

ACÓRDÃO Nº 06440/2023 - Tribunal Pleno

Processo : 04473/21
Município : Catalão
Poder : Executivo
Prefeito : Adib Elias Júnior (desde 01/01/2017)
CPF : 465.799.667-34
Gestor : Leonardo Pereira Santa Cecília (Secretário Municipal de Educação desde 01/01/2017)
CPF : 422.366.571-53
Assunto : Auditoria operacional nas ações de formação continuada ofertadas aos docentes da educação infantil e do ensino fundamental
Representante MPC: José Gustavo Athayde
Conselheiro Relator: Francisco José Ramos

AUDITORIA OPERACIONAL. VERIFICAÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO CONTINUADA OFERTADAS AOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL. INCORFOMIDADES CONSTATADAS. RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos os autos que tratam de **auditoria operacional**, realizada na **Secretaria Municipal de Educação** do Município de **Catalão**, com o objetivo de avaliar a implementação das ações de formação continuada ofertadas aos docentes da educação infantil e do ensino fundamental pela SME.

Acorda o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pelos membros integrantes do seu Colegiado, diante das razões expostas no voto do Relator, em:

1. recomendar à Secretaria Municipal de Educação de Catalão, na pessoa de seu representante, **Leonardo Pereira Santa Cecília** (ou quem vier a substituí-lo), que adote as seguintes medidas referentes ao levantamento de diagnóstico e de sondagem das necessidades e demandas dos professores da rede pública municipal de ensino:

1.1. realize diagnóstico e sondagens (consulta) junto aos professores, de modo a identificar as suas reais necessidades e carências por capacitação;

1.2. registre formalmente esse diagnóstico e essa sondagem por meio de formulários (físicos ou on-line), de registro em atas de reuniões de consultas¹ ou de outro meio hábil para fazer o registro; e faça com que esse registro conste nos planejamentos das próximas ações de formação a serem ofertadas aos docentes; e

1.3. efetue de maneira formal a gestão desse diagnóstico – com a sua divulgação em toda a rede –, contabilize e avalie o resultado alcançado, a fim de atingir todos os professores, estreitar os canais de comunicação destes com a SME e promover o engajamento e a participação de todos nesse processo;

2. recomendar ao Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu representante **Adib Elias Júnior**, e à Secretaria Municipal de Educação de Catalão, na pessoa de seu representante, **Leonardo Pereira Santa Cecília** (ou quem vier a substituí-los), que se mobilizem, em conjunto, para estruturarem a gestão das ações de formação continuada a partir da implementação da seguinte medida:

2.1. estruturar os recursos do pessoal responsável pelas atividades de formação continuada da SME, de modo a (i) compor uma equipe destinada a planejar e a executar a atividade de oferta das formações continuadas aos professores regentes da rede; e (ii) oferecer a essa equipe as devidas capacitações e suportes necessários para o desempenho da citada ação. Essas medidas devem: satisfazer as estratégias e metas previstas pelo PME; atender às necessidades apontadas no levantamento diagnóstico a ser realizado junto aos professores

¹ Os métodos citados (formulários físicos ou on-line ou registro em atas de reuniões de consultas) são apenas exemplos que podem servir como norte para a adoção de medidas por parte dos gestores para o registro formal.

regentes da rede para a melhoria da gestão de oferta das formações; e assegurar meios e suportes para que o pessoal designado execute as funções e atividades de formação;

3. recomendar à Secretaria Municipal de Educação de Catalão, na pessoa de seu representante, **Leonardo Pereira Santa Cecília** (ou quem vier a substituí-lo), que, a fim de implementar melhoria na gestão:

3.1. estruture e formalize o processo de planejamento das ações de formação continuada dos professores, por meio das seguintes ações:

3.1.1. para a realização do planejamento, efetue e registre o levantamento de necessidades dos professores, em consonância com a recomendação apontada no item '2.1' desta decisão;

3.1.2. levante e faça constar no planejamento das ações os temas prioritários a serem abordados nas formações (ao considerar as estratégias previstas no PME de Catalão);

3.1.3. inclua no planejamento as modalidades das formações a serem ofertadas, os recursos necessários para a sua execução e o seu cronograma de execução;

3.1.4. adote a atividade de avaliação e controle dos resultados das ações de formação já ofertadas para aprimorar o planejamento das ações presentes;

3.2. realize o registro formal das ações ofertadas para a formação de um banco de dados, cujas informações devem ser usadas no planejamento das ações futuras;

3.3. crie planos periódicos de formação continuada com as diretrizes, os objetivos e as metas de capacitação, alinhados aos objetivos e as metas do PME que sejam afetos ao tema de formação continuada;

3.4. garanta a oferta das formações ao público-alvo em periodicidade e quantidade adequada, conforme o previsto no planejamento formalizado pela Secretaria.

4. recomendar ao Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu representante **Adib Elias Júnior**, e à Secretaria Municipal de Educação de Catalão, na pessoa de seu representante, **Leonardo Pereira Santa Cecília** (ou quem vier a substituí-los), que adotem ações que visem a implementação das estratégias n. 5.3 e n. 7.1 do PME de Catalão, de modo a:

4.1. ampliar a oferta de formação continuada com foco na alfabetização, a ser implementada junto aos professores de modo planejado e estruturado;

4.2. incluir, no programa de formação permanente, ações com foco na capacitação dos professores para o uso pedagógico das tecnologias na escola;

5. recomendar ao Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu representante **Adib Elias Júnior**, e à Secretaria Municipal de Educação de Catalão, na pessoa de seu representante, **Leonardo Pereira Santa Cecília** (ou quem vier a substituí-los), que implementem as seguintes medidas referentes ao monitoramento e avaliação da implementação das ações previstas no PME:

5.1. monitorar periodicamente a implementação das ações previstas no PME e elaborar relatório desse monitoramento para avaliar a execução de suas metas e estratégias, em especial as voltadas às ações de formação continuada;

5.2. adotar meios que garantam a elaboração do relatório de monitoramento do PME de forma periódica ao longo dos anos, a fim de que tal prática não seja descontinuada;

5.3. utilizar os resultados obtidos e registrados no citado relatório para a criação do planejamento das ações de formação continuada que realizarem, com o intuito de inserir formações que permitam cumprir o previsto nas metas e estratégias previstas no PME;

5.4. empreender a articulação entre a SME e as demais instâncias avaliativas do PME (Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores de Catalão e o Conselho Municipal de Educação de Catalão), prestando-lhes auxílio e instruções para implementarem efetivamente o monitoramento do PME (como por exemplo²,

² Este é um rol exemplificativo que pode servir como norteador para a adoção de medidas por parte dos gestores.

promover reuniões de trabalho, colóquios, palestras ou confeccionar materiais orientativos por parte da SME para com as citadas instâncias);

6. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que o Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu representante **Adib Elias Júnior**, e a Secretaria Municipal de Educação de Catalão, na pessoa de seu representante, **Leonardo Pereira Santa Cecília** (ou quem vier a substituí-los), apresentem a este Tribunal de Contas **PLANO DE AÇÃO**³ que especifique as ações e as medidas que serão adotadas para atender as recomendações emitidas nesta decisão, com os nomes e os contatos dos respectivos responsáveis e os prazos previstos para a implementação de cada uma delas, para o posterior monitoramento, nos termos dos artigos 194 e 198 do Regimento Interno do TCMGO, do art. 13 da RA TCMGO n. 113/2019 e do Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal;

7. alertar os responsáveis que o atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação sujeitará o responsável à aplicação das penalidades e à reiteração da determinação para a sua apresentação, nos termos do §2º do artigo 13 da RA TCMGO n. 113/2019⁴ e dos incisos XIII⁵ e XIV⁶ do artigo 47-A da LOTCMGO⁷; assim como a sua não apresentação sujeitará o responsável à aplicação da multa prevista no inciso X⁸ do artigo 47-A da LOTCMGO e à aplicação de multa diária, prevista no § 3º⁹ do art. 47-A da Lei Estadual n. 15.958/07 (LOTCMGO) e regulamentada pela Resolução Administrativa n. 031/2020 do TCMGO.

³ Modelo a ser observado para elaboração do Plano de Ação consta no Apêndice 3 do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado n. 003/2023 elaborado pela Comissão Especial de Auditoria.

⁴ Art. 13. O Plano de Ação, elaborado pelo gestor em conformidade com as determinações do Pleno, será enviado ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por igual período.

(...)

§ 2º O atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação ensejará a aplicação das penalidades e a reiteração da determinação para sua apresentação, em conformidade com as disposições do Regimento Interno.

⁵ XIII - atrasar injustificadamente o encaminhamento de documentos e/ou informações solicitadas pelo Tribunal, de um a cinco por cento;

⁶ XIV - descumprir ato normativo de caráter geral expedido pelo Tribunal, de um a vinte e cinco por cento;

⁷ Lei Estadual nº 15.958/2007, atualizada pelo art. 1º da RA TCMGO nº 119/2019.

⁸ X - descumprir o prazo fixado, sem causa justificada, para providência determinada pelo Relator ou pelo Tribunal, de dois e meio a vinte e cinco por cento;

⁹ § 3º O Tribunal poderá aplicar multa diária de vinte e cinco centésimo por cento do valor fixado no *caput* deste artigo ao responsável pelo não cumprimento de determinação expedida pelo Pleno.

8. determinar a Superintendência de Secretaria deste Tribunal de Contas que:

8.1. que faça a inclusão desse processo na pauta de 48 horas ou em pauta de urgência (caso a pauta de 48 horas já tenha sido publicada), em razão do disposto no critério 11.4.1 do QATC 11 da ATRICON, no Memorando Circular n. 8/2023, de 13/3/2023, e na Ordem de Serviço n. 14/2023, de 4/5/2023;

8.2. envie, por meio de correio eletrônico, em até 5 (cinco) dias corridos do julgamento destes autos, cópias da decisão e do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado n. 003/2023 aos (a) responsáveis pelos órgãos, pelas entidades ou pelos programas auditados, (b) ao órgão do controle interno, (c) à Câmara Municipal e (d) aos demais interessados (todos relacionados no Apêndice 2 do referido relatório da CEA), em atendimento ao inciso I do artigo 12 e art. 23 da RA TCMGO n. 113/2019, c/c o critério 11.4.2¹⁰ do QATC 11 da ATRICON, c/c os §§ 133 a 135 da ISSAI¹¹ 3000 e c/c a Ordem de Serviço n. 14/2023 de 4/5/2023¹²;

¹⁰ O Tribunal: encaminha, pelo menos, 80% dos relatórios de auditorias operacionais aos principais destinatários (a entidade auditada e o Executivo e/ou o Legislativo), em até 5 (cinco) dias após a apreciação/julgamento.

¹¹ Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¹² Quando do encaminhamento do correio eletrônico, **SELECIONAR** as opções de envio **"PEDIR RECIBO DE ENTREGA"** e **"PEDIR RECIBO DE LEITURA"**, **bem como a Importância "ALTA"**. *Observação:* essas **CONFIRMAÇÕES DE ENTREGA E DE LEITURA** recebidas via e-mail deverão ser **IMPRESSAS E ANEXADAS** aos autos, **JUNTAMENTE com a CÓPIA DOS E-MAILS e DOCUMENTOS** encaminhados (exceto da referida deliberação e do referido relatório, que já compõem estes autos).

8.3. instaure monitoramento¹³ em processo autônomo, dispensando a instauração da Fase de Cumprimento, nos termos do art. 9º da RA TCMGO n. 10/2023¹⁴;

9. notificar os interessados da presente decisão; e

10. arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

À Superintendência de Secretaria, para os fins.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, 23 de Agosto de 2023.

Presidente: Joaquim Alves de Castro Neto

Relator: Francisco José Ramos.

Presentes os conselheiros: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Humberto Aidar, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Henrique Pandim Barbosa Machado.

Votação:

Votaram(ou) com o Cons. Francisco José Ramos: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Humberto Aidar, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

¹³ Atividade de fiscalização por meio da qual o Tribunal acompanha a solução e/ou minimização das deficiências identificadas nas auditorias, com ênfase nas medidas previstas no Plano de Ação (inc. VII do art. 2º da RA TCMGO nº 113/2019).

¹⁴ Art. 9º Quando se tratar de determinação decorrente de Auditoria, as Secretarias de Controle Externo poderão sugerir a instauração de processo autônomo de Monitoramento com inclusão no Plano Anual de Fiscalização (PAF), dispensando a instauração da Fase de Cumprimento.

VOTO

Processo : 04473/21
Município : Catalão
Poder : Executivo
Prefeito : Adib Elias Júnior (desde 01/01/2017)
CPF : 465.799.667-34
Gestor : Leonardo Pereira Santa Cecília (Secretário Municipal de Educação desde 01/01/2017)
CPF : 422.366.571-53
Assunto : Auditoria operacional nas ações de formação continuada ofertadas aos docentes da educação infantil e do ensino fundamental
Representante MPC: José Gustavo Athayde
Conselheiro Relator: Francisco José Ramos

I - RELATÓRIO:

Trata-se de **auditoria operacional**, realizada na **Secretaria Municipal de Educação** do Município de **Catalão**, com o objetivo de avaliar a implementação das ações de formação continuada ofertadas aos docentes da educação infantil e do ensino fundamental pela SME.

A auditoria objeto dos presentes autos faz parte do Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o ano de 2021¹⁵ que elegeu a educação como uma das áreas prioritárias de fiscalização.

Mediante o Despacho n. 19/2022 (fls. 242-245), a Comissão Especial de Auditoria encaminhou os autos ao Gabinete do Relator para análise do Plano de Trabalho n. 03/2022 (fls. 232-237).

Após aprovação do Relator, os autos retornaram à Comissão Especial de Auditoria que, por intermédio do Despacho n. 15/2023-CEA (fl.341), promoveu abertura de vista aos responsáveis, de modo a dar-lhes ciência da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional n. 1/2023-CEA.

¹⁵ Resolução Administrativa n. 22/2021-TCMGO.

Apesar de notificados, o prazo da intimação escoou sem que houvesse resposta dos responsáveis, conforme Despacho n. 1379/2023 do Setor de Diligências (fl. 352).

Diante disso, a Comissão Especial de Auditoria, por meio do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado n. 003/2023 (fl.316), identificou diversos aspectos que demandam aprimoramentos e correções no âmbito da administração educacional. Como resultado, propôs recomendações e diretrizes aos responsáveis pelas ações avaliadas.

Os autos foram então remetidos ao Ministério Público de Contas (MPC) que, via Parecer n. 1803/2023 (fl.390), acolheu integralmente a manifestação contida no referido relatório de auditoria.

À vista das manifestações técnicas anotadas pelos órgãos competentes, foram os autos conclusos para o Relator.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Diante dos documentos juntados aos autos e do trabalho levado a termo pela Comissão Especial de Auditoria, **acolho as conclusões e as propostas formuladas no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado n. 003/2023**, corroboradas pelo Ministério Público de Contas, ante a fundamentação que se segue:

I – Da delimitação do objeto e objetivos da auditoria:

A fim de avaliar a implementação das ações de formação continuada ofertadas aos docentes da educação infantil e do ensino fundamental pela SME, foi elaborada a seguinte questão de auditoria: como o município tem atuado para garantir a formação continuada dos docentes da educação infantil e do ensino fundamental em suas áreas de atuação, ao considerar as necessidades, demandas e contextualizações do sistema de ensino público?

Nesse aspecto foi avaliado como a SME se organiza para a oferta de ações de formação continuada aos docentes, quais ações de formação continuada foram

ofertadas na vigência do PME (Lei n. 3.275/2015) e quais trabalhos são desenvolvidos pelas instâncias responsáveis pelo monitoramento do PME em prol da implementação das ações de formação continuada.

II – Da situação encontrada, conclusões e propostas da CEA.

Após a aplicação das técnicas de coleta e análise de dados, foram identificadas as seguintes deficiências na gestão das ações de formação continuada de professores regentes da educação infantil e do ensino fundamental:

a) carência na atividade de levantamento diagnóstico e de sondagem das necessidades e demandas dos professores, uma vez que o planejamento das ações de capacitação dos professores não é realizado de modo estruturado, formalizado e periódico, e ocorre de forma não sistematizada;

b) desalinhamento entre as capacitações ofertadas e os objetivos dos instrumentos direcionadores, visto que a SME não realiza, de maneira ampla e integral, o previsto nas estratégias e metas vinculadas às ações de formação continuada constantes no PME de Catalão em vigência; e

c) ausência de monitoramento e avaliação da implementação das ações previstas no PME.

Para fins de melhor compreensão acerca das causas e dos efeitos dos achados mencionados, transcrevo a seguir trecho do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado n. 003/2023, elaborado pela Comissão Especial de Auditoria:

3.1 Carência na atividade de levantamento diagnóstico e de sondagem das necessidades e demandas dos professores da rede pública municipal de ensino.

Situação encontrada

1. Identificou-se que a SME não realiza de modo sistematizado, periódico e satisfatório, o levantamento diagnóstico e a sondagem das necessidades, carências e demandas dos professores da rede pública municipal de ensino, para subsidiar o planejamento das ações de formação continuada dos professores.

Critérios

2. Com vistas à promoção do aperfeiçoamento de uma política de formação continuada de professores, a literatura especializada preconiza que deve partir de um diagnóstico acurado acerca das questões a serem tratadas (FCC¹⁶, 2017, p. 49) e que leve em conta o contexto da rede pública municipal, considerando, por exemplo: dimensões da rede, percentual de docentes com formação adequada às disciplinas que lecionam, demanda por atividades de desenvolvimento profissional (CONSED, 2017, p. 10).

Evidências

3. As evidências que levaram à constatação da situação encontrada apontada neste tópico são as seguintes:

a) Através da aplicação da **técnica de entrevista**¹⁷ junto aos gestores da SME, constatou-se que:

a.1) Até o início da pandemia da COVID-19 a SME não tinha nenhuma ação sistematizada para o levantamento das necessidades e demandas dos professores, e contextualizações dos sistemas de ensino, a fim de munir-se de informações e dados para utilizá-los no planejamento e na oferta de ações de capacitação continuada. Notou-se que apenas a partir do final do ano de 2020 foi realizado o primeiro levantamento junto aos docentes da rede pública para apurar as suas necessidades para o fornecimento da formação continuada;

a.2) Antes dessa pandemia, não havia um envolvimento sistemático das instituições de ensino no processo de escolha das temáticas das ações de formação continuada ofertadas, sendo que a necessidade pelas formações e as temáticas eram presumidas pela própria SME, diante do contexto educacional e da oferta de formações recebidas de terceiros;

a.3) A SME não participa da formatação da maioria das formações oferecidas, e que constantemente o que é ofertado de qualificação já vem formulado pelos parceiros que oferecem tais formações; apesar disso, esses cursos atendem, quanto ao tema, a necessidade da rede pública municipal. Foi informado que a participação mais efetiva na criação das capacitações pela SME ocorreu apenas duas vezes nos últimos anos. Tal fato demonstra que não há um amplo levantamento diagnóstico da Secretaria junto aos docentes, o qual possibilite identificar a real necessidade destes por formações.

b) Através da **análise documental**¹⁸, constatou-se que o levantamento e a sondagem acerca das necessidades dos docentes por formação foram feitos mediante formulários *online*, e seguiram um contexto específico para o cenário da pandemia, não sendo notado que tais levantamentos têm sido feitos de uma maneira rotineira e periódica;

¹⁶ Fundação Carlos Chagas.

¹⁷ Documentado através dos Papéis de Trabalho 11 e 12.

¹⁸ Documentos fornecidos pela SME mediante o Ofício nº 200/2021 de 27/9/2021, em resposta ao Ofício nº 48/2021-CEA (de requisição documental).

c) Por meio de aplicação da **técnica de questionários eletrônicos** junto à amostra de professores, quando indagados acerca de terem sido consultados sobre quais formações consideram necessárias para o seu aprimoramento profissional, levando-se em consideração a etapa de ensino a qual atuam, foi obtido como resposta que a maioria dos docentes da educação infantil da amostra (70,83%) e do ensino fundamental (66,5%) já foram consultados pela SME sobre as suas necessidades de aprimoramento profissional, sendo possível inferir que aproximadamente um terço ($\frac{1}{3}$) de todos os docentes ainda não foram consultados sobre tais necessidades de formação continuada, o que evidencia a oportunidade de aprimoramento da atividade de levantamento diagnóstico e de sondagem das necessidades e demandas dos professores para que todos possam ser alcançados em tal consulta.

Causas

4. A principal causa averiguada como motivadora da situação encontrada foi a incipiência da gestão das ações de formação continuada, sem que seja priorizada e executada, de maneira sistematizada, a atividade de diagnóstico e sondagem das necessidades, carências e demandas dos professores da rede pública.

Efeitos

5. Como consequência da falta de realização de um adequado diagnóstico e sondagem, tem-se um prejuízo para o dimensionamento das demandas por formação continuada dos professores, o que compromete o planejamento e o próprio conteúdo dessas formações, além de ocorrer uma falha no atendimento das reais necessidades e carências desses docentes.

6. Outra consequência percebida é a falta de engajamento dos professores no processo de elaboração do diagnóstico da rede pública.

(...)

3.2 Desalinhamento entre as capacitações ofertadas e os objetivos dos instrumentos direcionadores.

Situação encontrada

7. Identificou-se que a SME não realiza o planejamento para a execução das ações de formação continuada de modo estruturado, formalizado e periódico (tal como a realização de um planejamento que contemple todas as ações a serem ofertadas em determinado ano); e também não realiza, de maneira ampla e integral, o previsto nas estratégias e metas vinculadas às ações de formação continuada constantes no PME de Catalão em vigência, ocorrendo um desalinhamento entre as ações de formação ofertadas e o previsto no citado Plano Municipal.

Crerios

8. Para direcionar o aperfeiçoamento das políticas de formação continuada de professores à luz da implementação dos currículos a serem elaborados ou adaptados pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), foi concebido pelo CONSED o documento de considerações sobre o aperfeiçoamento de tais políticas, trazendo como orientação para dar suporte à execução e à institucionalização destas, a necessidade de se atentar para a estrutura interna da gestão central das ações de formação, de modo a se criar ou fortalecer o setor específico responsável pela execução das ações por meio de normativo que defina cargo/função e perfil de atribuições (CONSED, 2017, p. 10).

9. Nesse sentido, para manter a coerência das ações de formação continuada, o planejamento dos objetivos pretendidos é um fator que deve ser amplamente considerado (FCC, 2017, p. 49).

10. Já o PME de Catalão, em seu anexo I, traz como estratégias (em especial as de nº 5.3 e 7.1) a necessidade de se instituir programas de formação continuada, e que sejam realizados de modo articulado, ou seja, espera-se que tal programa tenha um aspecto de planejamento, a ser realizado de modo estruturado e planejado, e que tenha um caráter periódico e permanente ao longo dos anos.

11. Desse modo, a formação continuada de professores deve ser compreendida como uma política pública, e como tal, deve estar alinhada, integrada e articulada às políticas públicas mais amplas (tais como o Plano Municipal e o projeto pedagógico das escolas), orientando-se por seus objetivos (FCC, 2017, p. 49).

Evidências

12. São evidências que demonstram a incipiência da gestão, por parte da SME, para a oferta de formações continuadas, tal como o desalinhamento entre as ações planejadas de tais formações e as estratégias previstas no PME de Catalão:

a) Através da aplicação da **técnica de entrevista**¹⁹ junto aos gestores da SME, constatou-se que:

a.1) Referente à incipiência da gestão das ações de formação continuada, a SME não possui uma estrutura específica para o gerenciamento e organização da oferta de formação continuada ao seu corpo docente, sendo que o departamento pedagógico da Secretaria, dentre outras atribuições, à medida que surge a necessidade ou oportunidade de parceria para capacitação, fica responsável pela organização do processo;

a.2) Acerca da citada incipiência, foi registrado ainda que no orçamento da SME não há uma dotação específica para as ações, atividades ou projetos, cujo valor seja de antemão conhecido e destinado ao custeio de ações de formação continuada (o que seria positivo para

¹⁹ Documentado através dos Papéis de Trabalho 11 e 12.

o bom planejamento e gestão das referidas ações), sendo que no decorrer do exercício, havendo necessidade, é utilizada a dotação genérica 'manutenção da SME' para o custeio das ações formativas. Além disso, muitas das formações oferecidas não têm custos financeiros para a SME, por serem ofertadas de forma gratuita pelos parceiros, ficando evidenciado que as ações não são realizadas de acordo com as reais necessidades dos professores, mas sim para aproveitar o que já é ofertado pelos citados parceiros;

a.3) Constatou-se que a Secretaria não participa da formatação da maioria das formações oferecidas, sendo que o aplicado nessas capacitações já chega formulado pelos parceiros para a Secretaria, não tendo custos financeiros para a SME, por serem ofertadas de forma gratuita, ficando evidenciado que as ações não são realizadas através de um planejamento estruturado e de acordo com as reais necessidades dos professores, mas sim para aproveitar o que já é ofertado por tais parceiros;

a.4) No mesmo sentido da limitação exposta no item anterior, foi narrado pelos gestores da SME o fato de que os materiais contendo as informações das ações de formação ofertadas são arquivados, sem critérios que possam levar à sua utilização para posteriores ações formativas, não havendo uma ligação entre os documentos produzidos inerentes às ações ofertadas em um certo ano, com outros produzidos nos anos seguintes, o que seria possível de se fazer através da implementação de um banco de dados único, que reunisse as informações de todas as ações realizadas ao longo dos anos;

a.5) Não há um trabalho por parte da SME para alinhar a oferta de formação aos docentes às metas e estratégias do PME de Catalão, sendo que as formações são realizadas não com base no plano, mas sim embasadas somente no julgamento profissional dos gestores que veem a necessidade e a importância de determinados cursos ofertados pelos parceiros. Tal informação foi ratificada pela diretora pedagógica da Secretaria, ao mencionar no momento da entrevista aplicada que há uma incoerência em existir um dispositivo legal, que é o PME, e ele não ser observado, mas que as realizações das formações continuadas são priorizadas pela SME, de acordo com a experiência da equipe da Secretaria.

b) Através da **análise documental** encaminhada pela SME, constatou-se que:

b.1) Das documentações encaminhadas mediante os Ofícios nº 200/2021-SME e nº 206/2022-SME, constatou-se a ausência de formalização e sistematização para o planejamento das ações de formação continuada, tal como a falta de uma estruturação e divisão clara de funções para a atividade de planejamento de tais ações, fortalecendo as evidências citadas nos subitens 'a4' e 'a5' do presente tópico;

b.2) Em consonância com o subitem 'a.6' acima, de acordo com o Ofício nº 229/2022-SME encaminhado pela Secretaria, em resposta ao Ofício nº 22/2022-CEA, quanto ao fato de não utilização do PME como diretriz para o planejamento das formações continuadas, foi informado

que ocorre uma falta de orientação e acompanhamento do MEC²⁰ para que a SME realize o monitoramento do plano. Ademais, identificou-se pela análise das documentações encaminhadas mediante os Ofícios nº 200/2021-SME e nº 206/2022-SME, que o cumprimento do PME não é considerado como diretriz, de forma sistemática, para a oferta das ações de formação.

c) Por meio de aplicação da técnica de **questionários eletrônicos**²¹ junto à amostra de professores, constatou-se que:

c.1) Através da questão nº 19 dos questionários, quando analisadas as respostas inerentes à lacuna na execução do previsto na estratégia nº 5.3 do PME: Formação continuada de professores da pré-escola e do bloco de alfabetização de modo articulado, depreendeu-se que embora o município tenha ofertado cursos com a temática Alfabetização, apenas 6,1% da amostra da educação infantil e 6,2% do ensino fundamental responderam que participaram de formações voltadas para a qualificação com foco na alfabetização, de modo articulado para atuarem como professores da pré-escola; fato este que reforça o apontado pelos gestores da SME de que tais formações foram insuficientes e que não há um planejamento sistemático para a sua oferta de modo articulado, fortalecendo as evidências citadas no item 'a';

c.2) Através da questão nº 19 dos questionários, quando analisadas as respostas inerentes à lacuna na execução do previsto na estratégia nº 7.1 do PME: Instituição de programa de formação permanente para uso pedagógico das tecnologias na escola, depreendeu-se que acerca da atividade para se instituir um programa de formação permanente com foco na capacitação dos professores para o uso pedagógico das tecnologias na escola, constatou-se que apenas 26,5% da amostra da educação infantil e 18,8% do ensino fundamental responderam que participaram de formações voltadas para o uso pedagógico de tecnologias, somando-se ao fato de que as parcerias já firmadas para a oferta de tal temática não se tratem de um programa permanente, sendo ainda necessário que o município organize-se para tal oferta, tendo em vista não somente o disposto no PME, mas também o ganho que tal programa promoverá aos docentes da rede, fortalecendo as evidências citadas nos itens 'a' e 'b';

c.3) Através das respostas às questões nº 16 e nº 19, concluiu-se que é uniforme entre a amostra de docentes entrevistados o fato de que a SME tem ofertado cursos para o uso de tecnologias na escola. Ademais, em resposta à questão nº 16 do questionário eletrônico aplicado aos professores, 90,7% dos docentes da educação infantil e 87,4% dos docentes do

²⁰ Ministério da Educação.

²¹ Os questionários eletrônicos aplicados junto à amostra de professores foram analisados, interpretados e estratificados, encontrando-se registrados no Papel de Trabalho 19.

ensino fundamental responderam positivamente sobre a ocorrência de tais formações; e em resposta à questão nº 19, foi obtido como resposta de 174 docentes da educação infantil e de 149 docentes do ensino fundamental, a afirmação de que eles já participaram dessas formações.

Além disso, foram identificadas as parcerias com a Fundação Vivo-Telefônica e a contratação de empresa para auxiliar os docentes nessa temática, principalmente da demanda pelo ensino remoto, em decorrência do distanciamento social provocado pela pandemia da COVID-19. No entanto, tais ações citadas não são programas permanentes, sendo necessário que o município se organize nesse sentido para a adoção de ações programadas e periódicas. Isto posto, o PME deve ser considerado no planejamento da oferta das capacitações como um documento diretivo e não restritivo, de modo a contribuir para o atendimento das necessidades, demandas e contextualização dos sistemas de ensino identificados. Todavia, a gestão não tem utilizado o PME como base para a oferta das formações, e embora tenha ofertado capacitações relacionadas a algumas das estratégias do PME, isso ocorreu de modo não sistemático, sem o efetivo engajamento da gestão para o seu completo adimplemento.

Causas

13. Levantou-se as seguintes causas que promoveram a situação encontrada apresentada:

- a) A ocorrência de falhas na gestão das formações continuadas, não sendo realizada a devida formalização de seu planejamento, e nem a adoção das práticas de registros e catalogações de todas as etapas da mencionada atividade. Também não é realizado: (i) o levantamento das necessidades das temáticas prioritárias; (ii) o planejamento das ações formativas, prevendo as modalidades de cursos e os recursos necessários, tal como o cronograma das formações (valendo-se de um plano periódico); (iii) o monitoramento e avaliação das formações ofertadas, com a finalidade de auxiliar a implementação das ações de capacitação, avaliação e controle;
- b) Limitações quantitativas e qualitativas²² da estrutura interna de pessoal da SME responsável pela gestão dessas formações;
- c) Inexistência de um plano estruturado e formalizado de formação continuada contendo diretrizes, objetivos e metas alinhados às estratégias previstas no PME do município de Catalão.

Efeitos

14. Como consequências da situação encontrada percorrida nesse item, tem-se que:

²² Servidores sem as devidas qualificações e conhecimentos para a realização de gestão das ações de formação.

- a) A incipiência da gestão das ações de formação continuada ocasiona a oferta de capacitações que não atendem às reais necessidades e/ou carências dos professores, sem que tais formações ocorram de forma tempestiva, bem como no surgimento de desperdício dos recursos empregados, ocasionando impactos negativos para a boa gestão das ações formativas;
- b) A limitação quantitativa e qualitativa da estrutura de pessoal ocasiona o sobrecarregamento dos poucos colaboradores destacados para tal tarefa, interferindo negativamente na qualidade das formações ofertadas;
- c) A falta da execução de um plano de formação estruturado e formalizado, que não leve em conta o alinhamento com as diretrizes apontadas no PME, ocasiona a carência da oferta de formações que cubram as lacunas e necessidades dos docentes e a não execução das estratégias previstas no PME.

(...)

3.3 Ausência de monitoramento e avaliação da implementação das ações previstas no PME.

Situação encontrada

15. Foi constatado que a SME não realiza o monitoramento periódico e nem a avaliação da implementação das ações previstas em seu PME, incluindo-se as ações de formação continuada, constante em algumas das metas do citado Plano.

Critérios

16. O PME de Catalão, em seu artigo 5º (*caput*), prevê que o cumprimento de suas metas será objeto de monitoramento contínuo e de avaliação periódica, e que deverá ser realizado pelas seguintes instâncias: (i) Secretaria Municipal de Educação, (ii) Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores, (iii) Conselho Municipal de Educação de Catalão, o que cria a necessidade de se realizar monitoramento e avaliação dessas ações, que foram legalmente previstas no citado Plano Municipal.

Evidências

51. As evidências que levaram à constatação da ausência da prática do monitoramento e da avaliação da implementação das ações correlatas à oferta de formação continuada previstas no PME são as seguintes:

- a) Através da aplicação da **técnica de entrevista**²³ junto aos gestores da SME, ao presidente e membros da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Catalão e ao presidente e membros do Conselho Municipal de Educação de Catalão, constatou-se que:

²³ Documentados através dos Papéis de Trabalho nº 11 e nº 12 (aplicado junto à SME), PT nº 16 (aplicado junto ao CME) e PT nº 17 (aplicado junto à Câmara Municipal de Vereadores).

- a.1) quanto ao monitoramento e avaliação da implementação do PME no município, atualmente não há nenhuma ação sistemática desenvolvida pela SME. Também ficou constatado que historicamente apenas foi realizado um único monitoramento das ações de implementação na vigência do atual Plano Municipal, que foi no exercício de 2018;
- a.2) a Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores de Catalão não executa nenhum trabalho sistemático relacionado ao acompanhamento do PME executado pela SME, e com isso não é feito o monitoramento do cumprimento das metas e estratégias relacionadas à oferta de ações de formação continuada por parte da Secretaria. Desse modo, inexistente uma instância externa à Secretaria que fiscalize e faça cumprir a correta implementação das ações previstas pelo PME, em especial aquelas ligadas à formação continuada dos professores;
- a.3) a Comissão de Educação do Conselho Municipal de Educação de Catalão também não realiza a fiscalização do cumprimento do PME pela SME, alegando que a pandemia restringiu os seus trabalhos. A diretoria da citada Comissão de Educação do CME afirma ter o conhecimento de suas competências, mas que falharam em relação ao acompanhamento do cumprimento do PME por parte da Secretaria, desde que assumiram o encargo em 2021. Ao serem questionados se eles receberam alguma instrução sobre como realizar esse trabalho específico, os participantes da entrevista deixaram claro que não haviam recebido nenhuma instrução até o momento;
- a.4) o Conselho Municipal de Educação somente efetuou duas ações voltadas para o conhecimento das atividades de execução do PME por parte da SME, mas que essas ações foram isoladas e não renderam nenhuma ação por parte do Conselho no sentido de colocar em prática tal monitoramento e avaliação;
- b) Através da **análise documental**²⁴, constatou-se que o único relatório de monitoramento do PME existente foi o publicado na data de 8 de novembro de 2018, o que reafirma a carência das ações de monitoramento por parte da SME, para o cumprimento do citado plano.

Causas

52. Pode-se apontar as seguintes causas que desencadearam a situação encontrada exposta anteriormente:

- a) Falta da adoção de instrumento hábil que permita monitorar e avaliar a implementação das metas e estratégias previstas no PME de Catalão, tal como a adoção de uma rotina de acompanhamento periódico e formal da implementação do Plano Municipal;
- b) Inexistência de priorização das atividades de implementação das ações previstas no PME, e de seu monitoramento;

²⁴ Documentos fornecidos pela SME mediante o Ofício nº 200/2021 de 27/9/2021, em resposta ao Ofício nº 48/2021-CEA (de requisição documental).

c) Ausência de articulação entre a SME e as demais instâncias avaliativas do PME (Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores e Conselho Municipal de Educação), para a promoção do devido monitoramento das ações previstas no Plano Municipal.

Efeitos

53. Como consequências da situação encontrada disscorrida nesse item, pode-se apontar a/o:

- a) Ausência de parâmetros que meçam o grau de execução das ações previstas no PME, e que poderiam servir de base para a formatação das ações de formação continuada ofertadas pela SME;
- b) Prejuízo para a qualidade e melhoria das ações de formação continuada ofertadas;
- c) Descumprimento do que está previsto nas metas e estratégias do PME de Catalão.

Diante desse contexto, concordo com a conclusão da CEA no sentido de que ocorre uma incipiência da gestão das formações continuadas por parte da Secretaria Municipal de Educação de Catalão, que realiza as atividades de formação continuada de forma intuitiva, sem planejamento estruturado e formalizado e sem a adoção de instrumentos hábeis que permitam monitorar e avaliar a implementação das metas e estratégias previstas no PME.

À vista disso, acolho as recomendações sugeridas pela Comissão Especial de Auditoria (a seguir transcritas), as quais visam corrigir as deficiências encontradas, aperfeiçoar a oferta de formação continuada dos professores e proporcionar o devido atendimento do PME para tornar as capacitações mais eficientes e eficazes:

1- RECOMENDAR à SME de Catalão, na pessoa de seu representante Leonardo Pereira Santa Cecília, ou a quem vier a substituí-lo, que adote as seguintes medidas referentes ao levantamento diagnóstico e sondagem das necessidades e demandas dos professores da rede pública municipal de ensino:

- 1.1- Realize diagnóstico e sondagens (consulta) junto aos professores, de modo a identificar as suas reais necessidades e carências por capacitação;
- 1.2- Registre formalmente (como por exemplo²⁵: formulários físicos ou on-line; registro de atas de reuniões de consultas) esse diagnóstico e sondagem, fazendo constá-los nos planejamentos das próximas ações de formação a serem ofertadas aos docentes;
- 1.3- Efetue de maneira formal a gestão desse diagnóstico, com a sua divulgação em toda a rede, a fim de se atingir todos os professores, contabilizando e avaliando o resultado

²⁵ Este é um rol exemplificativo que pode servir como norteador para a adoção de medidas por parte dos gestores.

alcançado, estreitando os canais de comunicação entre a SME e os professores, com vistas a aumentar o engajamento e a participação de todos nesse processo.

2- RECOMENDAR ao Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu representante Adib Elias Júnior, e à SME de Catalão, na pessoa de seu representante Leonardo Pereira Santa Cecília, ou a quem vier a substituí-los, que se mobilizem, em conjunto, no sentido de estruturarem a gestão das ações de formação continuada, implementando a seguinte medida:

2.1- Estructure os recursos de pessoal responsável pelas atividades de formação continuada da SME, de modo a compor uma equipe destinada a planejar e executar a atividade de oferta das formações continuadas aos professores regentes da rede, oferecendo a tal equipe as devidas capacitações e suportes necessários para o desempenho da citada ação, de modo a:

- (i) satisfazer as estratégias e metas previstas pelo PME; (ii) atender às necessidades apontadas através do resultado do levantamento diagnóstico a ser realizado junto aos professores regentes da rede, para a melhoria da gestão de oferta das formações; e (iii) assegurar meios e suportes para que o pessoal designado execute as funções e atividades de formação.

3- RECOMENDAR à SME de Catalão, na pessoa de seu representante Leonardo Pereira Santa Cecília, ou a quem vier a substituí-lo, que implemente as seguintes ações de melhorias da gestão das formações continuadas:

3.1- Estructure e formalize o processo de planejamento das ações de formação continuada dos professores, levando em consideração o seguinte: (i) para a realização do planejamento, efetue e registre o levantamento de necessidades dos professores (em consonância com a recomendação apontada no item 'a.1' da proposta de encaminhamento); (ii) levante e faça constar no planejamento das ações os temas prioritários a serem abordados nas formações (ao considerar as estratégias previstas no PME de Catalão); (iii) inclua no planejamento as modalidades das formações a serem ofertadas, os recursos necessários para a sua execução, e o seu cronograma de execução; (iv) adote a atividade de avaliação e controle dos resultados das ações de formação já ofertadas para aprimorar o planejamento das ações presentes;

3.2- Realize o registro formal das ações ofertadas, para a formação de um banco de dados, contendo informações a serem usadas no planejamento das ações futuras;

3.3- Crie planos periódicos de formação continuada, contendo as diretrizes, objetivos e metas de capacitação, alinhados aos objetivos e metas do PME que são afetos ao tema de formação continuada;

3.4- Garanta a oferta das formações ao público-alvo em periodicidade e quantidade adequada, conforme o previsto no planejamento formalizado pela Secretaria.

4- RECOMENDAR ao Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu representante Adib Elias Júnior, e à SME de Catalão, na pessoa de seu representante Leonardo Pereira Santa Cecília, ou a quem vier a substituí-los, que adotem ações visando a implementação das estratégias nº 5.3 e nº 7.1 do PME de Catalão, de modo a:

4.1- Ampliar a oferta de formação continuada com foco na alfabetização, a ser implementada junto aos professores de modo planejado e estruturado;

4.2- Incluir no programa de formação permanente, ações com foco na capacitação dos professores para o uso pedagógico das tecnologias na escola.

5- RECOMENDAR ao Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu representante Adib Elias Júnior, e à SME de Catalão, na pessoa de seu representante Leonardo Pereira Santa Cecília, ou a quem vier a substituí-lo, que implemente as seguintes medidas referentes ao monitoramento e avaliação da implementação das ações previstas no PME:

5.1- Monitorar periodicamente a implementação das ações previstas no PME, e elaborar relatório desse monitoramento, para avaliar a execução de suas metas e estratégias, em especial as voltadas às ações de formação continuada;

5.2- Adotar meios que garantam a elaboração do relatório de monitoramento do PME de forma periódica ao longo dos anos, a fim de que tal prática não seja descontinuada;

5.3- Utilizar dos resultados obtidos e registrados no citado relatório, para a criação do planejamento das ações de formação continuada que realizarem, com o intuito de inserir formações que permitam cumprir o previsto nas metas e estratégias previstas no PME;

5.4- Empreender a articulação entre a SME e as demais instâncias avaliativas do PME (Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores de Catalão e o Conselho Municipal de Educação de Catalão), prestando-lhes auxílio e instruções para implementarem efetivamente o monitoramento do PME (como por exemplo²⁶, promover reuniões de trabalho, colóquios, palestras ou confeccionar materiais orientativos por parte da SME para com as citadas instâncias).

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, **apresento voto em convergência** com a Comissão Especial de Auditoria e com o Ministério Público de Contas e **manifesto por expedir as recomendações** constantes na fundamentação deste voto, as quais são direcionadas ao Poder Executivo do Município de Catalão, na pessoa de seu

²⁶ Este é um rol exemplificativo que pode servir como norteador para a adoção de medidas por parte dos gestores.

representante Adib Elias Júnior, e à Secretaria Municipal de Educação, na pessoa de seu representante Leonardo Pereira Santa Cecília, ou de quem vier a substituí-los.

Pugno, ainda, por fixar prazo de 30 (trinta) dias para que os responsáveis apresentem Plano de Ação²⁷ que especifique as ações e as medidas que serão adotadas para atender as recomendações emitidas por este Tribunal de Contas.

Por fim, alerto que o atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação sujeitará o responsável à aplicação das penalidades e à reiteração da determinação para a sua apresentação, nos termos do §2º do artigo 13 da RA TCMGO n. 113/2019²⁸ e dos incisos XIII²⁹ e XIV³⁰ do artigo 47-A da LOTCMGO³¹; assim como a sua não apresentação sujeitará o responsável à aplicação da multa prevista no

²⁷ Modelo a ser observado para elaboração do Plano de Ação consta no Apêndice 3 do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado n. 003/2023 elaborado pela Comissão Especial de Auditoria.

²⁸ Art. 13. O Plano de Ação, elaborado pelo gestor em conformidade com as determinações do Pleno, será enviado ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por igual período.

(...)

§ 2º O atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação ensejará a aplicação das penalidades e a reiteração da determinação para sua apresentação, em conformidade com as disposições do Regimento Interno.

²⁹ XIII - atrasar injustificadamente o encaminhamento de documentos e/ou informações solicitadas pelo Tribunal, de um a cinco por cento;

³⁰ XIV - descumprir ato normativo de caráter geral expedido pelo Tribunal, de um a vinte e cinco por cento;

³¹ Lei Estadual nº 15.958/2007, atualizada pelo art. 1º da RA TCMGO nº 119/2019.

inciso X³² do artigo 47-A da LOTCMGO e à aplicação de multa diária, prevista no § 3³³ do art. 47-A da Lei Estadual n. 15.958/07 (LOTCMGO) e regulamentada pela Resolução Administrativa n. 031/2020 do TCMGO.

É como voto.

Assim, nos termos do artigo 83 do Regimento Interno, proponho que o Pleno deste Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto à sua deliberação.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, em 17 de agosto de 2023.

FRANCISCO JOSÉ RAMOS
Conselheiro Relator

p:\meus documentos\gab francisco\equipe\jessika\2023\auditorias\04473-21 - catalão - auditoria operacional cea (formação continuada docentes) - recomenda, fixa prazo - relatorio.docx

³² X - descumprir o prazo fixado, sem causa justificada, para providência determinada pelo Relator ou pelo Tribunal, de dois e meio a vinte e cinco por cento;

³³ § 3º O Tribunal poderá aplicar multa diária de vinte e cinco centésimo por cento do valor fixado no *caput* deste artigo ao responsável pelo não cumprimento de determinação expedida pelo Pleno.