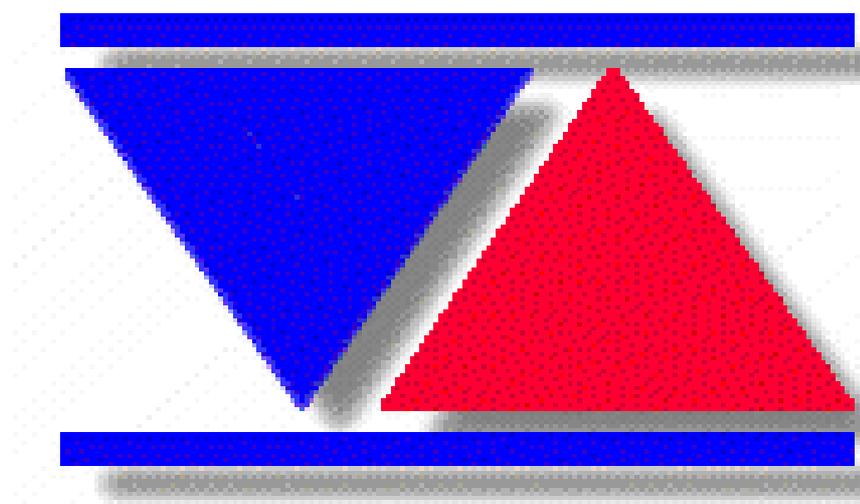

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
5ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 5A



RELATÓRIO DE AUDITORIA

PROCESSO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA
EXERCÍCIO: 2016
PROCESSO Nº: TCE/000838/2018
PROCESSO ORIGINAL Nº: TCE/001259/2017
RELATOR: INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....	3
2 ROL DE RESPONSÁVEIS.....	3
3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....	3
4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....	4
5 RESULTADO DA AUDITORIA.....	6
5.1 Formalização do processo.....	6
5.2 Controle interno.....	7
5.3 Convênios.....	8
5.4 Plano Estadual de Educação – Informações Gerais.....	9
6 ACOMPANHAMENTO DE JULGAMENTOS/APRECIACÕES.....	9
6.1 Determinações e recomendações.....	9
6.2 Julgamento/apreciação de auditorias anteriores.....	10
7 CONCLUSÃO.....	11
APÊNDICES.....	11
APÊNDICE 1 - ROL DE RESPONSÁVEIS.....	13
APÊNDICE 2 - PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.....	17

RELATÓRIO DE AUDITORIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza da auditoria:	Processo de Contas da Administração Direta
Unidade jurisdicionada (UJ):	Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)
Nº do processo destacado:	TCE/000838/2018
Nº do processo original:	TCE/001259/2017
Relator:	Inaldo da Paixão Santos Araújo
Exercício:	2016
Ordem de serviço:	046/2017
Equipe de auditoria:	Alcione de Araújo Macedo Alexsandro Rocha de Souza Otávio Raimundo Vieira de Melo Batista Soares Jose Germano dos Santos Junior (Gerente de Auditoria) José Luís Galvão Pinto Bonfim (Coordenador)

Nome do Dirigente Máximo:	Oswaldo Barreto Filho
Cargo:	Secretário
Período da gestão:	01/01/2016 a 02/06/2016

Nome do Dirigente Máximo:	Walter de Freitas Pinheiro
Cargo:	Secretário
Período da gestão:	a partir de 03/06/2016

2 ROL DE RESPONSÁVEIS

Apêndice 1

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução nº 160/2016, que aprovou o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA do exercício de 2017, e com o Ato nº49/2017 que aprovou a programação anual do referido exercício, e de acordo com a Ordem de Serviço nº 046/2017, expedida pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizado o exame das contas da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, relativas ao exercício findo em 31/12/2016.

A Secretaria da Educação do Estado da Bahia foi selecionada para exame *in loco*, de acordo com o estabelecido no Anexo III da Resolução anteriormente mencionada.

Após realizados os trabalhos de auditoria referente à prestação de contas da Unidade Jurisdicionada, a 5ª Coordenadoria, considerando o art. 12, inciso III, alínea b, da Resolução nº 192/2014, sugeriu o destaque em processo específico das contas da Diretoria Geral da SEC.

4 DO DESTAQUE DAS CONTAS DO DIRIGENTE MÁXIMO

As contas dos dirigentes máximos da unidade jurisdicionada, Sr. Osvaldo Barreto Filho (período: 01/01/2016 a 02/06/2016) e Sr. Walter de Freitas Pinheiro (a partir de 03/06/2016) estão sendo analisadas neste processo em atendimento ao disposto no Acórdão nº 000273/2017.

A Auditoria no intuito de instruir o presente processo buscou identificar circunstâncias e motivações que, à unanimidade, levaram os Exm^{os}. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia à mencionada Decisão. Para tanto, foi examinado o conteúdo das Notas Taquigráficas da Sessão de julgamento do processo TCE/001259/2017 e posteriormente realizadas correlações dos pronunciamentos com os achados de auditoria contantes do relatório das Contas da Diretoria Geral, cujos resultados se apresentam a seguir:

4.1 Em relação ao Controle interno

4.1.1 Item 5.2 do Relatório de Auditoria do Processo TCE/001259/2017

A Lei Estadual nº 13.204/2014 que modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, instituiu as Coordenações de Controle Interno no âmbito do referido Poder, com a finalidade de desempenhar as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial, em estreita articulação com o órgão estadual de controle interno. As referidas coordenações tiveram suas atividades disciplinadas pelo Decreto Estadual nº 16.059/2015, com indicação de que estas deverão ser desenvolvidas de forma integrada e em articulação sistêmica com a Auditoria Geral do Estado (AGE).

Conforme avaliação encaminhada pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia, em atendimento à formalização do documento constante do Anexo V - Formulário de Avaliação do Controle Interno, da Resolução TCE nº 192/2014, em relação aos componentes da sua estrutura, o Controle Interno da referida Secretaria, no exercício de 2016, apresentava as seguintes desconformidades:

QUADRO 02 – Fragilidades de Controle Interno informadas no Anexo V da Prestação de Contas

Componente da estrutura de Controle Interno	Questão Formulada	Resultado
Ambiente e Estrutura do Controle Interno	O corpo de servidores percebe as atividades de controle interno como elemento imprescindível à realização dos trabalhos.	Em desacordo
	A CCI / unidade de controle interno é responsável pelo planejamento, coordenação e avaliação das atividades de controle interno no âmbito da UJ.	
	Os servidores da CCI / unidade de controle interno possuem formação e treinamento adequados para a realização das atividades de Controle Interno.	
	A CCI / unidade de controle interno possui infraestrutura física para a realização adequada das suas atividades.	
Procedimentos de Controle e Monitoramento	Existe adequada segregação de funções nos processos e atividades da Unidade Jurisdicionada (UJ).	Em desacordo
	Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão	

Componente da estrutura de Controle Interno	Questão Formulada	Resultado
	postos em documentos formais (ex: portarias, resoluções e manuais).	
	Os contratos realizados são acompanhados pela CCI/unidade de controle interno com atenção à legalidade e à regularidade dos mesmos?	
	A CCI / unidade de controle interno auxilia a UJ na elaboração da prestação de contas a ser apresentada anualmente ao TCE/BA.	
	A CCI / unidade de controle interno acompanha as atividades de inventário de bens e valores sob responsabilidade da UJ.	
	A CCI / unidade de controle interno acompanha os processos administrativos, inquéritos e sindicâncias.	
	A CCI / unidade de controle interno monitora os resultados das ações e Programas do Plano Plurianual (PPA) de responsabilidade da UJ.	
	O monitoramento das ações e programas de responsabilidade da UJ realizado pela CCI / unidade de controle interno envolve o uso dos indicadores publicados no PPA.	
Uso e Monitoramento do Controle Interno	A CCI / unidade de controle interno é submetida a avaliações para identificar a eficiência e qualidade das normas, procedimentos e mecanismos adotados.	Em desacordo
	O número de irregularidades e descumprimento de obrigações por parte da UJ e de seus servidores vem diminuindo desde a implantação da CCI / unidade de controle interno.	

Fonte: Anexo V da Resolução nº 192/2014.

Das desconformidades apontadas no Quadro 02, verifica-se que, não obstante a Lei Estadual nº 13.204/2014 tenha criado as coordenações de controle interno no âmbito das Secretarias de Estado, a avaliação realizada pela SEC demonstrou que, nesta Secretaria, a referida Coordenação ainda não funciona efetivamente como instrumento de controle administrativo e auxiliar de gestão para se obter contribuição útil e oportuna ao processo decisório.

Registre-se que na avaliação realizada pela SEC, quanto à questão: “O corpo de servidores percebe as atividades de controle interno como elemento imprescindível à realização dos trabalhos”, esta Unidade indicou estar “Em desacordo”. Assim, fica clara a necessidade da adoção de medidas pela Administração visando sistematizar os procedimentos de controle interno, tomando-se como parâmetro as características da organização, e, dessa forma, buscando a promover a estimulação à obediência e ao respeito às políticas da Administração e obtenção de conscientização e comprometimento, por parte do corpo dos servidores e funcionários, em relação ao papel da Coordenação de Controle Interno.

4.1.2 Do conteúdo das Notas Taquigráficas

4.1.2.1 Do pronunciamento do Ministério Público: manifestou-se pela aprovação com ressalvas das contas do dirigente máximo do órgão, em razão da permanência de deficiência de controle interno na Secretaria, as quais devem ser saneadas de forma a implementar o dever da boa administração, com fulcro no teor do art. 4º, § 4º, da Resolução nº 192/2014, que dispõe que os secretários são responsáveis pelo cumprimento do dever constitucional de controle das unidades subordinadas.

4.1.2.2 Do pronunciamento da Conselheira Carolina Costa: Assim, tendo em vista que as fragilidades verificadas no funcionamento do controle interno da SEC estão materializadas nos achados de auditoria verificados nas contas da Diretoria-Geral e considerando, ainda, a responsabilidade do Secretário da Educação na implantação e funcionamento efetivo do controle interno da Secretaria, torna-se necessário também, a meu ver, o destaque das contas dos Srs. Osvaldo Barreto Filho e também do Sr. Walter de Freitas Pinheiro, dirigentes máximos do órgão e junção às contas da Diretoria-Geral.

4.2 Em relação ao controle de recursos repassados através dos Convênios

4.2.1 Item 5.1.3.1 do Relatório de Auditoria do Processo TCE/004246/2017

Trata-se da Prestação de Contas referente ao Convênio nº 301/2011, firmado em 16/12/2011, pelo Estado da Bahia, por meio da Secretaria da Educação, a Universidade Federal da Bahia e a Fundação Escola Politécnica, tendo como objeto a Prevenção do Uso Abusivo de Drogas em Ambientes Escolares do Estado da Bahia com fornecimento de subsídios necessários à construção de uma Política Pública de enfrentamento das questões relativas ao consumo de substâncias psicoativas em ambientes escolares de 914 unidades escolares do Estado da Bahia, integrante do Programa Pacto pela Vida, com a relação dessas escolas e respectivos Municípios onde se localizam, constante de anexo desse convênio. Os recursos financeiros para consecução do objeto deste convênio foram estimados em R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), divididos em 4 parcelas anuais, sendo a primeira no valor R\$511.716,00, a segunda no valor R\$511.716,00, a terceira no valor de R\$488.284,00 e a quarta no valor de R\$488.284,00.

A vigência do mencionado convênio foi de 48 meses a partir da data da assinatura, de 16/12/2011 a 15/12/2015. Foi prorrogado mediante Termo Aditivo de prazo, por mais 12 meses, de forma que o termo final passa a ser 16/12/2016.

Do exame da prestação de contas parcial do Convênio nº 301/2011, verificou-se as seguintes falhas:

5.1.3.2 Aprovação de prestação de contas por meio de parecer técnico inadequado

Do exame da prestação de contas parcial do convênio nº 301/2011, referente a três parcelas, observou-se a aprovação de prestação de contas mediante parecer técnico inadequado, uma vez que não foi realizada uma análise detalhada da execução do convênio. Além disso, a peça não atestou quanto ao percentual físico de realização do objeto, tampouco se é compatível com o montante financeiro dos recursos repassados, bem como se atingiu aos fins propostos.

No que se refere especificamente à 1ª e 2ª parcelas, a Auditoria não encontrou na documentação disponibilizada relatório que evidenciasse o exame da referida prestação de contas pelo setor responsável. Tal situação está em desacordo com o disposto na Resolução TCE nº 144/2013, que prevê no parágrafo 6º do art. 6º.

Saliente-se que, no acompanhamento e fiscalização dos convênios, devem ser verificados, dentre outros, a regularidade das informações prestadas pelo conveniente e a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável.

5.1.3.3 Ausência de Comitê Consultivo Destinado ao Acompanhamento dos Trabalhos Programados

Ao examinar a prestação de contas do Convênio nº 301/2011, não restou comprovada a existência do Comitê Consultivo composto por membros indicados pela UFBA, pela SEC, além dos representantes de entidades da sociedade civil e organizações de classe. Consta entre as atribuições do referido Comitê a de realizar o acompanhamento dos trabalhos programados pela equipe de execução do Convênio. A ausência deste órgão fere a disposição contida no termo de convênio que determina o seguinte:

Cláusula Quarta – Acompanhamento Será constituído um Comitê Consultivo, composto de membros indicados pela UFBA, SEC e representantes de entidades da sociedade civil e organizações de classe, para fazer o acompanhamento dos trabalhos programados pela equipe responsável pela execução deste termo de Convênio. (Grifo original)

Com vistas a obter esclarecimentos sobre a falha apontada a Auditoria emitiu a Solicitação nº AAMC4/2016, de 21/11/2016. Contudo, até o fechamento dos trabalhos não houve pronunciamento do Gestor.

4.2.2 Item 5.1.4 do Relatório de Auditoria do Processo TCE/004246/2017

Trata-se da Prestação de Contas referente ao Convênio nº 226/2015, no valor de R\$516.724,32, celebrado entre a Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC) e a Associação de Pequenos Produtores de Jaboticaba, tendo por objeto a execução do projeto de cooperação técnica e financeira para garantir a sustentabilidade e o ensino de qualidade aos alunos da Escola Família Agrícola de Jaboticaba.

O ajuste teve como vigência um ano, contado a partir de 22/09/2015. O primeiro termo aditivo prorrogou a vigência do Convênio até 31/12/2016. O segundo termo aditivo alterou o total dos recursos destinados ao convênio com o acréscimo no valor de R\$519.400,00.

A SEC, ao analisar a prestação de contas do Convênio nº 226/2015, emitiu o Parecer Técnico informando o cumprimento do objeto do convênio. Contudo, do exame da prestação de contas restaram evidenciadas as seguintes ocorrências:

5.1.4.1 Ausência de Organização do Processo de Prestação de Contas do Convênio

Da análise da prestação de contas do Convênio nº 226/2015, verificou-se inadequações na documentação que compõe o referido processo, devido à ausência de numeração sequencial das páginas e de rubrica do responsável pela organização dos autos.

A importância da formalização processual encontra-se disposta na Instrução nº 009/2006 da SAEB, que orienta os órgãos do Estado quanto aos procedimentos referentes à abertura, trâmite, controle e encerramento de processos.

O descumprimento desta formalização oferece dúvidas quanto à integridade do processo, pois potencializa a possibilidade de extravio, retirada ou inserção de peças por pessoa não autorizada.

5.1.4.2 Insuficiência de Documentação Apresentada no Processo de Prestação de Contas

Do exame do processo de prestação de contas do Convênio nº 226/2015 a Auditoria constatou insuficiência ou não apresentação da documentação comprobatória da despesa, cujas ocorrências elencamos a seguir:

- 1) Ausência de cópias do termo de convênio, aditivos e publicação no Diário Oficial do Estado;
- 2) Ausência de cópia do plano de trabalho devidamente aprovado;
- 3) Ausência de comprovante da cotação prévia de preços realizada antes das despesas com, no mínimo, 3 (três) orçamentos;
- 4) Apresentação de documentos comprobatórios da despesa em cópia e sem indicação do instrumento a que se refere;
- 5) Ausência do atesto nos pagamentos a pessoas jurídicas e da certificação da unidade quanto à conformidade do item recebido com os termos da contratação;
- 6) Emissão de Parecer ou laudo técnico sem atestar o percentual físico de realização do objeto, sua compatibilidade com o montante financeiro dos recursos repassados e sem indicar o atingimento dos fins propostos. Também não mencionou se os equipamentos adquiridos foram instalados e se estão em efetivo funcionamento;

Tais irregularidades contrariam o disposto no art. 6º da Resolução TCE nº 144/2013.

Por meio da Solicitação nº AAMC 03/2016, de 21/11/2016 requisitou-se à Diretoria Geral esclarecimentos para os fatos apontados. Em resposta, a DG, por meio do Ofício DG nº 463/2016, 07/11/2016 encaminhou os seguintes esclarecimentos:

Com o intuito que esclarecer as constatações apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE, temos a informar o seguinte: - Cotação de preços dos bens e serviços adquiridos; Analisando as prestações de contas dos convênios nº 214/2015 e nº 226/2015, verificamos que de fato os processos não apresentam pelo menos três cotações de preço, a fim de demonstrar que a proposta mais vantajosa fora contratada. Diante do exposto, afirmamos que notificaremos a Associação de Pequenos Produtores de Jaboticaba e a Associação Regional da Escola Família Agrícola do Sertão, no sentido de esclarecer a irregularidade apontada. - Declaração de que os sócios das empresas contratadas não tenham grau de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade até terceiro grau, ou seja, cônjuge ou companheiro (a) dos dirigentes ou sócios da conveniente; Informamos que essa exigência passou a vigorar a partir da modificação promovida pela Resolução TCE nº 144/2015, em 03 de novembro de 2015, na qual só tomamos conhecimento após a prestação de contas dos

convênios. Desta forma, nos cabe solicitar a referida documentação às Associações Escola Família Agrícola. - Documentação original da comprovação da despesa com a indicação precisa do instrumento a que se refere; As Escolas Família Agrícola - EFAs são entidades sem fins lucrativos instituídas a partir da Lei nº 11.352/2013 e dos Decretos 14.110/2012 e 14.492/2013 (fls. 08-18), na qual seu funcionamento fica condicionado a autorização do Conselho Estadual de Educação, portanto, conforme prevê o §4 do art. 6º da Resolução TCE nº 144/2013, pode se juntar à prestação de contas cópias dos documentos relativos aos pagamentos realizados.

Contudo, constatou-se que não houve identificação do instrumento que se refere às despesas, fato que será diligenciado às Associações para devidos esclarecimentos. - Os comprovantes de pagamentos da pessoa jurídica, notas ou cupons fiscais das aquisições de bens de consumo ou permanente e de serviços não estão devidamente atestadas ou certificadas pela unidade competente quanto à conformidade do item recebido com os termos da contratação, com identificação do responsável e data em que efetivou a conferência; Mais uma ocorrência que trataremos junto às Associações no sentido de esclarecer a falha apontada.

Do exposto, a Auditoria constatou que as justificativas corroboram os fatos apontados. A Unidade se comprometeu em aprimorar o seu controle na área de convênios.

4.2.3 Item 5.1.5 do Relatório de Auditoria do Processo TCE/004246/2017

Trata-se da Prestação de Contas parcial referente às 1ª e 2ª parcelas do Convênio nº 214/2015, no valor de R\$969.812,64, celebrado entre a Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC) e a Associação Regional da Escola Família Agrícola do Sertão (AREFASE), mantenedora da Escola Agrícola do Sertão (EFASE), tendo como objeto a execução do projeto de cooperação técnica e financeira, com vigência de 01 (um) ano, com efeitos retro-operantes a 01/01/2015.

Em 23/12/2015, foi firmado o 1º Termo Aditivo ao Convênio, prorrogando a sua vigência para 31/12/2016. Em 14/09/2016, o 2º Termo Aditivo alterou o total dos recursos destinados ao convênio com o acréscimo no valor de R\$1.128.900,00.

A SEC, ao analisar a prestação de contas do Convênio nº 214/2015, emitiu os Pareceres Técnicos de Cumprimento do Objeto da 1ª e 2ª parcelas, nos quais informa que: "Todas as atividades previstas foram cumpridas de forma integral e de acordo com o Plano de Trabalho do convênio nº 214/2015". Ao examinar a prestação de contas do referido Convênio, a Auditoria verificou as seguintes irregularidades:

5.1.5.1 Insuficiência de Documentação Apresentada no Processo de Prestação de Contas

Do exame do processo de prestação de contas do Convênio nº 214/2015, a Auditoria constatou insuficiência ou não apresentação da documentação comprobatória da despesa, cujas ocorrências estão listadas a seguir:

1) Ausência de cópia do plano de trabalho devidamente aprovado pelo responsável do órgão ou entidade que repassou os recursos;

- 2) Ausência de cópia do termo de convênio e, se for o caso, dos termos aditivos, bem como da(s) respectiva(s) publicação(ões) no Diário Oficial do Estado da Bahia;
- 3) Apresentação de documentos comprobatórios da despesa em cópia e sem indicação do instrumento a que se refere;
- 4) Ausência de recibo dos pagamentos realizados a pessoa física;
- 5) Ausência do atesto nos pagamentos a pessoas jurídicas e da certificação da unidade quanto à conformidade do item recebido com os termos da contratação;
- 6) Emissão de Parecer ou laudo técnico sem atestar o percentual físico de realização do objeto, sua compatibilidade com o montante financeiro dos recursos repassados e sem indicar o atingimento dos fins propostos. Também não mencionou se os equipamentos adquiridos foram instalados e se estão em efetivo funcionamento;
- 7) Realização de pagamentos por meio de cheques ao portador, no total de R\$115.531,00, sem discriminação da despesa a que se refere.

Tais irregularidades contrariam o disposto no art. 6º da Resolução TCE nº 144/2013

Ressalte-se que estas fragilidades também foram constatadas no exame da prestação de contas do Convênio nº 226/2015, firmado com a Associação de Pequenos Produtores de Jaboticaba.

Com vistas a obter esclarecimentos sobre a falha apontada a Auditoria emitiu a Solicitação nº AAMC4/2016, de 21/11/2016. Contudo, até o fechamento dos trabalhos não houve pronunciamento do Gestor.

5.1.5.2 Comprovação de despesa por meio de Notas Fiscais inidôneas

Do exame realizado nas prestações de contas da 1ª e 2ª parcelas do Convênio nº 214/2015, verificou-se que a Associação Regional da Escola Família Agrícola do Sertão (AREFASE) apresentou 31 Notas Fiscais Eletrônicas (NFEs), referentes à aquisição de bens, no total de R\$742.854,16¹. Entretanto, da verificação da autenticidade das notas fiscais, realizada no Portal da Nota Fiscal Eletrônica (<http://www.nfe.fazenda.gov.br>), constatou-se que os referidos documentos fiscais eram inidôneos para a comprovação das despesas realizadas.

Ademais, não restou demonstrada a comprovação da despesa no valor de R\$115.531,00, executada por meio de cheques ao portador. Com efeito, constatou-se a ausência de comprovação no montante de R\$858.385,16 do referido convênio.

Com vistas a confirmar as informações obtidas, esta Coordenadoria encaminhou à Superintendência de Administração Tributária da Secretaria Estadual da Fazenda (SAT/SEFAZ), o Ofício nº 38/2016, de 22/11/2016, ao qual juntou cópias dos documentos fiscais apresentados, requerendo daquele Órgão informações quanto à regularidade fiscal das NFEs relacionadas na Tabela 3. Em resposta por meio do Ofício SAT nº 012/2016, o Superintendente de Administração Tributária apresentou

¹ Identificação das Notas Fiscais e detalhamento dos valores vide Tabela 3, item 5.1.5.2 relatório de auditoria do processo TCE/004246/2017.

documentação de pesquisa pelo sistema Sefaz e pelo portal da NFE da Receita Federal e concluiu que “Todos os DANFEs, em cópia, apresentados, não espelham Notas Fiscais Eletrônicas autênticas.”

Tal irregularidade fere a Resolução nº TCE 144/2013, no art. 4º, que preceitua o seguinte:

[...]

Art. 4º Compete aos órgãos ou entidades repassadores dos recursos:

II – examinar as prestações de contas oriundas do convênio ou instrumento congênere segundo as disposições estabelecidas nesta Resolução e na legislação pertinente, exigindo das entidades beneficiárias o saneamento de eventuais irregularidades na(s) comprovação(ões) apresentada(s); III – suspender a liberação de parcelas ou de novas concessões aos inadimplentes, quando decorrido o prazo estabelecido para a prestação de contas sem a devida apresentação ou regularização, e/ou quando verificados desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública, comunicando tais fatos à autoridade competente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

[...]

§ 3º Os Administradores Públicos, responsáveis pelo repasse de recursos e controle de convênios e instrumentos congêneres, têm o dever de adotar, de forma imediata e independentemente da atuação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), todas as medidas administrativas, judiciais e extrajudiciais destinadas ao ressarcimento de recursos irregularmente aplicados, além de comunicar eventuais indícios de crime ao Ministério Público Estadual, sob pena de responder civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, na forma do art. 181 da Lei nº 6.677/94. (Grifos da Auditoria)

[...]

Ressalte-se que a mesma irregularidade, envolvendo a AREFASE, no que se refere às Notas Fiscais inidôneas, foi reportada pela 4ª CCE (Gerência 4A), detectada no exame do Convênio nº 06/2014, firmado com a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), no valor de R\$665.114,00, cujo Processo nº TCE/005646/2016 encontra-se em andamento neste TCE.

5.1.5.3 Destaque do Convênio nº 214/2015

Ainda durante a fase de planejamento do presente trabalho, a Auditoria detectou indícios de irregularidades graves no processo de prestação de contas do Convênio nº 214/2015, firmado com a AREFASE. Sendo assim, solicitou-se, por meio do Ofício nº 11/2016 de 16/05/2016, a remessa do Processo de Prestação de Contas do referido Convênio à Segunda Câmara deste Tribunal, para instrução e julgamento em separado, conforme previsão do art. 10 da Resolução TCE nº 144/2013. A Prestação de Contas do referido Convênio foi autuada nesta Corte de Contas em 01/06/2016, como processo eletrônico de “Comprovação, Prestação e Tomada de Contas/Recursos Atribuídos a Entidades e Instituições”, nº TCE/003801/2016, e até a data de conclusão deste relatório, encontra-se em fase de instrução.

Em atendimento à Ordem de Serviço SGA nº 083/2016, expedida pela 5ª CCE, abrangendo o período de 01/01 a 30/05/2016, realizou-se auditoria na prestação de contas de convênios firmados entre o Estado da Bahia, com a interveniência da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, e a Universidade Federal Da Bahia (UFBA); a Associação Regional da Escola Família Agrícola do Sertão (AREFASE) e a Associação de Pequenos Produtores de Jaboticaba.

4.2.4 Do conteúdo das Notas Taquigráficas

4.2.4.1 Do pronunciamento da Conselheira Carolina Costa: Da necessidade das contas do dirigente máximo acompanharem as contas destacadas da Diretoria-Geral. Inicialmente, cabe mencionar que os achados de auditoria atribuídos à Diretoria-Geral tornam patente a fragilização do controle interno exercido no âmbito da SEC em sua totalidade. Isso porque, além das ocorrências afrontarem a regularidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial, **tais achados também evidenciam a má gestão no controle e na fiscalização dos convênios e respectivas prestações de contas (grifo da auditoria).**

4.3 Em relação aos achados do processo de contas do exercício anterior

4.3.1 Item 5.2.1 do Relatório de Auditoria do Processo TCE/004246/2017

Inadequação no planejamento da aquisição e distribuição de equipamentos para suprir as unidades escolares.

Conforme auditoria realizada no ano de 2016, constatou-se que a Superintendência de Planejamento e Organização da Rede Escolar (SUPEC), adquiriu 952 televisores LG 55 polegadas em 2015, cujo objetivo constante no Contrato nº 12/2015, firmado em 14/04/2015, com vigência de 210 dias contados a partir da sua assinatura, foi de atender ao pleno funcionamento do Ensino a Distância do Programa Ensino Médio com Intermediação Tecnológica – EMITEC.

O pagamento dos referidos televisores ocorreu por conta da dotação orçamentária da Diretoria Geral (DG), conforme NOBs nº 11660-4 e 27414-5, emitidas em 12/06/2015 e 05/11/2015, respectivamente, no valor total de R\$2.615.620,00 e a empresa fornecedora foi a Fagundez Distribuição Ltda., conforme notas fiscais nº 226482, 249817 e 249576.

Em visita ao Almoxarifado Central da SEC, realizada pela Auditoria no dia 25/02/2016, e com base em análise dos relatórios emitidos pelo SIAP, constatou-se que dos 952 televisores, 750 unidades ainda se encontravam no referido Almoxarifado.

Nova visita ao Almoxarifado Central da SEC foi realizada pela Auditoria em 17/03/2017, ocasião em que se constatou que dos 750 televisores encontrados em 25/02/2016, 446 unidades ainda não haviam sido distribuídas.

Diante do exposto, em 03/04/2017 a Auditoria encaminhou à Diretoria Geral (DG), a Solicitação nº ARSZ – 02/2017, requerendo as seguintes informações:

- 1) Motivo para não distribuição dos equipamentos até a presente data;

2) Fornecer o cronograma de distribuição no qual foram previstas as novas implementações em 2016, conforme informado na resposta encaminhado pela Diretoria Geral;

3) Tendo em vista que a aquisição dos televisores ocorreu em outubro/2015 e que, conforme documentos, o prazo de garantia de fábrica era de 01 ano, informar se foram adotadas providências pela DG visando acautelar-se para evitar futuros prejuízos ao Estado em caso de defeito nos equipamentos após instalação, tendo em vista que já houve a perda da referida garantia.

Em resposta à referida Solicitação, a Diretoria Geral encaminhou o Ofício DG nº 045/2017, de 07/04/2017, apresentando os esclarecimentos prestados pelo Sr. Frederico Gonçalves, Superintendente de Planejamento Escolar e a Sr^a. Carla Ornellas Scott, Diretora Geral, informando o seguinte:

A princípio, informe-se que das 446 unidades de televisores identificadas em estoque no Almoxarifado Central da Secretaria da Educação-SEC pelo Tribunal de Contas do Estado, foram entregues mais 46 unidades, totalizando 502 entregas. Ressalte-se que os referidos televisores foram entregues em substituição de parte do legado, por meio de transporte da SEC e transporte dos Núcleo Territoriais de Educação.

Ressalte-se que o Contrato nº 04/2014 - PE nº 30/2013 de Prestação de Serviço de Solução Integrada via Satélite com a Empresa HUGHES Telecomunicações do Brasil LTDA, prevê a Coleta, o transporte e a instalação do Kit Tecnológico (Televisor, Câmera Webcam, Caixas de Som, Microfone, Impressora, Estabilizadores e cabo HDMI) e não o transporte de itens isolados. Conforme explicita o contrato às fls. 25, Item 01- Itens de pagamentos únicos "Instalação da Infraestrutura de rede e dos equipamentos componentes da sala de aula para ampliar as unidades escolares que já dispõem de Unidade do EMITEC", portanto, não tendo o kit completo, não há possibilidade de entrega dos televisores, no âmbito deste contrato.

O Processo de Aquisição dos Kits Tecnológicos, que teve início em fevereiro de 2016 e encontra-se em fase de homologação da Ata de Registro de Preços, trata de licitação de um kit composto de 6 itens distintos, quais sejam cabo hdmi, microfone, caixas de som, estabilizador, câmera webcam e swith. O processo inicial ainda continha uma impressora como parte do kit, que no decorrer fora retirada em razão de impugnação por parte de um fornecedor. Após esta impugnação, na tentativa de dar celeridade ao processo, a comissão de licitação julgou ser prudente retirar tal item e dar prosseguimento a fim de que não houvesse outros atrasos e, a posteriori, aderir a Registro de Preço de outra Secretaria por se tratar de um item comum. Considere-se que um kit com itens fabricados por distintos fornecedores torna-se complexo e, ainda mais, por se tratar de itens cuja obsolescência é breve. Destarte, no prazo que compreende da composição do item até a publicação do edital, um item deixa de ser fabricado sofrendo atualizações, o que demanda nova descrição e criação de novo código na diretoria de materiais da Secretaria da Administração além da validação por equipe técnica. Informe-se que algumas destas ações dependem de órgãos externos para conclusão, resultando assim em mais atraso da finalização do certame e, por conseguinte, atraso na conclusão e publicação da Ata de Registro de Preços, fatos que inevitavelmente comprometeram a distribuição dos televisores em tempo planejado sob a concepção do ideal.

Quanto ao item 3. assinale-se que esta Secretaria acautelou-se. Cuidando,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002

inicialmente, de acondicionar da melhor forma possível os equipamentos em local livre de umidade, impactos e intercorrências que pudessem comprometer a integridade dos equipamentos. Quando da instalação, cuidou-se para que fosse realizada por funcionário habilitado em local adequado e seguro. Cabe ainda informar que no momento da aquisição, em 2014, não houve a contratação de garantia estendida dos televisores em razão da previsão de entrega dos mesmos. Considere-se que tal entrega não ocorreu, pelos motivos acima apontados.

Conforme Regimento Interno da SEC, cabe à Superintendência de Planejamento Operacional da Rede Escolar (SUPEC), por meio da Diretoria de Logística e Suprimento Escolar (DISUP):

[...]

b) Pela Coordenação de Suprimento Escolar: 1.Planejar e executar a aquisição e distribuição de mobiliários, equipamentos, materiais didáticos e consumo para as unidades escolares; 2.Promover meios eficazes de distribuição dos mobiliários e equipamentos, materiais de consumo e didáticos das unidades escolares;

[...]

Da resposta, verifica-se que a SUPEC não adotou providências visando acautelar-se de futuros prejuízos para o Estado, causados por ausência de garantia dos equipamentos na época da distribuição e instalação. De qualquer forma, trata-se de falha insanável vez que a garantia expirou sem que os televisores tivessem sido entregues às unidades escolares. Com isso, a SUPEC/SEC assumem o risco potencial de ônus para o Estado na manutenção dos equipamentos. Note-se que esta aquisição fazia parte das metas a serem atingidas em 2015 e, em 2017, restam ainda 400 televisores no Almoxarifado da SEC. Portanto, decorridos um ano e sete meses da última nota fiscal emitida em 05/11/2015, apenas 58% dos televisores foram entregues. Vale salientar que esses televisores devem funcionar com os kits tecnológicos compostos de cabo HDMI, microfone, caixas de som, estabilizador, webcam e swith, os quais ainda estão em fase de aquisição.

Dessa forma, fica constatado que a Superintendência de Planejamento Operacional da Rede Escolar(SUPEC)/Diretoria de Logística e Suprimento Escolar(DISUP), órgãos diretamente subordinados à Diretoria Geral, não planejam adequadamente a aquisição e distribuição dos equipamentos, uma vez que os televisores não foram instalados e, conseqüentemente a operação não gerou o produto “unidades escolares aparelhadas”², deixando de atender ao pleno funcionamento do Ensino a Distância do Programa Ensino Médio com Intermediação Tecnológica – EMITEC, objetivo do gasto, comprometendo assim a eficiência na aplicação dos recursos alocados. Reitere-se, ainda, que, muito embora o relatório Dados Físicos da Ação emitido pelo sistema Fiplan, assim como o Relatório de Gestão, Anexo I da Resolução TCE nº192/2014, informem o contrário, a meta física para aquela Ação não foi 100% alcançada.

4.3.2 Do conteúdo das Notas Taquigráficas

4.3.2.1 Do pronunciamento da Conselheira Carolina Costa: Durante o exercício de 2016, além do exame da prestação de contas da SEC, a 5ª Coordenadoria de

Controle Externo realizou duas inspeções, sendo uma com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária e financeira, no período de 1º de janeiro a 1º de setembro, e outra relativa ao acompanhamento dos convênios e outros ajustes. Do resultado dos exames auditoriais foi constatada a ocorrência de achados de auditoria relevantes, os quais se encontram no quadro nº 1, referente à inadequação no planejamento de aquisição de equipamentos para suprir as unidades escolares, representando riscos de prejuízo para o Estado.

Verifica-se que as ocorrências demonstram irregularidades na execução orçamentária financeira e patrimonial.

4.4 Em relação ao Plano Estadual de Educação

4.1 Apêndice 2 - Plano Estadual de Educação TCE/001259/2017

O Plano Estadual de Educação da Bahia foi aprovado por meio da Lei Estadual nº. 13.559, de 11 de maio de 2016 e é um instrumento de planejamento com duração de dez (10) anos.

Esse documento foi precedido pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que pressupõe a atuação conjunta dos gestores das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), de forma integrada e em regime de colaboração, de modo que o compromisso e o envolvimento desses atores garantam a eficácia das metas projetadas para a melhoria da qualidade da educação.

4.1.1 Instrumentos normativos

A Constituição Federal (CF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e os Planos de Educação Nacional (PNE), Estadual (PEE) e municipais (PME) estipulam as metas para educação.

A Carta Magna define, em seu Capítulo III (Seção I, Da Educação), art. 211, as funções de cada ente federativo no cenário da garantia do direito à educação. À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, já os estados e o Distrito Federal, prioritariamente nos ensinos fundamental e médio.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação (do ensino básico ao ensino superior) e regulamenta o sistema educacional (público e privado). Nos artigos 9º e 87, respectivamente, informa que cabe à União, a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Já, nas suas disposições transitórias, determinava, que a União encaminhasse o PNE ao Congresso Nacional com

diretrizes e metas para os dez anos posteriores.

O Plano Nacional de Educação é o tema central do art. 214 da Constituição Federal (CF) de 1988, modificado pela Emenda Constitucional (EC) nº59/2009:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...].

Neste contexto, a EC nº59/2009, mudou a condição do PNE, que passa de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases para uma exigência constitucional com periodicidade decenal. Portanto, resta evidente que os planos de educação são concebidos de forma a ultrapassar o período de um mandato executivo, visando a minimizar a descontinuidade que caracteriza as políticas educacionais.

O Plano Nacional de Educação vigente para o período 2014-2024, foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. No anexo único da Lei Federal, são apresentadas as metas e as estratégias para as ações de política para a educação. Em consonância com as diretrizes explicitadas no corpo da Lei, são pactuadas 20 metas divididas em quatro grupos principais, a saber:

- a) metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica de qualidade (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), incluindo formação para o trabalho e para a cidadania,
- b) metas de superação das desigualdades e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à diversidade,
- c) metas que tratam da valorização dos profissionais da educação e da gestão democrática da educação;
- d) metas de elevação da qualidade da educação superior.

A Lei que aprovou o Plano Nacional determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios promovam a elaboração dos planos decenais correspondentes. Para o enfrentamento dos desafios apresentados no PNE, o Estado da Bahia editou a Lei Estadual nº 13.559, de 11 de maio de 2016, que instituiu o Plano Estadual de Educação.

Essa Lei é originária de um documento base, a Minuta do Projeto de Lei, elaborada pelo Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEE/Ba), que, após consulta pública, o encaminhou, em junho de 2015, ao Poder Executivo. Foram geradas modificações relevantes no documento base, cujo resultado originou o Projeto de Lei nº 21.625/2015, de iniciativa do Poder Executivo, enviado à Assembleia Legislativa em novembro de 2015. O Parlamento, por sua vez, propôs algumas poucas emendas e o aprovou em 4 de maio de 2016. Após a sanção do Governador, enfim, foi publicada a Lei, em 12 de maio do mesmo ano, no Diário Oficial do Estado da Bahia, data do início da sua vigência:

Art. 1º - Fica aprovado o Plano Estadual de Educação - PEE-BA, com

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
 Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002

vigência de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, em consonância com o disposto no art. 214 da Constituição Federal, no art. 250 da Constituição Estadual e na Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE.

No que se refere à estruturação o Plano Estadual foi organizado em 20 metas, que se fizeram acompanhar de 246 estratégias necessárias à sua operacionalização. Nas diretrizes do corpo da Lei constam compromissos como: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o desenvolvimento integral do sujeito; a promoção do princípio da gestão democrática da educação; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado; a valorização dos profissionais da educação; a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Na sequência, no âmbito dos municípios, vários instrumentos legais referentes aos seus respectivos planos foram aprovados no Estado. Os dados do Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE/BA) informam que 413 municípios baianos concluíram o processo de elaboração e sanção das pertinentes leis municipais. O número representa 99,04% das cidades da Bahia. O prazo para que todos os entes federativos elaborassem ou atualizassem seus planos se esgotou em 2015, como determina o art. 8º, da Lei Federal nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

4.1.2 Estruturação dos Planos de Educação: alinhamento das ações dos entes federativos

Após a elaboração e apresentação dos planos de educação, a próxima etapa consiste no cumprimento das metas nacionais de incremento da qualidade da educação no país, garantindo o alinhamento das ações propostas. Em outras palavras, os Planos Estaduais de Educação devem estar em sintonia com o PNE. Do mesmo modo, os Planos Municipais devem ser coerentes com o PNE e também devem estar alinhados aos PEEs dos estados onde estão localizados.

Nesse sentido, foram previstos dispositivos que vinculam o plano nacional ao estadual, reforçando a necessidade de organização colaborativa para o alcance das metas acordadas. Exemplo é o art. 7º da Lei Estadual nº 13.559/2016:

Art. 7º - O Estado atuará em regime de colaboração com a União e os municípios, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto do PNE, deste PEE-BA e dos Planos Municipais de Educação - PME.

O PNE representa uma pactuação entre os governos federal e os governos estadual

e municipais, possibilitando que os resultados das metas estaduais contribuam para o alcance das metas nacionais, ao mesmo tempo em que retratam a combinação das metas municipais. Assim, quanto maior for encadeamento entre as metas nacionais, estaduais e municipais, maiores serão as chances de cumprimento dos objetivos do Plano Nacional. Conforme pontua o Ministério da Educação em seu Caderno de Orientações para a elaboração dos PMEs:

Na definição das metas no Plano Municipal de Educação, é importante considerar que, embora a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tenham atribuições diferenciadas, a Constituição Federal deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos, que devem organizar seus sistemas de ensino para que o trabalho aconteça de forma colaborativa (MEC/SASE, 2014, p.15)

Para garantir a compatibilidade do PEE em relação ao PNE, o plano estadual deve ser constituído por um conjunto de metas e estratégias aderentes aos objetivos nacionais, mostrando-se, ao mesmo tempo, factíveis e coerentes com a realidade onde se concretizarão as ações propostas. Essa construção é possibilitada pela existência de conhecimento prévio, organizado em um diagnóstico da situação educacional da região de operacionalização das metas dos planos de educação.

Logo, para se elaborar uma meta, deve-se considerar o diagnóstico; o planejamento orçamentário; as particularidades do município; os desejos da sociedade e a sintonia entre ousadia e exequibilidade da meta proposta no PNE e no PEE. É importante lembrar ainda que a meta deve ter redação clara, coesa e objetiva para identificar os resultados a serem obtidos, considerando quantidade e tempo (MEC/SASE, 2014, p.17).

Verifica-se, ainda, que para uma análise mais acurada da compatibilidade dos planos, tanto as metas quanto as estratégias devem ser elaboradas de forma a permitir o seu entendimento, encadeamento, mensuração e acompanhamento.

Na análise do Plano Estadual de Educação da Bahia 2016-2026, considerando cada uma das metas e estratégias traçadas para o estado, verifica-se, em um primeiro momento, que estas não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou caminho a ser trilhado para seu alcance. Em várias metas não são apresentados os resultados esperados, a partir de objetivos que possam ser datados e quantificados. Também, não são explicitadas as ações compartilhadas e as responsabilidades dos entes federativos.

O texto das metas do Plano Estadual de Educação, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e avaliação do alcance dos resultados pretendidos. Das vinte metas analisadas, em doze não há explicitação de quais seriam as ações concretas para a sua execução e/ou não é informado o patamar a que se pretende alcançar ao final do PEE.

Esse quadro é agravado pela constatação de que nenhuma das metas apresentadas para o PEE possui indicadores de desempenho vinculados ao seu monitoramento. Até o momento da conclusão deste relatório, não foram fornecidas ao Grupo de

Trabalho constituído pelo Ato 23/2017 as informações relativas à nomenclatura, a fórmula de cálculo, a fonte dos dados, a periodicidade de apuração e/ou a linha de base de referência dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, sendo impossível avaliar a sua validade. Tendo em vista que as metas do PEE servem para evidenciar as realizações do governo, a inexistência de produção de informações estruturadas através de indicadores representa importante falha na disponibilização dos instrumentos necessários ao acompanhamento das ações previstas no Plano.

Em suas orientações para o monitoramento e a avaliação dos planos de educação, o MEC enfatiza a necessidade de revisão das metas, quando estas não atendem aos critérios já descritos:

Para as metas consideradas genéricas [...] o ideal é que sejam promovidas, se possível, adequações que permitam a sua mensuração para posterior monitoramento e avaliação. Nos casos de impossibilidade de definição de indicadores, ou até que se promovam os ajustes na lei, tais metas podem também receber uma nota elaborada pela equipe técnica, explicitando a dificuldade da aferição (MEC, 2016, p.9).

Sendo assim, são identificadas oportunidades de melhoria em relação às metas do Plano Estadual. O plano recém elaborado deve ser aperfeiçoado pela revisão/adequação das suas metas e estratégias, possibilitando o seu monitoramento e avaliação.

4.1.3 Acompanhamento e Monitoramento dos Planos de Educação

No âmbito da elaboração dos planos de educação, desde o seu nascedouro é necessária a definição de como as metas e estratégias serão acompanhadas/monitoradas e o projeto será avaliado. A Lei Federal nº 13.005/2014 faz referência à obrigatoriedade do monitoramento e avaliação das ações dos planos:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas [...]

No Estado da Bahia, a Lei nº 13.559/2016 também disciplinou os regulamentos referentes ao monitoramento do Plano Estadual:

Art. 4º - A execução do PEE-BA, o alcance de suas diretrizes e a eficácia de suas metas e estratégias serão objeto de processo de monitoramento contínuo e avaliações periódicas [...]

Conforme previsto no PEE, o monitoramento e a avaliação das metas e estratégias serão competência da Secretaria da Educação (SEC), Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, do Conselho Estadual de Educação (CEE) e Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEE-BA), que darão ampla divulgação aos resultados do acompanhamento.

Art. 4º [...] § 1º - Compete, ainda, às instâncias referidas no caput deste artigo: I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet [...]

Para atingir a acessibilidade à informação pública, dando conhecimento à sociedade

acerca do cumprimento das ações e resultados dos planos de educação, o seu monitoramento contínuo e permanente é fundamental. Assinale-se que a transparência pública impõe que as informações sejam disponibilizadas de forma completa e tempestiva e que possam ser facilmente assimiladas pelo demandante. Desse modo, os indicadores relacionados às metas do Plano Estadual de Educação precisam ser objetivos, factíveis, relevantes e simples, permitindo a correta comunicação com a sociedade. Em suma:

O importante é que o Plano deixe claro de onde partiu (diagnóstico), aonde quer chegar (metas), como quer fazer (estratégias) e como vai ser acompanhado (indicadores e processos de monitoramento e avaliação). (MEC/SASE, 2014, p.19).

De forma a contribuir para a melhoria da qualidade técnica da execução e acompanhamento das metas, recomenda-se, além do aperfeiçoamento das metas e estratégias, que o Estado disponha de estruturas, processos, e instrumentos para o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados intermediários e finais do Plano, com o objetivo de redirecionar as estratégias da execução da política pública. Conforme orientações do Ministério da Educação (MEC), a partir da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Educação (SASE):

Cada ente federativo deverá estabelecer uma estrutura própria de acompanhamento e avaliação, visando a contribuir para a maior organicidade das políticas. Como diretrizes básicas destacam-se:

1. Criação, em cada ente federativo, de um sistema de monitoramento e avaliação do plano de educação e estabelecimento dos mecanismos necessários à execução. [...] proceder às avaliações periódicas, providenciando condições para uma sistemática de coleta de informações e apuração de indicadores educacionais, orientadores do acompanhamento e da avaliação. [...] É importante ressaltar que, quanto mais claras forem elaboradas as metas, mais fácil será o seu monitoramento e avaliação [...];
2. Estabelecimento de estrutura própria para a sistemática produção de indicadores em articulação com o sistema de monitoramento e de avaliação previstos no plano, e com os mecanismos avaliativos do PNE, de modo a permitir um acompanhamento integrado das ações, políticas e programas, bem como a necessidade de ajustes a serem feitos e decisões a serem tomadas;
3. Realização de avaliações periódicas das metas e estratégias constantes do plano, bem como das orientações que visam à coleta sistemática de informações e apuração de indicadores educacionais [...];
4. Encaminhamento de relatórios de monitoramento da execução do plano ao poder Legislativo, por intermédio de suas comissões, e ao Ministério Público, por meio de suas estruturas e agentes;
5. Empenho de cada ente federado na divulgação do plano e na progressiva realização de suas metas, para que a sociedade conheça amplamente o seu conteúdo e acompanhe sua execução. (MEC/SASE, 2014, p. 17-18)

Ainda que o ideal seja que os indicadores de acompanhamento sejam definidos

durante o processo de elaboração ou adequação do plano, recomenda-se que para cada meta do PEE, a exemplo do PNE, seja constituído pelo menos um indicador associado. A partir de então, faz-se necessária seja iniciada imediatamente a produção e coleta sistemática dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelo governo estadual.

A constituição desses procedimentos e processos de trabalho, notadamente, a apuração dos indicadores de educação, são ações a serem desenvolvidas pelo Estado da Bahia para o acompanhamento das metas e estratégias do Plano Estadual, e também do Plano Nacional.

4.1.4 Execução do Plano Estadual de Educação: correspondência com o Plano Plurianual

Os Planos de Educação devem estar vinculados entre si, bem como devem estar, devidamente, integrados aos respectivos instrumentos de planejamento: Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e às questões orçamentárias.

Dessa forma, o processo de elaboração dos planos de governo e das propostas orçamentárias devem considerar os planos de educação, de modo a garantir o contexto necessário para dar concretude aos compromissos assumidos.

Conforme Lei Federal nº 13.005/2014:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

E Lei Estadual nº 13.559/2016:

Art. 9º [...] § 2º - Os Planos Plurianuais - PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com o disposto neste artigo e nas diretrizes, metas e estratégias deste PEE-BA, a fim de viabilizar sua plena execução.

No Estado da Bahia, a Lei Estadual no 13.468, de 29 de dezembro de 2015, institui o Plano Plurianual Participativo (PPA) para o quadriênio 2016–2019. Considerando a metodologia de elaboração do PPA, o art. 5º da Lei no 13.468/2015, informa que:

Art. 5º – [...]

§ 1º – Para fim desta lei, conceitua-se:

a) Compromisso: atributo de programa que descreve um objetivo a ser cumprido pelo órgão responsável por meio da entrega de bens ou serviços, e possui como atributos: órgão responsável, meta (global e regionalizada) e

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002

iniciativa;

b) Meta: componente do compromisso, que expressa medida de ações para o alcance do compromisso ao qual está vinculada, podendo ser territorializada;

c) Iniciativa: componente do compromisso que expressa ações de governo, que devem viabilizar a realização das metas.

§ 2º – As ações orçamentárias serão elaboradas considerando as Iniciativas de que trata este artigo, garantindo a compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

No Plano Plurianual, as ações da área da educação estão concentradas no Eixo Estratégico V “Educação, Conhecimento, Cultura e Esporte”, Programa “Educar para Transformar”. Os compromissos do referido programa foram elaborados considerando, a exemplo dos Planos de Educação, os princípios: da garantia do direito à Educação Básica de qualidade; da redução das desigualdades e a valorização da diversidade; do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à cultura, identidades e memória; do uso e difusão da ciência e da tecnologia; e da valorização dos profissionais que atuam na educação. Como segue:

Em educação, os compromissos assumidos fortalecem a intersetorialidade e a transversalidade, tendo como base as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), central para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e para efetivação do Programa Estadual Educar para Transformar. Com foco na melhoria da qualidade da educação, nos próximos anos tem-se como objetivo enfrentar as barreiras para (i) o acesso e a permanência no sistema educacional; (ii) superar as desigualdades educacionais em cada território do estado com foco nas especificidades de sua população, priorizando o semiárido e as pessoas mais vulneráveis; (iii) ampliar a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e contribuir com o fortalecimento da cidadania (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2015, p.54).

Conceitualmente, o PPA 2016-2019 mantém alinhamento metodológico com os Planos Nacional e Estadual de Educação. A base estratégica do PPA para o Programa “Educar para Transformar”, conforme apresentado na sua Ementa, foi elaborada considerando as mesmas áreas de atuação do Plano Nacional e posteriormente do Plano Estadual de Educação: Educação Básica; Educação Integral; Educação Contextualizada; Diversidade e Direitos Humanos; Integração Família-Escola; Esporte Educativo, Lazer e Educação Profissional; Ensino Superior; Pesquisa e Extensão; Empreendedorismo.

Considerando que as metas e as iniciativas representam as unidades de operacionalização das ações do plano plurianual, devem elas, em alguma medida, estar equiparadas com as metas e estratégias dos Planos de Educação. O Programa “Educar para Transformar” possui um total de 108 metas. De uma forma geral, as metas e iniciativas do PPA fazem remissão às metas do PEE. Entretanto, os descritores das principais metas do PPA, não permitem uma associação direta com o cumprimento das metas do PNE e PEE. Quanto aos indicadores educacionais utilizados para acompanhamento do Programa do PPA estes não representam

necessariamente os que serão utilizados para a aferição do cumprimento das metas do PEE.

Neste contexto recomenda-se que seja realizado estudo para a avaliação da adequação dos compromissos, metas e iniciativas constantes do Plano Plurianual e sua compatibilização com as metas e estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação. Destaca-se o necessário alinhamento entre o Plano de Educação e o Plano Plurianual com vistas à plena execução das metas estabelecidas para a educação no Estado.

4.2.4 Do conteúdo das Notas Taquigráficas

4.2.4.1 Do pronunciamento da Conselheira Carolina Costa: No que se refere a este instrumento, como bem pontuou a auditoria que “parte significativa das metas do Plano Estadual são meramente qualitativas e de difícil entendimento, delimitação ou mensuração. De fato, a redação das metas não é precisa, pois, ao declarar a intenção de: estimular a ampliação, assegurar a discussão, expandir gradativamente, mobilizar esforços, fomentar a qualidade, assegurar políticas, reduzir, ampliar, articular a continuidade, estimular a existência, estimular a discussão, ou ainda, outros termos utilizados, ampliar o investimento, nada se pode extrair do compromisso a ser alcançado, senhores, dificultando, pois, a avaliação da compatibilidade das ações do plano e o alcance dos resultados pretendidos”.

Ademais, a 5ª Coordenadoria constatou que nenhuma das metas apresentadas no plano possui indicadores de desempenho vinculados ao seu monitoramento, pontuando, ainda, que o Ministério da Educação e Cultura - MEC, na avaliação dos planos de educação, orienta sobre a necessidade de revisão das metas que “o ideal é que sejam promovidas, se possível, adequações que permitam a sua mensuração para posterior monitoramento e avaliação. Nos casos de impossibilidade de definição de indicadores, ou até que se promovam os ajustes na lei, tais metas podem também receber uma nota elaborada pela equipe técnica, explicitando a dificuldade da aferição”.

Desse modo, são identificadas oportunidades de melhoria em relação às metas com vistas ao seu aperfeiçoamento.

7 CONCLUSÃO

Cumprida a determinação contida no Acórdão nº 000273/2017 de destacar as contas do dirigente máximo da Educação, objetivando a constituição de novo processo e junção às contas da Diretoria geral, sugere-se a notificação do Sr. Osvaldo Barreto Filho, dirigente máximo da UJ no período: 01/01/2016 a 02/06/2016 e do Sr. Walter de Freitas Pinheiro, a partir de 03/06/2016, para que apresentem esclarecimentos em relação aos itens; 4.1 Controle Interno, 4.2 Controle de Recursos repassados através de Convênios, 4.3 Achados do Processo de Contas do Exercício Anterior e 4.4 Plano Estadual de Educação, que motivaram a solicitação de destaque das contas do dirigente máximo, conforme notas taquigráficas da sessão plenária de julgamento do processo TCE/001259/2017,

realizada em 31/10/2017.

Salvador, 29 de outubro de 2018.

José Luis Galvão Pinto Bomfim
Coordenador de Controle Externo

José Germano dos Santos Júnior
Gerente de Auditoria

Alcione de Araújo Macêdo
Auditor Estadual de Controle Externo

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Luis Galvao Pinto Bonfim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 29/10/2018

Jose Germano dos Santos Junior
Gerente de Auditoria - Assinado em 29/10/2018

Alcione de Araujo Macedo
Líder de Auditoria - Assinado em 29/10/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: G0MZK2MDG1