Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 495/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/14224/2022
PROTOCOLO	: 2201825
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA OPERACIONAL
ÓRGÃO	: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
JURISDICIONADOS	: 1. HÉLIO QUEIROZ DAHE 2. MARIA CECILIA AMENDOLA DA MOTTA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL – SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO – OBJETO – ENSINO MÉDIO OFERTADO – OBJETIVO – ANÁLISE DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS DESENVOLVIDAS PELO ESTADO COM A FINALIDADE DE IDENTIFICAR CAUSAS E SOLUCIONAR PROBLEMAS RELACIONADOS AO ACESSO DE JOVENS AO ENSINO MÉDIO – AVALIAÇÃO DE INDICADORES PROVENIENTES DA METODOLOGIA DEFINIDA PELO PROJETO INTEGRAR – INDICADORES DE ABANDONO, EVASÃO ESCOLAR, DISTORÇÃO IDADE SÉRIE, QUALIDADE DE INFRAESTRUTURA E COBERTURA DE TRANSPORTE ESCOLAR – ACHADOS – FRAGILIDADE NA SISTEMÁTICA ADOTADA PARA A REALIZAÇÃO DE REFORMAS E AMPLIAÇÃO DAS UNIDADES ESCOLARES – AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS REFORMAS, AMPLIAÇÕES E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES COM ALTERNATIVAS QUE MINIMIZEM O IMPACTO NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM – DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO DE FORMAÇÃO CONTINUADA – AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO FORMAL DO PLANEJAMENTO – AUSÊNCIA DE NORMATIZAÇÃO DA SISTEMÁTICA VOLTADA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO – RECOMENDAÇÃO – DETERMINAÇÃO.

1. Os achados consignados no relatório de auditoria operacional, realizada na Secretaria de Estado de Educação, com objetivo de analisar ações governamentais desenvolvidas com a finalidade de identificar causas e solucionar problemas relacionados ao acesso de jovens ao ensino médio, mediante a avaliação de indicadores provenientes da metodologia definida pelo projeto integrar quanto ao acesso de jovens ao ensino médio, como de abandono, evasão escolar, distorção idade série, qualidade de infraestrutura e cobertura de transporte escolar, que apontam a fragilidade na sistemática adotada para a realização de reformas e ampliação das unidades escolares e a deficiência no planejamento de formação continuada, permitem a formulação de recomendação e determinação ao gestor para a adoções de providências, que serão monitoradas por esta Corte.

2. A constatação de ausência de planejamento e normatização da formação continuada merece especial atenção, pois está diretamente relacionada com a qualidade do ensino, devendo ser contemplados mecanismos para promover a melhoria de todas as fragilidades apontadas, tais como: quantidade insuficiente de docentes participando dos programas de formação continuada, carga horária e metodologia adequada (presencial, à distância), conteúdo ofertado, políticas de adesão dos docentes nos programas de formação continuada, especialmente naqueles relacionadas à implementação do Novo Ensino Médio.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 9 de agosto de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **I-recomendação** ao Secretário de Estado de Educação, senhor **Hélio Queiroz Daher**, que adote medidas para: **a)** promover a formalização do processo de planejamento das reformas, ampliações e manutenção das unidades escolares, de modo que este planejamento contemple alternativas que minimizem o impacto no processo de ensino aprendizagem dos estudantes; **b)** normatizar a sistemática do processo de planejamento da formação continuada; **c)** depois de realizada a normatização citada, instituir formalmente o planejamento da formação continuada; pela **II** – **determinação a)** para que o Secretário de Estado de Educação remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação da decisão, o Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas; **b)** que sejam encaminhadas, para conhecimento, cópias da decisão e do Relatório Final REF - GAO - 3/2023 (peça 13, fls. 82-151) ao Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, à Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul; ao Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em MS; ao Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e ao Conselho Estadual de Educação**;** **c)** que os autos sejam encaminhados à Gerência de Auditoria Operacional para que se programe a realização do monitoramento da decisão.

Campo Grande, 9 de agosto de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Tratam os autos da **auditoria operacional coordenada** realizada na Secretaria de Estado de Educação (SED) para analisar as ações governamentais desenvolvidas pelo Estado, com a finalidade de identificar causas e solucionar problemas relacionados ao acesso de jovens ao ensino médio (peça 2, fl. 7).

O trabalho, é fruto de discussões no âmbito da Rede Integrar[1]. Conforme explicado no sítio eletrônico do Instituto Rui Barbosa[2], essa rede surgiu após o êxito dos trabalhos do Projeto Integrar, que foi um piloto realizado na área de educação, para a construção colaborativa de metodologia para a coordenação das fiscalizações nesta política pública descentralizada e que contou com a consultoria da OCDE.

A equipe técnica do TCE-MS pautou então sua auditoria na avaliação de indicadores provenientes da metodologia definida pelo Projeto Integrar, quais sejam: abandono, evasão escolar, distorção idade-série, qualidade de infraestrutura e cobertura do transporte escolar (peça 2, fl. 7).

Para a fiscalização do exposto acima, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria (peça 2, fl. 17):

Questão 1. O Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Secretaria de Educação (SED/MS), está executando o seu planejamento voltado à implementação efetiva e tempestiva do Novo Ensino Médio - NEM, considerando os mecanismos/ferramentas de apoio técnico e financeiro disponibilizados pelo ente nacional e respeitando os prazos e condições legalmente previstos pelo Ministério da Educação (MEC), com o fim de contribuir para o atingimento da Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE)?

Subquestão 1.1. As ações e programas de apoio técnico e financeiro instituídos pelo Ministério da Educação (MEC) para a implementação do Novo Ensino Médio - NEM tiveram adesão e estão sendo desenvolvidos pelo Estado de acordo com os componentes que viabilizam uma boa governança multinível?

Subquestão 1.2. A Secretaria Estadual de Educação (SED/MS) possui política institucional voltada para a implementação do Novo Ensino Médio - NEM, e está obedecendo ao cronograma de implantação disciplinado na Portaria MEC nº 521, de 13 de julho de 2021, ou em regulamento próprio?

Subquestão 1.3. A Secretaria Estadual de Educação (SED/MS) tem ofertado os itinerários formativos do NEM nas unidades escolares, a partir do que estabelece a nova matriz curricular prevista na BNCC?

---

[1] A Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, ou somente Rede Integrar, é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil. Disponível em: < https://irbcontas.org.br/rede-integrar/> Aceso em 26 jun 2023, às 9:44)

[2] https://irbcontas.org.br/rede-integrar/ (Acesso em 26 jun 2023, às 9:12)

Conforme se verifica no Relatório Inicial RI - GAO - 1/2023 (peça 2, fls. 6-70), a auditoria verificou que: 1) há fragilidade na sistemática adotada para a realização de reformas e ampliação das unidades escolares e 2) há deficiência na oferta de formação continuada.

Diante disso, os auditores propuseram as seguintes recomendações à SED:

> a) adote medidas para promover a formalização do processo de planejamento das reformas, ampliações e manutenção das unidades escolares, de modo que este planejamento contemple alternativas que minimizem o impacto no processo de ensino aprendizagem dos estudantes (peça 2, fl. 47);
>
> b) adote medidas para normatizar a sistemática do processo de planejamento da formação continuada e, uma vez normatizado, adote medidas para instituí-lo (peça 2, fl. 56).

O relatório inicial, contendo os achados de auditoria, foi então encaminhado para ciência do gestor, que informou terem sido constituídas comissões para elaborar o plano de ação para adotar as medidas necessárias para o cumprimento das recomendações realizadas pela auditoria (peça 9, fls. 77-78).

Na sequência, a equipe técnica elaborou o relatório final (REF - GAO - 3/2023, peça 13, fls. 82-151). Como o gestor não trouxe questionamentos ou informações complementares sobre os achados de auditoria, o relatório final não apresentou alterações significativas em relação aos apontamentos do relatório inicial.

Ao se manifestar nos autos, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) consignou que o gestor "acolheu prontamente as recomendações que lhe foram dirigidas pela Corte de Contas, tendo criado 2 (duas) comissões de trabalho para tratar das ações para a correção dos achados da auditoria" (peça 15, fl. 156). Com isso, registrou o Procurador de Contas (peça 15, fl. 157):

> (...) a Auditoria Operacional atingiu o objetivo de induzir mudanças e melhorias de procedimentos em relação às ações governamentais que tratam do acesso de jovens ao ensino médio, medidas estas que certamente terão reflexo num futuro próximo na melhoria da qualidade do ensino ofertado aos estudantes do estado de Mato Grosso do Sul.

Feitas essas considerações, o MPC assim opinou (Parecer PAR - 3ª PRC - 4429/2023, peça 15, fl. 157):

> **I – RECOMENDAR** ao jurisdicionado que encaminhe para o Tribunal de Contas as ações realizadas pelas comissões de trabalho que foram constituídas para solucionar os achados indicados no relatório de auditoria;
>
> **II – SUGERIR** à Corte de Contas que instaure uma equipe de trabalho de acompanhamento para estar a par das ações realizadas pelo jurisdicionado para solucionar os achados indicados no relatório de auditoria, nos termos dos artigos 188 e 189, da Resolução TC/MS Nº 98/2018, combinado com os artigos 28 a 31, da Lei Complementar Nº 160/2012.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Vejo que as informações sobre a atual situação do Ensino Médio, levantadas pela auditoria, demonstram a necessidade de aprimoramento nos instrumentos de gestão da Secretaria de Estado de Educação.

Inicialmente, a equipe de auditoria verificou que a Administração não instituiu uma sistemática suficientemente adequada para realizar o planejamento das reformas e ampliações a infraestrutura física dos prédios escolares (peça 13, 112). A consequência dessa fragilidade pôde ser observada em algumas visitas in loco realizadas pelos auditores, cujas constatações foram assim expostas no relatório final (peça 13, fls. 113-114, grifos adicionados):

> Cabe destacar que a equipe auditora, durante as visitas às escolas, questionou aos diretores o seguinte: "Houve adaptações na infraestrutura da escola?"
>
> Do total de escolas visitadas (dezessete), **onze informaram não ter ocorrido adaptações na infraestrutura**. E, para aquelas que informaram ter ocorrido adaptações (seis), questionou-se: "Esses aprimoramentos são suficientes para as mudanças relativas ao Novo Ensino Médio?"
>
> Dos seis respondentes que haviam afirmado a que suas unidades escolares passaram por adaptação na infraestrutura, **quatro afirmaram que os aprimoramentos não foram suficientes**. E, ao comentar essa insuficiência, um dos respondentes afirmou que "**Há necessidades de reestruturação na infraestrutura para melhor atender aos itinerários técnicos e também mais investimentos em bens de custeio e capital para melhor fomentar práticas educativas concernentes aos segmentos**."
>
> Outro apontou que "**Os equipamentos de informática são obsoletos. Fica muito difícil utilizar com os alunos**."
>
> Por fim, outro ressaltou que "A escola precisa de uma sala específica para os laboratórios (Ciências e Robótica), construção de mais salas de aula e adequação dos banheiros dos estudantes e professores."
>
> **Tais situações corroboram com as observações feitas pela equipe de auditoria durante as visitas às unidades escolares, onde foram constatadas situações que demonstram a necessidade da implementação de melhorias na infraestrutura das unidades escolares com o devido planejamento**.

Além disso, os auditores constataram que a SED/MS não instituiu formalmente o planejamento da formação continuada, assim como não normatizou sistemática voltada a implementação do processo de planejamento da formação continuada. (peça 13, fl. 123). Vejo que esse ponto merece especial atenção da Secretaria de Educação, pois a formação continuada está diretamente relacionada com a qualidade do ensino, conforme se depreende do estudo realizado pelos auditores e sinteticamente reproduzido a seguir:

> Para Nóvoa (2017)[3] , a formação de professores precisa criar as situações para uma **renovação do trabalho pedagógico** nos planos individual e coletivo.
>
> Com esse fim, é fundamental que os professores efetuem estudos de análise dos acontecimentos escolares e do trabalho docente, sendo relevante o modo como a respectiva profissão engloba uma sistemática de pesquisa para dar fundamento a uma reflexão profissional própria, feita da análise dinâmica do trabalho, realizada em parceria com a comunidade escolar. Neste ponto, conforme o autor, há não só o eixo central para a formação de professores, como também para a **produção de uma capacidade de renovação e de reorganização das práticas pedagógicas**. Estas informações apontam que **a formação continuada de professores é como um processo permanente e contínuo de aprimoramento dos saberes necessários à atividade dos educadores, realizada depois da formação inicial. Esta tem como finalidade garantir um ensino de qualidade e gradativamente maior aos alunos**. (peça 13, fl. 123, grifos adicionados)

Nesse ponto, cabe destacar que a resolução das questões expostas acima deve contemplar mecanismos para promover a melhoria de todas as fragilidades elencadas no relatório de auditoria, tais como: quantidade insuficiente de docentes participando dos programas de formação continuada, carga horária e metodologia adequada (presencial, à distância), conteúdo ofertado, políticas de adesão dos docentes nos programas de formação continuada – especialmente naqueles relacionadas à implementação do Novo Ensino Médio, etc.

Diante do exposto e examinado, concordo com a equipe de auditores quando concluem que a auditoria alcançou o seu o objetivo ao analisar a estrutura e funcionamento do sistema educacional do estado de Mato Grosso do Sul e apreciar as ações adotadas, especialmente, pela Secretaria de Estado de Educação, para promover a efetiva implantação do Novo Ensino Médio (peça 13, fl. 135).

DISPOSITIVO

Dessa forma, acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas e a proposta de encaminhamento constante na página 136 (peça 13) do Relatório Final REF - GAO - 3/2023 e com fundamento no art. 4º, III, “b”, **voto** no seguinte sentido:

I – **recomendar** ao Secretário de Estado de Educação, senhor Hélio Queiroz Daher, que adote medidas para:

a) promover a formalização do processo de planejamento das reformas, ampliações e manutenção das unidades escolares, de modo que este planejamento contemple alternativas que minimizem o impacto no processo de ensino aprendizagem dos estudantes;

[3] NÓVOA, António. Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v.47 n.166 p.1106-1133 out/dez. 2017.

b) normatizar a sistemática do processo de planejamento da formação continuada;

c) depois de realizada a normatização citada acima, instituir formalmente o planejamento da formação continuada;

II – **determinar**:

a) que o Secretário de Estado de Educação remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação da decisão, o Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

b) que sejam encaminhadas, para conhecimento, cópias da decisão e do Relatório Final REF - GAO - 3/2023 (peça 13, fls. 82-151) ao Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, à Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul; ao Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em MS; ao Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e ao Conselho Estadual de Educação;

c) que os autos sejam encaminhados à Gerência de Auditoria Operacional para que se programe a realização do monitoramento da decisão

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela recomendação e determinação ao Secretário de Estado de Educação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 9 de agosto de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

KBV/ARP