

PROCESSO Nº:	@RLA 18/00145109
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Canoinhas
RESPONSÁVEL:	Gilberto dos Passos
INTERESSADOS:	
ASSUNTO:	Auditoria operacional para verificar se o Município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação.
RELATOR:	Cesar Filomeno Fontes
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 2 - DAE/COAF/DIV2
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/CFF - 436/2019

I. EMENTA

AUDITORIA OPERACIONAL. EDUCAÇÃO. DIAGNÓSTICO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO.

Realizada auditoria, que efetuou diagnóstico da gestão educacional no Município, com o objetivo principal de verificar o alcance das metas e estratégias estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, deve a Unidade Gestora apresentar plano de ação estabelecendo prazos, responsáveis e atividades para a adoção de providências visando à regularização das restrições apontadas.

II. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada na Prefeitura Municipal de Canoinhas tendo como objetivo a elaboração de um diagnóstico da educação municipal, visando, principalmente, verificar se o Município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação.

O procedimento de fiscalização derivou do Acordo de Cooperação Técnica capitaneado pela Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), aderido pelo TCE/SC em 30/03/2016.

Concluída a fiscalização, a DAE exarou o Relatório nº 15/2018 (fls. 8267/8320), sugerindo a audiência dos Responsáveis para apresentação de justificativas, em observância ao contraditório e a ampla defesa.

Por meio do Despacho de fl. 8321 este Relator acatou a sugestão da área técnica.

As audiências foram formalizadas por meio dos Ofícios nº 12278 a 12280/2018 (fls. 8322/8324).

Em atendimento à audiência, os Srs. Gilberto dos Passos – Prefeito Municipal e Argos Gumbowsky – Presidente do Conselho Municipal de Educação apresentaram as justificativas/documentos de fls. 8328/8345 e 8348/8486, respectivamente.

Devidamente citado, o Sr. Osmar Oleskovicz – Secretário Municipal de Educação não apresentou qualquer documentação ou esclarecimento a respeito do apontado.

Após análise das justificativas/documentos apresentados, a DAE emitiu o Relatório nº 29/2018 (fls. 8487/8556), no qual sugeriu o conhecimento do Relatório, com fixação de prazo aos Responsáveis para a apresentação de um Plano de Ação, estabelecendo medidas, prazos e responsáveis, contemplando as providências pertinentes ao cumprimento das determinações/recomendações listadas na conclusão do mencionado relatório.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acompanhou integralmente o entendimento da área técnica (Parecer MPC/613/2019 – fls. 8557/8565).

É o relatório.

III. DISCUSSÃO

A educação é direito fundamental reconhecido pelo art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Consoante o art. 205 da Constituição Federal de 1988, *“a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a*

colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

No mesmo sentido alinham-se o art. 2º da Lei nº 9.394/96 (Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) e o art. 53 da Lei (federal) nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

No intento de cumprir a Constituição, foi aprovada, promulgada e publicada a Lei (federal) nº 13.005, de 25.06.2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024.

O aludido Plano contém um conjunto de metas a serem observadas pelos gestores públicos e que necessitam de monitoramento contínuo com avaliações periódicas pelos órgãos de controle.

O PNE constitui um paradigma para a melhoria da qualidade da educação brasileira, pois trata de uma política de Estado decenal na área da educação, a partir de suas 10 (dez) diretrizes, 20 (vinte) metas e 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estratégias, as quais abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior, subordinando os demais planos estaduais, do Distrito Federal e municipais de educação.

O Estado de Santa Catarina aprovou a Lei (estadual) nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015, que estabeleceu o Plano Estadual de Educação (PEE) com 11 diretrizes, 19 metas e 298 estratégias de desenvolvimento do ensino em Santa Catarina.

Já o Município de Canoinhas aprovou o Plano Decenal de Educação por meio da Lei nº 5.591 de 23/06/2015, com 10 diretrizes, 20 metas e 308 estratégias.

A auditoria em questão alinha-se às diretrizes de controle externo relacionadas à temática “controle externo nas despesas com educação”, aprovadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) por meio da Resolução ATRICON nº 003, de 06 de dezembro de 2015.

A fiscalização também se coaduna com as cláusulas aprovadas pelo Tribunal Pleno desta Casa por meio da Decisão nº 0089/2016 (processo nº ADM-

16/80117600), do Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a União, por meio do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da ATRICON e do Instituto Rui Barbosa (IRB), para o desenvolvimento de ações relativas à aplicação da Lei (federal) nº 13.005/2014.

O processo em análise verifica exclusivamente as questões relacionadas às metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação do Município de Canoinhas.

Nesse contexto, passo a analisar as restrições remanescentes informadas pela área técnica.

III.1 – Inexistência de Recursos Específicos para a execução do PME, em desacordo com o art. 10 da Lei (Municipal) nº 5591/2015

A equipe de auditoria identificou que o Município possui carência de instrumentos que orientem os gestores a definir ações com vistas ao cumprimento das metas do plano educacional, asseverando que a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação deveriam:

a) Elaborar planejamento que contemplasse as políticas, ações e recursos necessários para a execução do Plano Municipal de Educação, de acordo com o art. 5º, I e 6º, § 1º, II da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

b) Formular os projetos das leis orçamentárias anuais e plurianuais com dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Municipal de Educação, a fim de viabilizar sua plena execução, conforme art. 10 da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

Quanto ao item “a”, o Responsável alegou (fl. 8330) que no prazo de 90 dias a Secretaria de Educação apresentaria a este Tribunal o planejamento com as políticas, ações e recursos necessários para a execução do Plano Municipal de Educação.

No que tange ao item “b”, o Responsável aduziu (fl. 8.330) que a Secretaria Municipal de Educação enviou comunicação interna nº 119/2018/Setor Administrativo para a Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Orçamento solicitando a inclusão no texto da LDO e LOA e PPA das dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PME.

Em que pese os esclarecimentos apresentados, a DAE e o MPC entenderam por manter os apontamentos, uma vez que os procedimentos indicados ainda não foram devidamente comprovados pelo Município.

Na defesa, o gestor expôs esclarecimentos que demonstram sua preocupação em solucionar os achados de auditoria, todavia, entendo por manter a determinação/recomendação ao Município, uma vez que sem um planejamento adequado e um aporte de recursos específicos o ente municipal não conseguirá atender as metas e estratégias do PME.

III.2 – Não realização de monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME pela SME, em desacordo com o art. 5º, I da Lei (Municipal) nº 5.591/2015

A equipe de auditoria destacou que a Secretaria Municipal de Educação constituiu Equipe Técnica de monitoramento, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, entretanto, a atuação dessa equipe tem ocorrido apenas por demanda do MEC.

Em resposta ao referido apontamento o Responsável trouxe ao processo a agenda do Município para o monitoramento e avaliação do PME com atividades a serem realizadas entre abril/2018 e fevereiro/2019 (fl.8339).

Muito embora o Município tenha enviado a referida agenda, a Instrução e o MPC entenderam que a sugestão de determinação deve ser mantida, visando acompanhamento por este Tribunal de Contas, uma vez que o monitoramento é atividade contínua, que deve perdurar por todo o período do plano decenal de educação.

De fato, o monitoramento contínuo e a avaliação periódica significam uma oportunidade de melhorar a qualidade técnica do diagnóstico, de ampliar a participação social e de qualificar ano a ano a execução das metas, apontando as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso.

Desta forma, entendo necessário a manutenção da determinação visando o seu acompanhamento por esta Corte de Contas.

III.3 – Divulgação restrita dos resultados do monitoramento do PME pela SME, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 6º da Lei (Municipal) nº 5591/2015

A equipe de auditoria constatou que o tipo de divulgação dos resultados e das avaliações do PME adotado pelo Município limita a participação social, haja vista que a consulta pública na página da internet ocorreu por prazo exíguo (5 dias) e houve apenas uma audiência pública para debate e obtenção de sugestões para alcançar as metas definidas no plano educacional.

Entendeu a DAE que caberia à Prefeitura e à Secretaria Municipal de Educação a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações periódicas no sítio institucional da internet, como forma de ampliar a participação social e garantir a transparência pública, sugerindo, ainda:

a) Ampliar o tempo de consulta pública via internet referente aos resultados do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação, a fim de garantir maior participação da sociedade.

b) Divulgar amplamente, nos diversos canais de comunicação local, a abertura de consulta pública via internet e as datas e locais das audiências públicas relativas aos resultados do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação, com vistas a instigar a gestão democrática na educação.

c) Divulgar os resultados do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas do Plano Municipal de Educação em diversos locais que

facilitem o acesso e a participação comunitária, como escolas, associações comunitárias, dentre outros, a fim de colher opiniões, críticas e sugestões para o alcance das metas.

d) Manter os relatórios de monitoramento contínuo e avaliação periódica do Plano Municipal de Educação no sítio institucional da internet até o final da vigência do Plano, para garantir o livre acesso da população.

Quanto à restrição referente a divulgação dos resultados, o Responsável asseverou que encaminhou solicitação, através da Comunicação Interna nº 20/2018, para que a assessoria de imprensa disponibilize espaço no site da Prefeitura Municipal para publicações periódicas da SME com relação ao PME e também publicações do Conselho Municipal de Educação (fl. 8331).

No tocante às sugestões não apresentou argumentos individuais, limitando-se a informar que serão atendidas (fl. 8336).

Considerando que as ações promovidas pelo Responsável não evidenciaram a solução integral dos achados, a Instrução e o MPC entenderam necessário a manutenção da determinação e das recomendações, visando confirmar o atendimento integral em fase posterior.

Acolho a manifestação da diretoria técnica e do órgão ministerial. A divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações é a forma de promover a apropriação dos resultados pela sociedade. Desta forma, a comprovação do atendimento integral é medida que se impõe.

III.4 – Deficiências na atuação do CME em relação ao PME, em desacordo com o art. 5º, II e art. 6º da Lei (Municipal) nº 5.591/2015; art. 7º, I, C e IV da Lei (Municipal) nº 5.738/2015; e art. 6º, V do Decreto (Municipal) nº 352/2016 (Regimento Interno do CME)

Segundo a Instrução, o Conselho Municipal de Educação não vem desempenhando sua própria competência de monitorar e avaliar o cumprimento das metas do PME, bem como não vem exercendo seu papel consultivo e de

assessoramento, competência definida em diversas normas municipais e no seu próprio Regimento Interno, motivo pelo qual deveria:

a) Realizar monitoramento contínuo e avaliação periódica do Plano Municipal de Educação, em cumprimento ao art. 5º, II da Lei (municipal) nº 5.591/2015 e art. 7º, I, c e IV, a da Lei (municipal) nº 5.738/2015.

b) Divulgar os resultados dos monitoramentos e das avaliações do Plano Municipal de Educação no sítio institucional da internet, em atendimento ao art. 6º, § 1º, I da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

c) Propor políticas públicas para assegurar a consecução das metas definidas no Plano Municipal de Educação, com base nos resultados do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas desse Plano, em obediência ao art. 5º, II e art. 6º, § 1º, II da Lei (municipal) nº 5.591/2015 e art. 7º, I, d da Lei (municipal) nº 5.738/2015.

Como forma de garantir a transparência dos resultados mensurados, a área técnica apresentou também como sugestão, a manutenção dos relatórios de monitoramento contínuo e avaliação periódica do Plano Municipal de Educação no sítio institucional da internet até o final da vigência do Plano.

O Conselho Municipal de Educação em resposta apontamentos, encaminhou o Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – ano base 2016 (fls. 8350/8439), o Parecer nº 003/CME/2018 (fls. 8440/8455), Atas nsº 001/2018 (fls. 8473/8480); 002/2018 (fls. 8481); 004/2018 (fls. 8456/8458); 005/2018 (fls. 8459/8463); 006/2018 (fls. 8464/8468) e 007/2018 (fls. 8469/8472) que registram as reuniões realizadas pelo Conselho e os Ofícios CME nsº 011/2018 (fl. 8482); 014/2018 (fl. 8483); 015/2018 (fl. 8484) e 016/2018 (fl. 8485) dirigidos ao Secretário de Educação do Município.

Para a DAE, os documentos encaminhados pelo CME evidenciam esforços em corrigir os apontamentos formulados pelo TCE/SC ainda durante o decurso da análise processual, contudo, tendo em vista serem de caráter continuado por todo período do PME, sugere manter as conclusões iniciais.

O MPC acompanhou o posicionamento técnico.

O Conselho Municipal de Educação é vital para o desenvolvimento e fortalecimento das políticas públicas educacionais, pois é mecanismo que atua no controle das decisões governamentais e sua atuação é de fundamental importância no dimensionamento das dificuldades e possibilidades de efetivação das políticas educacionais voltadas para a cidadania.

Neste sentido, diante das deficiências encontradas, entendo que se justifica a manutenção das determinações e recomendação.

III.5 – Existência de crianças de 4 e 5 anos de idade fora da escola, em desacordo com o art. 208, I e IV da Constituição Federal; art. 4º, I da Lei nº 9.394/1996; e meta 1 da Lei (Municipal) nº 5.591/2015

No tocante à consecução da Meta 1 do PNE, os técnicos da DAE apontaram a existência de crianças entre 4 e 5 anos de idade não matriculadas nas escolas de Canoinhas, razão pela qual entendeu necessário a busca ativa das crianças desta faixa etária que não frequentam a escola.

O Prefeito Municipal alegou (fl. 8332) que aderiu em junho de 2018 ao Busca Ativa Escola, plataforma desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

Mesmo diante da justificativa apresentada, a DAE e o MPC entenderam por manter a determinação, por considerarem que a ação é uma prática nova no Município não implementada efetivamente.

Por força do disposto no art. 6º da EC nº 59/2009, todas as crianças de 4 a 5 anos de idade deveriam, até 2016, estar matriculadas na educação infantil.

Assim, considerando que o Município ainda possui crianças nesta faixa etária fora do ambiente escolar, entendo que há necessidade do acompanhamento do cumprimento da Meta 1 do PME.

III.6 – Existência de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade fora da escola, em desacordo com o art. 208, I, da Constituição Federal; art. 4º, I da lei nº 9.394/1996; e meta 2 da lei (Municipal) nº 5.591/2015

No tocante a Meta 2 do PNE, a equipe de auditoria, considerando a quantidade de vagas disponíveis em todas as redes de ensino e a demanda real, constatou a existência de crianças e adolescentes no intervalo de idade de 6 a 14 anos que não frequentam a escola, bem como déficit de vagas para a universalização do ensino fundamental, razão pela qual apontou que a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação deveriam:

a) Disponibilizar vagas em quantidade compatível com a demanda, a fim de garantir o atendimento de toda a população de 6 a 14 anos de idade no ensino fundamental, em cumprimento ao art. 208, I e § 2º da Constituição Federal; art. 4º, I e X da Lei nº 9.394/1996; e Meta 2 da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

b) Realizar busca ativa das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentam a escola, conforme prevê a estratégia 2.4 do Plano Municipal de Educação, com vistas a cumprir o art. 208, I e § 3º da Constituição Federal; art. 4º, I e art. 5º, § 1º, I da Lei nº 9.394/1996; e Meta 2 da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

Em resposta, o gestor asseverou que as vagas disponíveis no Município atendem toda a demanda e, inclusive, que há vagas excedentes tanto na rede municipal quanto na rede estadual.

Analisando os argumentos apresentados pelo Responsável, a DAE considerou sanada a restrição apontada no item “a” acima. Quanto ao item “b” entendeu necessário manter a determinação, uma vez que a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental, mesmo neste ano de 2018, está consideravelmente aquém da quantidade de habitantes na faixa etária correspondente à etapa de ensino, sendo necessário continuar realizando a busca ativa da população em idade escolar para inseri-la no ambiente educacional como forma de garantir o direito constitucional à educação básica pública e gratuita.

O MPC acompanhou o apontamento técnico.

Conforme o Plano Nacional de Educação, os Municípios e Estados brasileiros têm até 2024 para garantir que todas as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos estejam matriculados ou já tenham concluído o ensino fundamental.

Desta forma, visando evitar o não cumprimento do objetivo do Plano, entendo salutar o monitoramento do atingimento da Meta 2 do PME.

III.7 – Percentual de alunos com distorção idade/ano acima do preconizado na Meta 2 da Lei (Municipal) nº 5.591/2015

A equipe de auditoria constatou que, em 2016, o Município possuía 455 alunos com distorção idade/ano no ensino fundamental e que não havia classes de aceleração para esses alunos naquele ano.

Com intuito de afastar os efeitos negativos do atraso no processo de educação e, por consequência, a evasão escolar, a DAE entendeu que a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação deveriam implantar classes de aceleração do processo de aprendizagem no ensino fundamental para a correção da distorção idade/ano.

O Responsável esclareceu que a Secretaria Municipal de Educação solicitou ao sistema Educarweb relatório constando a relação/aluno/idade/ano para atualizar a real demanda em relação ao dado apresentado pelo Tribunal. Salientou, também, que o Município de Canoinhas considera alunos com distorção aqueles com 02 anos ou mais de reprovação.

A área técnica, considerando o esforço da Secretaria Municipal de Educação em quantificar com exatidão o número de alunos com distorção e se tal número revela a necessidade de oferta de classes de aceleração, reformulou a determinação anterior, sugerindo à Prefeitura e à Secretaria Municipal de Educação que identifiquem anualmente a quantidade de alunos com distorção idade/ano no ensino fundamental de todas as redes de ensino e implantem, na rede pública municipal, programas educacionais que promovam a correção dessas

distorções, caso identifique que menos de 95% dos alunos matriculados não estejam na idade recomendada para a etapa de ensino.

A reformulação da determinação proposta pela DAE foi acatada pelo MPC.

Neste sentido, ratifico a proposta apresentada.

III.8 – Inexistência de escolas e alunos com educação em tempo integral, em desacordo com o art. 34, § 2º da Lei nº 9.394/1996 e Meta 6 da Lei (Municipal) nº 5.591/2015

No que tange à Meta 6 do PNE, a equipe de auditoria verificou que, no ano de 2018, somente duas escolas do Município atenderam aos critérios do Ministério da Educação para o repasse do recurso federal do Programa “Mais Educação”, que custeia a modalidade de ensino em tempo integral, motivo pelo qual propôs à Prefeitura e à Secretaria Municipal de Educação:

a) Ampliar progressivamente a jornada escolar prevista no art. 34, § 2º da Lei nº 9.394/1996, de forma a cumprir o estabelecido na Meta 6 da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

b) Elaborar planejamento que contemple as políticas, ações e recursos necessários para a execução do Plano Municipal de Educação, de acordo com os arts. 5º, I e 6º, § 1º, II da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

O Responsável alegou (fls. 8335/8336), em síntese, que o Município vem buscando atender a necessidade de ampliação da jornada com investimentos próprios e que a ampliação da jornada será possível do modo preconizado pela lei quando o governo federal, em cumprimento do Plano Nacional de Educação, realizar o devido investimento para efetivação da meta a nível municipal.

A DAE asseverou que o jurisdicionado não apresentou argumentações contrárias às conclusões do achado de auditoria, evidenciando ações no caminho de

seu cumprimento. Contudo, como os números apresentados encontram-se muito distantes do que foi estipulado na meta 6 do PME, concluiu pela manutenção do item.

Tal posicionamento foi confirmado pelo MPC.

De fato, a ampliação da oferta de educação integral é fundamental para um projeto de país que almeje garantir o direito a uma formação de qualidade para todas as nossas crianças e adolescentes, reduzindo as desigualdades que marcam tanto nossa sociedade.

Neste sentido, corroboro as manifestações da DAE e do Ministério Público de Contas, uma vez que o oferecimento de educação em tempo integral, além de previsto na Meta 6 do Plano Nacional de Educação - PNE, está consignado na Meta 6 do Plano Municipal de Educação de Canoinhas, razão pela qual o Município deve envidar esforços para concretizá-la.

III.9 – Professores lecionando sem comprovação de formação específica na área, em desacordo com a meta 15 da Lei (Municipal) nº 5.591/2015

Quanto à formação e capacitação profissional, a equipe de auditoria verificou que de um total de 418 professores, 253 são efetivos e 165 são temporários. Dos efetivos, todos possuem nível superior, contudo, para 70 deles não ficou comprovada que a formação é na mesma área de conhecimento em que lecionam. Dos ACT's, há 19 apenas com nível médio e para 34 não ficou comprovada que a formação superior é na área de atuação.

Diante do exposto, a DAE propôs à Prefeitura e à Secretariam Municipal de Educação que elaborasse e implementasse política municipal de formação inicial e continuada para os profissionais da educação, de forma a assegurar que todos os professores da educação infantil e ensino fundamental possuam formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

O Responsável aduziu (fl. 8.336) que a análise do TCE/SC restou equivocada, uma vez que a informação encaminhada pela Secretaria de Educação não explicitou a área de conhecimento de atuação, mas apenas o nível de atuação.

A área técnica desta Corte de Contas asseverou que o gestor não encaminhou nova listagem dos profissionais de educação, especificando a área em que atuam os professores, de modo a comprovar que o Município atende o preconizado pelo PME e afastar recomendação. Assim, considerando que não há como garantir que todos os professores das escolas municipais efetivamente possuem formação na área em que atuam, a DAE e o MPC mantêm a conclusão inicial.

Entendo correta a proposta apresentada. É necessário que o Município adote planejamento detalhado que lhe possibilite identificar situações de maior carência na formação de profissionais da educação, estabelecer metas mais imediatas e exequíveis, de acordo com os recursos disponíveis, com vista a atingir o objetivo final, que é a melhoria da qualidade da educação.

III.10 – Alto índice de profissionais do magistério admitidos em caráter temporário, em desacordo com o art. 67, I, da Lei nº 9.394/1996 e estratégia 18.5 da Lei (Municipal) nº 5.591/2015

A equipe de auditoria apontou que o alto índice de profissionais do magistério admitidos em caráter temporário pelo Município advém da não realização de concurso público nos últimos três anos e da utilização de ACT's para suprir a demanda de monitores de educação especial e de educação infantil, além de cobrir a demanda em função da volatilidade do número de crianças nas creches e berçários.

A fim de reduzir o índice de profissionais do magistério admitidos em caráter temporário e alcançar o percentual definido no PME, entendeu a DAE que a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação deveriam promover a realização de

concurso público de provas e títulos para ingresso de profissionais no magistério no sistema municipal de ensino.

O gestor informou(fl. 8.335) que o processo licitatório para a contratação de empresa do certame do concurso foi homologado e que o concurso público está previsto para ocorrer em novembro/2018.

Para a DAE a manifestação do gestor denota iniciativa no sentido de promover a contratação de servidores efetivos para substituição daqueles admitidos em caráter temporário, todavia, a sugestão da área técnica e do MPC é por manter a conclusão inicial a fim de comprovar o cumprimento da determinação na etapa de monitoramento da auditoria operacional.

Acompanho a manifestação apresentada. Tal disparidade evidencia que não está sendo observada a regra do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, pela qual o acesso a cargos públicos se deve dar por meio de concurso público. Também resulta em descumprimento do inciso IX do mesmo artigo 37, porquanto a contratação em caráter temporário deve ter caráter excepcional (ou seja, exceção). O elevado quantitativo de ACT's descaracteriza a exceção.

III. 11. Deficiência na gestão democrática do ensino público, em descumprimento ao art. 3º, VIII e art. 14 da Lei 9.394/96, e arts. 2º, VI e 9º da Lei (Municipal) nº 5.591/2015

A DAE apontou em seu relatório que o Município possui deficiência na gestão democrática do ensino público e que a motivação para isso é a ausência de adequação da legislação, a decisão política na escolha dos diretores das escolas e a concentração da educação pública na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Entendeu a Instrução que a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação deveriam adequar a legislação municipal, promovendo a participação das comunidades escolar e local, bem como:

a) Instituir legislação que discipline a nomeação de diretores de escolas mediante a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, com vistas a implementar a estratégia 19.2 da Lei (municipal) nº 5.591/2015.

b) Estimular a criação de Associação de Pais e Professores, Conselhos Deliberativos Escolares e Grêmios Estudantis, norteando suas atuações e ações, e disponibilizar espaço físico e estrutura administrativa para o seu pleno funcionamento, em consonância com o proposto nas estratégias 19.5 e 19.6 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 para efetivação da gestão democrática da educação.

Quanto à adequação da legislação o Prefeito alegou (fl. 8336) que será instituída comissão para viabilizar estudo sobre os critérios que regulamentam a gestão democrática na rede municipal de ensino.

Sobre as sugestões apresentadas, o gestor simplesmente esclareceu que adotará providências para sua implementação.

A DAE e o MPC mantêm a conclusão inicial a fim de que se comprove o cumprimento na etapa de monitoramento da auditoria operacional, pois consideram que a simples concordância da necessidade de lei disciplinando a gestão democrática não soluciona o achado de auditoria.

Considero pertinente a formulação de determinação/recomendações. A existência de lei, que discipline a gestão democrática na educação do Município, escolha do diretor com o envolvimento da comunidade escolar, implantação e participação das entidades democráticas na tomada de decisões e autonomia financeira nas escolas são medidas consideradas fundamentais para assegurar a gestão democrática.

IV. DISCUSSÃO PLENÁRIA

Pautado para a sessão do dia 10/07/2019, após a leitura do voto pelo Relator, manifestou-se o Auditor Gerson dos Santos Sicca, fazendo considerações acerca desta 1ª auditoria operacional focada em um plano municipal de educação e na sua importância como matriz que pode e deve ser replicada no âmbito desta Corte de Contas. Destacou, também, a importância das determinações contempladas no voto do Relator, em especial:

1) a necessidade, por disposição legal, de adequar as peças orçamentárias aos planos de educação, salientando a resistência/desconhecimento do gestor acerca das orientações emanadas por este Tribunal, como por exemplo o Ofício Circular nº 007/2017, que orienta os Municípios para a elaboração da legislação orçamentária contemplando metas e estratégias dos Planos de Educação; bem como Ciclos de Estudo realizados no ano de 2018 divulgando/orientando acerca do preenchimento dos formulários que deverão compor as contas municipais do exercício de 2019, demonstrando a compatibilidade do orçamento com os Planos de Educação;

2) a realização de monitoramento do Plano Municipal de Educação, etapa que entende fundamental para o planejamento de uma política pública;

3) a adequação da legislação municipal com o objetivo de efetivar a gestão democrática, a fim de que a gestão dos diretores deixe de ser meramente política.

Salientou, ainda, que a educação é um tema estruturante e enfatizou a importância para o avanço do país da garantia dos cinco eixos do Plano Nacional de

Educação, quais sejam: qualidade, universalização, redução das desigualdades, valorização do profissional da educação e financiamento adequado.

Por fim, sugeriu ao Relator a transformação da recomendação colocada no item 4.2.2.1 do voto em determinação, justificando que o planejamento é obrigação para o setor público e que o art. 6º, II, da Lei nº 9.394/1996 (que aprova o Plano Nacional do Município) embasa a obrigação do gestor realizá-lo.

Considerando pertinente a sugestão apresentada, foi aprovado o voto do Relator com a alteração sugerida pelo Auditor Gerson dos Santos Sicca.

V. VOTO

Diante do exposto, o Egrégio Tribunal Pleno adotou a seguinte deliberação:

4.1 – Conhecer do Relatório Técnico nº 29/2018, que versa sobre auditoria operacional realizada no Poder Executivo Municipal de Canoinhas com objetivo de verificar se os gestores municipais dispõem de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação 2015-2025.

4.2 – Conceder à Prefeitura Municipal de Canoinhas e à Secretaria Municipal de Educação o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico (*DOTC-e*), com fulcro no art. 5º da Resolução nº TC-079/2013, para que apresentem, a este Tribunal de Contas, Plano de Ação estabelecendo medidas, prazos e responsáveis (conforme Apêndice I) para a adoção de providências visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

4.2.1 – Determinações:

4.2.1.1 – Formular os projetos das leis orçamentárias anuais e plurianuais com dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Municipal de Educação, a fim de viabilizar sua plena execução, conforme art. 10 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.1 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.1.2 – Realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas do Plano Municipal de Educação, em obediência ao art. 5º, I da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.2 do Relatório DAE nº 29/2018).

4.2.1.3 – Divulgar os resultados do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas do Plano Municipal de Educação no sítio institucional da internet, em atendimento ao art. 6º, § 1º, I da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.3 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.1.4 – Realizar busca ativa das crianças de 4 a 5 anos de idade que não frequentam a escola, com vistas a cumprir o art. 208, I da Constituição Federal; art. 4º, I e art. 5º, § 1º, I e II da Lei nº 9.394/1996; e Meta 1 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.6 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.1.5 - Realizar busca ativa das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentam a escola, conforme prevê a estratégia 2.4 do Plano Municipal de Educação, com vistas a cumprir o art. 208, I e § 3º da Constituição Federal; art. 4º, I e art. 5º, § 1º, I da Lei nº 9.394/1996; e Meta 2 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.7 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.1.6 - Ampliar progressivamente a jornada escolar prevista no art. 34, § 2º da Lei nº 9.394/1996, de forma a cumprir o estabelecido na Meta 6 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.9 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.1.7 - Realizar concurso público de provas e títulos para ingresso de profissionais no magistério no sistema municipal de ensino, conforme determina o art. 67, I da Lei nº 9.394/1996, objetivando a execução da estratégia 18.5 e,

por conseguinte, contribuindo para o alcance da Meta 18 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.11 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.1.8 - Adequar a legislação municipal com o objetivo de efetivar a gestão democrática da educação, promovendo a participação das comunidades escolar e local, em consonância com os art. 3º, VIII e 14 da Lei nº 9.394/1996; e com os arts. 2º, VI e 9º da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.12 do Relatório DAE nº 29/2018).

4.2.1.9 - Elaborar planejamento que contemple as metas e estratégias do Plano Municipal de Educação, indicando seus respectivos prazos e as previsões orçamentárias para sua implementação, nos termos do art. de acordo com o art. 6º, § 1º, II da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (itens 2.1 e 2.9 do Relatório DAE nº 29/2018).

4.2.2 – Recomendações:

4.2.2.1 - Ampliar o tempo de consulta pública via internet referente aos resultados do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação, a fim de garantir maior participação da sociedade (item 2.3 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.2.2 - Divulgar amplamente, nos diversos canais de comunicação local, a abertura de consulta pública via internet e as datas e locais das audiências públicas relativas aos resultados do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação, com vistas a instigar a gestão democrática na educação (item 2.3 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.2.3 - Divulgar os resultados do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas do Plano Municipal de Educação em diversos locais que facilitem o acesso e a participação comunitária, como escolas, associações comunitárias, dentre outros, a fim de colher opiniões, críticas e sugestões para o alcance das metas (item 2.3 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.2.4 - Manter os relatórios de monitoramento contínuo e avaliação periódica do Plano Municipal de Educação no sítio institucional da internet até o final da vigência do Plano, para garantir o livre acesso da população (item 2.3 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.2.5 - Identificar anualmente a quantidade de alunos com distorção idade/ano no ensino fundamental de todas as redes de ensino e implantar, na rede pública municipal, programas educacionais que promovam a correção dessas distorções, se identificado que menos de 95% dos alunos matriculados não estão na idade recomendada para a etapa de ensino, em consonância com a estratégia 2.18 da Meta 2 da Lei (municipal) nº 5.591/2015, conforme preconiza o Decreto (municipal) nº 40/2011 (item 2.8 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.2.6 - Elaborar e implementar política municipal de formação inicial e continuada para os profissionais da educação, assegurando que todos os professores da educação infantil e ensino fundamental possuam formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, de forma a cumprir o estabelecido na Meta 15 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.10 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.2.7 - Instituir legislação que discipline a nomeação de diretores de escolas mediante a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, com vistas a implementar a estratégia 19.2 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.12 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.2.2.8 - Estimular a criação de Associação de Pais e Professores, Conselhos Deliberativos Escolares e Grêmios Estudantis, norteando suas atuações e ações, e disponibilizar espaço físico e estrutura administrativa para o seu pleno funcionamento, em consonância com o proposto nas estratégias 19.5 e 19.6 da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.12 do Relatório DAE nº 29/2018).

4.3 - Conceder ao Conselho Municipal de Educação de Canoinhas, o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta

Deliberação no Diário Oficial Eletrônico - DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução nº TC-079/2013, para que apresentem, a este Tribunal de Contas, Plano de Ação, estabelecendo medidas, prazos e responsáveis (conforme Apêndice I) para a adoção de providências visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

4.3.1 – Determinações:

4.3.1.1 - Realizar monitoramento contínuo e avaliação periódica do Plano Municipal de Educação, em cumprimento ao art. 5º, II da Lei (municipal) nº 5.591/2015 e art. 7º, I, c e IV, a da Lei (municipal) nº 5.738/2015 (item 2.4 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.3.1.2 - Divulgar os resultados dos monitoramentos e das avaliações do Plano Municipal de Educação no sítio institucional da internet, em atendimento ao art. 6º, § 1º, I da Lei (municipal) nº 5.591/2015 (item 2.4 do Relatório DAE nº 29/2018);

4.3.1.3 - Propor políticas públicas para assegurar a consecução das metas definidas no Plano Municipal de Educação, com base nos resultados do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas desse Plano, em obediência ao art. 5º, II e art. 6º, § 1º, II da Lei (municipal) nº 5.591/2015 e art. 7º, I, d da Lei (municipal) nº 5.738/2015 (item 2.4 do Relatório DAE nº 29/2018).

4.3.2 - Recomendação:

4.3.2.1 - Manter os relatórios de monitoramento contínuo e avaliação periódica do Plano Municipal de Educação no sítio institucional da internet até o final da vigência do Plano, para garantir o livre acesso da população (item 2.4 do Relatório DAE nº 29/2018).

4.4 – Dar ciência da Decisão, do relatório e da proposta de voto que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico nº 29/2018, ao Sr. Gilberto dos Passos, Prefeito Municipal de Canoinhas, ao Sr. Osmar Oleskovicz, Secretário

Municipal de Educação e ao Sr. Argos Gumbowsky – Presidente do Conselho Municipal de Educação (CME).

Florianópolis, 08 de maio de 2019.

CÉSAR FILOMENO FONTES
CONSELHEIRO RELATOR