

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE AUDITORIA OPERACIONAL

Secretaria Municipal de Educação e Esporte (SME)
Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE)
Município de Goiânia/GO



Goiânia/GO, março de 2021

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO)

Presidente

Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

Relator do Processo

Conselheiro Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz

Comissão Especial de Auditoria (CEA)

Auditores de Controle Externo

Bruna Carneiro Marques Maciel

Daniel Ferreira Gonçalves

Daniel Wagner da Silva

Leandro Bottazzo Guimarães

Monara Machado Rezende e Silva

Thiago da Costa Gonçalves

Supervisão

Auditores de Controle Externo

Marco Aurélio Batista de Sousa

Rubens Custódio Pereira Neto

Ministério Público de Contas

Procurador-Geral de Contas

José Gustavo Athayde

SUMÁRIO

.....	1
1. INTRODUÇÃO	8
1.1 ANTECEDENTES	8
1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	9
1.2.1 Relevância do tema.....	9
1.3. CONCLUSÕES DA AUDITORIA.....	10
2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES.....	14
2.1. DA ESTRUTURA DO PAFIE	15
2.1.1 Análise das providências.....	16
2.2 DA PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES E GESTORES NA EXECUÇÃO DO PAFIE	18
2.2.1 Análise das providências.....	20
2.3 DOS RESULTADOS DO PAFIE.....	23
2.3.1 Análise das providências.....	25
2.4 DA TRANSPARÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO PAFIE	27
2.4.1 Análise das providências.....	28
2.5 DOS ACHADOS SUPLEMENTARES	29
2.5.1 Análise das providências.....	30
3.BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES	31
4.CONCLUSÃO.....	32
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	34
REFERÊNCIAS.....	37
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	39
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	40

**RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE AUDITORIA OPERACIONAL – Nº
001/2021**

PROCESSO	05446/18
MUNICÍPIO	GOIÂNIA
ASSUNTO	AUDITORIA
PERÍODO	2018 – 2020
ÓRGÃO	PODER EXECUTIVO
PREFEITO A PARTIR DE 2021	ROGÉRIO OLIVEIRA DA CRUZ
CPF	764.428.377-34
ÓRGÃO	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ESPORTE (SME) / FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (FMMDE)
GESTOR	MARCELO FERREIRA DA COSTA
CPF	533.114.501-91

1. INTRODUÇÃO**1.1 ANTECEDENTES**

1. Foi determinada pelo Acórdão nº 01953/2018 – Plenário, Relatora Maria Teresa Garrido Santos, de 28 de março de 2018 (Processo nº 05446/18), a realização de auditoria operacional, combinada com aspectos de auditoria de conformidade (ISSAI¹ 300²/14), na Secretaria Municipal de Educação de Goiânia – primeiro trabalho no âmbito do Programa De Olho nas Escolas (POE) realizado pela Comissão Especial de Auditoria.

2. O objeto, objetivo e o escopo deste primeiro trabalho de fiscalização, no âmbito do POE, foram definidos com base no resultado das técnicas de diagnósticos de auditoria e análise de riscos desenvolvidas durante as fases de levantamento e planejamento do trabalho. Sendo que, o objeto estabelecido foi o processo de descentralização de recursos financeiros para as instituições

¹ Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

² Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional.

educacionais do município de Goiânia, criado pela Lei Municipal nº 8.183/2003 – Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais (PAFIE).

3. Com base nos resultados dessas análises preliminares, optou-se por priorizar a avaliação do desempenho do PAFIE e a sua contribuição para a melhoria do funcionamento das instituições educacionais, com a participação dos conselhos escolar e/ou gestor (CEG) que as representam, tendo em vista as oportunidades de melhoria em relação à forma de gestão do programa.

4. Desse modo, entendeu-se ser pertinente identificar em que medida o PAFIE está estruturado para atender os seus objetivos e metas; e como tem sido a participação dos conselheiros na execução de suas ações; ademais, foi priorizada a análise dos resultados do programa e da transparência no uso dos recursos.

5. Para responder a essas questões foram realizadas visitas *in loco*, durante o ano de 2018, a 62 (sessenta e duas) instituições de ensino, nas quais foram realizadas observações diretas da estrutura física e a realização de registros fotográficos das instalações e estruturas prediais (incluindo aspectos de merenda e limpeza) e entrevistas com conselheiros, professores, alunos do 5º ano (2º ano do ciclo II do ensino fundamental), manipuladores de alimentos, responsáveis pela limpeza e diretores.

6. Além disso, foram analisados os resultados da pesquisa realizada por meio de questionários eletrônicos de opinião, colhidos junto as 243 (duzentas e quarenta e três) Instituições Educacionais [IE(s)] que não foram visitadas, sendo que esses dados foram usados para corroborar as análises efetuadas com base nos dados coletados nas visitas *in loco*.

1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

1.2.1 Relevância do tema

7. A gestão democrática do ensino público encontra fundamento no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988). Foi delineada pelos

artigos 14, inciso II e artigo 15, da LDB³ e, posteriormente, reforçada pela Lei Federal nº 13.005/2004 – Plano Nacional de Educação (PNE). (BRASIL, 2014).

8. No município de Goiânia, a Lei Municipal nº 8.183, de 17 de setembro de 2003 que instituiu o PAFIE, determina que os valores sejam transferidos diretamente aos Conselhos Escolares/Gestores [CEG(s)], enquanto unidades executoras (UEX) desses recursos, que têm a competência para planejar, receber, executar e prestar contas dos gastos, em conjunto com os diretores das IE(s).

9. Este modelo de descentralização que coloca os conselhos como UEX é uma das estratégias que contribuem para a gestão democrática, vez que se trata de colegiado de composição paritária, de livre escolha da comunidade escolar, tendo a participação de pais ou responsáveis, alunos, professores, funcionários administrativos e do diretor da IE, como membro nato.

10. Os maiores beneficiários do programa são os alunos que passam a ter acesso a melhores condições de aprendizado nas diversas áreas cobertas pelo PAFIE, o que pode contribuir para a melhoria da qualidade do ensino e aprendizado da rede pública municipal de educação de Goiânia.

11. Contudo, a sua efetivação depende de um processo permanente de desenvolvimento da autonomia da gestão financeira nos estabelecimentos de ensino, o que passa por programas de formação de conselheiros e diretores, com condições para o efetivo funcionamento dos conselhos e da transparência das ações relacionadas aos gastos com recursos do PAFIE.

1.3. CONCLUSÕES DA AUDITORIA

12. A auditoria realizada avaliou em que medida o PAFIE tem garantido a autonomia financeira e fomentado a participação social na gestão das instituições educacionais da rede pública municipal de educação, como está proposto em sua lei criadora e respectiva regulamentação, tendo em vista os seguintes aspectos: 1) como o PAFIE está estruturado para atingir seus objetivos e metas; 2) como é a

³ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

participação dos Conselhos Escolar e Gestor no planejamento das ações custeadas com recursos do PAFIE; 3) se a aplicação direta dos recursos do PAFIE tem resultado em melhorias na gestão escolar, bem como atendido as necessidades de funcionamento das instituições educacionais e resultado em satisfação por parte da comunidade escolar; 4) se há publicidade da prestação de contas das instituições educacionais quanto aos recursos utilizados no âmbito do PAFIE e, tal publicidade, caso haja, se possibilita o seu conhecimento por parte da comunidade escolar, a fim de se favorecer o controle social.

13. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão nº 05446/2018-Plenário (seção de 24/04/2019), quando foram proferidas as seguintes recomendações à SME:

- 1) defina metas específicas para o PAFIE, levando-se em conta aquilo que se objetiva atingir com o programa a curto, médio e longo prazo;
- 2) implemente critérios objetivos para acompanhar o cumprimento das metas pelas IE(s), bem como para acompanhar os resultados do PAFIE e avaliar periodicamente o desempenho do PAFIE por meio de indicadores;
- 3) reformule as normas que tratam do PAFIE, adequando-as de modo que passem a constar: de forma clara, os objetivos, metas, diretrizes e finalidades do programa de descentralização de verbas municipais; a necessidade de se fazer o registro em ata das deliberações dos conselhos quanto à utilização dos recursos do PAFIE; a possibilidade de alteração dos planos de aplicação e os requisitos para tanto; as formas e os meios que devem ser adotados pelos membros do conselho/diretores para divulgar as prestações de contas dos recursos provenientes do PAFIE;
- 4) adeque a sistemática de gerenciamento do PAFIE, de modo que se estabeleçam as diretrizes de aplicação dos seus recursos (incluindo orientações sobre as despesas obrigatórias previstas em legislação específica), mas deixando a cargo de cada CEG, em conjunto com o diretor da IE, a elaboração de planos de aplicação que priorizem as reais necessidades da instituição; condicione a liberação dos

- recursos financeiros às UEX à deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos pelos CEG(s), tal como previsto no §3º do artigo 1º da Lei Municipal nº 8.183/2003; divulgue antecipadamente, aos CEG(s) e aos diretores, o valor total previsto do PAFIE para cada IE no exercício, bem como o cronograma dos repasses trimestrais; alinhe o valor limite previsto para compras e serviços de mesma natureza de acordo com os novos valores da Lei nº 8.666/1993 (atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018), bem como que os CEG(s) e diretores sejam oficiados sobre essa atualização;
- 5) adeque o Manual de Utilização do PAFIE, para que possa ser um meio de orientação completo e atualizado para os usuários, fazendo também constar nele de forma detalhada, mas com linguagem acessível, as informações relacionadas no item 3 e 4 acima, além de outras importantes para a adequada atuação dos membros dos conselhos e diretores das IE;
- 6) oferte ações de formação continuada aos membros dos CEG(s), com a periodicidade necessária (dada a rotatividade dos membros), observando a Política de Formação Continuada em Rede e o pilar "formação continuada" da descentralização de recursos financeiros do PAFIE;
- 7) implante canais (internet, intranet, encaminhamento de ofícios circulares, etc.) para: disseminar os objetivos, metas, finalidades e diretrizes do PAFIE adequadamente aos membros dos CEG(s); divulgar de forma mais assertiva o programa Escola Viva, de maneira que os membros dos CEG(s) e diretores das IE(s) tenham esclarecimentos quanto à sua finalidade e possam também planejar as ações que serão realizadas com esses recursos (inclusive de acordo com as principais necessidades detectadas nesta auditoria e em levantamentos posteriores da SME); receber sugestões, elogios, críticas ou denúncias por parte da comunidade escolar, no aspecto do emprego dos recursos do PAFIE;

- 8) realize e/ou oriente as IE(s) a realizar ações destinadas à comunidade escolar expondo a importância de sua participação no acompanhamento da utilização e das prestações de contas dos recursos do PAFIE, visando fortalecer o controle social;
- 9) realize levantamentos periódicos nas IE(s) das principais necessidades relacionadas à climatização e de adaptação das cozinhas e depósitos de alimentos; e, com base nesse levantamento: planeje os serviços de manutenção preventiva/corretiva (relacionados aos aspectos mencionados acima) que devem ser realizados em cada exercício financeiro; estabeleça o cronograma de reformas das IE(s) que apresentarem demandas para esse tipo de serviço (também relacionadas aos aspectos mencionados acima); oriente os conselhos escolares/gestores a direcionarem os recursos do PAFIE para atender às principais necessidades de adaptação levantadas;
- 10) busque mapear as demandas de equipamentos e materiais das IE(s) que não têm sido atendidas com os recursos repassados por meio do PAFIE; e, com base nesse mapeamento: proveja a essas instituições com os materiais/equipamentos pedagógicos e didáticos (principalmente computadores e internet adequados à prática educativa), e os materiais e equipamentos necessários às atividades de manipulação de alimentos e limpeza (em especial coifa/exaustores das cozinhas); oriente os conselhos escolares/gestores a direcionarem os recursos do PAFIE para atender às demandas prioritárias identificadas;
- 11) promova gestão junto à Câmara Municipal de Goiânia e à Prefeitura de Goiânia para aprovar/sancionar o Projeto de Lei nº 499/17, que dispõe sobre a vigilância eletrônica em instituições educacionais públicas e privadas;
- 12) promova gestão junto aos órgãos municipais responsáveis para adequar a segurança das áreas externas (muro, concertinas, cerca

elétrica e iluminação) e internas (grades e câmeras integradas com CFTV⁴) das instituições educacionais;

- 13) promova gestão junto à SEMAD⁵, no sentido de elaborarem um plano de ação visando à retirada dos bens inservíveis das IE(s);
- 14) promova gestão junto aos órgãos competentes, no sentido de adequar o plano de cargos e salários dos profissionais da educação do município, para que este passe a contemplar como adicional de qualificação também as especializações na área de gestão; bem como adequar sua política educacional no que se refere ao processo de seleção dos diretores, para que passe a contemplar critérios técnicos, além da escolha por meio de eleição.

2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

14. A SME encaminhou o Plano de Ação para o cumprimento das recomendações do Acórdão nº 02939/2010 em 11/06/2019, detalhando as ações que seriam adotadas, os seus respectivos responsáveis e o prazo para o cumprimento tais ações (fls. 001/101, vol. IV).

15. O monitoramento das recomendações teve início em setembro de 2019 e se estendeu até dezembro de 2020, sendo constituído de três etapas⁶, nas quais foram verificadas as ações para a implementação de todas as **14 (quatorze) recomendações do Acórdão nº 02939/2010**, uma vez que a determinação para a apresentação do Plano de Ação tratou-se de providência administrativa já adotada.

16. Inicialmente, foi realizada uma reunião com o Secretário de Educação, juntamente com a diretoria da SME, para verificar as ações adotadas na melhoria do desempenho do PAFIE, e a implementação das recomendações do Acórdão nº

⁴ Circuito Fechado de Televisão.

⁵ Secretaria Municipal de Administração de Goiânia.

⁶ A primeira etapa teve início em 09 de setembro de 2019; a segunda em 08 de janeiro de 2020; e a terceira em 20 de outubro de 2020.

05446/2018, bem como foram solicitadas informações através dos ofícios nº (s) 069/2019 (fl.111-113, vol. IV), 001 e 034/2020 (fl. fl.460, vol. IV).

17. Ademais, considerando que a implementação de parte das recomendações dependia de outros órgãos do Poder Executivo, foi realizada uma reunião com o Controlador-Geral do Município à época – o Senhor Juliano Gomes Bezerra, solicitando-lhe diligências para o atendimento daquelas recomendações, o que também foi objeto de requisição através dos ofícios nº (s) 04 e 33/2020 (fl.434, vol. IV).

18. Em razão do distanciamento social causado pela pandemia da COVID-19, não foi possível a realização de visitas a algumas instituições educacionais, com o objetivo de triangular as informações recebidas da SME relativas à implementação das recomendações; todavia, de maneira geral, não houve prejuízo à conclusão do seu monitoramento, como parte integrante do Processo de Auditoria Operacional nº 05446/18, cujas análises serão tratadas a seguir.

19. A análise da implementação das recomendações foi dividida de acordo com a sistemática utilizada no Relatório nº001/2019, a saber: da estrutura do PAFIE; da participação no PAFIE; dos resultados do PAFIE; da Transparência do PAFIE; e dos achados suplementares.

2.1. DA ESTRUTURA DO PAFIE

20. Inicialmente, o trabalho de fiscalização avaliou em que medida o PAFIE está estruturado para atingir os seus objetivos e metas.

21. Neste quesito, foram identificados os seguintes achados:

- i. Ausência de clareza dos objetivos e metas do PAFIE na legislação e demais normas que tratam do programa;
- ii. Falhas na disseminação dos objetivos e metas do PAFIE a todos os sujeitos envolvidos na execução do programa;
- iii. Inexistência de metas mensuráveis, bem como de critérios objetivos para avaliar o desempenho do PAFIE.

22. Em razão dessas constatações, foram feitas cinco recomendações no Acórdão nº 02939/2010-Plenário [itens 1, 2 e 3(a), 6 e 7(a)], cujas situações encontradas ao final do processo de monitoramento foram as seguintes:

Recomendação	Providências adotadas	Situação encontrada
1. Defina metas específicas para o PAFIE, levando-se em conta aquilo que se objetiva atingir com o programa a curto, médio e longo prazo;	Nenhuma	Não cumprida
2. Implemente critérios objetivos para acompanhar o cumprimento das metas pelas IE(s) , bem como para acompanhar os resultados do PAFIE e avaliar periodicamente o desempenho do PAFIE por meio de indicadores;	Institucionalização do Manual do PAFIE.	Parcialmente cumprida
3. Reformule as normas que tratam do PAFIE, adequando-as de modo que passem a constar: a) de forma clara, os objetivos, metas, diretrizes e finalidades do programa de descentralização de verbas municipais;	Publicação do Decreto nº 704/2020 e a institucionalização do Manual do PAFIE.	Cumprida
6. Oferte ações de formação continuada aos membros dos CEG(s) ⁷ , com a periodicidade necessária (dada a rotatividade dos membros), observando a Política de Formação Continuada em Rede e o pilar "formação continuada" da descentralização de recursos financeiros do PAFIE;	Foram realizados até o momento duas ações formativas para os membros dos CEG(s).	Cumprida
7. Implante canais (internet, intranet, encaminhamento de ofícios circulares, etc.) para: a) disseminar os objetivos, metas, finalidades e diretrizes do PAFIE adequadamente aos membros dos CEG(s).	Publicação do Manual do PAFIE no site da SME ⁸ .	Cumprida

2.1.1 Análise das providências

23. As recomendações tiveram como objetivo a estruturação do PAFIE, de modo a conferir-lhe maior clareza quanto aos seus objetivos e metas, bem como a disseminação de seu conteúdo aos CEG(s) e a toda comunidade escolar, de modo

⁷ Conselhos Escolares e/ou Gestores.

⁸ <https://www.sme.goiania.go.gov.br/site/index.php/repasse-financeiros/pafie/prestacao-de-contas>

que seja possível a avaliação de sua efetividade pela gestão da SME e o controle social de seus resultados.

24. Nesse sentido, as alterações ocorridas no Decreto nº 147/ 2004, pelo Decreto nº 704/2020 (fls. 464-468, vol. IV), e a publicação do Manual do PAFIE, através da Portaria SME nº 310/2020 (fls. 470-488, vol. IV), trouxeram clareza aos objetivos, às diretrizes e às finalidades do PAFIE.

25. Quanto à definição das metas específicas para a avaliação do programa, o capítulo 19 do Manual do PAFIE elenca os critérios que serão avaliados quando da prestação de contas pelos Conselhos Gestores/Escolar, considerando os aspectos formais apresentados à SME; de forma singela, pode-se considerar que as metas para a utilização dos recursos por cada IE estarão previstas no seu plano de aplicação em termos de definição da destinação dos recursos, o qual será a base para avaliar a prestação de contas, considerando a aplicação conforme estabelecido no planejamento.

26. Todavia, não foram identificados a definição de metas e seus respectivos indicadores, que possibilitem aos gestores da SME avaliar o desempenho do PAFIE de forma macro, levando-se em conta aquilo que se objetiva atingir com o programa no curto, médio e longo prazo, de forma a possibilitar uma análise gerencial do programa e a adoção de medidas corretivas e de aperfeiçoamento.

27. Por essas razões, o item 1 foi considerando como 'não cumprido', o item 2 'parcialmente cumprido' e o item 3 (a) 'cumprido'.

28. Quanto às ações voltadas à disseminação dos objetivos e metas do PAFIE, a SME apresentou um Projeto de Formação Continuada destinado aos Conselheiros Escolares e Gestores das Instituições Educacionais (fls. 160-174 e 490-496, vol. IV), do qual identificou-se a realização de uma edição de 19/10/2018 a 30/04/2019 (fls. 175-180, vol. IV) e outra, na modalidade à distância, no período de 01 a 31/10/2020 (fls. 497-505, vol. IV); ademais, a publicidade do Manual do PAFIE no site da SME tem garantido de forma razoável a disseminação dos objetivos e diretrizes do programa.

29. Desse modo, constata-se o cumprimento dos itens 6 e 7 do Acórdão, ressaltando-se a necessidade da continuidade das ações voltadas à formação dos conselheiros.

30. Sendo assim, as medidas adotadas pela SME nesse período trataram, de forma adequada, os problemas estruturais do PAFIE identificados na auditoria operacional, entretanto, destaca-se a necessidade de que a gestão da SME estabeleça metas mensuráveis representadas por indicadores, para que possa avaliar, periodicamente, de forma macro e objetiva os resultados do PAFIE, de modo a efetuar as melhorias e correções necessárias tempestivamente.

2.2 DA PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES E GESTORES NA EXECUÇÃO DO PAFIE

31. Em seguida, a auditoria avaliou a participação dos CEG(s) na execução do PAFIE. Para isso, foram analisados de que forma esses conselhos definem as prioridades de gastos das IE(s) e como a sistemática de gerenciamento do programa é impactada pela participação dos CEG(s).

32. Tendo isso em vista foram identificados os seguintes achados:

- i. Participação meramente formal dos conselhos escolares e gestores na execução do PAFIE;
- ii. A sistemática de gerenciamento do PAFIE limita a participação dos conselhos e compromete a efetividade da aplicação dos recursos;
- iii. Carência de ações de formação continuada específicas para a gestão de recursos financeiros descentralizados do PAFIE direcionada aos conselheiros.

33. Em razão dessas constatações, foram feitas quatro recomendações no Acórdão nº 02939/2010-Plenário [itens 3(b e c), 4(a, b, c e d), 5 e 6], cujas situações encontradas ao final do processo de monitoramento foram:

Recomendação	Providências adotadas	Situação encontrada
3 - Reformule as normas que tratam do PAFIE, adequando-as de modo que passem a constar: b) a necessidade de se fazer o registro em ata das deliberações dos conselhos quanto à	Publicação do Decreto nº 704/2020 e a institucionalização do Manual do PAFIE.	Parcialmente cumprida

utilização dos recursos do PAFIE; c) <u>a possibilidade de alteração dos planos de aplicação e os requisitos para tanto;</u>		
4 - Adeque a sistemática de gerenciamento do PAFIE, de modo que: a) estabeleçam as diretrizes de aplicação dos recursos do PAFIE (incluindo orientações sobre as despesas obrigatórias previstas em legislação específica), mas deixando a cargo de cada CEG, em conjunto com o diretor da IE, a elaboração de planos de aplicação que priorizem as reais necessidades da instituição; b) condicione a liberação dos recursos financeiros às UEX à deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos pelos CEG(s), tal como previsto no §3º do artigo 1º da Lei Municipal nº8.183/2003; c) <u>divulgue antecipadamente, aos CEG(s) e aos diretores, o valor total previsto do PAFIE para cada IE no exercício, bem como o cronograma dos repasses trimestrais</u> ; d) alinhe o valor limite previsto para compras e serviços de mesma natureza de acordo com os novos valores da Lei nº 8.666/1993, bem como que os CEG(s) e diretores sejam oficiados sobre essa atualização;	Publicação do Decreto nº 704/2020 e a institucionalização do Manual do PAFIE.	Parcialmente cumprida
5 – Adeque o Manual de Utilização do PAFIE, para que possa ser um meio de orientação completo e atualizado para os usuários, fazendo também constar nele de forma detalhada, mas com linguagem acessível, as informações relacionadas no item 3 e 4 acima, além de outras importantes para a adequada atuação dos membros dos conselhos e diretores das IE;	Institucionalização do Manual do PAFIE.	Cumprida
6 - Oferte ações de formação continuada aos membros dos CEG(s), com a periodicidade necessária (dada a rotatividade dos membros), observando a Política de Formação Continuada em Rede e o pilar "formação continuada" da descentralização de recursos financeiros do PAFIE.	Foram realizados até o momento duas ações formativas para os membros dos CEG(s).	Cumprida

2.2.1 Análise das providências

34. Quanto à sistemática de gerenciamento do PAFIE que favoreça a participação efetiva dos conselheiros nas deliberações referentes à utilização dos recursos, o Decreto Municipal nº 704/2020 (fls. 464-468, vol. IV), em seu artigo primeiro, elenca a diretrizes do Programa, e condiciona em seu artigo 2º a apresentação de ata das deliberações do Conselho Escolar/Gestor quando da solicitação dos recursos do PAFIE, na forma como já prevê o artigo 1º, §3º da Lei nº 8.183/2003, que instituiu o Programa, tornando indispensável a participação de fato dos conselheiros quanto às decisões sobre o uso dos recursos do PAFIE, bem como nas deliberações acerca das alterações nos planos de aplicação (artigo 5º, II, § 1º, b), e patrocinando a gestão democrática dos recursos recebidos.

35. O novo decreto também faz menção às alterações ocorridas na Lei nº 8.666/1993, para direcionar os limites de compras pelas UEX (artigo 5º, I, b), fato que deve ser continuamente esclarecido pela gestão da SME aos CEG(s), principalmente nas capacitações que têm sido ofertadas periodicamente.

36. O Manual do PAFIE (fls. 470-488, vol. IV) também esclarece de forma clara e objetiva as diretrizes e objetivos do PAFIE, bem como deve ser seu gerenciamento desde a escolha sobre a aplicação dos recursos até a devida prestação de contas.

37. Quanto à alteração dos Planos de Aplicação, embora prevista no novo decreto, o impedimento disposto no artigo 5º II, § 1º, para que não ocorra alteração na natureza da despesa previamente pactuada (custeio/capital/alimentação), prejudica, de fato, a elaboração de planos de aplicação que priorizem as reais necessidades da instituição.

38. Cumpre destacar que a realidade está sujeita a mudanças, e o que foi planejado inicialmente passa a não suportar as reais necessidades de cada IE. Esse impeditivo pode gerar um acúmulo de recursos destinados à determinada finalidade ou a sua aplicação em ações não essenciais – apenas para cumprir o planejamento –, e obstar a satisfação de outra carência da IE que se mostre mais relevante naquele momento. Outra questão que fica prejudicada é a possibilidade dos recursos economizados, antes destinados a determinada natureza de despesa, ao

final do exercício, poderem se agregar a outra natureza de despesa que, de maneira deliberada pelo CEG, possa melhor atender aos anseios da comunidade escolar.

39. Todavia, há exceções à concessão de flexibilidade de alteração que devem ser consideradas, como os recursos repassados oriundos do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que são destinados exclusivamente à oferta da merenda escolar em quantidade e qualidade adequadas, uma vez que se trata de recurso originalmente vinculado a essa finalidade. Entretanto, quanto aos recursos consignados no orçamento do FMMDE (Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) de origem não vinculada, não se faz necessário tal engessamento, uma vez que os recursos de tais rubricas relacionadas às despesas correntes e de capital estão sujeitas à suplementação de seus valores com a respectiva redução ou anulação de valores em outra dotação orçamentária – por exemplo, respeitando-se a mesma fonte de recursos e em percentual previsto em lei, considerando a necessidade de ajustes no orçamento para atender a realidade superveniente –, como previsto nos artigos 40 a 43 da Lei 4.320/64⁹ para toda a gestão pública.

⁹ Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

40. É compreensível a preocupação da gestão ao trazer essa condicionante para alteração dos planos de aplicação, pois trata-se de uma forma de garantir o controle e a padronização na destinação dos recursos pelas IE(s), principalmente daqueles relacionados à merenda e à estruturação patrimonial de cada unidade de ensino. Entretanto, considerando que cada IE tem uma realidade distinta e que há mecanismos de controle instituídos para alteração dos planos de aplicação, bem como são imprescindíveis o controle e supervisão da SME para impedir alterações arbitrárias e antieconômicas, é aconselhável a revisão de tal condicionante, como forma de garantir de fato a autonomia da gestão financeira das IE(s), respeitando as especificidades de cada uma delas.

41. Com relação à divulgação antecipada aos CEG(s) e aos diretores do valor total previsto do PAFIE para cada IE no exercício, bem como o cronograma dos repasses trimestrais, o Secretário de Educação alegou no Ofício nº4511/2020 (fls. 461-462, vol. IV) que 'o cronograma (para 2020) ficou comprometido em função da COVID-19, sendo necessária a reorganização dos repasses para atender às demandas emergenciais das instituições escolares'. É fato que a situação epidêmica exigiu uma série de mudanças na gestão, todavia, o cronograma deveria ter sido publicado no final de dezembro de 2019 ou início de janeiro de 2020, período anterior à situação de emergência em saúde pública, para que os conselheiros pudessem se organizar. Ressalta-se a necessidade de publicidade dos valores a serem repassados para que haja tempo hábil e de qualidade para o planejamento pelos CEG(s).

42. Por essas razões, os itens 3 (b, c) e 4(a, b, c, d) foram considerados 'parcialmente cumpridos' e os itens 5 e 6 foram considerados 'cumpridos'.

1. Sendo assim, as providências adotadas pela SME remediaram a questão da participação efetiva dos conselheiros no gerenciamento do PAFIE de forma razoável, em razão do tempo decorrido e da situação epidêmica atual. Entretanto, há espaço para melhoria quanto às questões relativas à autonomia dos CEG(s) para escolherem a destinação da aplicação dos recursos de acordo com a natureza de despesa que melhor atenda às necessidades da IE, sobretudo quanto à possibilidade de alteração dos planos de aplicação em caso de situação superveniente; outra questão que deve ser observada pela gestão é transparência e tempestividade da publicação dos cronogramas e respectivos valores que serão

repassados a cada UEX, uma vez que as circunstâncias em que vivemos exigem ainda mais transparência da divulgação dos valores repassados e da prestação de contas de cada IE.

2.3 DOS RESULTADOS DO PAFIE

43. A auditoria também analisou se a aplicação dos recursos do PAFIE tem resultado em melhorias na gestão das instituições educacionais do município, atendendo às suas necessidades de funcionamento e proporcionando satisfação por parte da comunidade escolar. Para isso, averiguou as condições das instalações físicas das IE(s); avaliou se as demandas dessas IE(s) têm sido atendidas com os recursos repassados por meio do PAFIE; e analisou se os usuários internos e externos (alunos, pais e professores) estão satisfeitos com a gestão das verbas descentralizadas às IE(s).

44. Nesse sentido, foram constados os seguintes achados:

- i. Necessidade de melhorias na climatização das salas de aula, nas cozinhas e depósitos de alimentos das instituições educacionais;
- ii. Demandas relacionadas a equipamentos e materiais que não têm sido atendidas com os recursos do PAFIE repassados às instituições educacionais;
- iii. Necessidade de melhoria na segurança das IE(s) quanto à integridade física das pessoas da comunidade escolar e no que concerne ao patrimônio dessas instituições.

45. Em razão dessas constatações, foram feitas cinco recomendações no Acórdão nº 02939/2010-Plenário [itens 7(b), 9(a, b e c), 10(a, b e c), 11(a) e 11(b)], cujas situações encontradas ao final do processo de monitoramento foram:

Recomendação	Providências adotadas	Situação encontrada
7 - Implante canais (internet, intranet, encaminhamento de ofícios circulares, etc.) para: b) divulgar de forma mais assertiva o programa Escola Viva, de maneira que os membros dos CEG(s) e diretores das IE(s) tenham esclarecimentos quanto à sua finalidade e possam também planejar as ações	Publicação de informações relativas ao componente 'Escola Viva' no endereço eletrônico: https://www.sme.goiania.go.gov.br/site/index.php/repasse-financeiros/pafie/programa	Cumprida

que serão realizadas com esses recursos (inclusive de acordo com as principais necessidades detectadas nesta auditoria e em levantamentos posteriores da SME);	a-escola-viva	
9 - Realize levantamentos periódicos nas IE(s) das principais necessidades relacionadas à climatização e de adaptação das cozinhas e depósitos de alimentos; e, com base nesse levantamento: a) planeje os serviços de manutenção preventiva/corretiva (relacionados aos aspectos mencionados acima) que devem ser realizados em cada exercício financeiro; b) estabeleça o cronograma de reformas das IE(s) que apresentarem demandas para esse tipo de serviço (também relacionadas aos aspectos mencionados acima); c) oriente os conselhos escolares/gestores a direcionarem os recursos do PAFIE para atender às principais necessidades de adaptação levantadas;	Levantamento para diagnóstico quanto a estrutura física de 376 IE(s), através da aplicação de questionários (fls. 182-204, vol. IV), finalizado em setembro de 2019; edição da Lei Municipal nº 7.420/2020 (fls. 509-511, vol. IV), delineando os aspectos do Programa Escola Viva no âmbito do PAFIE e condicionando a sua execução a definição das prioridades levantadas pela Direção, Conselho Escolar e comunidade educacional e supervisão da Gerência da Rede Física.	Parcialmente cumprida
10 - Busque mapear as demandas de equipamentos e materiais das IE(s) que não têm sido atendidas com os recursos repassados por meio do PAFIE; e, com base nesse mapeamento: a) busque prover essas instituições com os materiais/equipamentos pedagógicos e didáticos (principalmente computadores e internet adequados à prática educativa); b) busque prover as instituições com os materiais/equipamentos necessários às atividades de manipulação de alimentos e limpeza (em especial coifa/exaustores das cozinhas); c) oriente os conselhos escolares/gestores a direcionarem os recursos do PAFIE para atender às demandas prioritárias identificadas;	Aquisição de diversos materiais e utensílios destinados às cozinhas das IE(s), além de 1.000 computadores e mobiliários diversos para uso dos alunos (fls. 238-306; 518-526, vol. IV).	Em cumprimento
11-Promova gestão: a) junto à Câmara Municipal de Goiânia e à Prefeitura de Goiânia para aprovar/sancionar o Projeto de Lei nº 499/17, que dispõe	Processo arquivado (fls. 376-400, vol. IV)	Prejudicado

sobre a vigilância eletrônica em instituições educacionais públicas e privadas;		
11-Promova gestão: b) junto aos órgãos municipais responsáveis para adequar a segurança das áreas externas (muro, concertinas, cerca elétrica e iluminação) e internas (grades e câmeras integradas com CFTV) das instituições educacionais.	Parceria com a Agência da Guarda Civil e abertura de processo para contratação de empresa especializada em serviço de monitoramento (fls. 461-462, vol. IV).	Em cumprimento.

2.3.1 Análise das providências

46. De maneira geral, a formatação do PAFIE objetiva, além de fortalecer a gestão democrática dos recursos, subsidiar a eficiência e eficácia na utilização direta dos recursos pelas IE(s), propiciando que as melhorias alcançadas nos aspectos da manutenção rotineira e na estrutura física de cada IE reflitam a qualidade do ensino ofertado e o avanço da aprendizagem, entretanto, a auditoria identificou que ainda há muitas melhorias a serem realizadas no âmbito da estruturação física das escolas e da provisão de equipamentos e materiais para atender suas necessidades diárias.

47. Nesse sentido, a edição da Lei Municipal nº 10.549/2020 (fls. 509-511, vol. IV), delineando os aspectos do Programa Escola Viva no âmbito do PAFIE para que haja recursos destinados exclusivamente à manutenção predial das IE(s), constitui em uma providência adotada pela gestão para dirimir parte do problema, destaca-se que as informações sobre Programa estão publicadas no endereço eletrônico da SME¹⁰.

48. Outra ação importante foi a realização do levantamento junto às 376 IE(s), finalizado em setembro de 2019, através da aplicação de questionários (fls. 182-204, vol. IV) para conhecimento e diagnóstico das condições físicas e estruturais, a fim de propor intervenções adequadas em cada uma. Ainda que os

¹⁰ <https://www.sme.goiania.go.gov.br/site/index.php/repasse-financeiros/pafie/programa-escola-viva>.

dados já tenham sido tabulados, não foi elaborado um cronograma de intervenções pela SME juntamente com os CEG(s).

49. Sobre a provisão de bens móveis, equipamentos e utensílios, e outros materiais, cuja aquisição não tem sido possível com recursos do PAFIE, a SME juntou a comprovação de compras realizadas em 2019 de diversos utensílios para as cozinhas das IE(s), bem como mobiliário destinado ao uso dos alunos e professores (fls. 238-306; 518-526, vol. IV). Destaca-se, também, a existência de processos em andamento para atender as necessidades levantadas.

50. Por essas razões, o item 7 (b) foi considerado ‘cumprido’, o item 9 foi considerado ‘parcialmente cumprido’ e o item 10 foi considerado como ‘em cumprimento’.

51. Quanto aos aspectos relacionados à segurança das IE(s), a análise do item 11(a) ficou prejudicada, uma vez que tal projeto de lei foi arquivado pela Câmara Municipal de Goiânia (fls. 376-400, vol. IV). Todavia, ressalta-se que a Lei nº 9.239/2013, em vigor no município de Goiânia, já dispõe sobre o uso obrigatório de sistema de segurança baseado em monitoramento por meio de câmeras de vídeo nas Escolas e CMEIS¹¹. Ademais, a SME já buscou parceria com a Agência da Guarda Civil para o levantamento de materiais necessários à melhoria da segurança nas IE(s), e abriu processo para a contratação de empresa especializada em serviço de monitoramento (fls. 507-508, vol. IV), o que torna o item 11(b) ‘em cumprimento’.

52. Por fim, as medidas adotadas pela SME até o momento remediaram de forma adequada parte dos achados identificados no decorrer da fiscalização, e são a base para a resolução contínua e/ou definitiva de alguns itens. Entretanto, os resultados do PAFIE relacionados à melhoria da estrutura física, da segurança e a provisão permanente de materiais e equipamentos para a consecução das atividades relacionadas ao ensino – direta ou indiretamente –, devem ser objetos de continuo acompanhamento e providência pela SME, daí a importância de se

¹¹ Centros Municipais de Educação Infantil.

estabelecer metas e indicadores específicos e avaliá-los periodicamente, como apontado no **item 2.1**, para que, além da autonomia da gestão democrática dos recursos pelas IE(s), se alcance a eficácia na utilização dos recursos, o que pode ser traduzido por instituições cada vez melhores nos aspectos estruturais, de segurança e manutenção, propiciando qualidade no ensino e aprendizagem dos alunos.

2.4 DA TRANSPARÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO PAFIE

53. Outro ponto verificado pelo trabalho de auditoria foi a existência de publicidade da prestação de contas das IE(s) quanto aos recursos do PAFIE, e se tal publicidade possibilita o conhecimento da comunidade escolar quanto aos gastos realizados, favorecendo o controle social. Para isso, verificou-se a existência da transparência e ampla divulgação das prestações de contas do PAFIE, bem como se a comunidade escolar participa do controle desses gastos.

54. Quanto a isso, foram identificados os seguintes achados:

- i. Divulgação restrita e não uniforme das prestações de contas do PAFIE;
- ii. Inexistência de efetiva participação da comunidade escolar no controle dos gastos com as verbas do PAFIE.

55. Em razão dessas constatações, foram feitas três recomendações no Acórdão nº 02939/2010-Plenário [itens 3(d), 7(c), 8], cujas situações encontradas ao final do processo de monitoramento foram:

Recomendação	Providências adotadas	Situação encontrada
3 - Reformule as normas que tratam do PAFIE, adequando-as de modo que passem a constar: d) as formas e os meios que devem ser adotados pelos membros do conselho/diretores para divulgar as prestações de contas dos recursos provenientes do PAFIE;	Publicação do Decreto nº 704/2020 e a institucionalização do Manual do PAFIE.	Cumprida
7 - Implante canais (internet, intranet, encaminhamento de ofícios circulares, etc.) para: c) receber sugestões, elogios, críticas ou denúncias por parte da comunidade escolar, no aspecto do emprego dos recursos do PAFIE;	Idealização da campanha 'Escola de Todos'.	Em cumprimento
8 - Realize e/ou oriente as IE(s) a realizar ações orientativas destinadas à	Cursos de formação continuada aos gestores	Cumprida

comunidade escolar, expondo a importância de sua participação no acompanhamento da utilização e das prestações de contas dos recursos do PAFIE, visando fortalecer o controle social.	escolares; contato e informes às famílias através das redes sociais.	
---	--	--

2.4.1 Análise das providências

56. O artigo 6º do Decreto Municipal nº704/2020 obriga a UEX à realização de publicidade da Ata deliberativa quanto à intenção de gastos e da prestação de contas dos recursos recebidos e utilizados no âmbito do PAFIE junto à comunidade escolar, bem como realizar ações junto à comunidade escolar para conhecimento desses assuntos.

57. Embora a prestação de contas junto à SME seja indispensável para a liberação de nova parcela do recurso, e a publicidade junto à comunidade escolar estar prevista na nova regulamentação do PAFIE, a garantia da sua efetividade deve ser alvo de acompanhamento constante pela SME. Nesse sentido, e também como modo de fortalecer a transparência, a responsabilização e o dever de prestar contas, também seria oportuno a própria SME publicar em seu endereço eletrônico as prestações de contas recebidas pelos CEG(s).

58. Quanto à implantação de canais para receber sugestões, elogios, críticas ou denúncias por parte da comunidade escolar, no aspecto do emprego dos recursos do PAFIE, destaca-se a idealização da campanha 'Escola de Todos' (fl. 513, vol. IV), inicialmente denominada 'Conta pra gente!' (fl. 407, vol. IV), cuja finalidade é incentivar a comunidade escolar a se inteirar da prestação de contas dos recursos aplicados pelas IE(s). Contudo, em virtude da pandemia da COVID-19, a campanha ainda não pode ser realizada, como apurado por telefone junto à Superintendente Administrativa em Financeira em 13/01/2021, apesar do Secretário de Educação ter destacado no Ofício nº 4511/2020 (fls. 461-462, vol. IV.) que ela seria retomada em novembro de 2020, por vias digitais.

59. De todo modo, ressalta-se, como consta no ofício nº 4511/2020 (item 7), que as IE(s) vêm mantendo contato com as famílias dos estudantes através das redes sociais e *WhatsApp*, inclusive apresentando cronograma de distribuição de kits e reuniões virtuais para a apresentação do planejamento.

60. Ademais, a diretriz para que as IE(s) realizem ações destinadas à comunidade escolar, expondo a importância de sua participação no acompanhamento da utilização e das prestações de contas dos recursos do PAFIE, visando fortalecer o controle social, tem sido observada nas ações formativas realizadas pela SME, bem como é imperativo do artigo 6º do Decreto nº704/2020.

61. Por essas razões, os itens 3 (d) e 8 foram considerados 'cumpridos' e o item 7(c) foi considerado 'em cumprimento'.

62. A prestação de contas e a transparência na gestão dos recursos do PAFIE são fundamentais para a responsabilização dos gestores e para a garantia de efetividade dos objetivos do programa. Culturalmente, a gestão pública no Brasil precisa evoluir muito nesse sentido, a SME, através das medidas que vem adotando, já deu os primeiros passos para a institucionalização desses valores tão fundamentais em um Estado Democrático de Direito. Entretanto, ressalta-se que ainda há espaços para melhoria e aperfeiçoamento, sobretudo quanto à ampliação das divulgações das prestações de contas e efetivação dos canais para recebimento sugestões, elogios, críticas ou denúncias por parte da comunidade escolar em geral, no aspecto do emprego dos recursos do PAFIE.

2.5 DOS ACHADOS SUPLEMENTARES

63. Durante a execução dos trabalhos, foram encontradas situações que não se relacionam com o escopo definido no planejamento da auditoria. Contudo, por serem situações relevantes e que, indiretamente, impactam no programa auditado (PAFIE), entendeu-se pertinente constá-las no Relatório nº001/2019. São elas:

- i. A maioria dos diretores possui pós-graduação, porém, pouquíssimos possuem formação na área de gestão;
- ii. Bens patrimoniais inservíveis ocupando espaços nas IE(s) sem finalidade administrativa e/ou educativa.

64. Em razão dessas constatações foram feitas duas recomendações no Acórdão nº 02939/2010-Plenário [itens 11 (c) e 11(d)], cujas situações encontradas ao final do processo de monitoramento foram:

Recomendação	Providências adotadas	Situação
---------------------	------------------------------	-----------------

		encontrada
11 – Promova gestão: c) junto à SEMAD (Secretaria Municipal de Administração), no sentido de elaborarem um plano de ação visando à retirada dos bens inservíveis das IE(s);	Levantamento dos bens inservíveis da IE(s) e encaminhamento à SEMAD para as devidas providências.	Em cumprimento
11 – Promova gestão: d) <u>junto aos órgãos competentes, no sentido de adequar o plano de cargos e salários dos profissionais da educação do município, para que este passe a contemplar como adicional de qualificação também as especializações na área de gestão; bem como adequar sua política educacional no que se refere ao processo de seleção dos diretores, para que passe a contemplar critérios técnicos, além da escolha por meio de eleição.</u>	Elaboração e encaminhamento à Casa Civil de Minutas de Projetos de Lei (fls. 409-417, vol. IV).	Em cumprimento

2.5.1 Análise das providências

65. A inexistência de bens inservíveis ocupando os espaços nas IE(s) foi um problema constatado na fiscalização e que ocasiona: limitação dos espaços para a prática de atividades vinculadas ao ensino, risco de acidentes e proliferação do *aedes aegypti*, dentre outros.

66. Com relação a isso, a SME demonstrou (fls. 515-51, vol. IV) que vem empreendendo esforços junto a cada IE para o levantamento dos bens inservíveis e, junto a Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), responsável pela devida retirada dos bens, para as providências cabíveis. Verifica-se que o que competiria à SME já foi feito, cabendo agora à SEMAD a resolução do problema em definitivo, o que, conforme oficiado pela Controladoria Geral do Município (fls. 437 e 444, vol. IV), depende da formalização da prorrogação do contrato com o leiloeiro; não obstante essa questão, devem ser adotadas medidas pela SEMAD para a retirada desse 'entulho' das IE(s).

67. Quanto à adequação do plano de cargos e salários dos profissionais da educação do município, e de sua política educacional no que se refere ao processo de seleção dos diretores, foram apresentadas a minuta de Projeto de Lei que considera a área de formação em gestão escolar como hábil para a concessão da progressão horizontal, e a minuta de Projeto de Lei que define a escolha dos

diretores por meio do voto dos membros da comunidade escolar ,entre aqueles que tenham passado por curso de formação de gestores e atendam aos critérios técnicos. Esses projetos de lei já foram encaminhados à Casa Civil para providências (fls. 409-417, vol. IV).

68. Assim, considerando que a SME adotou as medidas que estavam a seu alcance, cabendo a resolução definitiva a outros órgãos, os itens 11(c) e 11(d) foram considerados como ‘em cumprimento’.

3.BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES

69. Verifica-se como benefícios diretos já atingidos com a reformulação e criação de normas regulamentaras do PAFIE, a institucionalização do seu manual e a oferta de capacitação específica para os conselheiros gestores, os seguintes:

- 1) o respaldo normativo para que os diretores e membros dos CEG(s) desempenhem suas atribuições com maior segurança em relação às ações que podem ser desenvolvidas de acordo com as finalidades do PAFIE;
- 2) a redução das divergências nas orientações prestadas pela SME a diretores e membros dos conselhos;
- 3) o patrocínio da gestão democrática pela exigência da atuação dos conselhos como unidades executoras do programa, de modo que tenham que decidir, questionar e contribuir efetivamente para aplicação dos recursos do PAFIE.

70. Não obstante as providências já tomadas pela SME para conhecer, e, em alguns casos, suprir as necessidades relacionadas à climatização e de adaptação das cozinhas e depósitos, e aos equipamentos e materiais, inclusive para a prática pedagógica; não foi possível averiguar a efetividade de seus benefícios pelas seguintes razões: a ausência de metas e indicadores aferidas pela gestão; a suspensão de parte dessas ações em decorrência da pandemia da COVID-19; e a impossibilidade da visita às IE(s) pela equipe de auditoria para a identificação de parte dos resultados alcançados com o atendimento das deliberações.

4.CONCLUSÃO

71. Tendo em vista a oportunidade de melhoria em relação à forma de gestão do PAFIE, vislumbrada ainda na fase de levantamento e planejamento da auditoria, constata-se que as ações já implementadas pela SME, em conjunto com o Poder Executivo, no que diz respeito à melhoria da estruturação do PAFIE e dos seus instrumentos regulamentadores, a institucionalização de seu manual para apoiar o exercício dos gestores escolares e conselheiros dos CEG(s), e a oferta de capacitação – o que corresponde a 29% das recomendações totais –, são passos fundamentais para a melhoria da gestão do programa, mas já representam um grande avanço em relação à situação encontrada pela auditoria operacional.

72. Desse modo, embora alguns problemas já tenham sido superados com essas providências, ainda é necessário a implementação total da maior parte das recomendações, como demonstrado nos quadros:

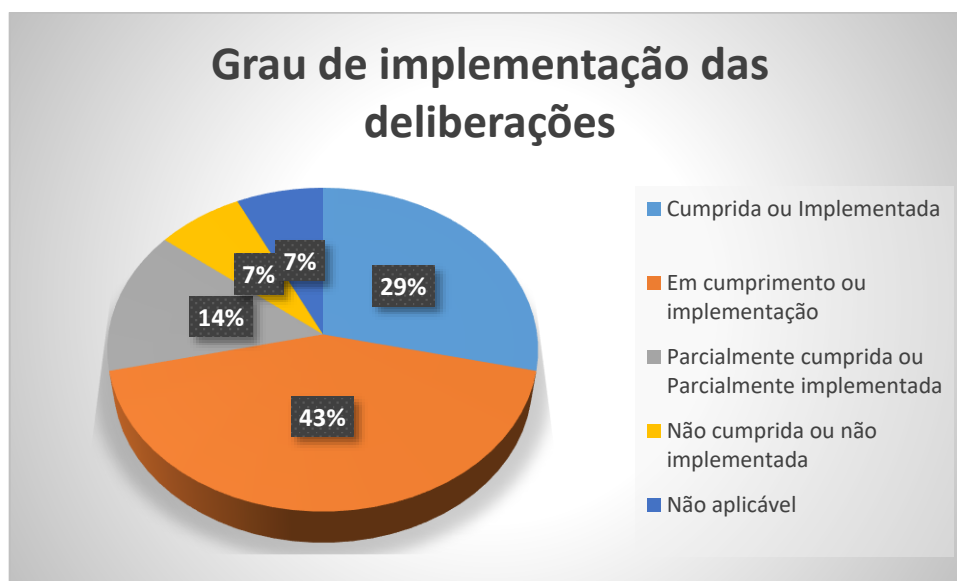


Figura 1: Resumo do grau de implementação das deliberações do Acórdão nº 02939/2019

Grau de implementação das deliberações					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
1.defina metas específicas para o PAFIE, levando-se em conta aquilo que se objetiva atingir com o programa a curto, médio e longo prazo;				X	
2.implemente critérios objetivos para acompanhar o cumprimento das metas pelas IEs, bem como para acompanhar os resultados do PAFIE e avaliar periodicamente o desempenho do PAFIE por meio de indicadores;			X		
3.reformule as normas que tratam do PAFIE, adequando-as de modo que passem a constar de forma clara, os objetivos, metas, diretrizes e finalidades do programa de descentralização de verbas municipais ; a necessidade de se fazer o registro em ata das deliberações dos conselhos quanto à utilização dos recursos do PAFIE; a possibilidade de alteração dos planos de aplicação e os requisitos para tanto; as formas e os meios que devem ser adotados pelos membros do conselho/diretores para divulgar as prestações de contas dos recursos provenientes do PAFIE;	X				
4.adequa a sistemática de gerenciamento do PAFIE, de modo que se estabeleçam as diretrizes de aplicação dos recursos do PAFIE (incluindo orientações sobre as despesas obrigatórias previstas em legislação específica), mas deixando a cargo de cada CEG, em conjunto com o diretor da IE, a elaboração de planos de aplicação que priorizem as reais necessidades da instituição ; condicione a liberação dos recursos financeiros às UEX à deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos pelos CEGs, tal como previsto no §3º do artigo 1º da Lei Municipal nº8.183/2003; divulgue antecipadamente, aos CEGs e aos diretores o valor total previsto do PAFIE para cada IE no exercício, bem como o cronograma dos repasses trimestrais; alinhe o valor limite previsto para compras e serviços de mesma natureza de acordo com os novos valores da Lei nº 8.666/1993 (atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018), bem como que os CEGs e diretores sejam oficiados sobre essa atualização.			X		
5.adequa o Manual de Utilização do PAFIE, para que possa ser um meio de orientação completo e atualizado para os usuários, fazendo também constar nele de forma detalhada, mas com linguagem acessível, as informações relacionadas no item 3 e 4 acima, além de outras importantes para a adequada atuação dos membros dos conselhos e diretores das IEs;	X				
6.oferte ações de formação continuada aos membros dos CEGs, com a periodicidade necessária (dada a rotatividade dos membros), observando a Política de Formação Continuada em Rede e o pilar "formação continuada" da descentralização de recursos financeiros do PAFIE;	X				
7.implante canais (internet, intranet, encaminhamento de ofícios circulares, etc) para: disseminar os objetivos, metas, finalidades e diretrizes do PAFIE adequadamente aos membros dos CEGs; divulgar de forma mais assertiva o programa Escola Viva, de maneira que os membros dos CEGs e diretores das IEs tenham esclarecimentos quanto à sua finalidade e possam também planejar as ações que serão realizadas com esses recursos (inclusive de acordo com as principais necessidades detectadas nesta auditoria e em levantamentos posteriores da SME); receber sugestões, elogios, críticas ou denúncias por parte da comunidade escolar, no aspecto do emprego dos recursos do PAFIE;		X			
8.realize e/ou oriente as IEs a realizar ações orientativas destinadas à comunidade escolar expondo a importância de sua participação no acompanhamento da utilização e das prestações de contas dos recursos do PAFIE, visando fortalecer o controle social;	X				
9. realize levantamentos periódicos nas IEs das principais necessidades relacionadas à climatização e de adaptação das cozinhas e depósitos de alimentos; e, com base nesse levantamento: planeje os serviços de manutenção preventiva/corretiva (relacionados aos aspectos mencionados acima) que devem ser realizados em cada exercício financeiro; estabeleça o cronograma de reformas das IEs que apresentarem demandas para esse tipo de serviço (também relacionadas aos aspectos mencionados acima); oriente os conselhos escolares/gestores a direcionarem os recursos do PAFIE para atender às principais necessidades de adaptação levantadas;		X			
10.busque mapear as demandas de equipamentos e materiais das IEs que não têm sido atendidas com os recursos repassados por meio do PAFIE; e, com base nesse mapeamento: proveja a essas instituições com os materiais/equipamentos pedagógicos e didáticos (principalmente computadores e internet adequados à prática educativa)e os materiais e equipamentos necessários às atividades de manipulação de alimentos e limpeza (em especial coifa/exaustores das cozinhas); oriente os conselhos escolares/gestores a direcionarem os recursos do PAFIE para atender às demandas prioritárias identificadas.		X			
11a.Promova gestão junto à Câmara Municipal de Goiânia e à Prefeitura de Goiânia para aprovar/sancionar o Projeto de Lei nº 499/17, que dispõe sobre a vigilância eletrônica em instituições educacionais públicas e privadas;					X
11b.Promova gestão junto aos órgãos municipais responsáveis para adequar a segurança das áreas externas (muro, concertinas, cerca elétrica e iluminação) e internas (grades e câmeras integradas com CFTV) das instituições educacionais;		X			
11c. Promova gestão junto à SEMAD, no sentido de elaborar um plano de ação visando à retirada dos bens inservíveis das IEs;		X			
11d. Promova gestão junto aos órgãos competentes, no sentido de adequar o plano de cargos e salários dos profissionais da educação do município, para que este passe a contemplar como adicional de qualificação também as especializações na área de gestão; bem como adequar sua política educacional no que se refere ao processo de seleção dos diretores, para que passe a contemplar critérios técnicos, além da escolha por meio de eleição.		X			
Quantidade	4	6	2	1	1
Percentual	29%	43%	14%	7%	7%

Figura 2: Detalhamento do grau de implementação das deliberações do Acórdão nº 02939/2019

73. Todavia, isso não é um demérito da gestão da SME, pois vem tratando de forma adequada os problemas após um período de tempo razoável e ainda lidando com as novas demandas e limitações ocasionadas pela pandemia da COVID-19.

74. Ademais, mesmo com a implementação de 100% das recomendações, a aferição dos benefícios potenciais como: a eficiência nos processos de planejamento e aquisição pelos conselhos gestores; o aumento da transparência da gestão e a efetividade do controle social; a melhoria das instalações físicas, das condições de trabalho dos docentes e o consequente reflexo no processo de ensino-aprendizagem, devem ser objeto de constante avaliação pela própria SME e de monitoramento por esta Corte de Contas, como forma de garantir maior efetividade aos próprios objetivos do PAFIE. Por isso não devem ser limitados a certo período de tempo no âmbito do monitoramento vinculado ao processo da auditoria operacional, mas deve perdurar enquanto o programa existir na análise das contas dos gestores do FMMDE.

75. Assim, o monitoramento dos resultados alcançados pela auditoria operacional contribuiu para a efetividade de parte das recomendações e de seus benefícios em prol da melhoria da gestão do PAFIE, mas ainda serão necessários o cumprimento total das recomendações e um acompanhamento contínuo dos seus benefícios, dado a importância da gestão democrática dos recursos e a relevância do PAFIE, em termos econômicos e operacionais, para cada IE.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

76. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Conselheiro SÉRGIO ANTÔNIO CARDOSO DE QUEIROZ, relator do processo, com as seguintes propostas:

- 1) Determinar à Secretaria Municipal de Educação e Esporte de Goiânia, na pessoa de seu representante, que no prazo de 120 dias:
 - a) defina as metas e os indicadores para a avaliação dos resultados do PAFIE, e a faça periodicamente; **(item 2.1)**
 - b) elimine, com a observância dos controles adequados, quaisquer óbices à garantia de utilização dos

recursos do PAFIE, de acordo com a real necessidade das IE(s); **(item 2.2)**

c) publique os cronogramas dos repasses dos recursos do PAFIE com a antecedência necessária ao planejamento de sua utilização pelos Conselhos Gestor e Escolar; **(item 2.2)**

d) dê publicidade e transparência às prestações de contas dos CEG(s). **(item 2.4)**

2) Determine à Secretaria de Contas Mensais de Gestão, na pessoa do Secretário de Controle Externo, que inclua no escopo de análise das contas do FMMDE, enquanto o PAFIE estiver em vigência:

a) a avaliação dos resultados do PAFIE pelos gestores do FMMDE;

b) a verificação da publicação dos cronogramas de repasses dos recursos do PAFIE às Instituições de Ensino pela SME, em seu portal eletrônico;

c) a verificação da publicação das prestações de contas da utilização dos recursos do PAFIE, recebidos pelos CEG(s), no portal da SME.

3) Determinar ao Poder Executivo, na pessoa de seu representante, que:

a) tome as providências necessárias para o aumento da segurança física e patrimonial das IE(s); **(item 2.3)**

b) retire os bens inservíveis e outros entulhos das IE(s). **(item 2.5)**

**COMISSÃO ESPECIAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia, em 11 de março de 2021.

Bruna Carneiro Marques Maciel
Auditora de Controle Externo
Membro da Comissão

Daniel Ferreira Gonçalves
Auditor de Controle Externo
Membro da Comissão

Daniel Wagner da Silva

Auditor de Controle Externo
Membro da Comissão

Leandro Bottazzo Guimarães

Auditor de Controle Externo
Membro da Comissão

Monara Machado Rezende e Silva

Auditora de Controle Externo
Membro da Comissão

Thiago da Costa Gonçalves

Auditor de Controle Externo
Coordenador e Membro da Comissão

De acordo:

Marco Aurélio Batista de Sousa

Auditor de Controle Externo
Supervisor da Comissão

Rubens Custódio Pereira Neto

Auditor de Controle Externo
Supervisor da Comissão

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Atualizada com as emendas constitucionais promulgadas. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, DF, 1996 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.** Brasília, DF, 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Lei n.º 13.005/2014. Plano Nacional de Educação. **PNE.** Brasília, DF, 2014.

GOIÂNIA. Decreto nº 147, de 22 de janeiro de 2004. Regulamenta a Lei nº 8.183/2003, que dispõe sobre a criação do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais. **PAFIE.** Goiânia, GO, 2004.

GOIÂNIA. Decreto nº 704, de 11 de março de 2020. Altera o Decreto nº 147/2004 que regulamenta a Lei nº 8.183/2003, que dispõe sobre a criação do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais. **PAFIE.** Goiânia, GO, 2020.

GOIÂNIA. Lei n.º 8.183/2003. Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais. **PAFIE.** Goiânia, GO, 2003.

GOIÂNIA. Lei n.º 10.549/2020. Dispõe sobre o Programa Escola Viva e a transferência de recursos financeiros às instituições educacionais, destinados à realização de serviços de manutenção predial, no âmbito do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais – **PAFIE.** Goiânia, GO, 2020.

ISSAI 20. **Princípios de transparência e accountability.** Elaborada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016. Brasília, DF, 2016.

ISSAI 40. **Controle de qualidade para as entidades fiscalizadoras superiores (EFS).** Elaborada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016. Brasília, DF, 2016.

ISSAI 100. **Princípios fundamentais de auditoria do setor público.** Elaborada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015. Brasília, DF, 2015.

ISSAI 300. **Princípios fundamentais de auditoria operacional.** Elaborada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015. Brasília, DF, 2015.

ISSAI 3000. **Norma para auditoria operacional.** Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. Brasília, DF, 2017.

ISSAI 3100. **Orientações sobre conceitos centrais para auditoria operacional.** Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. Brasília, DF, 2017.

SME. Portaria n.º 172/2017. Cria o Programa Permanente de Manutenção dos Prédios Escolares. **Escola Viva.** Goiânia, GO, 2017.

SME. Portaria n.º 310/2020. Institui o Manual de Utilização do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais. **PAFIE.** Goiânia, GO, 2020.

TCMGO. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Manual de Redação Oficial.** Goiânia, GO, 2012.

TCU. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional.** Brasília, DF, 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União (TCU). **Padrões de Monitoramento.** PORTARIA-SEGECEX Nº 27, DE 19 DE OUTUBRO DE 2009. Brasília, DF, 2009.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEA	Comissão Especial de Auditoria
CEG(s)	Conselho(s) Escolar(es) e/ou Gestor(es)
CF	Constituição Federal
CFTV	Circuito Fechado de Televisão
CMEIS	Centros Municipais de Educação Infantil
FMMDE	Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
GO	Estado de Goiás
IE(s)	Instituição(ões) Educacional(nais)
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PAFIE	Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
POE	Programa De Olho nas Escolas
SEMAD	Secretaria de Administração de Goiânia
SME	Secretaria Municipal de Educação e Esporte de Goiânia
TCMGO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
UEX	Unidade Executora

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Resumo do grau de implementação das deliberações do Acórdão nº 02939/2019	32
Figura 2: Detalhamento do grau de implementação das deliberações do Acórdão nº 02939/2019	33