



PROCESSO Nº: 5366/2013 – TCE PLENO
INTERESSADO: SC. DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
ASSUNTO: AUDITORIA OPERACIONAL
RELATOR: CONS. TARCÍSIO COSTA

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL - ANÁLISE DOS PROBLEMAS QUE DIFICULTAM O ACESSO E A QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO - ACHADOS DE AUDITORIA QUE APONTAM PARA A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCACIONAL - PELO ACOLHIMENTO INTEGRAL DO RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA, COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES À SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA - SEEC/RN, NOS TERMOS DOS ARTIGOS 299 E 301, INCISO III, DO REGIMENTO INTERNO DESTA TCE/RN - ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO E DE CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES, COM APOIO NOS ARTIGOS 7º, § 1º, E 8º DA RESOLUÇÃO Nº 08/2013-TCE/RN

RELATÓRIO

Tratam estes autos do Relatório da Auditoria Operacional realizada no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura - SSEC-RN.

O objetivo do trabalho foi identificar problemas que afetam a qualidade do ensino médio, compreendendo a análise de aspectos relacionados ao financiamento da educação pública estadual, bem como da sua infraestrutura, do acesso ao ensino, do quadro de professores e da práticas de gestão.

A ação abrangeu o período compreendido entre 2011 e 2013. E iniciou-se após a aprovação da auditoria pelo Plenário deste Tribunal, nos termos da Decisão Administrativa nº 02/2013 -TC, no contexto do Plano de Fiscalização do Controle Externo para o triênio 2013/2016, conforme estabelecido na Resolução 16/2012 - TCE.

Em vista da abrangência e relevância do assunto, a auditoria foi coordenada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, com fundamento no Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os Tribunais de Contas Brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa.

Iniciados os trabalhos, que ficaram a cargo da Inspeção de Controle Externo desta Corte, elaborou-se "Relatório Preliminar de Auditoria O-

peracional no âmbito da SEEC - Etapa Ensino Médio", no qual foram apontadas diversas impropriedades.

Em linhas gerais, restaram identificadas deficiência de infraestrutura das escolas; falhas no planejamento dos recursos, que dificultam a execução dos projetos educacionais; disfunções na estrutura organizacional e dos cargos; deficiências nos processos de elaboração e de implementação de atividades de gestão, envolvendo o Projeto Político Pedagógico - PPP e o Plano de Metas Educacionais - PME; carência estrutural para garantir o alcance da universalização do acesso ao ensino e; ausência de transparência nos gastos (fls. 1.466/1.645, vol.VI).

Encaminhado o Relatório Preliminar à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura - SSEC-RN para conhecimento e devidas considerações, a professora Betânia Leite Ramalho, à época Secretária de Estado da Educação, apresentou justificativas técnicas sobre o seu conteúdo (fls. 1.650/1.662, vol. VII).

Logo em seguida, a equipe da Inspeção de Controle Externo - ICE lançou relatório final, contendo sugestão de encaminhamento de recomendações à referida pasta de governo (fls. 1.665/1.855, vol. VII).

O Ministério Público Especial, por sua vez, emitiu parecer de folhas 1.857/1.860, da lavra do Procurador Geral Luciano Silva Costa Ramos, opinando pelo acatamento integral do relatório de auditoria.

É o que importa relatar.

VOTO

A Constituição Federal de 1988 se notabilizou pela ampla quantidade de direitos sociais por ela abrangidos, dentre os quais tem destaque especial o direito à educação que se encontra inserido em diversos dos seus dispositivos, e explicitamente identificado no artigo 205, que diz assim:

"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".

Apesar dessa expressa particularização, o histórico déficit educacional do país, comprovado por recentes pesquisas, sobretudo quando se trata da educação relacionada ao ensino médio, levou a promulgação da Emenda Constitucional n° 59/2009, que incluiu a oferta obrigatória dessa etapa de ensino.

Dentro desse quadro, este Tribunal de Contas, atuando nos contornos de suas atribuições, previstas no artigo 70 da Carta Maior, especificamente utilizando-se do instrumento da auditoria operacional, conforme disposto no artigo 71, inciso IV, da mesma norma superior, realizou auditoria na Secretaria de Estado da Educação e da Cultura - SSEC-RN, oferecendo um diagnóstico preciso sobre a estrutura do ensino médio no Estado do Rio Grande do Norte.

Aspectos relacionados à gestão e à infraestrutura das unidades de ensino; à disponibilidade e à formação de professores; à transparência, à fidedignidade das informações e ao controle do financiamento do ensino médio foram analisados em detalhes pelas mãos da Inspeção de Controle Externo da Corte, capitaneada pelos inspetores Anne Emília Costa Carvalho, Giulliane Rangel da Silva, Ilueny Constancio Chaves dos Santos e José Monteiro Coelho Filho.

Dentre as constatações mais importantes encontradas pela auditoria, podem ser mencionadas a inadequação da estrutura organizacional e dos cargos da SEEC-RN; a ausência de mapeamento de processos; a indefinição de perfil e atribuições dos cargos de gestão, além de outras disfunções que comprometem a administração da rede estadual de ensino, fragilizando o processo de planejamento da política educacional e as atividades de monitoramento e avaliação da rede.

Do mesmo modo, também foram evidenciadas deficiências quanto à elaboração/revisão e implementação, tanto do PPP como do PME.

Especificamente quanto à infraestrutura das escolas, inúmeras carências foram identificadas, desde espaços inadequados, até a ausência de padrões recomendados para o ensino, inclusive no que tange às normas de acessibilidade e segurança.

Igualmente, verificaram-se deficiências nos instrumentos da SEEC para alcançar a universalização do ensino médio, como a inexistência, em alguns municípios do Estado, de vagas suficientes para contemplar a demanda potencial.

Na dimensão do financiamento, constatou-se que o planejamento dos recursos do ensino médio não permite o acompanhamento e a avaliação das ações necessárias a essa etapa de ensino. Do mesmo modo, também verificaram-se grandes dificuldades na execução dos projetos educacionais.

Já com relação aos docentes, restou evidenciado um déficit desses profissionais em sala de aula, especificamente em componentes curriculares indispensáveis para o ensino médio. E um aspecto relevante, nesse sentido, foi o do elevado número de professores ausentes do seu ambiente de trabalho.

Enfim, como se percebe, são constatações importantes e necessárias para o fim de mobilizar o Governo do Estado na busca de soluções para o aperfeiçoamento do sistema educacional.

Diante dessas considerações, pois, concordando integralmente com o parecer do Ministério Público Especial, da lavra do Dr. Luciano Silva Costa Ramos, **VOTO** no sentido de acolher integralmente o relatório final de auditoria, de folhas nº 1.665/1.855, nos termos do artigo 4º, inciso IX, da Resolução nº 08/2013, com o estabelecimento das seguintes medidas:

I. Com base no artigo 299, c/c inciso III do artigo 301 do RITCE, que seja expedida recomendação à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura – SEEC/RN para:

1 - Fazer estudo de impacto orçamentário e financeiro para tomar as providências necessárias à implantação da estrutura

organizacional, sem impactar nas metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

2 - Executar o mapeamento dos processos da Secretaria;

3 - Definir perfil e critérios de ocupação de cada cargo;

4 - Normatizar processo seletivo para os cargos de diretor de DIREDE - Diretoria Regional de Educação e da DRAE - Diretoria Regional de Alimentação Escolar;

5 - Normatizar processo seletivo para composição de banco de gestores escolares como critério para eleição de diretor de escolas;

6 - Firmar contrato de gestão com gestores escolares, diretores de DIREDEs/DRAEs e coordenadores da SEEC;

7 - Fazer pesquisa sobre a remuneração de cargos de provimento em comissão e funções gratificadas das secretarias de educação de outros estados para compor estratégia de remuneração mais atrativa para a SEEC, gerando proposta a ser encaminhada para apreciação do Poder Executivo sobre uma possível alteração da remuneração de cargos de provimento em comissão e funções gratificadas de direção, chefia e assessoramento da Administração Direta, autárquica e fundacional do Estado;

8 - Elaborar metodologia de desenvolvimento e implementação de uma futura revisão da estrutura organizacional, inserindo-a como fator de sustentação para o alcance dos objetivos da SEEC;

- Essa metodologia deverá contemplar um sequenciamento de etapas, tais como: estabelecimento do plano estratégico da Secretaria; análise e estabelecimento das partes integrantes da estrutura organizacional (departamentalização, interações entre atividades-fim e de apoio, equilíbrio dos níveis de centralização e descentralização, níveis hierárquicos e amplitude de controle, processo de comunicação entre as unidades organizacionais, etc.); análise da capacitação profissional; elaboração de manual de organização; plano de implementação da estrutura; interligação da estrutura com outros instrumentos administrativos; avaliação e aprimoramento da estrutura;

9 - Aprimorar a sistemática de orientação à comunidade escolar para o processo de elaboração/revisão do PPP, possibilitando a consolidação e divulgação de diretrizes para auxílio à gestão e ofertando capacitação específica para este fim;

10 - Instituir mecanismos para a formalização junto à SEEC do recebimento de orientações e diretrizes por parte do gestor escolar para subsidiar o PPP;

11 - Normatizar padrão mínimo de conteúdo e formato de PPP para as escolas da rede da SEEC e estabelecer junto às DIREDs estratégia para capacitação e suporte para implantação do referido padrão;

12 - Elaborar o Plano Estadual de Educação, alinhado às propostas e diretrizes nacionais de educação e encaminhar para aprovação da Assembléia Legislativa;

13 - Disponibilizar período específico e satisfatório no calendário anual das atividades escolares para a elaboração e revisão do PPP;

14 - Desenvolver atividades de auxílio à gestão na mobilização da comunidade escolar para o processo de elaboração/revisão do PPP;

15 - Dotar as escolas de estrutura de pessoal, com quantitativo de coordenadores pedagógicos e professores efetivos, bem como de profissionais administrativo e de apoio suficientes e capacitados para elaborar/revisar e implementar o PPP;

16 - Aprimorar e normatizar a sistemática de apoio, monitoramento e avaliação da SEEC, no que tange ao processo de elaboração/revisão e implementação do PPP, estabelecendo responsabilidades, critérios e rotina de avaliação do conteúdo dos PPP, bem como mecanismos de correção de desvios que possibilitem o envolvimento da comunidade escolar;

17 - Aprimorar a sistemática de orientação à comunidade escolar para o processo de elaboração do planejamento anual, possibilitando a consolidação e divulgação de diretrizes para auxílio à gestão e ofertando capacitação específica para este fim;

18 - Instituir mecanismos para a formalização junto à SEEC do recebimento de orientações e diretrizes por parte do gestor escolar para subsidiar o planejamento anual;

19 - Normatizar padrão mínimo de conteúdo e formato do Plano de Metas Educacionais - PME para as escolas da rede da SEEC e estabelecer junto às DIREDS estratégia para capacitação e suporte para implantação do referido padrão;

20 - Definir estratégia para consolidação dos diversos instrumentos de planejamento anual, garantindo seu alinhamento e integração, com vistas a otimizar o tempo de

elaboração, o desenvolvimento das ações e facilitar seu monitoramento e avaliação;

21 - Disponibilizar período específico e satisfatório no calendário anual das atividades escolares para a elaboração e revisão do planejamento anual;

22 - Dotar as escolas de estrutura de pessoal, com quantitativo de coordenadores pedagógicos e professores efetivos, bem como de profissionais na área administrativa e de apoio, suficientes e capacitados para elaborar e implementar o planejamento anual;

23 - Aprimorar e normatizar a sistemática de apoio, monitoramento e avaliação da SEEC, no que tange ao processo de elaboração e implementação do planejamento anual, estabelecendo responsabilidades, critérios e rotina de avaliação, bem como mecanismos de correção de desvios;

24 - Elaborar e implementar plano de capacitação continuada de gestores escolares, com foco na aplicabilidade do conteúdo no exercício da função;

25 - Desenvolver ações para que as possíveis inconsistências no Sistema de Acompanhamento e Gerenciamento de Pessoal - SAGEP sejam eliminadas e que o sistema possa emitir

relatórios que subsidiem o planejamento da força de trabalho da SEEC, com ênfase nas escolas;

26 - Realizar diagnóstico das necessidades de quadro de pessoal das escolas, prover a quantidade satisfatória desses profissionais para desenvolvimento das atividades escolares, bem como desenvolver ações de capacitação necessárias ao desempenho de suas atribuições;

27 - Normatizar sistemática de monitoramento e avaliação a ser executada pelas DIREDs, definindo claramente o fluxo de coleta dos dados, análise dos dados e *feedback* para os gestores; padronizando instrumentos de monitoramento e avaliação (roteiros de visita às escolas, relatórios de visitas, formulários de avaliação, etc.); e definindo cronograma anual de visitas às escolas;

28 - Normatizar sistemática de monitoramento e avaliação a ser realizada pela SEEC no que se refere ao trabalho desenvolvido pelas DIREDs, garantindo o alinhamento das ações descentralizadas;

29 - Aprimorar fluxo de demandas das escolas para a SEEC com a implantação de sistema integrado que permita o controle e monitoramento dessas demandas;

30 - Desenvolver estudo técnico sobre a jurisdição das DIREDs (número de escolas, municípios, deslocamento), definido critérios claros para sua delimitação, bem como parâmetros mínimos de estrutura e de recursos humanos para o desenvolvimento de suas atividades;

31 - Dotar as DIREDs de estruturas física e tecnológica adequadas e equipe suficiente e devidamente capacitada para o exercício de suas funções;

32 - Mapear processos de trabalhos realizados pelas DIREDs para identificar e corrigir gargalos, fazendo os ajustes necessários para o desempenho de suas atribuições;

33 - Obter e manter uma estrutura de recursos humanos em Tecnologia da Informação - TI adequada em termos quantitativos e qualitativos, considerando as normas de governança propostas pelo *Control Objectives for Information and related Technology* - COBIT:PO7, com o objetivo de atender as necessidades da SEEC e dar mais celeridade ao processo de implantação do Sistema de Gestão Integrado, trazendo benefícios aos controles e resultados da Secretaria ;

34 - Absorver a tecnologia dos sistemas críticos para a organização, de modo a reduzir, na medida do possível e estrategicamente desejável, a dependência de terceiros,

evitando ainda a descontinuidade no processo de implantação de tais sistemas;

35 - Capacitar equipes das DIREDs para que possam dar apoio às escolas no processo de execução dos recursos descentralizados (federais e estaduais), monitorando e avaliando a correta aplicação dos recursos e a aderência com os objetivos de cada programa;

36 - Desenvolver e implementar portal de transparência que permita o acompanhamento por parte da sociedade da aplicação de recursos descentralizados para a escola;

37 - Promover ações no sentido de obter um diagnóstico da infraestrutura da sua rede escolar do Ensino Médio, de modo a poder dispor das informações essenciais e conhecer as necessidades de infraestrutura das escolas de forma organizada e atualizada, e poder planejar os recursos e ações necessárias a propiciar as condições de infraestrutura de suas escolas que garantam a adequada qualidade do Ensino Médio em sua rede;

38 - Adotar política e definir padrões de infraestrutura para as escolas da sua rede de Ensino Médio de modo a assegurar que as escolas apresentem uniformidade de padrões de infraestrutura desejável para um ensino médio de qualidade;

39 - Definir estrutura e alocar recursos para possibilitar o desenvolvimento dos trabalhos de levantamentos, construção e reforma a cargo da SEEC;

40 - Adotar, com base em levantamentos e estudos sobre a situação da infraestrutura das escolas do Ensino Médio, as ações de modo a solucionar as deficiências detectadas segundo prioridades ante a disponibilidade de recursos;

41 - Aproveitar linhas de financiamento ou programas federais que disponham de recursos para suprir necessidade de infraestrutura escolar;

42 - Adotar ações gerenciais com base em indicadores, de modo a avaliar e monitorar a situação da infraestrutura das escolas, em especial, com relação aos quesitos que avaliem a manutenção e adequação das escolas, visando atingir de metas pré-estabelecidas;

43 - Adotar ações para suprir necessidade de professores e monitores em laboratórios de informática e de ciências nas escolas do Ensino Médio de modo a dar condições da utilização desses recursos pedagógicos;

44 - Garantir acessibilidade e mobilidade a pessoas com deficiência em todas as escolas públicas estaduais, atendendo

ao disposto no art. 23, II, da Constituição Federal e na Lei Federal 10.098/2000;

45 - Adaptação das instalações existentes aos alunos da educação inclusiva;

46 - Assegurar que todas as escolas públicas estaduais possuam o Atestado do Corpo de Bombeiros atualizado, com base na legislação estadual sobre plano de prevenção e combate a incêndio e pânico;

47 - Assegurar que todas as escolas públicas estaduais possuam o Alvará Sanitário atualizado, com base na legislação estadual da vigilância sanitária;

48 - Assegurar que todas as escolas públicas estaduais possuam Certidão de Habite-se e Alvará de Funcionamento, em conformidade com a legislação de cada município;

49 - Prosseguir com ações de modo a solucionar problemas de dominialidade;

50 - Fortalecer as estratégias destinadas a atrair jovens de 15 a 17 anos para escola, bem como as políticas de inclusão e assistência estudantil específicas para este público;

51 - Elaborar estudo refinado sobre a ocupação das salas de aulas das escolas de ensino médio da rede estadual, com o objetivo de subsidiar o planejamento da estrutura escolar e, conseqüentemente, definir as políticas públicas a serem adotadas para o alcance da universalização do acesso ao ensino médio;

52 - Com base no planejamento e em projeções de demanda, desenvolver ações no sentido de aperfeiçoar o uso das instalações existentes nas escolas de ensino médio;

53 - Implementar sistemática de planejamento que contemple, entre outros elementos, indicadores da situação que se quer modificar com os programas e ações; definição clara dos objetivos; metas quantificadas para se atingir os objetivos; levantamento dos custos e meios de financiamento; clareza na definição dos procedimentos associados à execução das ações previstas; e critérios para avaliação dos resultados mensurados;

54 - Implementar/apperfeiçoar sistemas informatizados nas variadas áreas da despesa pública (pessoal, compras, serviços, obras), que possibilitem o conhecimento das necessidades educacionais;

55 - Implementar sistemática de acompanhamento direcionada não apenas ao monitoramento integrado dos aspectos físico e financeiro, mas que também gere informações úteis e em

tempo hábil à gestão dos programas para o aperfeiçoamento da execução e retroalimentação do planejamento;

56 - Adequar a estrutura organizacional com foco na eficiência da realização dos projetos educacionais;

57 - Normatizar os controles internos objetivando a adoção de procedimentos operacionais, com foco na eficiência e celeridade processual;

58 - Promover a delimitação de responsabilidade dos gestores dos projetos e ações;

59 - Adotar sistemática de capacitação de recursos humanos para gestão de projetos educacionais;

60 - Promover a delimitação de responsabilidade dos gestores dos projetos e ações;

61 - Normatizar sistemática de monitoramento e avaliação da execução das ações;

62 - Normatizar/adequar os controles administrativos para o tratamento gerencial das informações com foco na destinação dos recursos por etapa de ensino;

63 - Desenvolver/aprimorar sistema de informações que contemple critérios de apropriação de custos por etapa de ensino;

64 - Elaborar diagnóstico sobre a situação dos docentes fora de sala de aula com o objetivo de promover, quando possível, adequações na lotação desses profissionais para diminuir o déficit de professores na rede estadual;

65 - Elaborar em conjunto com a Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, e encaminhar para a ALRN proposta para estruturação do quadro de pessoal da SEEC, contemplando, além da carreira do magistério, as carreiras de profissionais especializados de níveis superior, técnico e médio;

66 - Desenvolver estudo que permita a elaboração do planejamento estratégico da força de trabalho da SEEC, contemplando a realização de concursos públicos em formato, quantidade e periodicidade adequados;

II. Com base no artigo 8º da Resolução nº 08/2013-TCE, que à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte – SEEC/RN, remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação deste Acórdão, Plano de Ação observando o disposto no § 1º, art. 10, daquela norma legal;

1 - Que seja encaminhada cópia integral deste Acórdão, e do inteiro teor do relatório da auditoria operacional, para os seguintes destinatários:

a) Secretário de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte – SEEC/RN; b) Procurador-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – MPE/RN; c) Presidente da Assembléia Legislativa; d) Controlador-Geral do Estado do Rio Grande do Norte;

III. Com base § 2º do artigo 10 da Resolução nº 8/2013 – TCE, que sejam restituídos os autos à Unidade Técnica de Auditoria Operacional – AOP, vinculada diretamente à Secretaria de Controle Externo – SECEX, para a programação do monitoramento da implementação dessas deliberações.

Sala das Sessões,

TARCÍSIO COSTA
Conselheiro-relator