



**Processo nº 034297-0200/19-0**

**Órgão: Executivo Municipal de Gravataí**

**Administrador<sup>1</sup>: Marco Aurelio Soares Alba (Prefeito Municipal)**

**Procuradores<sup>2</sup>: Ana Paula Mella Vicari, OAB/RS n. 87433**

**Darcio Franco Lima Junior, OAB/RS n. 46260**

**Lívia Candido Balus, OAB/RS n. 119650**

**Stephanie Schuh Assmann, OAB/RS n. 95061**

**Aloísio Zimmer Júnior, OAB/RS n. 42306**

**Giovana Ongaratto Gil, OAB/RS n. 70590**

**Mauricio Andorffy de Souza, OAB/RS n. 109590**

**IT - Análise de Esclarecimentos**

**Processo de Inspeção Especial - Executivo/2019**

Senhora Coordenadora:

Trata-se de Processo de Inspeção Especial inaugurado por Relatório confeccionado pelo Serviço de Auditoria da Região de Porto Alegre – I (peça 2759394), em que foram identificadas possíveis irregularidades referentes à Área da Educação no Município de Gravataí.

À peça 2824363, o Senhor Conselheiro Relator determinou a intimação do gestor para apresentação de esclarecimentos, os quais foram ofertados à peça 3717229, acompanhados de documento (peça 3717208<sup>3</sup>).

<sup>1</sup> Consulta aos Sistemas Corporativos, RES1310, em 23-08-2021.

<sup>2</sup> Peça 3717230.

<sup>3</sup> Planilha com lista de Municípios e contratos sobre a Área da Educação.



## Das Irregularidades

**2.1.1 - Desvio da finalidade do serviço contratado. O Contrato de Compra e Venda 001/2019 (peça 2759385) - aquisição de material didático para escolas da rede municipal - é uma renovação de contrato com a Editora Positivo que se iniciou em dezembro de 2013 (peça 2759386). Conforme apostilamento em agosto de 2019, a contratada atualmente denomina-se Editora Aprende Brasil (peça 2759387). Em decorrência de falha apontada no exercício 2018 (Processo de Contas n. 001205- 0200/18-0), o tema foi novamente auditado em 2019. A análise atual demonstrou que o objeto do contrato 001/2019 (melhoramento do rendimento escolar) não foi cumprido, em que pese o elevado valor investido desde janeiro de 2014. Dessa forma, a consequência direta da adoção de material didático que não resulta em melhoria do desempenho dos alunos é gasto sem finalidade pública. Recomenda-se ao gestor que encerre o contrato com a editora Aprende Brasil, convenie com o MEC para adotar os livros didáticos do Governo Federal, a exemplo das escolas estaduais do Município, e direcione os recursos para outras áreas da educação municipal (pp. 03/07 da peça 2759394).**

Em esclarecimentos apresentados às pp. 02/04 da peça 3717229, o gestor menciona que não é razoável considerar “desvio de finalidade do serviço contratado” o fato de, supostamente, a adoção do material didático não resultar em melhoria do desempenho dos alunos.

Sobre as razões para referida contratação, refere que a opção pela adoção de sistema privado, diverso do disponibilizado pelo Governo Federal, foi pautada pelo intuito de tornar mais qualificado e equânime o conhecimento escolar repassado aos estudantes e aos professores de 1º a 5º ano de 51 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs); o Sistema tinha por proposta contribuir não apenas com o material didático em si, mas também com procedimentos de treinamento dos professores e de avaliação e revisão do desempenho escolar dos estudantes. Destaca que o material contém, por exemplo, conteúdo da história e da geografia do Estado do Rio Grande do Sul, assim como é adaptado ao projeto pedagógico próprio do Município de Gravataí/RS.



Assim, salienta que, não bastasse a completude dos livros didáticos disponibilizados, o Sistema APRENDE BRASIL possui robusto conjunto de apoio, composto por livros, apoio técnico profissional e material de inclusão.

Por fim, menciona que o sistema APRENDE BRASIL foi adquirido por 56 municípios gaúchos, conforme relatório extraído do sistema LICITA-CON do próprio TCE/RS (comprovante anexo). Além disso, arremata que: “Acaso o sistema APRENDE BRASIL não fosse eficaz, conforme a D. Auditoria indica em seus apontamentos, as gestões municipais não firmariam 92 contratos ao longo dos anos 2015-2021.”

### Exame.

Verifica-se que a matéria recebera atenção no Processo de Contas n. 001205- 0200/18-0, o qual, contudo, pende de decisão.

Cabe destacar, sobre o tema, que, evidentemente, a escolha pela melhor proposta pedagógica para a rede municipal está abarcada pela discricionariedade do Administrador Público. Ocorre que, no caso telado, há circunstâncias outras que atraem a legitimidade da crítica tecida pela Área Técnica, porquanto os valores pagos pelo município não resultaram em retornos relevantes para a Área da educação no município, bem como o fato de existir disponibilidade de materiais públicos gratuitos ofertados pelo Governo Federal.

Nesse sentido, acertada a análise ofertada pelo MPC no processo de contas referente ao exercício de 2018 (peça 2728233, Processo n. 001205- 0200/18-0):

Com efeito, havendo possibilidade de escolha entre método gratuito e outro que onera significativamente os cofres do Município, exige-se demonstração inconteste de que a via onerosa, ainda que ofereça outros recursos de aprendizado não disponíveis no programa do PNLD, apresenta resultados positivos a justificar os dispêndios. In casu, todavia, os dados colhidos aos autos indicam que a contratação do sistema de ensino não gerou resultados satisfatórios na melhoria da qualidade dos indicadores educacionais.

Nessa medida, embora não se esteja diante de “desvio de finalidade do serviço contratado”, o fato é que, na prática, a contratação não demons-



trou melhoria do desempenho dos alunos, razão que leva à sugestão de manutenção do apontamento.

**3.1.1 - Pesquisa junto aos professores da rede estadual de Gravataí acerca do corpo discente do município. Verificou-se que o fato de os alunos terminarem o ensino fundamental com deficiências no aprendizado faz com que os conteúdos não assimilados necessitam serem recapitulados durante o ensino médio, prejudicando a qualidade deste último. Neste sentido, sugere-se aos gestores a elaboração de um plano de ação visando combater as fragilidades identificadas (pp. 07/16 da peça 2759394).**

Esclarecimentos às pp. 05/06 da peça 3717229. O gestor afirma que, de fato, pode haver lacunas na educação pública, o que não é exclusividade do Município de Gravataí/RS. Nesse sentido, refere que “A rede pública de ensino é constantemente criticada, com razão, e se abre o diálogo para torná-la cada vez mais completa. A situação detalhadamente exposta no relatório de auditoria aqui analisado é de notório conhecimento, tanto da população de Gravataí quanto dos gestores do executivo municipal.”

Além disso, destaca que tais lacunas, longe de serem entendidas como insanáveis e definitivas, foram enfrentadas pelos técnicos e gestores do município, inclusive, “[...] pela busca por um método alternativo de aprendizagem, por meio da contratação do SISTEMA APRENDE BRASIL. Nesse sentido, faz-se impositivo reconhecer que avanços foram conquistados no desenvolvimento educacional dos estudantes de Ensino Fundamental.”

De outra parte, o gestor sustenta que “Não se pode deixar de levar em consideração de que muitas vezes os professores, descontentes com os mais diversos fatores, sobretudo as reformas providas, fazem avaliações negativas por diferentes razões.”

Ressalta, ao final, que a indicação realizada vai ao encontro do projeto pedagógico vigente, e certamente servirá de norte para a tomada de decisões da atual gestão municipal quando do planejamento de políticas públicas voltadas à educação.



### Exame.

Em que pesem as alegações ofertadas pela defesa, o diagnóstico aferido nas pesquisas conduzidas pela Área Técnica aponta para a necessidade de melhoramento das fragilidades identificadas, o que também é admitido pela defesa.

Nesse sentido, entende-se que a constatação apontada merece permanecer, com o devido acompanhamento em futuras auditorias.

**3.1.2 - Análise comparativa do IDEB, ANA e Taxa de distorção Idade/Série. Verificou-se a existência de indicadores negativos, sendo que a Educação de Gravataí se distancia das metas pactuadas com o Governo Federal. Os resultados educacionais demonstram a necessidade de adoção de medidas de correção de fluxo, tendo em conta a baixa taxa de aprovação e o elevado percentual de alunos em situação de distorção idade/série, bem com a adoção de medidas tendentes a qualificar o ciclo de alfabetização cujas deficiências foram exteriorizadas nos resultados do ANA 2014 e da Prova Brasil 2017 – anos iniciais (pp. 16/26 da peça 2759394).**

O gestor apresentou esclarecimento às pp. 06/14 da peça 3717229.

Sustenta que, não obstante as razões apresentadas pela Área Técnica, é possível verificar “[...] que houve uma CRESCENTE MELHORA NA APRENDIZAGEM dos estudantes da rede municipal entre os anos de 2015 e 2017, ainda que, pelas razões já referidas, tais índices não impliquem diretamente no atendimento das metas estipuladas pelo Governo Federal.” Credita esse desenvolvimento ao trabalho dos servidores e gestores do município de Gravataí/RS.

Argumenta também o administrador que o município de Gravataí/RS tem melhor desempenho que seus pares da região metropolitana, notadamente em Língua Portuguesa e Matemática. Inclusive, conforme a defesa, um dos diferenciais educacionais entre os municípios analisados é o material didático uti-



lizado, já que, enquanto os municípios de Alvorada/RS, Cachoeirinha/RS e Viamão/RS utilizam os livros distribuídos pelo Governo Federal, Gravataí/RS contratou empresa privada para a distribuição de amplo material de ensino na rede pública municipal.

Então, conforme afirmado pelo gestor: "[...] em que pese o Município de Gravataí/RS não tenha atingido na totalidade as metas impostas pelo Governo Federal, a educação pública municipal apresentou profundos avanços estatísticos."

Especificamente quanto ao tópico da alfabetização dos estudantes dos anos iniciais, focalização da ANA, refere a defesa que o município não apenas avançou fortemente desde 2014, como também se destaca positivamente se a opção comparativa tomar por base o critério geográfico. Não obstante, reconhece que os apontamentos realizados pela Equipe de Auditoria servem de alerta, devendo gerar um fator de atenção para as futuras decisões envolvendo os investimentos e o planejamento de trabalhos direcionados ao ensino público municipal.

Respeitante ao fato de o município de Gravataí ter taxa de distorção de idade/série acima da média do grupo de municípios selecionados pela Equipe, a defesa refere que "Há de se ponderar que um melhor método de ensino, atrelado ao aumento da exigência nas provas e exames acarretaria, num primeiro momento, em maiores repetições daqueles alunos que não se dedicavam na escola. A intenção, contudo, é reduzir no médio e longo prazo o índice de repetições de alunos da rede de ensino municipal."

Nesse sentido, aduz que seria apropriada a criação de um grupo de trabalho para que sejam identificadas possíveis causas para a relativamente elevada taxa de distorção e, com isso, ser possível viabilizar o planejamento e a execução de medidas com o objetivo de adequar um maior número de estudantes à idade esperada para o seu nível escolar.

Exame.



Percebe-se que, não obstante algum questionamento sobre a forma de aferição da qualidade educacional por intermédio de índices oficiais, a própria defesa admite a necessidade de melhoramentos na Rede de Educação do município, aproveitando-se dos alertas destacados pela Área Técnica desta Corte de Contas no que tange aos investimentos e ao planejamento de trabalhos direcionados ao ensino público municipal.

De qualquer forma, restou identificado que o Município de Gravataí/RS não atingiu, na totalidade, as metas impostas pelo Governo Federal.

Por outro lado, como já analisado anteriormente, a contratação de editora privada por parte do município, ao contrário do que alega a defesa, não resultou em retornos relevantes para a Área da educação, o que corrobora as críticas tecidas pela Área Técnica.

Dessa forma, identificados pontos frágeis na condução do ensino no âmbito municipal, sugere-se a permanência da falha e acompanhamento das medidas por parte da administração municipal na Área da Educação.

Por fim, sugere-se que seja dada ciência ao administrador atual do município sobre os fatos tratados neste expediente, para adoção de medidas cabíveis.

Maicon Crestani  
Auditor Público Externo