

Processo: 1054309
Natureza: AUDITORIA OPERACIONAL
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São José da Barra
Ano referência: 2018
Responsáveis: Paulo Sérgio Leandro de Oliveira, prefeito; Luciene Gomes de Oliveira Mandello, secretária municipal de Educação
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 29/6/2021

AUDITORIA OPERACIONAL. MUNICÍPIO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO OFERTADA NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL. DEFICIÊNCIAS CONSTATADAS NA TRANSIÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES. AUSÊNCIA DE PLANO DE CARREIRA ESPECÍFICO PARA OS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO.

1. Como consectário do ditame constitucional segundo o qual a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205, *caput*, CR/88) é imperativo que os municípios implementem na integralidade, e com efetividade, as metas estipuladas no âmbito do plano de educação.
2. É dever do município, considerando os compromissos a que se vinculou no âmbito do plano de educação e as competências de seus órgãos: promover adequadamente a transição de gestão, de modo a garantir a formulação e a continuidade das políticas públicas na área da educação; constituir os conselhos escolares, de forma a garantir a efetiva gestão democrática na área da educação; elaborar e implementar o plano de carreira dos profissionais do magistério, o qual deve contemplar as especificidades da profissão, bem como promover a valorização dos docentes, inclusive do ponto de vista remuneratório.
3. O cumprimento das recomendações e determinações exaradas no escopo da auditoria operacional, mediante a elaboração de plano de ação, deverá ser objeto de monitoramento por parte desta Corte de Contas. Uma vez descumpridas, fica configurada a possibilidade de aplicação, aos gestores responsáveis, da multa de que trata o art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) acolher a proposta de encaminhamento contida às fls. 97 e 97v do relatório final de auditoria, com exceção das irregularidades alusivas à fiscalização sanitária e segurança das escolas, tendo em vista que a auditoria operacional realizada no Município de São José da Barra atendeu aos objetivos que motivaram sua realização;
- II) recomendar ao titular do Poder Executivo do Município de São José da Barra, a fim de contribuir para o aprimoramento das políticas municipais relativas aos anos iniciais do

ensino fundamental no contexto da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), com fundamento no art. 6º da Resolução n. 16/2011, que:

- 1) Em relação aos impactos da gestão municipal na qualidade do ensino:
 - 1.1) componha equipe de transição, quando da época da eleição, para atuação em conjunto com a 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 de organizar a documentação relativa à área da educação para o gestor eleito;
 - 1.2) elabore relatórios pertinentes à situação da educação no município para apresentação à equipe de transição, informando, em suma, decisões tomadas com repercussão e relevância no futuro;
 - 1.3) mantenha e/ou amplie a oferta de curso de produção textual para todos os alunos e mantenha o processo de avaliação de aprendizagem.
- 2) Em relação à gestão democrática e à infraestrutura:
 - 2.1) apresente cronograma de instituição do conselho escolar de acordo com os preceitos da gestão democrática, de forma a inserir a comunidade escolar na tomada de decisões acerca dos assuntos escolares, informando os nomes dos participantes do conselho, bem como quais setores estes representam; o local e a periodicidade das reuniões;
 - 2.2) atualize o projeto político-pedagógico, com a participação do conselho escolar;
 - 2.3) realize eleição para os cargos de diretor escolar, de acordo com os princípios da gestão democrática;
 - 2.4) elabore plano de ação para implantação do laboratório de ciências;
 - 2.5) elabore plano de ação para informatizar a biblioteca, nos termos da estratégia n. 7.10 do Plano Municipal de Educação (PME).
- 3) Em relação às políticas de valorização dos professores:
 - 3.1) estimule a formação de uma comissão de professores representantes do corpo docente a fim de colaborar na elaboração e no acompanhamento da implementação do plano de carreira dos profissionais do magistério municipal;
 - 3.2) remunere os professores com vencimento inicial e reajuste anual no mínimo semelhantes ao do piso nacional do magistério;
 - 3.3) capacite e proveja condições de trabalho para que os coordenadores pedagógicos implementem a formação continuada no ambiente escolar;
 - 3.4) organize a grade de horários das escolas de modo que todos os professores permaneçam no máximo dois terços da carga horária de trabalho em atividades de interação com os alunos;
 - 3.5) viabilize e planeje para que todos os professores possam ter acesso a computadores com internet durante o período em que estiverem planejando aulas;
 - 3.6) elabore curso para ser oferecido aos próximos professores a serem empossados, no qual sejam apresentadas de forma aprofundada as

peculiaridades da docência nos anos iniciais do ensino fundamental e as metodologias, práticas e filosofias pedagógicas adotadas no município;

- III)** determinar à Prefeitura de São José da Barra, na figura de seu atual representante legal, que remeta a esta Corte de Contas, no prazo de 60 dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação que contemple as medidas que serão adotadas para o cumprimento das recomendações, o qual deverá indicar os responsáveis e fixar os prazos para implementação de cada ação, registrando os benefícios previstos após a execução de cada uma delas, nos moldes do art. 8º, *caput*, da Resolução n. 16/2011, deste Tribunal;
 - IV)** advertir o prefeito de que o não cumprimento das determinações e recomendações, no prazo estipulado, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
 - V)** determinar que, recebido o Plano de Ação, os autos retornem à Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOP, para análise e monitoramento das deliberações aprovadas por este Colegiado;
 - VI)** disponibilizar, no portal eletrônico deste Tribunal, o relatório final elaborado pela unidade técnica, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TC n. 16/2011;
 - VII)** determinar que seja enviada cópia do Relatório Final de Auditoria Operacional (fls. 59 a 100) ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Secretaria de Saúde de São José da Barra para que, no exercício das respectivas competências, tenham ciência das irregularidades arroladas no subitem “C. segurança nas escolas” do item “Gestão Escolar e Democrática” e adotem as providências cabíveis;
 - VIII)** determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.
- Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de junho de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 29/6/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada no Município de São José da Barra, com o objetivo de avaliar a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental no contexto da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), autuados em **30/11/2018**, consoante informação extraída do SGAP.

O relatório preliminar de auditoria operacional foi juntado às fls. 1 a 43v, cujo trabalho de campo ocorreu entre os dias 27 e 28/11/2017.

Com base no despacho de fl. 47, o prefeito e a secretária municipal de Educação de São José da Barra foram intimados a se manifestar, conforme avisos de recebimento às fls. 50 e 51.

Embora tenham sido regularmente intimados, os gestores não apresentaram as justificativas requeridas, de acordo com a certidão de não manifestação à fl. 52.

As intimações foram renovadas às fls. 56 e 57 e, novamente, não houve pronunciamento dos gestores (fl. 58).

O relatório final de auditoria operacional foi colacionado às fls. 59 a 102, sendo certo, também, que, ante a ausência de manifestação, a unidade técnica concluiu pela ratificação do relatório preliminar e das recomendações nele propostas.

Na sequência, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO**2.1. PRELIMINAR - Da ausência de competência do Tribunal de Contas para exercer a fiscalização configuradora do denominado poder de polícia administrativa**

Em sede do tópico “Gestão Escolar Democrática e Infraestrutura”, a partir do exame da legislação sanitária (Lei Estadual n. 13.317/1999) e da legislação sobre segurança (Lei n. 14.130/2001), a equipe de auditoria concluiu que as escolas visitadas em São José da Barra não apresentaram Alvará de Vigilância Sanitária ou o Alvará de Funcionamento fornecido pelo Corpo de Bombeiros. Constatou-se ainda a existência de extintores de incêndio com aferição desatualizada (fl. 83v).

Com base nessas constatações, a equipe de auditoria recomendou que a Secretaria Municipal de Educação atualizasse os instrumentos relativos ao plano de segurança das escolas, de acordo com a legislação vigente, bem como buscasse sanar as irregularidades apontadas no relatório de inspeção sanitária (fl. 84).

Em que pesem tais considerações da equipe técnica, há que se destacar a extrapolação de competências por parte deste Tribunal de Contas, uma vez que a verificação do cumprimento das normas afetas à segurança e às condições sanitárias compõe o conjunto de atribuições caracterizáveis como poder de polícia administrativa, não possuindo relação direta com o desempenho das funções do controle externo.

Com efeito, segundo o Código Tributário Nacional (art. 78), poder de polícia consiste **na atividade da Administração** que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade,

regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à disciplina da produção, à tranquilidade pública e à propriedade, entre outros ramos de atuação.

Em relação à distinção entre a atividade de controle externo e o exercício do poder de polícia administrativa, vale destacar excerto do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n. 32201/DF, no qual esclarece o seguinte, *in verbis*:

[...] a atuação do TCU examinada nestes autos não se qualifica, em sua acepção clássica, como exercício do poder de polícia - o qual se caracteriza apenas pela restrição da liberdade e da propriedade dos particulares em prol do interesse público. De fato, na atividade de controle externo, o TCU fiscaliza a própria atuação estatal em relação a gestores de recursos públicos.¹ (Grifo nosso).

Nesse cenário, oportuno enfatizar que a atividade de controle externo desempenhada pelos tribunais de contas possui assento constitucional e abrange aspectos de **legalidade, legitimidade e economicidade** relativos à aplicação de recursos públicos, recaindo sobre qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (Constituição da República de 1988, art. 70).

De acordo com J.R. Caldas Furtado, o vigor e a plenitude do controle das contas públicas se revela no desempenho, pelos tribunais de contas, da fiscalização que abarca as dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Nessa perspectiva, não se avalia apenas a legalidade das despesas públicas, pois tais gastos devem ser, também, legítimos e atender à economicidade.²

Com efeito, é possível sustentar que o exercício das atribuições de controle externo ultrapassa o exame da legalidade compreendido de modo amplo como avaliação da adequação de conduta/fato perante o direito positivo. Distingue-se, dessa forma, do exercício do poder de polícia, que, enquanto atividade típica da Administração Pública, está inteiramente confinado nos limites do exame de legalidade, em consonância com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988.

Em face do exposto, reconhece-se a inviabilidade jurídica do desempenho, pelos tribunais de contas, de atribuições típicas da fiscalização sanitária e de segurança, sem relação direta com as competências do controle externo delineadas na Constituição da República de 1988, nomeadamente em seus arts. 70 e 71, **não cabendo a este Tribunal imiscuir-se em atividades que são inerentes à Administração Pública.**

Por tais fundamentos, **em sede de preliminar**, reconheço a incompetência deste Tribunal de Contas para processar e julgar a presente auditoria em relação ao subitem “C - Quanto à segurança nas escolas” do item “Gestão Escolar Democrática e Infraestrutura” do relatório final de auditoria operacional (fls. 59 a 100), e **concluo pela extinção parcial do processo, sem resolução do mérito**, tendo em vista a ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, com fundamento no art. 71, §3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica), c/com o art. 196, §3º, do Regimento Interno (Resolução n. 12/2008).

¹ MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/3/2017, Processo Eletrônico DJe-173 Divulg 04-08-2017 Public 07-08-2017.

² FURTADO, J.R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 317-318.

Outrossim, **determino** o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria Operacional (fls. 59 a 100) ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Secretaria de Saúde de São José da Barra para que, no exercício das respectivas competências, tenham ciência dos fatos aduzidos no subitem “C. segurança nas escolas” do item “Gestão Escolar e Democrática” e adotem as providências pertinentes à espécie.

2.2. DO OBJETO DA AUDITORIA

A presente auditoria teve por objeto a avaliação da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de São José da Barra, considerando o contexto da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE).

A escolha do município como um dos avaliados por meio de auditoria operacional se deveu ao fato de ter apresentado um dos melhores Idebs (nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) do Estado de Minas Gerais no ano de 2015 (fl. 65), sendo que a presente auditoria se inseriu no escopo mais amplo do projeto “Na Ponta do Lápis”, realizado por esta Corte de Contas.

Mais especificamente, a auditoria operacional teve por objetivo analisar três dos principais aspectos que influenciam a qualidade da educação ofertada nos anos iniciais do ensino fundamental de São José da Barra, a saber: gestão municipal, gestão escolar e políticas de valorização dos professores. Para alcançar o objetivo proposto, o escopo da auditoria foi delineado a partir das seguintes questões (fl. 65v): **i**) quais aspectos apontados na gestão municipal podem ser aperfeiçoados de forma a melhorar a qualidade da educação infantil e o índice do Ideb? **ii**) quais aspectos da gestão escolar democrática podem ser apontados como desatualizados ou irregulares e podem ser aperfeiçoados? **iii**) a Prefeitura está implementando as metas e estratégias do PNE relativas à formação inicial e continuada e às condições de trabalho e de remuneração dos professores?

Após as considerações iniciais, passa-se à análise dos pontos específicos levantados pela unidade técnica.

2.2.1. Dos impactos da gestão municipal na qualidade do ensino

Para garantir a aprendizagem dos alunos, é necessária a efetiva gestão municipal em educação, a qual se inicia com um programa de governo bem estruturado, além de um plano de transição de gestão. Nessa perspectiva, a equipe de auditoria operacional buscou avaliar a importância da gestão municipal para a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino de São José da Barra (fl. 71v).

A partir do objetivo delineado, formulou-se a seguinte questão de auditoria: quais os aspectos apontados na gestão municipal de São José da Barra podem ser aperfeiçoados de forma a aprimorar a qualidade da educação e o índice do Ideb?

A análise se iniciou evidenciando que o ano de 2017 foi marcado pela transição do governo municipal. Conforme relato da atual secretária de Educação de São José da Barra, ela própria e sua equipe de trabalho se depararam com os problemas decorrentes da falta de informação sobre a situação da secretaria e enfrentaram dificuldade na transição da gestão anterior para a atual (71v).

Diante desse quadro, a equipe de auditoria buscou examinar quais problemas da gestão municipal acarretaram tais deficiências.

Verificou-se que a legislação (Lei Estadual n. 19.434/2011) prevê expressamente a instituição de comissão de transição por candidato eleito para o cargo de governador ou prefeito, a qual tem o objetivo de inteirar-se do funcionamento dos órgãos e das entidades da Administração

Pública e preparar os atos de iniciativa do novo gestor a serem editados imediatamente após a posse (fl. 73v).

Além disso, tendo como pano de fundo as disposições da Constituição da República de 1988 sobre educação, especialmente sobre a função dos municípios de atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CR/88, art. 211, §2º), destacou-se que prover educação de qualidade é uma obrigação dos gestores que se comprometem em fortalecer e desenvolver a localidade para a qual foi eleito (fl. 74).

Como bem salientado pela equipe de auditoria (fl. 74), a política pública exige gestores com visão intersetorial e sistêmica e, sobretudo, aptos à construção e desenvolvimento dos diversos setores locais, seja revendo ações que necessitam de ajustes, **seja dando continuidade a projetos e ações já iniciados** ou mesmo iniciando novos projetos, sempre visando à oferta contínua de serviços à comunidade, como saúde, educação e segurança, todos assegurados constitucionalmente.

Como já destacado pela equipe de auditoria, houve dificuldades na transição da gestão municipal no ano de 2017, principalmente nos aspectos ligados à área da educação. As dificuldades relatadas pela atual secretária de Educação vão de encontro à necessidade de que o município se organize para que a mudança da gestão local não implique paralisação das ações escolares como, por exemplo, a distribuição de materiais didáticos, a adequação física dos prédios escolares e a implementação de ações de formação dos docentes, devido à falta de recursos financeiros (fl. 74v).

Nesse aspecto, deve-se ainda ressaltar a obrigatória continuidade dos programas do governo federal implementados pelos governos municipais, a qual depende do efetivo repasse, pela gestão antecessora, dos documentos e informações pertinentes a cada programa e às respectivas prestações de contas, de modo que a equipe de transição tenha conhecimento das ações em execução e evite o futuro registro do órgão no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira (fl. 74v e 75).

A propósito, a equipe de auditoria deste Tribunal de Contas concluiu que as “deficiências no processo de transição de governo aliados à falta de diálogo entre as duas gestões não permitiram que a atual gestão iniciasse os trabalhos munidos de efetivo conhecimento da realidade em que se encontrava o sistema educacional do município” (fl. 75).

Nesse cenário, adere-se às seguintes recomendações formuladas pela equipe de auditoria à titular da Secretaria Municipal de Educação, com vistas ao aprimoramento da gestão na área da educação:

- i) compor equipe de transição, quando da época da eleição, 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 de organizar a documentação relativa à área da educação para o gestor eleito.
- ii) elaborar relatórios pertinentes à situação da educação no município para apresentação à equipe de transição, informando, em suma, decisões tomadas com repercussão e relevância no futuro.
- iii) manter e/ou ampliar a oferta de curso de produção textual para todos os alunos e manter o processo de avaliação de aprendizagem.

2.2.2. Da gestão escolar democrática e da infraestrutura

Neste tópico, a equipe de auditoria analisou simultaneamente a prática da gestão escolar democrática e a infraestrutura das escolas municipais que ofertam os primeiros anos do ensino fundamental em São José da Barra.

Com o objetivo de avaliar tais pontos, partiu-se da seguinte questão: quais aspectos da gestão escolar democrática podem ser apontados como desatualizados ou irregulares e podem ser aperfeiçoados?

A equipe de auditoria iniciou expondo o conceito de gestão democrática, que é o processo de gestão pedagógica, gestão financeira e gestão administrativa que propicia aos envolvidos no processo educacional (gestores, diretores, professores, pais, alunos e pessoal administrativo) a responsabilidade de obter resultados relacionados à melhoria da qualidade do ensino e à efetiva aprendizagem dos alunos (fl. 78v).

A equipe de auditoria também destacou que a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases (lei n. 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação barrense (Lei n. 474/2015) preveem que a qualidade da educação está atrelada à gestão democrática, com a participação e sob responsabilidade dos profissionais da educação, da família e de setores da sociedade civil, os quais devem agir de maneira articulada e com o propósito de ampliar o controle social (fl. 76). Assim, todos os envolvidos no processo educacional são responsáveis pela efetiva aprendizagem dos alunos.

Em que pesem tais diretrizes, a equipe de auditoria constatou que o Município de São José da Barra não possui conselho escolar (fl. 79). Esse órgão atua debatendo as necessidades de todos os segmentos interessados da escola, como gestores, professores, pais, auxiliares administrativos e alunos. Trata-se de um dos principais órgãos atuantes na promoção da gestão democrática nas escolas, uma vez que propicia a maior participação da comunidade escolar nas instituições de ensino.

No entendimento da equipe de auditoria, a ausência do conselho implica mitigada participação da comunidade escolar nos assuntos relativos à escola, inclusive no que concerne ao recebimento, aplicação, fiscalização e prestação de contas de recursos financeiros repassados diretamente à instituição de ensino. A ausência desse órgão contraria, inclusive, o que dispõe o item 19.2 do Plano Municipal de Educação, que estabelece expressamente a necessidade de o município estimular a constituição e o fortalecimento dos conselhos escolares, enquanto instrumentos de participação e de fiscalização da gestão escolar e educacional. (fl. 19).

O segundo indicador analisado pela equipe de auditoria acerca da gestão democrática foi a presença do denominado projeto político-pedagógico (PPP). Trata-se de “componente fundamental para organização da escola e se destina a preparar, organizar e estruturar o ambiente escolar, auxiliando na tomada de decisões. Sua construção deve ser participativa e democrática, envolvendo os diretores, os professores, os funcionários, os pais e os alunos” (fl. 79). Esse é também um item constante do Plano Municipal de Educação de São José da Barra (item 19.3).

Contudo, a equipe de auditoria não obteve informações acerca da participação da comunidade escolar na elaboração dos PPPs apresentados para análise, o que permite a conclusão inicial de que foi mitigada a gestão democrática no município (fl. 79v).

Quanto ao terceiro indicador avaliado, a saber, a eleição dos diretores escolares, a equipe de auditoria constatou que o cargo de diretor escolar foi provido mediante indicação do prefeito e não de acordo com os preceitos da gestão democrática, segundo os quais a escolha do diretor deve contar com a participação da comunidade (fl. 79v). Tal desiderato está em consonância com o disposto na Meta 19 do Plano Municipal de Educação, que prevê que a gestão

democrática deve estar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar (fl. 79v).

Nesse sentido, a equipe técnica concluiu que é necessário rever o critério de escolha dos diretores das escolas, de forma que a comunidade seja consultada no processo (fl. 79v).

Por fim, a equipe de auditoria concluiu que a infraestrutura das escolas barrenses não apresenta inconsistências relevantes que interfiram na qualidade do ensino (fl. 80). Mais do que isso, concluiu-se que as escolas visitadas possuem boa infraestrutura, a qual é refletida na alta nota do Ideb (nota 8,0). Nas palavras da equipe técnica (fl. 80): “As escolas apresentam uma infraestrutura escolar considerada avançada, especialmente nos aspectos físicos e apresenta uma boa organização que estimula o convívio entre os alunos e facilita o processo de aprendizagem. Possui salas de aula e professores, refeitório, biblioteca, laboratório de informática, quadra esportiva e dependências adequadas para melhor atender a alunos com necessidades especiais”.

Se não houver o envolvimento da comunidade escolar na atuação dos conselhos escolares, na elaboração dos instrumentos institucionais-pedagógicos essenciais, como o projeto político-pedagógico, e na escolha dos ocupantes do cargo de diretor escolar, os princípios da gestão democrática não serão observados. Nesse sentido, a equipe de auditoria formulou as seguintes recomendações à titular da Secretaria Municipal de Educação, às quais se adere:

- i) apresentar cronograma de instituição do conselho escolar, de acordo com os preceitos da gestão democrática, de forma a inserir a comunidade escolar na tomada de decisão acerca dos assuntos escolares, informando os nomes dos participantes do conselho, bem como quais setores estes representam; o local e a periodicidade das reuniões;
- ii) atualizar o projeto político-pedagógico com a participação do conselho escolar.
- iii) realizar eleição para os cargos de diretor escolar, de acordo com os princípios da gestão democrática.
- iv) elaborar plano de ação para implantação do relatório de ciências.
- v) elaborar plano de ação para informatizar a biblioteca, nos termos da estratégia n. 7.10 do Plano Municipal de Educação.

2.2.3. Implementação das metas e estratégias do PNE relativas à valorização dos professores no município de São José da Barra

A valorização dos profissionais da educação constitui um dos princípios basilares nos quais o ensino deve ser ministrado no Brasil, nos termos do art. 206, inciso V, da Constituição de 1988. No mesmo sentido, o art. 67, *caput*, da Lei de Diretrizes e Bases prevê que os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação.

Na toada da legislação citada, o Plano Nacional de Educação estipula a valorização dos profissionais da educação como uma de suas diretrizes e estabelece quatro metas e várias estratégias que especificam questões relativas à forma de contratação, à formação inicial e continuada dos profissionais e à remuneração dos docentes (fl. 85). Parte-se do pressuposto de que a qualidade do ensino é proporcional ao nível de preparo e de satisfação dos professores (fl. 85).

De acordo com a equipe de auditoria, a principal inadequação verificada em relação ao cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação foi a ausência de um plano de carreira específico para o magistério público municipal. Atualmente, aplica-se aos professores o Plano de Cargos e Carreira do Servidor Público, que incide indistintamente sobre servidores do município (fl. 94).

Por outro lado, a equipe técnica destacou um ponto positivo da política municipal relativa aos profissionais da educação, já que a Prefeitura investe com efetividade em cursos de capacitação e a grande maioria (85%) dos professores possui curso de pós-graduação *lato sensu* (fl. 86). Outro ponto a ser destacado diz respeito ao fato de que, conforme informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação de São José da Barra, todos os 38 profissionais da educação que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental possuem formação em nível superior, sendo que, desse total, 89% se graduou em cursos presenciais (fl. 86v).

A equipe de auditoria analisou ainda outros fatores ligados aos profissionais da educação no município, como forma de contratação, estágio probatório, formação continuada, horário de atividades extraclasse, saúde do professor, piso e plano de carreira. Quanto a este último item, a equipe de auditoria chegou à conclusão de que o município cumpre a Lei do Piso Nacional (fl. 93v).

Diante das evidências coletadas, a equipe de auditoria deste Tribunal chegou à conclusão de que a principal deficiência encontrada se relaciona à falta de um plano de carreira específico para os profissionais do magistério, uma vez que o plano de carreira a eles aplicável é o mesmo que incide sobre os demais servidores do município, sem contemplar as especificidades da carreira dos docentes. Chegou-se à conclusão de que a existência de um plano de carreira próprio permitiria a melhor valorização dos profissionais com maior qualificação profissional (fl. 94). Como bem explanado pela unidade técnica: “Sem um plano de carreira que gratifique a qualificação profissionais e proporcione ao professor a segura perspectiva de melhorias remuneratórias ao longo do tempo, o professor novato se sente desmotivado e o professor com mais tempo no cargo se sente desvalorizado” (fl. 94v).

Em face das considerações expendidas, adere-se às recomendações formuladas pela equipe de auditoria à Prefeitura de São José da Barra, a saber:

- i)** estimular a formação de uma comissão de professores representantes do corpo docente a fim de colaborar na elaboração e no acompanhamento da implementação do plano de carreira dos profissionais do magistério municipal.
- ii)** remunerar os professores com vencimento inicial e reajuste anual no mínimo semelhantes ao do piso nacional do magistério.
- iii)** capacitar e dar condições de trabalho para que os coordenadores pedagógicos implementem a formação continuada no ambiente escolar.
- iv)** organizar a grade de horários das escolas de modo que todos os professores permaneçam no máximo dois terços da carga horária de trabalho em atividades de interação com os alunos.
- v)** viabilizar e planejar para que todos os professores possam ter acesso a computadores com internet durante o período em que estiverem planejando aulas.
- vi)** elaborar curso para ser oferecido aos próximos professores a serem empossados, no qual sejam apresentadas de forma aprofundada as peculiaridades da docência nos anos iniciais do ensino fundamental e as metodologias, práticas e filosofias pedagógicas adotadas no município.

Reitera-se que os gestores não apresentaram justificativas, embora tenham sido regularmente intimados para tanto. Diante da ausência de justificativas, a equipe técnica deste Tribunal reiterou todas as recomendações formuladas nos relatórios preliminar e final de auditoria, por ocasião da manifestação final de fls. 101 e 102.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **entendo** que a presente auditoria operacional atendeu aos objetivos que motivaram a sua realização, razão pela qual, a fim de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas municipais que contemplam os anos iniciais do ensino fundamental no contexto da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), **acolho** a proposta de encaminhamento contida às fls. 97 e 97v do relatório final, com exceção das irregularidades alusivas à fiscalização sanitária e segurança das escolas, e **recomendo** ao titular do Poder Executivo do Município de São José da Barra, com fundamento no art. 6º da Resolução n. 16/2011, que:

1. Em relação aos **impactos da gestão municipal na qualidade do ensino:**

- 1.1. Componha equipe de transição, quando da época da eleição, para atuação em conjunto com a 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 de organizar a documentação relativa à área da educação para o gestor eleito.
- 1.2. Elabore relatórios pertinentes à situação da educação no município para apresentação à equipe de transição, informando, em suma, decisões tomadas com repercussão e relevância no futuro.
- 1.3. Mantenha e/ou amplie a oferta de curso de produção textual para todos os alunos e mantenha o processo de avaliação de aprendizagem.

2. Em relação à **gestão democrática e à infraestrutura:**

- 2.1. Apresente cronograma de instituição do conselho escolar de acordo com os preceitos da gestão democrática, de forma a inserir a comunidade escolar na tomada de decisões acerca dos assuntos escolares, informando os nomes dos participantes do conselho, bem como quais setores estes representam; o local e a periodicidade das reuniões.
- 2.2. Atualize o projeto político-pedagógico, com a participação do conselho escolar.
- 2.3. Realize eleição para os cargos de diretor escolar, de acordo com os princípios da gestão democrática.
- 2.4. Elabore plano de ação para implantação do laboratório de ciências.
- 2.5. Elabore plano de ação para informatizar a biblioteca nos termos da estratégia n. 7.10 do Plano Municipal de Educação (PME).

3. Em relação às **políticas de valorização dos professores:**

- 3.1. Estimule a formação de uma comissão de professores representantes do corpo docente a fim de colaborar na elaboração e no acompanhamento da implementação do plano de carreira dos profissionais do magistério municipal.
- 3.2. Remunere os professores com vencimento inicial e reajuste anual no mínimo semelhantes ao do piso nacional do magistério.
- 3.3. Capacite e proveja condições de trabalho para que os coordenadores pedagógicos implementem a formação continuada no ambiente escolar.
- 3.4. Organize a grade de horários das escolas de modo que todos os professores permaneçam no máximo dois terços da carga horária de trabalho em atividades de interação com os alunos.

- 3.5. Viabilize e planeje para que todos os professores possam ter acesso a computadores com internet durante o período em que estiverem planejando aulas.
- 3.6. Elabore curso para ser oferecido aos próximos professores a serem empossados, no qual sejam apresentadas de forma aprofundada as peculiaridades da docência nos anos iniciais do ensino fundamental e as metodologias, práticas e filosofias pedagógicas adotadas no município.

Determina-se à Prefeitura de São José da Barra, na figura de seu atual representante legal, que remeta a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação que contemple as medidas que serão adotadas para o cumprimento das aludidas recomendações, o qual deverá indicar os responsáveis e fixar os prazos para implementação de cada ação, registrando os benefícios previstos após a execução de cada uma delas, nos termos do art. 8º, *caput*, da Resolução n. 16/2011, deste Tribunal.

Advirta-se ao prefeito que o não cumprimento das determinações e recomendações, no prazo estipulado, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Recebido o Plano de Ação, retornem os autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional para análise e monitoramento das deliberações aprovadas por este Colegiado.

Disponibilize-se no portal eletrônico deste Tribunal o relatório final elaborado pela unidade técnica, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TC n. 16/2011.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

kl/ms

