a evitar o bloqueio de recursos para a nova gestão.
- Preparar relatórios para apresentação para a equipe de transição informando, em suma, decisões tomadas com repercussão e relevância no futuro.
- Promover a adequação do PME ao orçamento municipal de acordo com realidade local.
- Elaborar indicador municipal com objetivo de aprimoramento na avaliação da qualidade do EF nos anos iniciais.
- Apresentar ações e cronogramas com vistas a informatizar as escolas de EF nos anos iniciais.

Tendo em vista que o gestor não se manifestou sobre as recomendações, a unidade técnica as manteve, entendimento com o qual corroboro.

2.2 Aperfeiçoamento da gestão escolar democrática, fls. 20-v a 31

Ao início, fls. 20 a 22, a equipe auditora pontuou que a gestão democrática do ensino público está prevista no artigo 205 da Constituição da República, bem como nos artigos 12 e 14 da LDB e, ainda, é uma das diretrizes estabelecidas no PNE, notadamente em suas estratégias 7.4, 7.28 e 7.36.

Após traçar sua fundamentação legal e importância, ressaltou que pelo fato da gestão democrática ser um ato político com envolvimento dos diretores, professores, pais e funcionários, deveriam ser implementados nos mecanismos de participação.

Neste aspecto, a equipe dimensionou a abrangência da gestão democrática no ambiente escolar, tendo constatado as seguintes inconsistências, fl. 22:

[...] as ações relativas à gestão escolar não foram organizadas de forma que toda a comunidade participe e crie vínculos com a gestão escolar; a comunidade não participa ativamente do planejamento, execução e fiscalização dos gastos dos recursos da escola; raramente são tomadas pelo conselho escolar; os instrumentos de planejamento pedagógicos essenciais (PPP) e o Regimento escolar estavam desatualizados e foram elaborados sem a participação popular; o critério de escolha do gestor escolar é irregular; é irregular o bloqueio de recebimento dos recursos oriundos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) decorrente da ausência de prestação de contas da gestão anterior aliado à mitigada atuação do conselho escolar; e a infraestrutura das escolas visitadas necessitam de revisão e reparos.

Como causas das deficiências, pontuou à fls. 30 e 30-v, ausência de envolvimento da comunidade escolar nos assuntos relacionados ao sistema de ensino, ausência de instrumentos pedagógicos atualizados, ausência de eleição de cargo de direção, falta de plano de segurança, ausência de espaços estruturados, dentre outros.

Com base nesta análise, a equipe de auditoria propôs as seguintes recomendações ao gestor, fl. 31:

- Promover a eleição dos gestores escolares com a participação da comunidade de acordo com o estabelecido no PME e demais instrumentos legais.
- Atualizar os instrumentos pedagógicos: PPP e Regimento Escolar, para que estes reflitam os interesses da comunidade escolar e ampliem o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais no Município.
- Promover a regularização dos conselhos escolar e fiscal com a participação da comunidade escolar para que tenham ciência de suas funções e que acompanhem as ações da escola e a transição de governo.
- Promover os reparos na estrutura física, conforme apontado e outras que julgar necessário, de forma que se adequem ao recomendado na legislação vigente e não acarretem risco aos prestadores de serviço das escolas bem como aos alunos, inclusive a regularização e atualizado do alvará de vigilância sanitária e alvará do corpo de bombeiros.

Tendo em vista que o gestor não se manifestou sobre as recomendações, a unidade técnica as manteve, entendimento com o qual corroboro.

No tocante à gestão escolar democrática, recomendo ao gestor municipal que compatibilize a indicação direta para os cargos de direção da escola com a nomeação de candidatos indicados em processo de consulta à comunidade escolar, preservando o caráter de coordenação pedagógica no processo de ensino e aprendizagem, conforme entendimento debatido na sessão da Primeira Câmara de 11/06/2019, no bojo da Auditoria Operacional n. 1047837.

2.3 A implementação das metas e estratégias do PNE relativas à valorização dos professores em Oratórios, fls. 31-v a 40

A princípio, fl. 31-v, a equipe pontuou que a valorização do profissional da educação é um dos princípios estabelecidos na Constituição da República, em seu art. 206, inciso V, no art. 67 da LDB, bem como consiste em uma das diretrizes do PNE, prevista em seu art. 2º, inciso IX.

Em seguida, asseverou que este tópico focou em verificar se a Prefeitura está implementando as metas e estratégias do PNE relativas à formação inicial e continuada, bem como as condições de trabalho e remuneração dos professores e, ainda, analisar se está havendo empenho por parte da Prefeitura para se alinhar à diretriz do PNE de valorização do profissional da educação, tendo sido constatado à fls. 32 e 32-v, que:

[...] foi possível observar que as capacitações oferecidas não atendem às reais necessidades dos professores e a avaliação de desempenho que precede à aprovação do professor no estágio probatório não tem o rigor formal necessário; as escolas de Oratórios não estão reservando 1/3 da carga horária dos professores para atividade extraclasse retirando a oportunidade de se aperfeiçoarem profissionalmente, além de deixar o trabalho muito estressante provocando problemas de saúde; repensar a quantidade de computadores disponíveis para que todos os professores tenham acesso à internet quando forem preparar as aulas; no que diz respeito à remuneração, a Prefeitura paga o piso proporcional à carga horária de trabalho, mas o plano de carreira não contempla progressão por tempo de serviço e valoriza pouco a capacitação profissional; Todas as deficiências citadas nesse capítulo contribuem para que o Município não ofereça um ensino de qualidade e não alcance bons índices no Ideb.

Como causas das deficiências, o órgão auditor destacou à fls. 39 e 39-v, a título exemplificativo, a pouca disponibilidade para ouvir os professores e a não substituição daqueles que recebem licença prolongada, o que pode indicar que o número de profissionais é insuficiente.

Com base nesta análise, a equipe de auditoria propôs as seguintes recomendações ao gestor, fls. 39-v e 40:

- Repensar, em parceria com os professores, a economicidade e a eficácia das ações e procedimentos relativos à educação no Município; e com base nesse estudo crítico, planejar formas de tornar o ensino em Oratórios mais efetivo.
- Elaborar um curso para ser oferecido aos próximos professores a serem empossados, no qual se apresente de forma aprofundada as peculiaridades da docência nos anos iniciais do EF e as metodologias, práticas e filosofias pedagógicas adotadas pelo Município.
- Estabelecer equipe de profissionais experientes para supervisionar o professor novato a fim de fundamentar, com base em avaliação documental, a decisão de aprovação no estágio probatório.
- Consultar periodicamente os professores para saber quais cursos de capacitação eles estão necessitando e fornecer esses cursos de preferência em parceria com uma instituição de ensino superior.

- Capacitar e dar condições de trabalho para que os coordenadores pedagógicos implementem a formação continuada dos professores nas escolas em que eles lecionam.
- Organizar a grade de horários das escolas de modo que todos os professores permaneçam no máximo 2/3 da carga horária de trabalho em atividades de interação com os alunos.
- Viabilizar e planejar para que todos os professores possam ter acesso a computadores com internet durante o período em que estiverem planejando aulas
- Reajustar anualmente o vencimento dos professores com taxa no mínimo semelhante à do reajuste do piso nacional dos profissionais do magistério.
- Estimular a formação de uma comissão de professores representantes do corpo docente para discutir possíveis reestruturações no plano de carreira.

Tendo em vista que o gestor não se manifestou sobre as recomendações, a unidade técnica as manteve, entendimento com o qual corroboro.

2.4 Benefícios esperados

Ao longo do relatório, a unidade técnica ressaltou os benefícios mais significativos esperados após o acatamento das recomendações, de acordo com cada aspecto analisado, a saber:

Com a implementação das recomendações referentes aos impactos da Gestão Municipal na qualidade de ensino, espera-se que ocorra, fl. 20:

- Uma nova gestão organizada que permitirá que o gestor tome ciência de todos os documentos, ações, projetos iniciados e em execução, bem como valores recebidos relativos à gestão anterior, o que permitirá que o plano de serviços educacionais seja colocado em prática.
- Com os recursos financeiros desbloqueados e condizentes com a legislação e com o PME, a educação do Município de Oratórios alcançará patamares mínimos e de maneira plena, contribuindo para o desenvolvimento do país;
- Educação de qualidade possibilita a construção de alunos cidadãos e preparados para o trabalho.

Com a implementação das recomendações referentes ao aperfeiçoamento da gestão escolar democrática, espera-se que ocorra, fl. 31:

- A atualização, o conhecimento e a disponibilização dos instrumentos institucionais-pedagógicos (PPP, RE, PA) para a comunidade escolar;
- A manutenção da estrutura física das escolas aos padrões mínimos de comodidade para os alunos e corpo docente, o que contribuirá para que a educação no Município alcance e os patamares de conformidade estabelecidos nacionalmente;
- O direito e dever da educação será alcançado de maneira plena, contribuindo para o desenvolvimento do país com a formação de cidadãos aptos e cientes de seus direitos e deveres.

Com a implementação das recomendações referentes às metas e estratégias do PNE relativas à valorização dos professores em Oratórios, espera-se que ocorra, fl. 40:

- Salto de qualidade na educação de Oratórios;
- Utilização de recursos de forma mais planejada e eficaz;
- Os professores se sentirão mais valorizados e estarão mais preparados para lecionar.

Assim, verifica-se que as ações de controle externo deste Tribunal alcançarão benefício social a partir da melhoria do desempenho da educação infantil em âmbito municipal, notadamente no cumprimento das metas constantes dos Planos Nacional e Municipal de Educação.

III – CONCLUSÃO

Conforme exposto na fundamentação, acolho na íntegra e proponho as recomendações feitas no relatório de auditoria, enumeradas às fls. 01 a 44-v, para evitar a reincidência das impropriedades detectadas e aperfeiçoar a educação oferecida nos anos iniciais do Ensino Infantil no Município de Oratórios.

Recomendo, no tocante à gestão escolar democrática, que o gestor municipal concilie a indicação direta para os cargos de direção da escola com a nomeação de candidatos indicados em processo de consulta à comunidade escolar, conforme entendimento debatido na sessão da Primeira Câmara de 11/06/2019, no bojo da Auditoria Operacional n. 1047837.

Determino, ainda, a intimação do atual Prefeito Municipal de Oratórios para que remeta a este Tribunal, no prazo de 90 dias a contar da publicação do acórdão, o plano de ação, a ser monitorado por este Tribunal, contendo o cronograma de implementação das recomendações contidas nesta decisão, indicando os respectivos responsáveis, nos termos do art. 8º da Resolução TC n. 16/11, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08.

Recebido o plano de ação, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOP para análise e programação do monitoramento das deliberações aprovadas neste voto, de acordo com o disposto nos arts. 4º, inciso XI, e 10 da Resolução TC n. 16/11 c/c 278, III do Regimento Interno.

Disponibilize-se no portal eletrônico do Tribunal o relatório final elaborado pela CAOP, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, inciso X, da Resolução TC n. 16/11.

Findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** acolher na íntegra e propor as recomendações feitas no relatório de auditoria, enumeradas às fls. 01 a 44-v, para evitar a reincidência das impropriedades detectadas e aperfeiçoar a educação oferecida nos anos iniciais do Ensino Infantil no Município de Oratórios; **II)** recomendar, no tocante à gestão escolar democrática, que o gestor municipal concilie a indicação direta para os cargos de direção da escola com a nomeação de candidatos indicados em processo de consulta à comunidade escolar, conforme entendimento debatido na sessão da Primeira Câmara de 11/06/2019, no bojo da Auditoria Operacional n. 1047837; **III)** determinar, a intimação do atual Prefeito Municipal de Oratórios para que remeta a este Tribunal, no prazo de 90 dias a contar da publicação do acórdão, o plano de ação, a ser monitorado por este Tribunal, contendo o cronograma de implementação das recomendações contidas nesta decisão, indicando os respectivos responsáveis, nos termos do art. 8º da Resolução TC n. 16/11, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso III do art.

85 da Lei Complementar n. 102/08; **IV)** determinar o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOP para análise, e programação do monitoramento das deliberações aprovadas nesta decisão, de acordo com o disposto nos arts. 4º, inciso XI, e 10 da Resolução TC n. 16/11 c/c 278, inciso III do Regimento Interno, após recebido o plano de ação; **V)** determinar a disponibilização no portal eletrônico do Tribunal o relatório final elaborado pela CAOP, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, inciso X, da Resolução TC n. 16/11; **VI)** determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de outubro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(assinado digitalmente)

jc/kl

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**