



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº : 28091-7/2013 (AUTOS DIGITAIS)
INTERESSADO (A) : SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
ASSUNTO : AUDITORIA ESPECIAL NO ENSINO MÉDIO EM MATO GROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, cumpre-me informar que dentre as inúmeras competências outorgadas pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas, vem ganhando especial destaque aquela de realizar, mesmo que por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, assim como nas demais entidades sujeitas à sua fiscalização.¹

As auditorias e inspeções mencionadas no texto constitucional são instrumentos de fiscalização sistematizados em nosso Regimento Interno.

A inspeção se constitui em instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua fiscalização, assim como para apurar denúncias ou representações. Portanto, este instrumento é mais adequado à apuração de casos concretos.

Auditoria se encontra definida como instrumento de fiscalização contábil utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais dos órgãos fiscalizados, visando diversas finalidades, conforme se depreende do rol evidentemente exemplificativo constante do art. 149 do Regimento Interno, sendo que no contexto sob exame destacam-se as seguintes: a)

¹ Art. 71, IV da CF/88 e art. 1º, VIII da LC nº 269/2007;



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

avaliar o desempenho dos órgãos e entidades quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados; b) subsidiar a apreciação e julgamento dos processos ou a emissão de parecer prévio sobre as contas públicas.

A realização de auditoria visa ainda aferir e fiscalizar o desempenho dos órgãos e entidades em relação a todos os aspectos da administração pública, inclusive da gestão fiscal, propiciando o levantamento de dados de modo globalizado, o que permite traçar parâmetros confiáveis para avaliação das políticas de governo, inclusive com elaboração de índices que possam melhor espelhar a realidade de cada localidade do Estado de Mato Grosso.

Tal como posto, nota-se que a auditoria especial tem como principal escopo o de subsidiar o julgamento ou emissão de pareceres em processos de prestação de contas, bem como poderá servir eventualmente de base para instauração de tomada de contas ou representação interna, acaso sejam detectadas impropriedades no transcorrer dos trabalhos realizados, cuja natureza ou gravidade justifiquem a adoção de uma dessas contundentes providências, em que haveria espaço não somente para recomendações ou determinações, mas também para imposição de sanções de natureza pecuniária.

Assim, entendo não haver espaço para imposição de sanções na espécie, justamente por se tratar de procedimento de auditoria especial, o qual não se confunde com representação, processo de prestação ou tomada de contas.

Efetuada essas considerações de cunho preliminar, adentro no exame de mérito da presente auditoria especial.

O tema educação constitui preocupação permanente desta Corte de Contas, tanto é verdade que ao longo dos últimos exercícios são avaliados 10 (dez) indicadores da área educacional, de modo a subsidiar o julgamento das contas de gestão e a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo.



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

Semelhante metodologia de análise foi adotada em relação às áreas da saúde e segurança, por constituírem, juntamente com a educação, os pontos mais sensíveis e essenciais da atividade estatal.

Embora saúde, educação e segurança sejam deveres básicos do Estado e direito de todos nós cidadãos, é a educação, a meu ver, o mais relevante na formação do conjunto social, sobretudo pela sua capacidade de repercutir, a médio e a longo prazo, no resultado das políticas de saúde e segurança, sobretudo nos aspectos preventivos destas áreas de atuação administrativa.

O trabalho de auditoria foi dividido em diversos campos de trabalho, o que resultou em dezenas de achados, com formulação simultânea de propostas de determinações e recomendações à fiscalizada.

Em várias oportunidade enfatizei que o controle externo só tem razão de existir se a consequência dele resultar em benefícios para a sociedade, com melhoria na gestão e nas políticas públicas.

Uma das ocasiões de maior importância em que reiterei este entendimento foi quando da instituição do Programa de Desenvolvimento Estratégico Integrado (PDI), concebido por este Tribunal de Contas em fevereiro de 2012, tendo como objetivo a disseminação na administração pública das culturas da transparência, do controle social, da educação continuada e, sobretudo, da eficiência, inovação e planejamento.

Com efeito, ao manifestar-se sobre as recomendações elaboradas pela equipe técnica em razão dos achados de auditoria, a gestora responsável pela Secretaria de Estado de Educação enfatizou que várias das medidas já se encontram contempladas no Plano Estratégico da SEDUC 2013-2023, sendo que este instrumento de planejamento de longo prazo seria fruto da parceria já mantida com o próprio Tribunal de Contas. A Secretária de Estado comprometeu-se a aprimorar o Plano



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

Estratégico, mediante acolhimento de todas as recomendações efetuadas por esta Corte.

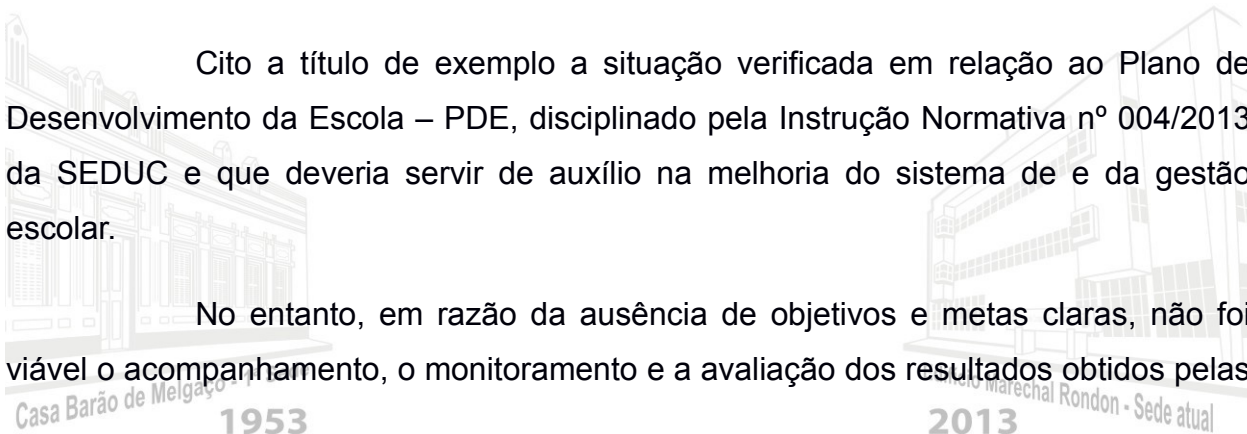
A bem da verdade, nota-se do trabalho de auditoria sob exame que há uma profusão de instrumentos de planejamento na rede pública estadual. Entre os principais destacam-se, além do próprio Plano Estratégico: I) Calendário Escolar; II) Projeto Político Pedagógico – PPP; III) Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE; IV) Plano de Trabalho e Gestão Democrática.

Por ocasião dos trabalhos *in loco*, **76%** dos profissionais e gestores das escolas afirmaram que não existe articulação e nem integração entre os programas. Daí que para cada programa que a escola faz adesão, é necessária a criação de um plano de ação, o que torna excessivo o número de instrumentos de planejamento a serem elaborados e implementados pelas unidades escolares, o que prejudica a eficácia e efetividade da gestão escolar, traduzindo-se em mal uso dos recursos públicos e a não continuidade da execução dos projetos escolares.

A equipe de auditoria responsável por este valioso trabalho analisou as peças de planejamento utilizadas pela Secretaria de Estado de Educação, oportunidade em que constatou que são de pouca utilidade prática, na medida em que são tratadas como instrumentos meramente formais.

Cito a título de exemplo a situação verificada em relação ao Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, disciplinado pela Instrução Normativa nº 004/2013 da SEDUC e que deveria servir de auxílio na melhoria do sistema de e da gestão escolar.

No entanto, em razão da ausência de objetivos e metas claras, não foi viável o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos resultados obtidos pelas





Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

unidades escolares em decorrência da implementação do aludido Plano. Em apenas **17,6%** dos PDE's auditados, constatou-se elementos capazes ou dados uteis para se traçar a correlação entre o desenvolvimento das unidades escolares e a melhoria do ensino.

E mais. Nas entrevistas aplicadas aos gestores escolares, **72%** afirmaram não ter sequer capacitação para elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, o que evidencia ser de pouca valia a criação de instrumentos de planejamento se não houver pessoal qualificado para implementá-los.

Aliás, a equipe de auditoria ainda diagnosticou que na maioria dos casos os gestores escolares alegaram que o assessoramento prestado pela Secretaria de Estado de Educação é apenas formal, na medida em que a unidade escolar necessita possuir o PDE para ter acesso a recursos financeiros. Priorizam-se técnicas de prestação de contas para que os recursos continuem a ser repassados, ficando em segundo plano a análise da melhoria do sistema educacional como decorrência da implantação do programa.

Em síntese, conforme enfatizado no relatório de auditoria, o acompanhamento, monitoramento e avaliação do PDE é principalmente quantitativo e não qualitativo, sendo de pouca valia como elemento de avaliação do desempenho do ensino médio no Estado de Mato Grosso.

Ainda como exemplo de fato que denota gritante falha de planejamento, o Ministério Público de Contas destacou a aquisição de aparelhos de ar condicionado, com recursos provenientes do Ministério da Educação – MEC, sem adequação da rede elétrica das unidades escolares. Daí que se observou equipamentos amontoados pelos corredores, de modo totalmente inadequado.

Em face de tal contexto, tenho como pertinente o questionamento efetuado pelo ilustre Procurador de Contas que oficiou neste feito. A saber: “Seria



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

razoável a deflagração do procedimento licitatório sem que houvesse a adequação prévia da rede elétrica?”. É evidente que não.

E mais. Constatou-se a aquisição de aparelhos do tipo “janela” para prédios cuja estrutura arquitetônica não suporta esse tipo de equipamento. Não bastasse isso, a unidade escolar, situada em Lucas do Rio Verde, já possuía salas de aula climatizadas, decorrente do investimento de recursos próprios para tal finalidade.

Assim, quando do exame *in loco*, foi possível verificar condicionadores de ar empilhados em uma sala, enquanto que alunos de outras unidades de ensino de um dos Estados com maior temperatura média do país sofrem com o ritmo de aprendizagem, tendo como um dos fatores determinantes justamente a ausência de ambientes saudáveis de estudo e lazer.

Portanto, tal como enfatizado por mim na ocasião em que relatei o processo de auditoria especial do Sistema Único de Saúde, não tenho dúvida em apontar que as principais deficiências no setor educacional também são correlacionados ao tema planejamento, mais propriamente a ausência de eficiência na execução dos instrumentos de planejamento como elementos norteadores das ações e serviços públicos na área educacional.

Fiz alusão ao termo eficiência porque no caso sob exame o fator primordial não é a ausência de previsão normativa ou de elaboração de peças de planejamento. Elas existem em números até significativos no setor educacional, conforme enfatizado linhas atrás. No entanto, na medida em que são tratadas como instrumentos meramente burocráticos, pouco colaboram para melhoria do ensino, constituindo fontes pouco confiáveis de dados para que o governo possa atuar no sentido de tornar o sistema educacional mais eficiente.

Feitas essas considerações e para que reste materializado no âmbito da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC o princípio constitucional da eficiência,



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

previsto no art. 37 da Lei Maior, entendo necessário que o Tribunal de Contas monitore a observância pela SEDUC das recomendações decorrentes deste trabalho de auditoria, assim como o cumprimento efetivo das responsabilidades assumidas pela referida Secretaria de Estado, por meio de adesão ao Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), para o fim de evitar que peças de planejamento sejam encaradas pelo gestor como instrumentos meramente formais ou como parte do acervo burocrático que ainda esta a impregnar muitos setores da Administração Pública em geral.

Por derradeiro, cumpre-me ainda destacar a grandiosidade do trabalho realizado pela Comissão Técnica de Auditoria Especial no Ensino Médio em Mato Grosso, instituída pela Portaria TCE/MT nº 52, 09 de maio de 2013, merecendo acolhida as propostas de encaminhamento por ela elaborada e ratificadas pelo Ministério Público de Contas.

Em face de todo o exposto, em sintonia com o bem lançado Parecer nº 9398/2012 do Ministério Público de Contas, subscrito pelo Dr. Alisson Carvalho de Alencar, **VOTO** no sentido de:

1. CONHECER do relatório técnico conclusivo elaborado pela Comissão Técnica de Auditoria Especial no Ensino Médio em Mato Grosso, em razão de trabalhos desenvolvidos no âmbito da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC;

2. RECOMENDAR à Secretaria de Estado de Educação e ao Chefe do Poder Executivo Estadual, na forma dos encaminhamento elaborados pela referida Comissão de Auditoria, que:

“1. Visando um ensino de qualidade, por meio de um PPP que seja implementável, e sirva de parâmetro para a avaliação dos resultados e para a melhoria dos índices educacionais, sugere-se recomendar à SEDUC que:

a) intensifique as ações de orientação e incentivo à participação efetiva da

Casa Barão de Melgaço - 1953

1953

2013

Edifício Marechal Rondon - Sede atual



comunidade e do conselho escolar na elaboração e revisão dos PPP das escolas;

b) implemente sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados do PPP no curto, médio e longo prazo;

c) implante Exame Estadual do Ensino Médio na rede estadual pública de ensino;

d) capacite os gestores escolares para o planejamento, execução, controle e avaliação do PPP.

II. Tendo por finalidade o uso eficiente dos recursos públicos aplicados pelas escolas, a utilização do PDE como instrumento de desenvolvimento escolar, o alinhamento entre o PDE e o PPP e a melhoria do sistema escolar, sugere-se recomendar à SEDUC que:

a) efetue de forma tempestiva o repasse dos recursos financeiros às unidades escolares;

b) vincule as ações do PDE às diretrizes, objetivos e metas do PPP;

c) implemente sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados do PDE no curto, médio e longo prazo;

d) capacite os gestores escolares para o planejamento, execução, controle e avaliação do PDE.

III. Visando o apoio pedagógico adequado aos alunos e a qualidade do processo pedagógico de ensino aprendizagem, refletido em bons índices de desempenho escolar, sugere-se recomendar à SEDUC que:

a) cumpra o critério estabelecido pela Portaria nº 306/12/GS/SEDUC/MT para a distribuição de coordenadores pedagógicos;

b) recomponha de forma tempestiva o quadro de coordenadores pedagógicos em casos de vacância.

IV. Visando a efetividade no apoio, acompanhamento, monitoramento e avaliação prestada às unidades escolares, para a melhoria da gestão escolar e da qualidade de ensino, sugere-se recomendar à SEDUC que:

a) amplie o quadro de gestores governamentais da SEDUC e implante a gestão da informação para atender as demandas das unidades escolares;

b) capacite o quadro de pessoal das Assessorias Pedagógicas para apoio administrativo e pedagógico às unidades escolares;

c) implemente sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação da



gestão por unidade escolar.

V. Na busca por gestores capacitados, visando uma gestão escolar efetiva por meio do incremento do PPP/PDE e tendo como objetivo a melhoria na qualidade do ensino, sugere-se recomendar à SEDUC que:

- a) compatibilize os programas de capacitação e treinamento sobre gestão administrativa e pedagógica com as demandas das unidades escolares;
- b) compatibilize a carga horária anual dos programas de capacitação, de forma a atender as demandas dos gestores das unidades escolares;
- c) estabeleça parcerias com os municípios, universidades públicas e outras entidades parceiras, a fim de implementar programas de capacitação continuada;
- d) adote mecanismos para a efetiva participação dos gestores escolares nos programas federais e estaduais de capacitação em gestão escolar.

VI. Na expectativa do exercício do controle social e visando a efetividade da gestão democrática nas escolas, com impactos positivos na qualidade do ensino, sugere-se recomendar que a SEDUC:

- a) promova ações de conscientização para a comunidade escolar e os CDCE;
- b) implante programas de capacitação para os CDCE.

VII. Com a finalidade de melhorar a transparência na execução orçamentária e financeira da Educação, recomenda-se a SEDUC que elabore estimativa das despesas que se referem exclusivamente ao ensino médio, utilizando para isso, critérios como custo aluno per capita e número de professores que lecionam em cada etapa de ensino. Após a realização destes cálculos, recomenda-se à SEPLAN que considere essa atualização na elaboração do próximo PPA estadual, promova a adequação do plano plurianual vigente, assim como as alterações necessárias na Lei de Diretrizes Orçamentária e na LOA do próximo exercício.

VIII. Com o intuito de promover melhorias no planejamento e atendimento às demandas da rede física, propõe-se recomendar à SEDUC que:

- a) mantenha diagnóstico atualizado da infraestrutura da rede escolar de ensino médio;
- b) implante sistema para gestão patrimonial da infraestrutura escolar;
- c) estructure equipe técnica para a gestão e fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia da SEDUC e unidades escolares.

IX. Com o objetivo de alinhar as ações estipuladas no Plano de Ações

Casa Barão de Melgaço - 1953

Edifício Marechal Rondon - Sede atual



Articuladas às demandas verificadas no Censo Escolar, propõe-se que seja recomendado à SEDUC que:

- a) aprimore o planejamento da gestão dos recursos relacionados ao PAR;
- b) promova ações de capacitação acerca do PAR aos servidores da SEDUC e aos gestores das unidades escolares;
- c) realize programas de capacitação aos diretores das unidades escolares, propiciando as informações necessárias para facilitar o acesso aos recursos do programa;
- d) estructure equipe técnica para fiscalização de obras/reformas e elaboração de projetos;
- e) requeira, junto à SAD, permissão para iniciar os processos licitatórios que envolvem recursos do MEC/FNDE a partir da assinatura dos convênios e termos de compromisso.

X. A fim de proporcionar a melhoria da rede física das escolas de ensino médio e, em cumprimento ao Plano Estadual de Educação, convém recomendar a SEDUC que:

- a) mantenha diagnóstico atualizado sobre a infraestrutura da rede física de ensino;
- b) defina padrões mínimos de infraestrutura adequados à realidade estadual;
- c) planeje adequadamente o projeto, a execução, o acompanhamento e o monitoramento das ações relacionadas à gestão da infraestrutura escolar;
- d) implemente plano de ação voltado à adequação das unidades escolares ao padrão de infraestrutura definido.

XI. Com o intuito de promover a melhoria da climatização nas escolas estaduais, cabe recomendar à SEDUC que:

- a) assegure a adequação da rede elétrica das unidades escolares;
- b) solicite à Rede CEMAT, por intermédio do governo do estado, a celeridade na instalação de postos de transformação de energia elétrica, adequados e suficientes às demandas individuais das unidades escolares que possuem rede de baixa tensão;
- c) agilize o processo de contratação de serviço técnico para a adequação da rede elétrica das unidades escolares.

XII. Com o fim de propiciar melhorias na suficiência e adequação das bibliotecas da rede estadual de ensino médio, além de torná-las mais atrativas aos alunos e prover o incentivo à leitura e à pesquisa, propõe-se recomendar à SEDUC que



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

implemente plano de ação destinado à adequação das bibliotecas das unidades escolares ao padrão mínimo definido na Lei nº 12.244/10.

XIII. No intuito de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, propõe-se recomendar à SEDUC que implemente plano de ação voltado à adequação ou instalação dos laboratórios de ciências nas unidades escolares, segundo padrão definido no Plano Estadual de Educação.

XIV. Com o objetivo de garantir o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, sugere-se recomendar à SEDUC que implemente plano de ação voltado à adequação ou instalação de salas voltadas ao atendimento à educação especial nas unidades escolares da rede de ensino médio.

XV. Tendo em vista a necessidade de espaço adequado aos eventos da escola com a comunidade escolar, propõe-se recomendar que a SEDUC implemente plano de ação voltado à instalação de auditório nas unidades escolares.

XVI. Com o objetivo de garantir a suficiência da merenda escolar, propõe-se que seja recomendado à SEDUC:

a) requeira ao governo do estado a instituição de contrapartida financeira para o programa merenda escolar;

b) dissemine a implantação do projeto "Horta Escolar".

XVII. Tendo por finalidade contribuir para a melhoria das condições de segurança oferecidas no ambiente escolar, propõe-se recomendar à SEDUC que:

a) implemente plano de ação voltado à adequação da infraestrutura de modo a garantir a segurança interna do ambiente escolar;

b) assegure serviços de vigilância, portaria e inspetoria de alunos em todos os turnos nas unidades escolares;

c) demande ao governo do estado, por intermédio da SEJUSP, a efetiva segurança no entorno das escolas localizadas em áreas de risco.

XVIII. No intuito de assegurar os critérios mínimos de segurança necessários à prevenção e proteção contra incêndio nas unidades escolares, propõe-se recomendar à SEDUC que:

a) implemente plano de ação voltado à adequação dos sistemas de prevenção e combate a incêndios nas unidades escolares à norma técnica estadual pertinente.

b) providencie, junto ao Corpo de Bombeiros, a atualização ao alvará de cada unidade escolar da rede de ensino médio.



XIX. Com o objetivo de suprir a deficiência de professores habilitados para o Ensino Médio, propõe-se que seja recomendado à SEDUC que:

- a) mantenha diagnóstico atualizado acerca da necessidade de professores habilitados, por disciplina e por escola;
- b) implemente plano estratégico para habilitação dos professores que não possuem licenciatura para atuar na disciplina a eles atribuída;
- c) implemente plano estratégico para a expansão do quadro de professores, de forma a atender permanentemente a demanda decorrente do crescimento da cobertura escolar;
- d) desenvolva política de incentivo aos docentes para adquirirem segunda habilitação;
- e) implemente plano de ação para valorização da carreira dos profissionais da educação.

XX. Para melhoria da qualidade da educação em face de melhores condições de trabalho do corpo docente, propõe-se que seja recomendado à SEDUC que:

- a) implemente plano estratégico para o cumprimento da Meta 21 do Plano Estadual de Educação, oportunizando aos docentes interinos o mínimo de um terço da jornada para hora de trabalho pedagógico;
- b) implemente plano de ação com o objetivo de elevar a proporção de professores efetivos em relação aos temporários.

3. DETERMINAR:

3.1. à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal que programe a realização de fiscalização de monitoramento dos resultados alcançados em decorrência do cumprimento das recomendações deste Acórdão, devendo os achados e providências a serem adotadas, constituírem, desde logo, pontos de controle pelas relatorias responsáveis pela análise das contas anuais dos exercícios de 2014 e seguintes da Secretaria de Estado de Educação – SEDEUC;

3.2. o monitoramento pela Secretaria Geral de Controle Externo do cumprimento dos compromissos assumidos pela SEDUC perante este Tribunal de Contas, em razão da adesão ao Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado



Gabinete da Vice-presidência
Conselheiro José Carlos Novelli
Telefone: 3613-7680
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

– PDI, assim como a inserção das recomendações ora efetuada no Plano Estratégico 2013-2023 da referida Secretaria de Estado;

3.3. o encaminhamento da íntegra da decisão a ser adotada por este Plenário e do Relatório de Auditoria da Comissão Técnica de Auditoria Especial no Ensino Médio em Mato Grosso aos senhores Governador do Estado, Secretária de Estado de Educação, ao Presidente da Assembleia Legislativa, ao Ministério da Educação e ao Tribunal de Contas da União, na medida em que se detectou ineficiência na aplicação de verba pública federal;

3.4. por fim, determino o encaminhamento das mencionadas cópias à Presidência do Conselho Estadual de Educação, por se constituir em instância responsável pelo controle social do setor educacional.

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 28 de maio de 2014.

Conselheiro José Carlos Novelli
Relator

