**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por meio de sua Procuradora ao final subscrita, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, nos termos do art. 61, I, c/c art. 310 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentar a presente

**REPRESENTAÇÃO**

pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.

1. O Ministério Público de Contas identificou alguns municípios do Estado de Minas Gerais que apresentaram Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2013 **abaixo da média nacional** nos anos iniciais do ensino fundamental e que estão a demandar providências do controle externo a cargo desta Corte de Contas, no pressuposto de que estes entes tendem a apresentar graves deficiências na gestão dos recursos públicos destinados à educação.
2. Dessa forma, é necessário aliar urgentemente o **controle formal** no campo da educação que atualmente é exercido pelo Tribunal de Contas Mineiro – via parecer prévio na prestação de contas do Chefe do Executivo – ao **controle material**, vale dizer, ao controle de qualidade da educação que é oferecida aos milhares de alunos da rede pública escolar, razão pela qual o Ministério Público de Contas propõe algumas atividades fiscalizatórias, conforme se passa a expor:
3. A Constituição da República não só garante o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos – também para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria – (art. 208, inciso I), como igualmente se preocupa com a **qualidade da educação oferecida**, elevando essa característica a **princípio desse direito fundamental**:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

**VII - garantia de padrão de qualidade.**

1. A Lei Federal nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) também reproduziu o princípio no inciso IX do artigo 3º da “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) IX - garantia de padrão de qualidade;”.
2. Significa dizer que, cumulativamente à vinculação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos e transferências para a educação, inscrita no seu art. 212, a Constituição da República prevê que a distribuição dos recursos públicos deverá assegurar não só o atendimento das necessidades de universalização do ensino obrigatório, **mas também a garantia de padrão de qualidade e equidade (art. 206, VII c/c o art. 212, § 3º, ambos da CR/1988).**
3. Ainda, a preocupação com a qualidade do ensino é expressa no art. 214, *in verbis*:

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 que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

 I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

**III - melhoria da qualidade do ensino;**

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

1. Em cumprimento ao art. 214 da Constituição, o **Plano Nacional de Educação (PNE)**, aprovado pela Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014, veio para dar as diretrizes para a **efetividade do direito fundamental à educação na próxima década**, a partir de 2014.
2. Para que o alcance dos parâmetros mínimos nacionais de qualidade não viesse a ser esvaziado faticamente, foi imperativo assegurar, dentro do próprio PNE, o adequado financiamento da educação pública em associação necessária com o dever de comprovação de resultado satisfatório, sob pena de lesão aos princípios da finalidade, eficiência e moralidade. Eis a razão pela qual a meta 20 tratou não apenas da expansão quantitativa dos recursos destinados ao setor, mas também estipulou prazos e procedimentos para que venha a ser definido o Custo Aluno Qualidade, como referência para que as variáveis de gasto e qualidade sejam lidas e aplicadas conjuntamente.[[1]](#footnote-1)
3. A meta 7, que interessa para o debate em torno da qualidade na educação, anuncia: *Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **IDEB** | **2015** | **2017** | **2019** | **2021** |
| Anos iniciais do ensino fundamental | 5,2 | 5,5 | 5,7 | 6,0 |
| Anos finais do ensino fundamental | 4,7 | 5,0 | 5,2 | 5,5 |
| Ensino médio | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,2 |

1. Operacionalmente, para atingir a Meta 7 acima citada, foi elaborada, dentre outras, a estratégia 7.6, nos seguintes termos: *“associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes,* ***priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional****;”* (destaques nossos).
2. A previsão estratégica em comento prevê a possibilidade de pactuação entre os entes federativos, tendente a minimizar as desigualdades qualitativas do ensino público ofertado, aferido pelo resultado das notas do IDEB.
3. Noutras palavras, são admissíveis a requantificação e a majoração de transferências de recursos públicos para as redes de ensino que registraram notas abaixo da média nacional (a qual, nos resultados do IDEB de 2011 para as séries iniciais do ensino fundamental, foi de 5,0 e, em 2013, foi de 5,2), em busca de cooperação federativa atenta ao dever de ofertar ensino público de qualidade para todos.
4. O regime de colaboração previsto no parágrafo único do artigo 211 da Constituição, de plano, **já permite ao Tribunal de Contas demandar dos gestores públicos a aplicação imediata da estratégia 7.6 do PNE**, a qual também encontra amparo na LDB, a partir da leitura combinada de seus artigos 74 e 75, *in verbis:*

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá **padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental**, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subseqüente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. **A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.**

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento. (grifos nossos)

1. É importante ressaltar que o PNE estabelece 10 diretrizes, 20 metas e, para cada uma delas, estabelece estratégias para o alcance da meta específica, com a tônica própria do plano, **o regime de colaboração entre os entes federativos para alcance dos resultados**. A colaboração, seja ela técnica ou financeira, mitiga a divisão rígida de competências entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal e eleva o desafio da educação para uma questão verdadeiramente nacional.
2. Sobre o regime de colaboração do PNE, escreveu Mozart Neves Ramos em seu livro “Educação brasileira: uma agenda inadiável”[[2]](#footnote-2),

Não é a toa que o maior desafio para o sucesso de um Plano Nacional de Educação (PNE), em um país federativo como o Brasil, seja a estruturação e a implementação de um regime de colaboração, especificando as diferentes responsabilidades das três esferas de governo (União, estados e municípios) para o atingimento das metas do PNE em vigor. [...]

1. O regime de colaboração entre os entes da federação está previsto de forma destacada no art. 7º do PNE, *in verbis:*

Art. 7o  A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1o  Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2o  As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3o  Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8o.

§ 4o  Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5o  Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6o  O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7o  O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

1. Não se desconhece que os Municípios apresentam fragilidades decorrentes, sobretudo, de *“[...] questões relacionadas ao financiamento, à ausência de quadros técnicos e às descontinuidades das políticas públicas”*, como bem sintetizou Mozart Neves Ramos no já citado livro[[3]](#footnote-3).
2. É exatamente por isso que a atuação em regime de colaboração se revela tão importante para o alcance das metas educacionais, principalmente para aqueles entes municipais que apresentam indicadores abaixo da média nacional.
3. O regime constitucional de colaboração é previsto também na Lei Federal n. 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que prevê, nos arts. 4º a 7º, **a complementação da União** sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Por sua vez, a Portaria Interministerial n. 11, de 30 de dezembro de 2015, fixou o valor anual mínimo por aluno em **R$ 2.739,87 (dois mil, setecentos e trinta e nove reais e oitenta e sete centavos)**, previsto para o exercício de 2016.
4. A atividade de controle externo que ora se propõe pretende incentivar / auxiliar os Municípios que apresentaram IDEB abaixo da média a:
   1. buscar a **colaboração federativa** de que trata a estratégia 7.6 do Plano Nacional de Educação: *“associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional;”*
   2. realizar a gestão dos recursos – financeiros e humanos – necessários à concretização do direito fundamental à educação **de forma mais eficiente**, no pressuposto de que estes Municípios que apresentam IDEB abaixo da média nacional tendem a apresentar graves deficiências na gestão pública.

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB) E SUA COMPOSIÇÃO: O SAEB E O CENSO ESCOLAR[[4]](#footnote-4)**

1. O principal indicador para medir a qualidade da educação brasileira é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007 e disponibilizado bianualmente.
2. O IDEB representa iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: **fluxo escolar** e **médias de desempenho nas avaliações**.
3. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no **Censo Escolar** e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o **Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica)** para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.
4. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem como principal objetivo avaliar a Educação Básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados.
5. O Saeb é composto por três avaliações externas em larga escala:



* **Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb:** abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação.
* **Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc (também denominada "Prova Brasil"):** trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo.
* **A Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA:** avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. A ANA foi incorporada ao Saeb pela [Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2013/portaria_n_482_07062013_mec_inep_saeb.pdf)

1. Por sua vez, o Censo Escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep. Ele é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.
2. Os resultados obtidos no Censo Escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento (abandono, transferência, falecimento) escolar dos alunos do ensino fundamental e médio, juntamente com outras avaliações do Inep (Saeb e Prova Brasil), são utilizados para o cálculo do IDEB.
3. O Ideb é medido a cada dois anos e apresentado numa escala que vai de zero a dez. A meta do Ministério da Educação (MEC) é alcançar o índice igual ou superior a 6 até 2021 nos anos iniciais do ensino fundamental, mesmo resultado obtido pelos 20 países mais bem colocados em ranking elaborado pela [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_para_a_Coopera%C3%A7%C3%A3o_e_Desenvolvimento_Econ%C3%B3mico) (OCDE).

**Anos Iniciais do Ensino Fundamental**

|  |
| --- |
|  |
| **IDEB Observado** | | | | | **Metas** | | | | |
| **2005** | **2007** | **2009** | **2011** | **2013** | **2007** | **2009** | **2011** | **2013** | **2021** |
| **Total** | **3.8** | **4.2** | **4.6** | **5.0** | **5.2** | **3.9** | **4.2** | **4.6** | **4.9** | **6.0** |
| **Dependência Administrativa** | | | | | | | | | | |
| **Estadual** | 3.9 | **4.3** | **4.9** | **5.1** | **5.4** | 4.0 | 4.3 | 4.7 | 5.0 | 6.1 |
| **Municipal** | 3.4 | **4.0** | **4.4** | **4.7** | **4.9** | 3.5 | 3.8 | 4.2 | 4.5 | 5.7 |
| **Privada** | 5.9 | **6.0** | **6.4** | 6.5 | 6.7 | 6.0 | 6.3 | 6.6 | 6.8 | 7.5 |
| **Pública** | 3.6 | **4.0** | **4.4** | **4.7** | **4.9** | 3.6 | 4.0 | 4.4 | 4.7 | 5.8 |

**Anos Finais do Ensino Fundamental**

|  |
| --- |
|  |
| **IDEB Observado** | | | | | **Metas** | | | | |
| **2005** | **2007** | **2009** | **2011** | **2013** | **2007** | **2009** | **2011** | **2013** | **2021** |
| **Total** | **3.5** | **3.8** | **4.0** | **4.1** | **4.2** | **3.5** | **3.7** | **3.9** | **4.4** | **5.5** |
| **Dependência Administrativa** | | | | | | | | | | |
| **Estadual** | 3.3 | **3.6** | **3.8** | **3.9** | 4.0 | 3.3 | 3.5 | 3.8 | 4.2 | 5.3 |
| **Municipal** | 3.1 | **3.4** | **3.6** | **3.8** | 3.8 | 3.1 | 3.3 | 3.5 | 3.9 | 5.1 |
| **Privada** | 5.8 | **5.8** | 5.9 | 6.0 | 5.9 | 5.8 | 6.0 | 6.2 | 6.5 | 7.3 |
| **Pública** | 3.2 | **3.5** | **3.7** | **3.9** | 4.0 | 3.3 | 3.4 | 3.7 | 4.1 | 5.2 |

**Ensino Médio**

|  |
| --- |
|  |
| **IDEB Observado** | | | | | **Metas** | | | | |
| **2005** | **2007** | **2009** | **2011** | **2013** | **2007** | **2009** | **2011** | **2013** | **2021** |
| **Total** | **3.4** | **3.5** | **3.6** | **3.7** | **3.7** | **3.4** | **3.5** | **3.7** | **3.9** | **5.2** |
| **Dependência Administrativa** | | | | | | | | | | |
| **Estadual** | 3.0 | **3.2** | **3.4** | **3.4** | 3.4 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.6 | 4.9 |
| **Privada** | 5.6 | **5.6** | 5.6 | 5.7 | 5.4 | 5.6 | 5.7 | 5.8 | 6.0 | 7.0 |
| **Pública** | 3.1 | **3.2** | **3.4** | **3.4** | 3.4 | 3.1 | 3.2 | 3.4 | 3.6 | 4.9 |

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

**MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM IDEB ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL**

1. Como cediço, aos Municípios competem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a 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;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

1. Em se tratando de ensino fundamental (anos iniciais e anos finais), assim como do ensino médio, o IDEB é o indicador que serve de referência para as metas do PNE que tratam de qualidade da educação.
2. O Ministério Público de Contas **identificou que 89 (oitenta e nove) municípios mineiros apresentaram o IDEB de 2013 abaixo da média nacional** nos anos iniciais do ensino fundamental, que foi 5,2.
3. Esse grupo de municípios são os seguintes, tendo como referência o IDEB 2013 (último disponível), REDE MUNICIPAL e os ANOS INICIAIS (1º ao 5º ano) do ensino fundamental:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **MUNICÍPIO** | | **IDEB 2007** | **IDEB 2009** | **IDEB 2011** | **IDEB 2013** |
| 1 | Jampruca | 3,2 | 3,4 | 5,1 | 3,4 |
| 2 | Manga | 2,6 | 2,8 | 4,4 | 3,7 |
| 3 | Matias Cardoso | 3,3 | 4 | 4,3 | 4,1 |
| 4 | Matipó | 4,2 | 4 | 4,5 | 4,2 |
| 5 | Periquito | 3,3 | 4,5 | 4,7 | 4,2 |
| 6 | São João das Missões | 3,1 | 3,1 | 5,2 | 4,3 |
| 7 | Itambacuri | 3,3 | 3,4 | 5,2 | 4,3 |
| 8 | Coração de Jesus | NULL | 4,7 | 6,4 | 4,3 |
| 9 | Jordânia | 3,5 | 2,9 | 4,7 | 4,4 |
| 10 | Rubim | 3,5 | 3,7 | 5,1 | 4,4 |
| 11 | Capitão Enéias | 3,1 | 3,6 | 4,1 | 4,4 |
| 12 | Jequitinhonha | 3,2 | 3,9 | 4,8 | 4,4 |
| 13 | Carangola | 2,9 | 4,6 | 4,8 | 4,4 |
| 14 | Josenópolis | 3,3 | 5 | 5 | 4,4 |
| 15 | Medina | 2,4 | 4,6 | 5,4 | 4,4 |
| **MUNICÍPIO** | | **IDEB 2007** | **IDEB 2009** | **IDEB 2011** | **IDEB 2013** |
| 16 | Ibiracatu | 3,6 | 3,8 | 4,5 | 4,5 |
| 17 | Juvenília | 2,6 | 3,3 | 3,5 | 4,5 |
| 18 | Lassance | NULL | NULL | 4,6 | 4,5 |
| 19 | Salto da Divisa | 3,2 | 3 | 4,7 | 4,6 |
| 20 | Delta | 3,8 | 3,9 | 4,6 | 4,6 |
| 21 | Buritizeiro | 3,8 | 4,1 | 5,2 | 4,6 |
| 22 | Mar de Espanha | 4,4 | 4,8 | 5,4 | 4,6 |
| 23 | Padre Paraí­so | 4 | 4,4 | 4,4 | 4,6 |
| 24 | Mirabela | 3,6 | 4,3 | 4,8 | 4,6 |
| 25 | Jaíba | 3,4 | 4,2 | 4,6 | 4,6 |
| 26 | Almenara | 3,9 | 4,3 | 5,1 | 4,7 |
| 27 | Pintópolis | 3,5 | 4,2 | 5,1 | 4,7 |
| 28 | Padre Carvalho | 3,2 | 4 | 4,3 | 4,7 |
| 29 | Pescador | 3,7 | 4,6 | 4,6 | 4,7 |
| 30 | Patis | 3,5 | 4,6 | 4,4 | 4,7 |
| 31 | Sabinópolis | 3,5 | 4,6 | 5,1 | 4,7 |
| 32 | Entre Folhas | 2,7 | 4,6 | 5,5 | 4,7 |
| 33 | Crisólita | 3,7 | 3,5 | 4,9 | 4,8 |
| 34 | Itacarambi | 3,6 | 4,1 | 5,2 | 4,8 |
| 35 | Santa Maria do Suaçuí | 4 | 4,6 | 5,3 | 4,8 |
| 36 | Juiz de Fora | 3,9 | 4,6 | 5,2 | 4,8 |
| 37 | Itaobim | 3,3 | 4,1 | 5,4 | 4,8 |
| 38 | Grão Mogol | 3,7 | 4,6 | 5,4 | 4,8 |
| 39 | Lagoa dos Patos | 3,9 | 4,8 | 5 | 4,8 |
| 40 | Ponto dos Volantes | 3,4 | 4,3 | 5 | 4,8 |
| 41 | Careaçu | 4,3 | 5,2 | 5,4 | 4,8 |
| 42 | São Romão | 4 | 5,2 | 5,3 | 4,8 |
| 43 | Cristália | 3,4 | 4,7 | 4,8 | 4,8 |
| 44 | Santana de Pirapama | 4,2 | 5,8 | 5,7 | 4,8 |
| 45 | Uba | 3,6 | 5,2 | 5 | 4,8 |
| 46 | Conceição do Mato Dentro | 3,1 | 4,7 | 5 | 4,8 |
| 47 | Senhora do Porto | NULL | 4 | 4,2 | 4,8 |
| 48 | Palmópolis | NULL | NULL | 4,3 | 4,8 |
| 49 | Mathias Lobato | 3,6 | 4,2 | 5 | 4,9 |
| 50 | Braúnas | 3,3 | 4,2 | 4,7 | 4,9 |
| 51 | Pedra Azul | 3,6 | 4,9 | 5,1 | 4,9 |
| 52 | Prudente de Morais | 3,9 | 5,2 | 5,9 | 4,9 |
| 53 | Diogo de Vasconcelos | 3,6 | 5,1 | 6,1 | 4,9 |
| **MUNICÍPIO** | | **IDEB 2007** | **IDEB 2009** | **IDEB 2011** | **IDEB 2013** |
| 54 | Alpercata | 3,2 | 4,8 | 4,5 | 4,9 |
| 55 | Capitão Andrade | 2,2 | 4,4 | 5,4 | 4,9 |
| 56 | Durandé | NULL | 3,8 | 4,9 | 4,9 |
| 57 | Arantina | 4,5 | 4,4 | 6,3 | 5 |
| 58 | Conceição das Alagoas | 4,3 | 4,7 | 5 | 5 |
| 59 | Poté | 3,5 | 4 | 4,6 | 5 |
| 60 | Nanuque | 3,1 | 3,8 | 4,2 | 5 |
| 61 | Ribeirão das Neves | 3,8 | 4,7 | 5 | 5 |
| 62 | Simonésia | 3,2 | 4,2 | 3,7 | 5 |
| 63 | Governador Valadares | 4 | 5 | 4,9 | 5 |
| 64 | Santa Efigênia de Minas | 3,4 | 4,5 | 4,6 | 5 |
| 65 | Ataléia | 3,1 | 4,2 | 4,9 | 5 |
| 66 | Urucuia | 4 | 3,9 | 4,7 | 5,1 |
| 67 | Santana do Garambéu | 3,4 | 3,7 | 5,7 | 5,1 |
| 68 | Materlândia | 4,3 | 4,8 | 4,9 | 5,1 |
| 69 | Santo Antônio do Retiro | 3,9 | 4,5 | 5,4 | 5,1 |
| 70 | Caraí | 3,3 | 3,9 | NULL | 5,1 |
| 71 | Sericita | 4,1 | 4,8 | 5,1 | 5,1 |
| 72 | Indianópolis | 4 | 4,8 | 6 | 5,1 |
| 73 | Conceição do Rio Verde | 3,9 | 4,8 | 5,3 | 5,1 |
| 74 | Catuji | 3,1 | 4 | 5,4 | 5,1 |
| 75 | Matias Barbosa | 3,9 | 4,9 | 4,7 | 5,1 |
| 76 | Campanário | 3,4 | 4,4 | 5,1 | 5,1 |
| 77 | Santana do Paraíso | 3,9 | 5 | 5,1 | 5,1 |
| 78 | Aracitaba | 4 | 5,2 | 4,7 | 5,1 |
| 79 | Santa Bárbara do Leste | 3,1 | 4,4 | 5,6 | 5,1 |
| 80 | Nova Módica | 4,1 | 5,4 | 4,9 | 5,1 |
| 81 | Berizal | 3,3 | 4,8 | 4,8 | 5,1 |
| 82 | Frei Inocêncio | 2,4 | 4,1 | 5,3 | 5,1 |
| 83 | Olhos-d’Água | 3,1 | 5 | 5,8 | 5,1 |
| 84 | Bom Jesus do Galho | 3,6 | 5,5 | 6,4 | 5,1 |
| 85 | Divisa Alegre | 3,4 | 5,5 | 5 | 5,1 |
| 86 | Couto de Magalhães de Minas | 3,3 | 5,4 | 5,7 | 5,1 |
| 87 | Taparuba | 3,5 | 5,9 | 5 | 5,1 |
| 88 | Chalé | 5,2 | NULL | 4,6 | 5,1 |
| 89 | Cantagalo | NULL | NULL | NULL | 5,1 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP disponíveis em <http://ideb.inep.gov.br/resultado>

1. Considerando uma variável – municípios que apresentaram IDEB 2013 abaixo da média – os dados sugerem que, em mais de 10% dos Municípios mineiros, os alunos da rede municipal não detêm conhecimentos mínimos que são esperados no 5º ano do ensino fundamental e onde é verificado alto índice de reprovação e abandono escolar.
2. Se consideramos duas variáveis – municípios que apresentaram IDEB 2013 abaixo da média **e** **IDEB regressivo nos dois últimos biênios avaliativos para as séries iniciais do ensino fundamental** (queda de 2009 para 2011 e queda de 2011 para 2013), temos 2 (dois) entes municipais.
3. Com relação aos municípios que apresentaram IDEB duplamente regressivo, este órgão ministerial elaborou a seguinte tabela, tendo como fonte os dados do INEP e levantamento feito pelo Instituto Merrit[[5]](#footnote-5):

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **MUNICÍPIO** | | **IDEB 2007** | **IDEB 2009** | **IDEB 2011** | **IDEB 2013** |
| 01 | Albertina | 4,4 | 6,7 | 6,3 | 6 |
| 02 | Carmópolis de Minas | 4,5 | 6,3 | 6,2 | 6 |
| 03 | Dores de Guanhães | 4,2 | 6,1 | 6 | 5,7 |
| 04 | Frutal | 4,5 | 6,2 | 6 | 5,9 |
| 05 | Ibertioga | 4,5 | 5,7 | 5,6 | 5,4 |
| 06 | José Raydan | 4,3 | 7,5 | 6,7 | 6,4 |
| 07 | Monte Santo de Minas | 5 | 6,6 | 5,8 | 5,7 |
| 08 | Pratinha | 5,7 | 6,5 | 6,1 | 5,9 |
| **09** | **Santana de Pirapama** | **4,2** | **5,8** | **5,7** | **4,8** |
| 10 | São João da Lagoa | 5 | 6,5 | 6,1 | 5,9 |
| 11 | Sapucaí-Mirim | 4,5 | 7 | 5,7 | 5,6 |
| **12** | **Ubá** | **3,6** | **5,2** | **5** | **4,8** |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP disponíveis em <http://ideb.inep.gov.br/resultado> e levantamento feito pelo Instituto Merrit

1. Considerando a primeira tabela e o cruzamento da primeira com a segunda, destacam-se, negativamente, os seguintes municípios:
   1. Jampruca e Manga, que tiveram nota no IDEB inferior a 4 (3,4 e 3,7, respectivamente);
   2. Santana do Pirapama e Ubá, em que se verificou IDEB inferior à média nacional (em 2013: 4,8 para os dois) **e** regressivo nos dois últimos biênios avaliativos para as séries iniciais do ensino fundamental (queda de 2009 para 2011 e queda de 2011 para 2013).
2. Enfim, o que se pode concluir é que os 89 Municípios **estão muito longe de alcançar a Meta 7 estabelecida pelo PNE**, segundo a qual a educação básica deveria atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental: 5,5; 5,7 e 6,0 para os anos de 2017, 2019 e 2021, respectivamente.

**O CONTROLE EXTERNO REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS NOS GASTOS COM EDUCAÇÃO**

1. Passa-se a analisar a postura do controle externo atualmente exercido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais na área da educação e suas correlações com a nota no IDEB apresentada pelos municípios mineiros para o ano de 2013.
2. Este órgão ministerial partiu do seguinte **tema-problema**: o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais é capaz de aferir a efetividade / qualidade da política pública educacional em determinado município?
3. Posto o tema-problema, primeiramente é preciso perquirir quais os instrumentos de fiscalização efetivamente utilizados pelo Tribunal de Contas para controlar a despesa pública na área da educação. São eles: auditorias/inspeções e prestação de contas anual do Chefe do Executivo.
4. No que concerne à prestação de contas anual do Chefe do Executivo, fez-se um resgate histórico sobre os normativos desta Corte de Contas que regulam a fiscalização exercida por meio desse instrumento, tomando como referência o ano de 2013 e quatro anos anteriores. Ou seja, foi analisada a série histórica de cinco anos compreendida entre 2009 a 2013.
5. A Ordem de Serviço n. 07, de 01 de março de 2010, editada com o objetivo de otimizar o processamento de prestações de contas municipais dos exercícios de 2000 a 2009[[6]](#footnote-6), estabelece o seguinte “escopo” para fins de emissão de parecer prévio:

Fixa os procedimentos internos a serem adotados no exame das prestações de contas anuais apresentadas pelos Chefes do Poder Executivo Municipal dos **exercícios de 2000 a 2009**”[..]:

Art.1º- A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes aos exercícios de 2009 e anteriores, deverão observar, para fins de emissão de parecer prévio o seguinte escopo:

**I – o cumprimento dos índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, excluindo os índices legais referentes ao FUNDEF/FUNDEB;**

II – o cumprimento de limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – o cumprimento do limite definido no art. 29-A da Constituição da República referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

IV – a abertura de créditos orçamentários e adicionais em desacordo com o disposto no art.167, inc. V, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [...]

1. Nos exercícios seguintes, foram expedidas Ordens de Serviço com o mesmo teor da OS n. 7/2010 no que concerne aos gastos com educação, quais sejam: OS n. 06/2011, OS n. 26/2012, OS n. 05/2013 e OS n. 04/2014.
2. Ou seja, em relação aos recursos públicos aplicados na educação, o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas verifica apenas o cumprimento do índice constitucional com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), excluindo os índices legais referentes ao FUNDEB.
3. Prosseguindo, foi feita uma pesquisa no banco de dados do Tribunal sobre o resultado do parecer prévio (aprovação/reprovação) entre os exercícios de 2009 a 2013 nas prestações de contas dos 89 municípios que apresentaram IDEB abaixo da média em 2013 nos anos iniciais do ensino fundamental, tendo sido apurado o seguinte[[7]](#footnote-7):

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **MUNICÍPIO** | | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| 1 | Jampruca | A | A | A | A | A |
| 2 | Manga | A | A | A | A | A |
| 3 | Matias Cardoso | A | A | A | A | A |
| 4 | Matipó | A | A | A | A | A |
| 5 | Periquito | A | A | A | A | A |
| 6 | São João das Missões | A | A | R[[8]](#footnote-8) | R[[9]](#footnote-9) | A |
| 7 | Itambacuri | A | A | A | A | A |
| 8 | Coração de Jesus | A | A | A | A | A |
| 9 | Jordânia | A | A | A | A | A |
| 10 | Rubim | A | A | A | A | A |
| 11 | Capitão Enéas | A | A | A | A | A |
| 12 | Jequitinhonha | A | A | A | A | A |
| 13 | Carangola | A | A | A | A | A |
| 14 | Josenópolis | R[[10]](#footnote-10) | A | R[[11]](#footnote-11) | R[[12]](#footnote-12) | A |
| 15 | Medina | A | A | A | A | A |
| 16 | Ibiracatu | A | A | A | A | A |
| 17 | Juvenília | A | A | A | A | A |
| 18 | Lassance | A | A | A | A | A |
| 19 | Salto da Divisa | A | A | A | A | A |
| 20 | Delta | A | A | A | A | A |
| 21 | Buritizeiro | A | A | A | A | A |
| 22 | Mar de Espanha | A | A | A | A | A |
| **MUNICÍPIO** | | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| 23 | Padre Paraíso | A | A | A | R  ensino | A |
| 24 | Mirabela | A | A | A | A | A |
| 25 | Jaíba | A | A | A | A | A |
| 26 | Almenara | A | A | A | A | A |
| 27 | Pintópolis | A | A | A | A | A |
| 28 | Padre Carvalho | A | A | A | A | A |
| 29 | Pescador | A | A | A | A | A |
| 30 | Patis | A | A | A | R[[13]](#footnote-13) | A |
| 31 | Sabinópolis | A | A | A | A | A |
| 32 | Entre Folhas | A | A | A | A | A |
| 33 | Crisólita | R[[14]](#footnote-14) | A | A | A | A |
| 34 | Itacarambi | R[[15]](#footnote-15) | A | A | A | A |
| 35 | Santa Maria do Suaçuí | A | A | A | R[[16]](#footnote-16) | A |
| 36 | Juiz de Fora | A | A | A | A | A |
| 37 | Itaobim | A | A | A | A | A |
| 38 | Grão Mogol | A | A | A | A | A |
| 39 | Lagoa dos Patos | A | A | A | A | A |
| 40 | Ponto dos Volantes | A | A | A | A | A |
| 41 | Careaçu | A | A | A | A | A |
| 42 | São Romão | A | A | A | A | A |
| 43 | Cristália | A | A | A | A | A |
| 44 | Santana de Pirapama | A | A | A | R  ensino | A |
| 45 | Ubaí | A | A | A | A | A |
| 46 | Conceição do Mato Dentro | A | A | A | A | -**[[17]](#footnote-17)** |
| 47 | Senhora do Porto | A | A | A | A | A |
| 48 | Palmópolis | A | R[[18]](#footnote-18) | A | A | A |
| 49 | Mathias Lobato | A | A | R[[19]](#footnote-19) | R  ensino | A |
| 50 | Braúnas | A | A | A | A | A |
| 51 | Pedra Azul | A | A | A | A | A |
| **MUNICÍPIO** | | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| 52 | Prudente de Morais | A | A | A | A | A |
| 53 | Diogo de Vasconcelos | A | A | A | A | A |
| 54 | Alpercata | A | A | A | R[[20]](#footnote-20) | R[[21]](#footnote-21) |
| 55 | Capitão Andrade | A | A | A | A | A |
| 56 | Durandé | A | A | A | A | A |
| 57 | Arantina | A | A | A | A | A |
| 58 | Conceição das Alagoas | A | A | R[[22]](#footnote-22) | A | A |
| 59 | Poté | R[[23]](#footnote-23) | A | A | A | A |
| 60 | Nanuque | A | A | A | R[[24]](#footnote-24) | A |
| 61 | Ribeirão das Neves | A | A | A | R[[25]](#footnote-25) | A |
| 62 | Simonésia | A | A | A | A | A |
| 63 | Governador Valadares | A | A | A | A | A |
| 64 | Santa Efigênia de Minas | A | A | A | A | A |
| 65 | Ataléia | A | A | A | A | A |
| 66 | Urucuia | A | A | R[[26]](#footnote-26) | A | A |
| 67 | Santana do Garambéu | A | A | A | A | A |
| 68 | Materlândia | A | A | A | A | A |
| 69 | Santo Antônio do Retiro | A | A | A | A | A |
| 70 | Caraí | A | A | A | A | A |
| 71 | Sericita | A | A | A | A | -**[[27]](#footnote-27)** |
| 72 | Indianópolis | R[[28]](#footnote-28) | A | R[[29]](#footnote-29) | R[[30]](#footnote-30) | A |
| 73 | Conceição do Rio Verde | A | A | A | A | A |
| 74 | Catuji | A | A | A | A | A |
| 75 | Matias Barbosa | A | A | A | A | A |
| **MUNICÍPIO** | | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| 76 | Campanário | A | A | A | A | A |
| 77 | Santana do Paraíso | A | A | A | A | A |
| 78 | Aracitaba | A | A | A | A | A |
| 79 | Santa Bárbara do Leste | A | A | A | A | A |
| 80 | Nova Módica | A | A | A | A | A |
| 81 | Berizal | R[[31]](#footnote-31) | A | R[[32]](#footnote-32) | R[[33]](#footnote-33) | A |
| 82 | Frei Inocêncio | A | A | A | A | A |
| 83 | Olhos-d’Água | A | A | A | A | A |
| 84 | Bom Jesus do Galho | A | A | A | A | A |
| 85 | Divisa Alegre | A | A | R[[34]](#footnote-34)  ensino | R[[35]](#footnote-35)  ensino | **R[[36]](#footnote-36)** |
| 86 | Couto de Magalhães de Minas | A | A | A | R[[37]](#footnote-37) | A |
| 87 | Taparuba | A | A | A | A | A |
| 88 | Chalé | A | A | A | A | A |
| 89 | Cantagalo | A | A | R[[38]](#footnote-38) | A | A |

1. O que se apurou foi o seguinte:
   1. no exercício de 2013, dos 89 municípios pesquisados, **nenhum teve contas rejeitadas por não atingirem o mínimo constitucional da educação, ou seja, TODOS aplicaram o mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos e transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino**;
   2. no exercício de 2013, dos 89 municípios pesquisados, dois tiveram as contas rejeitadas por questões relacionadas à saúde e dois o TCE/MG ainda não emitiu o parecer prévio;
   3. no período compreendido entre 2009 a 2013, apenas 4 municípios, dos 89 selecionados, tiveram as contas rejeitadas em parecer prévio em virtude do descumprimento do percentual mínimo em ações de manutenção da educação estabelecido pelo art. 212 da CR/88.
2. De acordo com a pesquisa realizada, temos um grupo de municípios que, por um lado, os alunos da rede municipal não detêm conhecimentos mínimos no 5º ano do ensino fundamental e onde é verificado alto índice de reprovação e abandono escolar, mas, por outro, têm suas contas sistematicamente aprovadas pela Corte de Contas na série histórica pesquisada (2009-2013), o que inclui análise dos gastos com educação infantil e fundamental.
3. Após a análise dos dados coletados, a hipótese de que o controle formal contábil-matemático não é capaz de, isoladamente, aferir a qualidade da educação ministrada em escolas públicas foi confirmada.
4. De fato, constatar que em 2013 **todos** os municípios que tiveram nota abaixo da média no IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental aplicaram o mínimo constitucional de 25% dos impostos e transferências em MDE significa dizer que esses municípios estão gastando muito mal os recursos vinculados à educação.
5. Em reportagem publicada pela revista Exame, Eric Hanushek, especialista norte-americano em qualidade da educação, chega a afirmar que o gasto com educação não está relacionando com o desempenho dos estudantes: “***como*** você gasta os recursos é mais importante do que ***quanto*** você gasta”. É preciso “focar os resultados, e não apenas os valores gastos”[[39]](#footnote-39).
6. Por isso, insista-se, é preciso que o Tribunal de Contas Mineiro alie urgentemente o controle formal do gasto em educação, do “quanto”, para o controle material, do “como”.
7. Ao contrário do que defendem atualmente alguns setores do Governo Federal e do Parlamento, entende-se que a vinculação do orçamento é uma garantia do direito fundamental da educação.
8. A qualidade da educação deve ser exigida juntamente com a quantidade de recursos vinculados do orçamento. Não é acabando com a vinculação orçamentária que se garantirá um gasto de qualidade na educação.
9. Em artigo intitulado “Custeio mínimo dos direitos fundamentais, sob máxima proteção da CF”, Fábio Konder Comparato e Élida Graziane escreveram[[40]](#footnote-40),:

[...] Embora seja verdadeira a constatação de que é preciso aprimorar a gestão de tais gastos vinculados, não se pode resolver o impasse simplesmente ampliando a margem de liberdade alocativa dos gestores públicos.

Para conter o elevado grau de correlação entre a corrupção e a baixa qualidade dos gastos públicos (que tenham sido feitos a partir dos pisos constitucionais em saúde e educação ou realizados com os recursos vinculadores à seguridade social), precisamente de mais transparência e melhor planejamento na identificação de metas e custos, para que seja possível a aferição concreta de resultados, ao longo do processo concomitante de controle das despesas ali empreendidas.

Não será com mais discricionariedade orçamentária em tempos de crise fiscal que corrigiremos as distorções, desvios e abusos. Muito antes pelo contrário, a ampliação irrestrita da discricionariedade orçamentária desconstruirá o processo civilizatório a quem temos nos proposto na seguridade social, na universalização da educação básica obrigatória dos quatro aos 17 anos de idade e no Sistema Única de Saúde (SUS), de cobertura pública integral e plana a todos os cidadãos”.

1. A qualidade da educação básica no Brasil ainda é fator preocupante e os órgãos de controle externo podem desempenhar um papel importante na mudança desse cenário de importância nacional.
2. Não se desconhece a complexidade de um controle de resultados quando se fala em educação de qualidade, a começar pela extensão territorial do nosso Estado até as inúmeras variáveis que contribuem para um IDEB abaixo da média – formação dos professores, ausência de plano de carreira, estrutura física das escolas, equipamentos adequados, informatização, etc.
3. Contudo, o Ministério Público de Contas entende salutar o desenvolvimento de uma cultura de fiscalização da educação no controle externo exercido pelo Tribunal de Contas para além do controle meramente contábil. Entende-se que é chegado o momento da dar um passo à frente, rumo ao controle do gasto público de qualidade, capaz de gerar ações efetivas na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**AUDITORIA OPERACIONAL**

1. No entender do Ministério Público de Contas, as questões levantadas ao longo desta Representação preenchem os critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade de que trata o art. 283 do Regimento Interno do TCE/MG.
2. Sobre a oportunidade do desenvolvimento de ação fiscalizatória, é importante rememorar que, em 03 de março de 2016, foi firmado um **Acordo de Cooperação** inédito entre os Tribunais de Contas e o Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de potencializar a execução dos Planos de Educação em todo o país[[41]](#footnote-41).
3. Em decorrência do Acordo de Cooperação, foi criado, pela Portaria Conjunta nº 01/2016 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e do Instituto Rui Barbosa – IRB, um Grupo de Trabalho que proporá medidas para a implementação do mencionado Acordo de Cooperação, tendo também em vista as diretrizes traçadas na Resolução Atricon nº 3/2015 e o objetivo de se avaliar a qualidade do gasto em educação. Referido Grupo apresentará um relatório conclusivo ao final do ano corrente dirigido a todos os Tribunais de Contas do Brasil, sem prejuízo de outras atividades fiscalizatórias desenvolvidas pelas Cortes ao longo do ano na temática da Educação.
4. Portanto, percebe-se forte intenção de todos os Tribunais de Contas do país de voltarem seus olhos para a educação, mais especificamente no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.
5. É importante ressaltar que a Auditoria Operacional proposta nesta oportunidade pelo Ministério Público de Contas (art. 284 do Regimento Interno) tem por objetivo realizar uma fiscalização da meta 7 do Plano Nacional de Educação, que trata especificamente da qualidade da educação básica, nos municípios indicados.
6. Questão tormentosa diz respeito a quais seriam os parâmetros mínimos adequados para aferir a qualidade da educação.
7. O Ministério Público de Contas sugere como parâmetro para a Auditoria Operacional os critérios que foram utilizados no art. 2º e XXI incisos do Substituto do Projeto de Lei n. 7.420/2006[[42]](#footnote-42), que dispõe “sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”, ou seja, projeto de “Lei de Responsabilidade Educacional” de que trata a estratégia 20.11 do PNE, por representarem a melhor síntese do que se pode pensar normativamente como **referência operacional** esperada para a política pública em comento.

Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, como processo permanente de aprimoramento, no art. 2º, IV, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em cada sistema, rede e unidade de ensino, será garantido, entre outros fatores, mediante a existência obrigatória de:

I – **titulação mínima** de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da legislação de diretrizes e bases da educação nacional;

II – **plano de carreira** para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;

III – manutenção de programa permanente de **formação continuada** para os profissionais do magistério e demais servidores da educação, oferecendo oportunidades efetivas de atualização pelo menos a cada dois anos, para cada profissional, com a adoção complementar de metodologias de formação via educação a distância e formação em serviço.

IV – implantação do **piso salarial nacional** profissional e da **jornada de trabalho** dos profissionais do magistério, com previsão de período de tempo específico semanal para atividade de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino, de acordo com a Lei n° 11.738, de 18 de julho de 2008;

V – ampliação contínua dos **instrumentos de avaliação da qualidade** da educação básica, promovendo a apropriação dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas para a melhoria dos seus processos e práticas pedagógicas.

VI – manutenção de **programa permanente de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério**, incluída a aferição periódica do efetivo exercício de competências profissionais, a ser considerada como fator para progressão na carreira profissional, ao lado da titulação ou habilitação.

VII – indução de processo permanente de **autoavaliação das escolas** de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas com foco em:

a) planejamento estratégico;

b) melhoria e elevação dos indicadores de desempenho dos alunos nas avaliações de aprendizagem tomadas como instrumento de referência e seguindo uma linha periódica ascendente de projeção;

c) formação continuada dos profissionais da educação e aprimoramento da gestão democrática escolar;

d) ampliação do conhecimento do perfil dos alunos e do corpo de professores.

VIII – **plano de educação**, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;

IX – **infraestrutura escolar** com padrões construtivos adequados, observados aspectos de salubridade, ventilação, iluminação, fornecimento de água potável, instalações sanitárias, energia elétrica e de espaços necessários ao funcionamento da escola, tais como sala da direção, sala dos professores, sala de atendimento aos alunos, cozinha, refeitório e ambiente para a prática de atividades esportivas e culturais;

X – permanente busca de relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento;

XI – **disponibilidade de mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos**, tais como laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível, a modalidade de ensino e o número de alunos da escola;

XII – garantia de **duração mínima de jornada diária**, para cada aluno, de quatro horas de efetivo trabalho escolar, não computados os períodos de intervalo para descanso e para alimentação escolar;

XIII – disponibilidade de horários de **reforço escolar** para alunos com notória dificuldade de aprendizagem ou com rendimento insuficiente, no contraturno de sua frequência regular à escola;

XIV – garantia de programas de **correção de fluxo** no ensino fundamental e no ensino médio, com identificação e análise das situações de atraso escolar pelos professores da unidade de ensino, com base em instrumentos de verificação disponibilizados pelo respectivo sistema e, ainda, manutenção de acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado, de forma a reposicioná-lo na trajetória escolar de maneira compatível com sua idade;

XV – definição de **programas de ensino** que sejam de conhecimento de toda a comunidade escolar, através de sua fixação bimestral em todas as salas de aula, de maneira que fiquem claros os direitos, as expectativas e os objetivos de aprendizagem, correspondentes ao nível de ensino em que o aluno está matriculado e ao período cursado, para cada componente curricular;

XVI – acesso universal à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade;

XVII – gestão informatizada e transparente, com a publicação semestral de todos os dados da rede escolar, **inclusive de execução orçamentária e financeira**, exigidos pelo sistema padronizado de informações a ser fornecido pela União;

XVIII – funcionamento regular do **conselho escolar**;

XIX – **garantia de acesso físico à escola**, assegurada a vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência do educando e providos os meios de transportes para os alunos, tanto da zona urbana como rural, bem como a adequação arquitetônica da escola para a acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência.

XX – adoção de instrumentos, em nível de sistema, para a **promoção da busca ativa de crianças, pré-adolescentes e adolescentes fora da escola**, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância e à juventude.

XXI – funcionamento regular dos **conselhos de acompanhamento e controle social** previstos na legislação educacional e correlata, com garantia dos recursos necessários para a efetividade de sua atuação.

1. Também poderia ser utilizado com proveito na Auditoria Operacional ora proposta o diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas Mineiro sobre a realidade municipal, que consiste nas respostas ao questionário para formação do **IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal** de 2015 que foram enviados a todos os Municípios mineiros, cujo prazo para resposta findou-se em 14/03/2016[[43]](#footnote-43).
2. Portanto, espera-se, com a Auditoria Operacional ora proposta, que o Tribunal de Contas dê o primeiro passo - de muitos que virão - na efetiva fiscalização do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, tema de extrema relevância para o desenvolvimento humano e do País.

**REQUERIMENTOS**

1. Em face de todo o exposto, **requer o Ministério Público de Contas**:
   1. que seja determinado aos Municípios que apresentaram IDEB abaixo da média a buscarem a **colaboração federativa** de que trata a estratégia 7.6 do Plano Nacional de Educação: *“associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional”*, bem como o art. 75 da LDB;
   2. que seja realizada **auditoria operacional** nos quatro municípios representativos que apresentam situação mais crítica, quais sejam, Jampruca e Manga, que tiveram nota no IDEB inferior a 4 (3,4 e 3,7, respectivamente) e Santana do Pirapama e Ubá, em que se verificou IDEB inferior à média nacional (em 2013: 4,8 para os dois) **e** regressivo nos dois últimos biênios avaliativos para as séries iniciais do ensino fundamental, a fim de identificar os problemas na gestão dos recursos – financeiros e humanos – necessários à concretização do direito fundamental à educação de forma mais eficiente e propor medidas saneadoras, no pressuposto de que estes Municípios tendem a apresentar graves deficiências na gestão pública.
2. Pede deferimento.

Belo Horizonte, 25 de maio de 2016.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas

1. Notadamente nas estratégias 20.6 e seguintes abaixo transcritas:

   “20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

   20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

   20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

   20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

   20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;” [↑](#footnote-ref-1)
2. Livro disponível no seguinte endereço: <http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A8250844492015085032EF05E63>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Livro disponível no seguinte endereço: <http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A8250844492015085032EF05E63>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Informações disponíveis no site do INEP: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>. Acesso em 22 fev. 2016. [↑](#footnote-ref-4)
5. Inspirado na reportagem publicada no Estadão: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,ensino-piora-em-294-municipios-do-pais-desde-2009,1743008> em 13/08/2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. Editada em observância à **Resolução n. 04/2009**, que institui o Projeto de Otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais, nos seguintes termos:

   O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de sua competência institucional e tendo em vista o disposto no inciso XXIX do art. 3º da Lei Complementar n.º 102 de 17 de janeiro de 2008 e no inciso XXIX do art. 3º da Resolução n.º 12 de 17 de dezembro de 2008;

   Considerando a Estratégia de Aprimoramento do Controle Externo cujas ações se encontram em andamento no Tribunal; Considerando a observância dos princípios informadores da administração pública, em especial o da eficiência, e o direito individual da celeridade processual que assegurou a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam sua rápida tramitação;

   Considerando a necessidade de ação concentrada, temporária e racional, visando acelerar a instrução processual por meio da otimização da análise, de modo a enfrentar a dispersão dos esforços empreendidos pelo Tribunal de Contas no exercício de suas competências; Considerando a necessidade da ação integrada e célere de todos os setores envolvidos com os processos de contas anuais em tramitação, RESOLVE:

   Art. 1º O Presidente do Tribunal de Contas estabelecerá, por meio de portarias ou ordens de serviço, as diretrizes e os procedimentos necessários à otimização da análise e instrução das prestações de contas anuais.

   Parágrafo único. Para a operacionalização das medidas determinadas, poderão ser constituídos grupos e comissões de trabalho para realização de mutirões envolvendo servidores de todas as Unidades do Tribunal.

   Art. 2º Poderão ser convocadas sessões extraordinárias para a apreciação dos processos de prestações de contas anuais, objeto desta Resolução, admitindo-se votação em bloco.

   Art. 3º Fica estabelecido o prazo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta Resolução, para a implementação das ações necessárias à consecução deste Projeto.

   Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Sala das Sessões Governador Milton Campos, 27 de maio de 2009. [↑](#footnote-ref-6)
7. Legenda: A = Aprovação das contas; R = Rejeição das contas. As rejeições por não atendimento do índice constitucional com educação estão marcadas em vermelho. As rejeições marcadas de laranja possuem outros motivos que não a educação e estão explicitadas na nota de rodapé correspondente. [↑](#footnote-ref-7)
8. Rejeição por irregularidades no RPPS. [↑](#footnote-ref-8)
9. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da saúde. [↑](#footnote-ref-9)
10. Rejeição por ofensa ao art.167, inc. II da CR/88 e art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-10)
11. Rejeição por ofensa ao art.167, inc. II da CR/88 e art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-11)
12. Rejeição por ofensa ao art.167, inc. II da CR/88 e art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-12)
13. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da saúde. [↑](#footnote-ref-13)
14. Rejeição por ofensa ao art. 29-A, CR/88 (repasse à Câmara). [↑](#footnote-ref-14)
15. Rejeição por ofensa aos arts. 19 e 20 da LRF (despesa com pessoal). [↑](#footnote-ref-15)
16. Rejeição por ofensa ao art.167, inc. V da CR/88 e art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-16)
17. Parecer prévio ainda não emitido pelo Tribunal de Contas. [↑](#footnote-ref-17)
18. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da saúde. [↑](#footnote-ref-18)
19. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da saúde. [↑](#footnote-ref-19)
20. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da saúde. [↑](#footnote-ref-20)
21. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da saúde. [↑](#footnote-ref-21)
22. Rejeição por ofensa ao art.167, inc. V da CR/88 e art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-22)
23. Rejeição por ofensa ao art.167, inc. V da CR/88 e art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-23)
24. Rejeição por ofensa art. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-24)
25. Sobrestamento do parecer prévio em ação anulatória, após rejeição por não atendimento do índice constitucional da educação. [↑](#footnote-ref-25)
26. Rejeição por irregularidades no RPPS. [↑](#footnote-ref-26)
27. Parecer prévio ainda não emitido pelo Tribunal de Contas. [↑](#footnote-ref-27)
28. Rejeição por ofensa art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-28)
29. Rejeição por ofensa ao art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-29)
30. Rejeição por ofensa ao art.167, inc.II e V e art.42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-30)
31. Rejeição por ofensa ao art. 167, inc. V da CR/88 e art. 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-31)
32. Rejeição por irregularidades no RPPS. [↑](#footnote-ref-32)
33. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da saúde. [↑](#footnote-ref-33)
34. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da educação, além do índice da saúde e ofensa ao art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-34)
35. Rejeição por não atendimento do índice constitucional da educação, além do índice da saúde e ofensa ao art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. [↑](#footnote-ref-35)
36. Rejeição por ofensa ao art. 25 da LC 141/12. [↑](#footnote-ref-36)
37. Rejeição por ofensa aos arts. 19 e 20 da LRF (despesa com pessoal). [↑](#footnote-ref-37)
38. Rejeição por irregularidades no RPPS. [↑](#footnote-ref-38)
39. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/900021/noticias/boa-educacao-nem-sempre-exige-mais-dinheiro>. [↑](#footnote-ref-39)
40. <http://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protecao-cf>. [↑](#footnote-ref-40)
41. <http://pne.mec.gov.br/component/content/article?id=493:mec-e-tribunais-de-contas-fiscalizarao-cumprimento-das-metas-em-educacao> [↑](#footnote-ref-41)
42. Substitutivo apresentado em 01/03/2016, pelo Relator, Dep. Bacelar (PTN-BA). Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 07 março 2016. [↑](#footnote-ref-42)
43. <http://www.tce.mg.gov.br/Prorrogacao-de-prazo-para-preenchimento-dos-questionarios-do-IEGM-.html/Noticia/1111621731>. [↑](#footnote-ref-43)