



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Processo nº: 32.417/15-e

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF

Assunto: Auditoria Operacional

Órgão Técnico: Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG

MP: Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA

Sessão: Pauta nº 39, S.O. nº 4960 de 13.6.2017

Publicação: DODF nº 110, de 9.6.2017, pág. 14

Ementa: Auditoria Operacional realizada, em harmonia com o PGA 2015, com o objetivo de avaliar aspectos relacionados à implantação do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Distrital de Educação (PDE) no Distrito Federal.

Remessa do Relatório Prévio à jurisdicionada para conhecimento e manifestação (Despacho Singular nº 61/2017-GCPM). Remessa de documentos.

Elaboração do Relatório Final de Auditoria.

PARECERES CONVERGENTES, com adendo do **Parquet** especializado.

A Instrução, após relacionar as inconsistências identificadas na implantação do Plano Distrital de Educação, manifesta-se pela improcedência dos esclarecimentos apresentados e propõe que o Tribunal determine a elaboração de plano de ação para a correção das falhas apuradas.

O Ministério Público aquiesce a proposta do Corpo Técnico, com o adendo de que a Corte recomende à Secretaria de Estado de Educação a adoção do Relatório Final de Auditoria como diretriz para a sua atuação no alcance das metas previstas no PDE.

VOTO de acordo com os Pareceres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada, em harmonia com o PGA 2015, com objetivo de avaliar os aspectos da implantação do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Distrital de Educação (PDE) no Distrito Federal¹.

2. Para orientar os trabalhos, foram definidas as seguintes questões:

1ª Questão: O GDF promoveu ações adequadas e eficazes para a consecução em 2016 das metas de universalização do acesso à pré-escola, aumento da oferta de educação infantil em creches e ampliação do ensino em tempo integral, conforme preconizado pelo PDE?

2ª Questão: Qual é o atual nível de implementação do PDE em relação às metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11 e 20?

3. A fim de uma correta compreensão da matéria, importa conhecer as 21 (vinte e uma) metas do Plano Distrital de Educação – PDE, que apresentam diretrizes e prazos a serem alcançados no decorrer de 10 (dez) anos, além de um diagnóstico para cada meta:

“METAS DO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO	
1	<i>Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral.</i>
2	<i>Garantir o acesso universal, assegurando a permanência e a aprendizagem dos estudantes a partir dos 6 anos de idade, ao ensino fundamental de 9 anos, assegurando, também, a conclusão dessa etapa até os 14 anos de idade até o último ano de vigência deste Plano.</i>
3	<i>Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 100%, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem.</i>

¹ Os resultados dos trabalhos subsidiaram a elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo, exercício de 2015



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

- Universalizar o atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, dislexia, discalculia, disortografia, disgrafia, dislalia, transtorno de conduta,*
- 4 *distúrbio do processamento auditivo central – DPA(C) ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas.*
- 5 *Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.*
- Oferecer educação em tempo integral em no mínimo 60% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 33% dos estudantes da educação básica, por meio da ampliação de no mínimo 10% ao ano da matrícula de educação integral nas unidades escolares já ofertantes, até o último ano de vigência deste Plano.*
- 6
- 7 *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 médias do IDEB para o Distrito Federal, em todas as anos de vigência deste Plano, dando uniformidade aos processos de avaliação das escolas.*
- 8 *Garantir a educação básica a toda a população camponesa do Distrito Federal, em escolas do campo, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudos, no último ano de vigência deste Plano, com prioridade em áreas de maior vulnerabilidade social, incluindo população de baixa renda, negros, indígenas e ciganos, declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, conforme Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002, que institui as diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo.*
- 9 *Constituir na rede pública de ensino condições para que 75% das matrículas de educação de jovens, adultos e idosos sejam ofertadas aos trabalhadores, na forma integrada à educação profissional, nas etapas de ensino fundamental (1º e 2º segmentos) e médio (3º segmento) em relação à demanda social, sendo 25% a cada três anos no período de vigência deste Plano.*
- 10 *Garantir, na rede pública de ensino do Distrito Federal, a oferta de escolarização às pessoas jovens, adultas e idosas em cumprimento de pena judicial de privação de liberdade no sistema prisional do Distrito Federal, de modo que, até o último ano de vigência deste Plano, no mínimo 50% dessa população esteja atendida em um dos segmentos da educação de jovens, adultos e idosos – EJA/IT na forma integrada à educação profissional.*
- 11 *Triplidar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta em pelo menos 75% da expansão na rede pública, priorizando a educação integrada ao ensino médio.*
- 12 *Elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 65%, ampliando a participação da oferta federal e a participação na oferta pública distrital de forma a aumentar 1% da taxa bruta ao ano até o último ano de vigência deste Plano.*
- 13 *Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior do Distrito Federal para 75%, sendo, do total, no mínimo 35% doutores.*
- 14 *Elevar, gradualmente, o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação de 2.200 mestres e 950 doutores por ano.*
- 15 *Garantir, em regime de colaboração com a União, no prazo de um ano da publicação deste Plano, a política distrital de formação dos profissionais da educação de que trata o art. 61, I, II e III, da LDB, assegurando formação adequada a todos no prazo de vigência deste Plano.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

- Formar, até o último ano de vigência deste Plano, a totalidade dos profissionais de educação que atuam na educação básica pública em cursos de especialização, 33% em cursos de mestrado stricto sensu e 3% em cursos de doutorado, nas respectivas áreas de atuação profissional; e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, as demandas e as contextualizações do sistema de ensino do Distrito Federal.*
- 16
- 17 *Valorizar os profissionais da educação da rede pública de educação básica ativos e aposentados, de forma a equiparar seu vencimento básico, no mínimo, à média da remuneração das demais carreiras de servidores públicos do Distrito Federal com nível de escolaridade equivalente, até o quarto ano de vigência deste Plano.*
- 18 *Adequar, no prazo de 2 anos, os planos de carreira dos profissionais da educação do Distrito Federal, mediante os compromissos assumidos neste Plano, bem como nas referências nacionais para os planos de carreira dos profissionais da educação básica pública.*
- 19 *Até um ano após a publicação deste Plano, adequar a ele a Lei de Gestão Democrática e elaborar leis do sistema distrital de educação e de responsabilidade educacional, em consonância com as orientações nacionais.*
- 20 *Ampliar o investimento público em educação pública de forma a duplicar o atual percentual de investimento em relação ao Produto Interno Bruto – PIB do Distrito Federal, assegurando ampliação gradual de 3,23% para 6,12% (recursos do FCDF incluídos) até o fim deste Plano, tendo, ainda, como referência para o financiamento da educação o investimento per capita em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino com base no Custo Aluno Qualidade Inicial, a ser definido em função da realidade social.*
- 21 *Garantir, já no primeiro ano de vigência deste Plano, 100% do atendimento escolar para todos os adolescentes que cumprem medida socioeducativa e internação cautelar, em consonância com os princípios dos direitos humanos e com qualidade pedagógica.”*

4. Os planos (PNE e PDE), além de balizarem as ações educacionais no âmbito federal, distrital, estadual e municipal, também deverão servir de referência para a formulação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais da União, dos Estados, do **Distrito Federal** e dos Municípios, de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as correspondentes diretrizes, metas e estratégias e a viabilizar a respectiva execução plena.

5. Realizada a ação fiscalizatória, autorizei a remessa de cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria (e-doc 73BC1AFC-e) ao gestor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF para conhecimento e manifestação (Despacho Singular nº 61/2017-GCPM, e-doc 77943E9B-e, de 7.2.2017).

6. Devidamente comunicado (e-doc 95D3B4CD-e), o responsável apresentou suas considerações por meio do Ofício nº 253/2017-GAB/SEEDF (e-doc 92BD5E03-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTÓRIO

7. A Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos, por meio da Informação nº 01/2017-DIAUP/SEMAG (e-doc 83EC3761-e), de 31.3.2017, apresenta o **Relatório Final** de Auditoria (e-doc F3672EDF-e), com o seguinte teor:

“4. RESULTADOS DA AUDITORIA

4.1. Questão de Auditoria – Ações promovidas pelo GDF para realizar as Metas 1 e 6 do PDE

O GDF promoveu ações adequadas e eficazes para a consecução, em 2016, das metas de universalização do acesso à pré-escola, aumento da oferta de educação infantil em creches e ampliação do ensino em tempo integral, conforme preconizado pelo PDE?

Resposta à questão de auditoria

As ações do GDF foram ineficazes e inadequadas para alcançar a universalização da pré-escola, bem como não levaram à ampliação preconizada no PDE para a oferta de educação infantil em creches e para o ensino em tempo integral.

4.1.1. Achado 1.1 - Educação infantil

A ampliação do número de unidades escolares da educação infantil pela SEDF, em 2016, foi insignificante ante às metas do PDE.

4.1.1.1. Critério

42. Ampliar a rede pública de ensino para proporcionar o atendimento de crianças de 4 e 5 anos, de modo a garantir a universalização do acesso à pré-escola em 2016 (Meta 1 do PDE); e incrementar, em no mínimo 5% da população com idade entre 0 e 3 anos, o atendimento às crianças dessa faixa etária de 2015 para 2016 (Meta 1 do PDE).

4.1.1.2. Análises e Evidências

43. As ações de construção e/ou de ampliação de escolas resultaram em um aumento do atendimento, de 2015 para 2016, de apenas 482 alunos, sendo 254 na pré-escola e 228 para creches. Esse aumento deve-se à ampliação da EC Café Sem Troco em 2015 e à colocação em operação, em 2016, de 3 novos CEPIs (Ararauna, Gavião e Jacarandá), cujas obras foram iniciadas em 2013 e recebidas em 2014.

44. Também de acordo com informações prestadas pela SEDF,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

outros dezessete CEPIs tiveram obras iniciadas em 2013 e 2014, mas ainda não estavam operando. Destes, sete estavam com as obras paralisadas, três estavam em processo de distrato do contrato, um teve o contrato de construção rescindido e quatro estavam com as obras em andamento normal. Dois CEPIs, embora tenham sido concluídos, não entraram em operação por depender de obras da CAESB. Outros dois CEPIs foram iniciados em 2015, mas ainda não haviam entrado em operação.

45. O quadro abaixo mostra o status das obras dos CEPIs que não haviam entrado em operação em 13.05.2016:

CEPI	INÍCIO	STATUS	% Executado
Rosa-do-cerrado	27/12/2013	Depende de empenho da manutenção e de serviços da CAESB.	99,00%
Perdiz	30/08/2013	Conclusão prevista para 30/03/2016	99,00%
Cutia	11/06/2014	Obra pronta. Depende de extensão de rede da CAESB.	99,00%
Flamboyant	20/02/2014	Conclusão prevista para 30/07/2016	50,00%
Bem-te-vi	11/06/2014	Paralisada	15,00%
Capim Estrela	25/06/2014	Conclusão prevista para 15/04/2016	95,00%
Periquito	11/06/2014	Paralisada	58,00%
Azulão	11/06/2014	Em Distrato Contrato	14,45%
Cajuzinho	11/06/2014	Em Distrato Contrato	11,00%
Araçá-mirim	11/06/2014	Conclusão prevista para 30/04/2016	65,00%
Mandacaru	01/07/2014	Paralisada	20,00%
Algodão-do-cerrado	11/06/2014	Em Distrato Contrato	15,00%
Papaia	13/05/2014	Contrato rescindido	3,00%
Raposa-do-cerrado	11/06/2014	Paralisada	0,00%
Araticum	31/01/2014	Paralisada	0,00%
Capivara	31/01/2014	Paralisada	0,00%
Pardal	31/01/2014	Paralisada	0,00%
Não informado	17/08/2015	Conclusão prevista para 13/05/2016	91,14%
Não informado	17/08/2015	Conclusão prevista para 30/08/2016	15,00%

Fonte: Ofício nº 60/2016 COINF, de 30.05.2016.

46. Cumpre noticiar que 14 CEPIs já haviam entrado em operação em 2015, fruto de iniciativa de anos anteriores, buscando minimizar a grande carência do ensino infantil no DF, com reflexo na meta de universalização da pré-escola. Relevante notar que essas unidades escolares são construídas com recursos do Governo Federal, por meio do Programa Proinfância do FNDE.

47. Registre-se, por fim, que em 2016, um total de 42 CEPIs estavam em operação.

48. Entretanto, a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, impõe às famílias o dever de matricular as crianças na Educação Básica a partir dos 4 anos de idade, o que imputa ao Estado a obrigação de ofertar, também, a Educação Infantil na pré-escola às crianças na faixa etária de 4 e 5 anos.

49. As crianças de 4 anos devem cursar o 1º Período da Educação Infantil. Já as de 5 anos, o 2º Período da Educação Infantil.

50. Em 2016, a SEDF não conseguiu ofertar pré-escola para **6.724** crianças de 4 e 5 anos, que manifestaram a intenção de estudar na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

rede pública de ensino tanto por meio do sistema Telematrícula (telefone 156, opção 2), quanto por intermédio das UNIPLATs de cada CRE, conforme descreve o quadro a seguir:

Ano da Educação Infantil	Demanda Manifesta em 2016		
	Total de Pedidos	Matriculados	Não Matriculados
1º Período	24.822	20.198	4.624
2º Período	26.965	24.865	2.100
Total	51.787	45.063	6.724

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas e Módulo Matrícula do IEducar.

51. Considerando a capacidade média das salas das escolas do DF para essa etapa, seria necessária a construção de pelo menos 280 novas salas de aula (com 24 alunos) para atender apenas à demanda já manifesta em 2016 e não atendida.

52. A SEDF e as CREs informaram que não realizam nenhum processo de busca ativa por crianças com idade compatível com a pré-escola. Por essa razão, entende-se que o deficit da oferta seja ainda maior que o apresentado na tabela anterior.

53. No fluxo escolar regular, as crianças que estudam no 1º Período da pré-escola, no ano seguinte, passam para o 2º Período da pré-escola. No ano subsequente, são promovidas para o 1º Ano do ensino fundamental. O 1º ano do ensino fundamental já está universalizado há alguns anos. A partir dos dados dos censos escolares de 2012 a 2015, tem-se uma média anual de 28.216 alunos matriculados nessa etapa de ensino na rede pública. Pode-se utilizar essa oferta como estimativa da demanda real para cada um dos dois períodos da pré-escola.

54. Considerando essa média anual de alunos matriculados no 1º ano do ensino fundamental e cotejando-se com a oferta de pré-escola em 2016, pode-se estimar o deficit real da oferta na pré-escola em 2016, conforme o quadro a seguir.

Ano da Educação Infantil	Estimativa da demanda real à pré-escola	Oferta da pré-escola em 2016	Estimativa do deficit real da oferta da pré-escola
1º Período	28.216	20.198	8.018
2º Período	28.216	24.865	3.351
Total	56.432	45.063	11.369

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas e censos escolares de 2012 a 2015.

Em 2016, 6.724 crianças com idade entre 4 e 5 anos demandaram acesso à pré-escola na rede pública e não foram atendidas.

55. Desse modo, para fazer frente ao dever do Estado de prover Educação Básica à população a partir dos 4 anos de idade, a SEDF deveria ter aumentado expressivamente o número de instituições de ensino que ofertam a Educação Infantil na pré-escola.

56. No caso das creches, cumpre esclarecer que, segundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

estabelecido no PDE, o gestor deve ampliar, anualmente, o atendimento da Educação Infantil aos alunos com 0 a 3 anos, em no mínimo 5% da população dessa faixa etária. Se esse incremento for constante ao longo de todos os anos de vigência do PDE, o DF se aproximará da meta de atender a 60% da citada população ao final daquele Plano.

57. Os dados populacionais do DF, fornecidos pela SEDF referentes a 2015, permitem quantificar os 5% de aumento anual na oferta para as crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, conforme quadro a seguir.

Etapa Escolar	Parâmetro Demográfico		
	Faixa Etária	População	5%
Berçário 1	De 4 (quatro) a 11 (onze) meses completos ou a completar até 31/03/2016	47.897	2.395
Berçário 2	De 12 (doze) a 23 (vinte e três) meses completos ou a completar até 31/03/2016	47.945	2.397
Maternal 1	2 (dois) anos completos ou a completar até 31/03/2016	48.037	2.402
Maternal 2	3 (três) anos completos ou a completar até 31/03/2016	48.032	2.402
Total		191.911	9.596

Fonte: SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE.

58. Somando-se a oferta em 2015 para essa faixa etária, segundo informações colhidas no questionário aplicado às escolas, com os incrementos obtidos a partir dos dados populacionais do DF, tem-se a dimensão do atendimento preconizado pelo PDE para creches em 2016. O quadro a seguir apresenta essa informação em contraste com a efetiva oferta nesse exercício:

Ano da Educação Infantil	Oferta 2015 ¹	Oferta 2016 ²	Oferta preconizada pelo PDE em 2016 ³
Berçário 1	476	487	2.871
Berçário 2	1.196	1.149	3.593
Maternal 1	3.604	3.989	6.006
Maternal 2	4.601	5.853	7.003
Total	9.877	11.478	19.473

Fonte: ¹ Questionários aplicados às escolas; ² Módulos Matrícula e Escola do IEducador; ³ SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE²

59. Verifica-se no quadro acima que, de 2015 para 2016, a oferta educacional para as crianças com idade entre 0 e 3 anos aumentou em 1.601 alunos, muito inferior à meta de aumento na oferta em 9.596 alunos prevista no PDE. Assim, constata-se que o DF ficou muito distante de cumprir a meta do PDE para 2016 para as crianças nessa faixa etária, pois a oferta real é inferior em 7.995 alunos.

Em 2016, a oferta educacional da SEDF para as crianças com



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

60. Corroborando a necessidade de incrementar anualmente a oferta de ensino em creches, em no mínimo 5% da população com idade entre 0 e 3 anos, conforme preconizado no PDE, apresentamos o resultado do atendimento da demanda manifesta para as creches em 2016:

Demanda de vagas para crianças de 0 a 3 anos em 2016		
Ano da Educação Infantil	Não atendida	Atendida
Berçário I	1.471	487
Berçário II	5.730	1.149
Maternal I	7.756	3.989
Maternal II	8.950	5.853
Total	23.907	11.478

Fonte: Módulos Matrícula e Escola do IEducar.

61. Estima-se que uma divulgação maior da oferta educacional para os anos iniciais da Educação Infantil, ou a mera disponibilização dessa oferta no sistema de Telematrícula, estimularia ainda mais a demanda manifesta por creches, o que aumentaria o percentual de não atendimento das crianças com idade entre 0 e 3 anos.

4.1.1.3. Causas

62. Como causa da insuficiente ampliação da oferta, pode-se apontar que o investimento na expansão da rede pública foi incompatível com o aumento de serviços exigido pela legislação para a educação infantil (LDB, art. 77, § 1º). Contribui, ainda, para o deficit da oferta educacional a diminuição da captação de recursos federais para construção de novas unidades de educação infantil (CEPIs), conforme exposto no parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

4.1.1.4. Efeitos

63. Por efeitos, tem-se que mais de 6.700 crianças com idade de 4 e 5 anos tiveram negado o direito fundamental de acesso à educação em pré-escola e quase 24.000 na faixa etária de 0 a 3 anos tiveram negado o acesso a creche, causando um prejuízo irreparável na parcela mais carente da população.

4.1.1.5. Proposição

64. Sugere-se determinar ao Senhor Governador do Distrito Federal, com auxílio da SEDF, apresentar ao TCDF plano de ação que contemple as medidas tendentes a garantir o direito fundamental de acesso à Educação Infantil na pré-escola a todas as crianças de 4 a 5 anos de idade, observando, ainda, a carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional, conforme o art. 31, inciso II, da LDB, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada e indicando:

- a) medidas a serem adotadas para o seu cumprimento;*
- b) data final prevista para a total implantação de cada medida;*
- c) cronograma com metas trimestrais, se a data final for posterior a 180 dias; e*
- d) nome, cargo, telefone e e-mail do(s) servidor(es) responsável(eis) por prestar(em) as informações ao Tribunal, durante o monitoramento.*

65. Sugere-se, ainda, determinar ao Senhor Governador do Distrito Federal, com auxílio da SEDF, apresentar ao TCDF plano de ação que contemple as medidas tendentes a ampliar e garantir o acesso à Educação Infantil em creches para as crianças com idade entre 0 e 3 anos, de acordo com as metas do PDE, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada e indicando:

- a) medidas a serem adotadas para o seu cumprimento;*
- b) data final prevista para a total implantação de cada medida;*
- c) cronograma com metas trimestrais, se a data final for posterior a 180 dias; e*
- d) nome, cargo, telefone e e-mail do(s) servidor(es) responsável(eis) por prestar(em) as informações ao Tribunal, durante o monitoramento.*

4.1.1.6. Benefícios Esperados

66. A ampliação da cobertura da rede de ensino para as crianças com idade entre 0 e 5 anos melhora a capacidade de aprendizagem dos alunos atendidos nas etapas posteriores de educação, bem como facilita o acesso ao mercado de trabalho às mães trabalhadoras².

4.1.2. Achado 1.2 – Educação em tempo integral

A SEDF não garantiu a estrutura necessária para manutenção e ampliação da educação em tempo integral, preconizada no PDE.

4.1.2.1. Critério

67. Garantir as condições para ampliar em no mínimo 10% o atendimento em educação em tempo integral entre 2015 e 2016.

² <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Educacao-Infantil-periodo-integral-e-parcial-ferias.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

4.1.2.2. Análises e Evidências

68. A estratégia 6.1 da meta 6 do PDE preconiza a promoção, com o apoio da União, da oferta de educação básica pública integral e em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos alunos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 horas diárias durante todo o ano letivo.

69. Porém, segundo o questionário respondido pelas escolas, a educação em tempo integral, considerando toda a oferta da educação básica do DF, ao invés de ser ampliada em 10% como preconizado no PDE, reduziu-se em 8,20% entre 2015 e 2016. A etapa de ensino que apresentou maior redução nessa modalidade foi o 2º Período da Pré-escola, com queda de 25,59%, conforme apresenta o quadro a seguir:

Etapa Escolar		Oferta 2015	Oferta 2016	Previsão do PDE para 2016	Variação % 2016/2015
Educação Infantil	Berçário 1	476	489	524	2,73%
	Berçário 2	1.196	1.219	1.316	1,92%
	Maternal 1	3.604	3.931	3.964	9,07%
	Maternal 2	4.601	5.452	5.061	18,50%
	1º Período	3.594	3.570	3.953	-0,67%
	2º Período	4.275	3.181	4.703	-25,59%
Ensino Fundamental	1º Ano	1.705	1.585	1.876	-7,04%
	2º Ano	2.350	1.937	2.585	-17,57%
	3º Ano	4.608	3.988	5.069	-13,45%
	4º Ano	4.856	3.845	5.342	-20,82%
	5º Ano	5.983	4.944	6.581	-17,37%
	6º Ano	6.113	5.422	6.724	-11,30%
	7º Ano	3.664	3.881	4.030	5,92%
	8º Ano	2.698	2.281	2.968	-15,46%
	9º Ano	3.634	3.085	3.997	-15,11%
Ensino Médio	1ª Série	864	918	950	6,25%
	2ª Série	592	529	651	-10,64%
	3ª Série	471	496	518	5,31%
Total		55.284	50.753	60.812	-8,20%

Fonte: Repostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas.

70. Imperioso destacar que a maioria das escolas da rede pública do DF não tem estrutura física apropriada ou mesmo adaptada para a prática do ensino em tempo integral. Em geral, não existe refeitório para os alunos na escola e, em muitas delas, faltam espaços adequados para as atividades no contraturno. Segundo relatos coletados em entrevistas nas CREs, muitas escolas instituíram a educação em tempo integral com a promessa de que, a partir de 2014, as instalações físicas seriam incrementadas para atender ao preconizado nos programas de educação integral.

71. Com efeito, do diagnóstico constante do PDE, acerca da necessidade de adaptação das escolas existentes para a prestação do ensino em tempo integral, extrai-se o seguinte excerto:

“As escolas existentes ainda carecem de urgentes reformas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

*para dispor de melhores condições de aprendizagem aos estudantes e de trabalho aos educadores, **sobretudo na perspectiva da expansão da escola integral e de tempo integral.***

*No Distrito Federal, a quantidade atual de escolas está disposta no quadro 12 e, pelo menos 60% delas, além da metade das que serão construídas em atendimento às metas do PDE–DF, **deverão se preparar para atender aos alunos em tempo integral.***” (grifos nossos)

72. Constatou-se que, em 2015 e 2016, não foi realizada qualquer obra com o fito de adequar a estrutura física das escolas existentes para oferecer educação em tempo integral. As últimas iniciativas nesse sentido se deram em 2014 e se restringiram à construção de três quadras poliesportivas cobertas, dezoito coberturas de quadra-padrão FNDE (com recursos federais) e uma cobertura de quadra e estacionamento, bem como a construção do CEI 01 da Ceilândia.

Apesar de a maioria das escolas da rede pública do DF não ter estrutura física apropriada ou mesmo adaptada para a prática do ensino em tempo integral, não foi realizada qualquer obra com o fito de adequar a estrutura física das escolas existentes para oferecer educação em tempo integral em 2015 e em 2016.

73. Destaque-se que, no questionário respondido por 711 escolas, em espaço disponibilizado para a livre manifestação dos diretores, 64 apontaram deficiências nas estruturas das escolas, necessidade de reparos, reformas e ampliações ou mesmo demandaram a total reconstrução das edificações.

74. Por essas razões, e também pela obrigatoriedade de universalizar o acesso à pré-escola, várias escolas estão desistindo dos projetos de educação em tempo integral.

75. Nesse sentido, segundo informações coletadas em entrevistas nas CREs, em Brazlândia, a EC Bucanhão, a EC 05 e o CEI 02, que em 2015 atendiam alunos em educação em tempo integral, deixaram de fazê-lo em 2016 para atender à demanda por acesso à pré-escola apresentada este ano.

76. O mesmo aconteceu no CAIC Santa Paulina do Paranoá, no CEI 210 de Samambaia e no CEI 03 de São Sebastião, que passaram a atender os alunos em dois turnos de tempo parcial (matutino e vespertino), uma forma de aumentar a oferta de matrículas de alunos de 4 e 5 anos, em função da expansão insuficiente da rede.

77. Além disso, segundo as informações colhidas nas entrevistas nas CREs, onze instituições de ensino deixaram de atender alunos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

na educação em tempo integral, em 2016, por falta de espaço físico, estrutura física deficiente, ou por atrasos nos repasses do programa Mais Educação ocorridos a partir de 2015.

78. A EC 604 de Samambaia reduziu o atendimento em tempo integral de 90 alunos, em 2015, para 40 alunos, em 2016, pelos citados atrasos dos repasses do programa Mais Educação.

A oferta de educação em tempo integral, ao invés de aumentar em 10% de 2015 para 2016, como prevê o PDE, reduziu-se em 8,2% no período.

4.1.2.3. Causas

79. Como causa, tem-se que o investimento na manutenção e expansão do ensino em tempo integral na rede pública foi incompatível com o estabelecido na meta 6 do PDE.

80. Aponta-se, ainda, como causa, a priorização do acesso à educação dos alunos de 4 e 5 anos em dois turnos de cinco horas em detrimento à manutenção e à ampliação do ensino em tempo integral.

4.1.2.4. Efeitos

81. Por efeito da redução na cobertura dos serviços de educação em tempo integral, tem-se a piora na qualidade do ensino e a possibilidade de prejuízo econômico-social às famílias menos favorecidas com mãe trabalhadora³.

4.1.2.5. Proposição

82. Sugere-se determinar ao Senhor Governador do Distrito Federal, com auxílio da SEDF, apresentar ao TCDF plano de ação que contemple as medidas tendentes a garantir o cumprimento das metas do PDE para a educação em tempo integral, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada e indicando:

- a) medidas a serem adotadas para o seu cumprimento;*
- b) data final prevista para a total implantação de cada medida;*
- c) cronograma com metas trimestrais, se a data final for posterior a 180 dias;*
- d) nome, cargo, telefone e e-mail do(s) servidor(es) responsável(eis) por prestar(em) as informações ao Tribunal,*

³ <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Educação-Infantil-periodo-integral-e-parcial-férias.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

durante o monitoramento.

4.1.2.6. Benefícios Esperados

83. Espera-se, com a ampliação gradual da oferta de educação em tempo integral, a melhoria da qualidade da educação ofertada no DF.

4.1.3. Achado 1.3 – Salas de aula operando acima da capacidade

As salas de aula das unidades escolares que atendem o ensino infantil e os anos iniciais do ensino fundamental estão operando acima da capacidade.

4.1.3.1. Critério

84. As turmas devem observar os limites definidos nos Quadros Para Formação de Turmas (item 3.5 da Estratégia de Matrícula 2015).

4.1.3.2. Análises e Evidências

85. As Estratégias de Matrículas de 2015 e de 2016 estabelecem um máximo de alunos por sala de aula das escolas públicas, conforme a seguir: 24 para os 1º e 2º períodos da Educação Infantil; 26 para os 1º e 2º anos do Ensino Fundamental; 28 para o 3º ano do Ensino Fundamental e 30 para os 4º e 5º anos do Ensino Fundamental. Esses parâmetros valem tanto para as escolas que oferecem jornada em tempo integral, quanto para as que praticam jornada de cinco horas, em dois turnos. Todavia, os referidos números não se referem aos CEPIs e nem às creches conveniadas.

*86. Tomando como referência os limites definidos nas citadas Estratégias de Matrícula e as informações extraídas do sistema IEducator, detectou-se, em 2016, um excesso de **2.892** alunos em salas de aula do 1º e 2º períodos da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, distribuídos em um total de **1.358** turmas funcionando com lotação acima da capacidade prescrita. Esse fato representa agravamento da situação observada no ano anterior, quando a quantidade de alunos a mais nessas mesmas etapas de ensino era de **2.238**, distribuídos em **1.116** turmas com excedente de lotação. Cumpre ressaltar que, conforme mencionado, esses números não incluem os CEPIs e nem as creches conveniadas.*

87. O quadro, a seguir, apresenta tais informações detalhadas por ano de ensino:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

PRESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA DE MATRÍCULA				Oferta 2016				Oferta 2015			
FAIXA ETÁRIA	ETAPA	CURSO	Máximo de Alunos	Total de Turmas	Turmas com Mais Alunos que o prescrito	%	Alunos a Mais	Total de Turmas	Turmas com Mais Alunos que o prescrito	%	Alunos a Mais
Estudantes com 4 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016	1º Período	Educação Infantil	24	785	168	21%	308	612	104	17%	206
Estudantes com 5 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016	2º Período		24	1.072	259	24%	528	963	170	18%	263
Estudantes com 6 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016 a Estudantes com 10 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016	1º ANO	Ensino Fundamental Anos Iniciais	26	1.241	241	19%	461	1.285	192	15%	387
	2º ANO			1.285	212	16%	445	1.247	172	14%	342
	3º ANO		28	1.568	232	15%	551	1.554	209	13%	435
	4º ANO		30	1.300	101	8%	227	1.316	112	9%	265
	5º ANO			1.350	145	11%	372	1.377	157	11%	340
TOTAL				8.601	1.358	16%	2.892	8.354	1.116	13%	2.238

Fonte: Módulos Matrícula e Escola do Sistema IEducar.

88. Verifica-se, no quadro acima, que essa prática se apresentou mais ampla e disseminada, em 2016, nas turmas de pré-escola do 2º Período das escolas públicas, em relação ao observado em 2015. De fato, nas CREs de Taguatinga e Ceilândia encontraram-se turmas com 30 alunos.

89. Ressalte-se que, para os CEPIs, a SEDF promoveu alteração na Estratégia de Matrícula em 2016, passando a admitir o número máximo de alunos 25% maior que o preconizado pelo FNDE, nas turmas de Maternal 1 e 2, bem como nas turmas de pré-escola (1º e 2º Período).

90. Além disso, essa política vai em total desacordo com o Parecer nº 9/2009 do Conselho Nacional de Educação, que estabelece o número máximo de 20 alunos por professor para os alunos da pré-escola; com o documento referência CONAE 2010, que reduz essa relação a 15 alunos por professor; e com o documento final CONAE 2014⁴, que confirma o entendimento do CONAE 2010 relativo ao tema.

91. Sumarizamos, a seguir, o número máximo de alunos permitidos em sala de aula para a educação infantil, segundo a Estratégia de Matrícula 2016:

Tipo de Escola e Jornada	Berçário I	Berçário II	Maternal I	Maternal II	1º Período	2º Período
Escola Pública - Jornada Tempo Integral	18	18	18	18	24	24
Escola Pública - Jornada de 5h	-	-	-	15	24	24
Creche Conveniada - Jornada Tempo Integral	21	21	21	21	24	28
CEPI - Jornada Tempo Integral	8	8	15	15	30	30

Fonte: Estratégia de Matrícula 2016 da SEDF.

92. Por oportuno, resumimos também o número máximo de alunos permitidos em sala de aula para as etapas de ensino da educação infantil, segundo a Estratégia de Matrícula 2015:

⁴ <http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>, página 98.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Tipo de Escola e Jornada	Berçário I	Berçário II	Maternal I	Maternal II	1º Período	2º Período
Escola Pública - Jornada Tempo Integral	18	18	18	18	24	24
Escola Pública - Jornada de 5h	-	-	-	15	24	24
Creche Conveniada - Jornada Tempo Integral	21	21	21	21	24	28
CEPI - Jornada Tempo Integral	8	8	12	12	24	24

Fonte: Estratégia de Matrícula 2015 da SEDF.

93. Com efeito, 13 das 14 CREs afirmaram, em entrevista, que o número de alunos por turma vem aumentando durante os anos de 2014, 2015 e 2016.

94. Ressalte-se que esse número não leva em consideração a necessária diminuição do número máximo de alunos em turmas com alunos com necessidades educacionais especiais, preceito fundamental da escola inclusiva, modelo adotado pelo DF.

95. De acordo com os questionários aplicados, 250 escolas reconhecem não conseguir reduzir as turmas sempre que necessário.

4.1.3.3. Causas

96. O investimento na expansão da rede pública foi incompatível com o aumento da demanda por serviços de educação.

4.1.3.4. Efeitos

97. Tem-se, como efeitos, o comprometimento do processo de ensino-aprendizagem e a sobrecarga dos profissionais de ensino.

4.1.3.5. Proposição

98. Sugere-se determinar ao Senhor Governador do Distrito Federal, com auxílio da SEDF, apresentar ao TCDF plano de ação que contemple as medidas tendentes a assegurar a observância de parâmetros apropriados, segundo o preconizado no CONAE 2014 para formação de turmas, e indicando:

- a) medidas a serem adotadas para o seu cumprimento;
- b) data final prevista para a total implantação de cada medida;
- c) cronograma com metas trimestrais, se a data final for posterior a 180 dias;
- d) nome, cargo, telefone e e-mail do(s) servidor(es) responsável(is) por prestar(em) as informações ao Tribunal, durante o monitoramento.

4.1.3.6. Benefícios Esperados

99. A formação de turmas dentro dos parâmetros do documento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

final CONAE 2014 trará como benefício uma melhora na qualidade de ensino-aprendizagem no DF.

4.1.3. Boa Prática da SEDF

100. A SEDF divulga rotineiramente informações sobre o atendimento na rede pública de ensino. Esses dados figuram sempre no Censo Escolar, por exemplo. Entretanto, informações sobre a negação de acesso à educação, nessa rede de ensino, são escassas e, geralmente, não têm grande publicidade.

101. Assim, cumpre salientar como boa prática da SEDF a adoção do sistema IEducar para a gestão das informações relativas à operação das escolas. Trata-se de plataforma com base centralizada na SEDF e disponível para uso por acessos via a rede mundial de computadores.

102. Além de funcionar como ferramenta de planejamento da SEDF, essa solução permite ao gestor central acompanhar em tempo real os registros lançados no sistema pelas secretarias das escolas da rede pública e conveniadas de ensino.

103. Em termos de funcionalidade, o IEducar contrasta fortemente com a solução antes empregada pela SEDF para a operação do serviço de secretaria nas escolas, o SGE. Esse último funcionava isoladamente em cada escola e não proporcionava uma visão macro para o gestor central.

104. No sistema IEducar, encontram-se todas as solicitações realizadas via o Telematrícula, bem como os pedidos de matrícula manifestados nas UNIPLATs das CREs. O resultado do processamento dessas solicitações permite quantificar as solicitações não atendidas, o que corresponde à negação de serviço para a demanda manifesta por educação na rede pública de ensino.

105. Além disso, a adoção do sistema IEducar pela SEDF, em 2013/2014, proporciona significativa economia nos gastos da secretaria na área de TI com a informatização da administração escolar na rede pública de educação do DF, haja vista que as despesas com a contratação de empresas para a prestação de serviço especializado com sistema escolar informatizado anterior daquela Secretaria montaram, no período de 2009 a 2012, a mais de R\$ 13 milhões, em média por exercício, conforme demonstra o quadro a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Ano	Empresa	Valor Gasto
2009	Prodata e Sistemas Avançados Ltda	R\$ 16.784.698,40
	Ritla - Rede de Informação Latino Americana	R\$ 5.675.927,40
2010	Prodata e Sistemas Avançados Ltda	R\$ 4.432.301,67
	Ritla - Rede de Informação Latino Americana	R\$ 5.774.072,60
	ID2 Tecnologia e Consultoria Ltda	R\$ 6.147.841,17
	Unimix Tecnologia Ltda	R\$ 3.180.868,22
	Gestão e Inteligencia em Informatica Ltda	R\$ 2.316.723,75
2011	ID2 Tecnologia e Consultoria Ltda	R\$ 1.605.997,82
	Unimix Tecnologia Ltda	R\$ 6.830.179,94
2012	Unimix Tecnologia Ltda	R\$ 227.926,93
Total		R\$ 52.976.537,90
Média por exercício		R\$ 13.244.134,48

Fonte: <http://www.sigabrasilia.df.gov.br>, consulta despesa por gestor, selecionadas as despesas da SEDF com as empresas elencadas no quadro, com informações do dia 02.03.2017

106. O IEducar é um software livre, referendado pelo Portal do Software Público Brasileiro, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁵, que pode ser obtido gratuitamente naquele portal. Sua adaptação para as necessidades específicas da SEDF e o seu desenvolvimento são feitos por equipe de agentes públicos da própria SEDF, sem depender da contratação de empresas para a prestação desse serviço e gerando custos inferiores aos acima apresentados.

107. Entretanto, no DF, o IEducar ainda não alcança todas as escolas da rede pública do DF. Ressalta-se a ausência de informações no sistema sobre as escolas parque (EP), os centros de línguas (CIL) e as escolas técnicas.

108. Com efeito, o Objetivo Específico 004 do Programa Temático 6221 – Educa Mais Brasília, integrante do Plano Plurianual – PPA 2016-2019, traz como meta a ser alcançada, no citado período, “Implementar o Sistema de Gestão IEducar em todas as etapas e modalidades de ensino”. O quadro seguinte espelha a situação desejada pelo GDF para o indicador correspondente.

Indicador	Unidade de Medida	Índice mais recente	Apurado em	Desejado 1º Ano (2016)	Desejado 2º Ano (2017)	Desejado 3º Ano (2018)	Desejado 4º Ano (2019)	Fonte da Informação
TAXA DE ATENDIMENTO PLENO DE ESTUDANTES POR MEIO DA OFERTA DO SISTEMA DE GESTÃO IEDUCAR.	%	70	31.07.15	80	85	95	100	Censo Escolar /SEDF

Fonte: PPA 2016-2019.

⁵ <https://softwarepublico.gov.br/social/i-educar>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

4.2. Questão de Auditoria – Nível de implementação das metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11 e 20 do PDE

Qual é o atual nível de implementação do PDE em relação às metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11 e 20?

Resposta à questão de auditoria

Em 2016, o GDF não conseguiu cumprir as metas de universalização do acesso ao ensino na pré-escola e de ampliação da oferta de atendimento em creches, nem ampliar a oferta de educação em tempo integral; reduziu a oferta de educação técnica de nível médio; reduziu drasticamente as ações de correção de fluxo no ensino fundamental, enquanto regrediu ainda mais os esforços, antes tímidos, dessas ações no ensino médio; e a educação do campo está na fase inicial de desenvolvimento. A SEDF não dispõe dos meios para avaliar o grau de atingimento da Meta 4. Quanto aos investimentos na educação pública em 2015, o GDF aplicou menos que o preconizado no PDE.

4.2.1. Avaliação do estágio da execução das metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11 e 20 do PDE

109. Para o acompanhamento da execução do PDE por parte da Secretaria de Educação do DF, foi instituída, por meio da Portaria nº 188, de 27 de junho de 2016, a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PDE, composta por representantes dos órgãos Secretaria de Estado de Educação do DF, Conselho de Educação do DF, Fórum Distrital de Educação e Câmara Legislativa do DF.

110. O PDE não prevê indicadores para o acompanhamento da evolução no atingimento de suas metas. Assim, até como forma de propiciar a comparação com outros entes da federação, utiliza-se, para esse propósito, os indicadores do PNE.

Meta 1

Universalização do atendimento de crianças de 4 e 5 anos em 2016

111. Em 2016, a SEDF não conseguiu garantir o acesso à pré-escola para 6.724 crianças de 4 e 5 anos que manifestaram interesse em estudar na rede pública de ensino do DF, conforme descreve o primeiro quadro do achado 1.1.

112. Entretanto, estima-se que a demanda real por educação em pré-escola seja ainda maior que a demanda manifesta em 2016, tendo em vista o número médio de alunos regularmente matriculados no 1º ano do ensino fundamental, que é a etapa de ensino sequencial à pré-escola.

113. Além disso, no DF, não se realiza a busca ativa para procurar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

crianças fora da escola nessa faixa etária. O procedimento da busca ativa, embora não conste nessa meta do PDE, está previsto no Plano Nacional de Educação em meta análoga para essa faixa etária. Essa medida ganha relevância ante a obrigação do DF em universalizar o acesso à educação em pré-escola já em 2016.

114. Quanto ao acesso à educação em pré-escola, existem dois conjuntos de escolas diferentes, cada um com o seu próprio método de acesso, nos quais as crianças podem manifestar o desejo de estudar na rede pública.

115. O primeiro conjunto segue o método descrito nos quadros do item 3.5 da Estratégia de Matrícula. São escolas do tipo Escola Classe – EC, Jardim de Infância – JI, Centro de Educação Infantil – CEI, ou mesmo alguns Centros de Atenção Integral à Criança – CAIC. Nessas escolas, em regra, o atendimento é realizado em meio período, com poucas exceções. O GDF planeja a oferta para o ano seguinte pelo uso do sistema Telematrícula, tipicamente com inscrição pelo número 156, opção 2, de primeiro a vinte e três de outubro do ano anterior. Usualmente, o GDF procura atender a todas as solicitações nessa modalidade de inscrição.

116. O segundo conjunto é o dos Centros Educacionais de Primeira Infância e creches conveniadas. Nessas escolas, o atendimento é realizado em tempo integral, tipicamente com 10 horas aula por dia. O aluno que desejar estudar nessas escolas deve acorrer às UNIPLATs de cada CRE no último dia de cada mês. Se houver vaga disponível, a UNIPLAT encaminha a criança para ser matriculada na escola. Nesse caso, o GDF não se compromete a atender todas as solicitações desse tipo de inscrição. O GDF adota critério social para acesso a esse conjunto de escolas, privilegiando o acesso às famílias em vulnerabilidade social.

117. Detalha-se, no quadro a seguir, a representatividade de cada grupo de escolas na oferta de 2016 para pré-escola, pelo quantitativo de alunos nelas matriculados.

Oferta em 2016 pré-escola		
Tipo de instituição	1º Período	2º Período
CEI, EC, JI e CAIC	17.076	22.442
Total 1º Conjunto (a)	17.076	22.442
Conveniada	1.913	1.247
CEPI	1.209	1.176
Total 2º Conjunto (b)	3.122	2.423
Total (c)	20.198	24.865
Participação do 1º Conjunto (a/c)	85%	90%
Participação do 2º Conjunto (b/c)	15%	10%

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas.

118. Na oferta de pré-escola em 2016, percebe-se que há ampla predominância das escolas do 1º Conjunto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

119. Apresenta-se, a seguir, quadro com a demanda reprimida, isto é, solicitações de inscrição em pré-escola da rede pública que não foram atendidas:

Negação de Matrícula	UNIPLAT	Telematrícula	Total
1º Período	3050	1574	4624
2º Período	1806	294	2100
Total	4856	1868	6724

Fonte: Módulos Matrícula e Escola do sistema IEducar.

120. Esse retrato indica que o DF precisa, ainda, fazer grande ampliação da rede pública para atendimento às crianças na faixa etária da pré-escola, privilegiando os projetos de educação em tempo integral.

Ampliação da oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas

121. O DF estava muito distante de promover, já em 2016, o aumento da oferta equivalente a 5% da população desta faixa etária. Para cumprir a meta estabelecida no PDE, conforme se verifica no quadro do parágrafo 0, seria necessário, em 2016, um incremento da oferta em 9.596 matrículas, tendo como base a oferta no ano de 2015. Entretanto, o aumento verificado nesse período foi de apenas 1.601 matrículas, conforme expresso no parágrafo 0.

122. O quadro, a seguir, contrasta o incremento ocorrido na oferta de 2016, em relação a 2015, com a previsão do PDE para o período.

Ano da Educação Infantil	Incremento da Oferta em 2016, em relação a 2015	Incremento da Oferta Preconizado pelo PDE
Berçário 1	11	2.395
Berçário 2	(47)	2.397
Maternal 1	385	2.402
Maternal 2	1.252	2.402
Total	1.601	9.596

Fonte: Dados populacionais da SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE e Módulos Matrícula e Escola do sistema IEducar.

123. O incremento da oferta ocorrido em 2016 representa tão somente 16,68% da previsão do PDE para esse exercício.

124. Quanto à forma de acesso, também para essa faixa etária, ocorre a mesma divisão em dois grupos de escolas, cada um com o seu próprio sistema de acesso, nos moldes do já exposto no item anterior.

125. Detalha-se, no quadro a seguir, a representatividade de cada grupo de escolas na oferta de 2016 para as crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, pelo quantitativo de alunos nelas matriculados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Tipo de instituição	Berçário 1 ¹	Berçário 2 ¹	Maternal 1 ¹	Maternal 2 ¹
CEI, EC, JI e CAIC	27	27	95	303
Total 1º Conjunto (a)	27	27	95	303
Conveniada	131	845	2.693	4.075
CEPI	331	345	1.143	1.195
Total 2º Conjunto (b)	462	1.190	3.836	5.270
Total (c)	489	1.217	3.931	5.573
Participação do 1º Conjunto (a/c)	6%	2%	2%	5%
Participação do 2º Conjunto (b/c)	94%	98%	98%	95%

Fonte: Resposta dos diretores ao Questionário aplicado às escolas.

¹ Esclareça-se que foram utilizadas as informações das respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas vez que os dados obtidos nos módulos Matrícula e Escola do sistema IEducar não apresentam a segregação necessária para esse tipo de análise. A oferta calculada dessa maneira apresenta discrepância de 268 alunos em relação aos registros do IEducar apresentados no § 0. Entretanto, considera-se que essa discrepância não altera o quadro geral apresentado.

126. Ao contrário do que acontece na oferta de pré-escola em 2016, no atendimento às crianças em creches, percebe-se que há ampla predominância das escolas do tipo CEPI ou conveniada.

Oferta de educação em tempo integral na educação infantil

127. Quase toda a oferta de educação em tempo integral no DF para as crianças com idade entre 0 e 3 anos dá-se em CEPIs e creches conveniadas, instituições que são contratualmente obrigadas a oferecer seus serviços exclusivamente nessa modalidade. Percentual mínimo de alunos é atendido nos CEI, EC e JI, que, em regra, concentram a oferta da educação infantil apenas no Maternal 2 e em meio período.

128. Apresenta-se, no quadro abaixo, a comparação entre as ofertas totais de matrículas em creches e de matrículas em educação em tempo integral tanto nas creches públicas, quanto nas conveniadas:

Creches 2016	
Oferta Total em Creches¹	11.210
Oferta de Educação em tempo integral em creches	11.091
% Integral/Total	98,94%

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas.

¹ Esclareça-se que foram utilizadas as informações das respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas vez que nos dados obtidos nos módulos Matrícula e Escola do sistema IEducar apenas consideram o serviço educacional prestado em tempo integral na modalidade PROEITI, não incluindo os das modalidades Mais Educação e Escola Candanga. A oferta total calculada dessa maneira apresenta discrepância de 268 alunos em relação aos registros do IEducar apresentados no § 0. Entretanto, considera-se que essa discrepância não altera o quadro geral apresentado.

129. Entretanto, a oferta de educação em tempo integral para a pré-escola, percentualmente, é muito menor que a oferecida para as creches.

130. A maior parte do atendimento às crianças de 4 e 5 anos se dá nos CEI, EC e JI, que, em regra, oferecem educação em turno de 5 horas. Uma minoria é atendida em escolas do tipo CEPI ou conveniadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

131. O quadro seguinte apresenta a comparação entre a oferta total de matrículas em pré-escola e a oferta dessa modalidade de ensino em tempo integral.

Ano da Educação Infantil	Oferta 2016		
	Total por ano	Integral	% Integral
1º Período	20.198	3.570	17,68%
2º Período	24.865	3.181	12,79%
Total	45.063	6.751	14,98%

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas.

132. Assim, percebe-se, quanto ao objetivo de atender 90% dos alunos da educação infantil em tempo integral, que o DF cumpre a meta em relação aos alunos com idade entre 0 e 3 anos, ao passo que está muito distante de cumprir essa meta para os alunos de 4 e 5 anos de idade.

Meta 2

Ensino Fundamental

133. A Meta 2 do PDE incumbe o DF de garantir o acesso universal ao ensino fundamental de 9 anos, de forma a assegurar a permanência e a aprendizagem dos estudantes a partir dos 6 anos de idade e, também, a conclusão dessa etapa até os 14 anos de idade, até o último ano de vigência deste Plano.

134. A evolução dessa meta durante o decênio pode ser monitorada com o uso dos indicadores “2A” e “2B” constantes em meta análoga no PNE.

135. O indicador “2A” é assim definido:

População de 6 a 14 anos de idade que frequenta o ensino fundamental / População de 6 a 14 anos de idade X 100

136. Esse conceito corresponde à taxa líquida de matrícula.

137. O indicador “2B” é definido pela seguinte fórmula:

Número de jovens com 16 anos que concluíram o ensino fundamental / População 16 anos de idade X 100

138. Os dois indicadores incluem informações tanto sobre a rede pública, quanto sobre a rede privada.

139. O indicador “2A” do Plano Nacional de Educação para essa meta poderá ser calculado assim que a Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP de 2016 for divulgada, o que está previsto para ocorrer em meados de 2017, portanto, após o encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria.

140. O DF, por sua vez, ainda não dispõe de outro conjunto de informações para monitorar a execução do PDE, no que diz



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

respeito a esta meta.

141. Apresentamos, a seguir, o cálculo do indicador “2A” para 2015, com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica daquele ano e dos parâmetros demográficos informados pela SEDF.

Total de alunos com idade entre 6 a 14 anos que frequentou a escola em 2015 (a)	376.546
População de 6 a 14 anos de idade (b)	426.657
Indicador 2A para 2015 (a/b)x100	88,25%

Fonte: Dados populacionais da SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE e Sinopse Estatística da Educação Básica de 2015.

142. Entretanto, a auditoria não identificou conjunto de dados com os quais calcular o indicador “2B”, mesmo para o exercício de 2015.

143. Um aspecto bastante destacado no diagnóstico para a Meta 2, constante da lei do PDE, é o número crescente de estudantes do ensino fundamental em situação de defasagem idade-ano.

144. Tanto assim, que se destacam as seguintes estratégias para a Meta 2 do PDE afetas à matéria:

“2.2 - Implementar políticas públicas para a correção da distorção idade-série nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e ampliar o atendimento a todos os estudantes em defasagem idade-série-ano, nos projetos e programas de correção de fluxo escolar”.

2.3 - Adotar, após amplo debate com a comunidade escolar, até o terceiro ano de vigência deste Plano, modelo de organização escolar em ciclo, em substituição ao regime seriado, de modo a enfrentar os índices de reprovação e os percursos diferenciados de escolarização.

2.4 - Promover o trabalho do fórum permanente de acompanhamento das turmas com estudantes em situação de distorção idade-série....

2.11 - Atender aos estudantes das turmas em situação de distorção idade-série com tempo integral, de forma a contemplar a totalidade até o final da vigência deste Plano.”

145. Quanto à organização escolar em ciclo, em substituição ao sistema seriado, a SEDF informou a evolução da oferta, segundo o quadro abaixo:

Número de escolas que adotaram organização escolar em ciclos			
Ano	Anos Iniciais (2º Ciclo)	Anos Finais (3º Ciclo)	Total
2014	229	7	236
2015	214	6	220
2016	245	15	261

Fonte: Diretoria de Ensino Fundamental – DIEF/Coordenação de Políticas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Educacionais para Educação Infantil e Ensino Fundamental – COEIF/Subsecretaria de Educação Básica – SUBEB/ Secretaria de Estado de Educação.

146. Nota-se, no quadro acima, que, ainda em 2016, é insignificante o número de escolas que apresentam organização escolar em ciclo para os anos finais do ensino fundamental (7º ao 9º ano); e que a oferta, para os anos iniciais (4º ao 6º ano), teve aumento muito discreto ente 2014 e 2016, com o acréscimo de apenas 16 escolas na rede pública de ensino.

147. Apresenta-se, no quadro a seguir, o cotejamento do número de escolas que adotaram a organização escolar em ciclos para o 2º Ciclo com o número de escolas que atendem alunos do 4º ao 6º ano em 2016.

Ações para evitar o aumento da distorção idade-ano para os anos iniciais em 2016.		
Total escolas que atendem alunos do 4º ao 6º ano (a)	Total de escolas que implantaram o 2º Ciclo (b)	% (a/b)
894	245	27,40%

Fonte: Módulo Escola do sistema IEducar e SEDF.

148. Para os anos finais, o quadro abaixo representa a dimensão das ações para evitar o aumento da distorção idade-ano na oferta nessa etapa de ensino.

Ações para evitar o aumento da distorção idade-ano para os anos finais em 2016.		
Total escolas que atendem alunos do 7º ao 9º ano (a)	Total de escolas que implantaram o 3º Ciclo (b)	% (a/b)
528	15	2,84%

Fonte: Módulo Escola do sistema IEducar e SEDF.

149. Em todo caso, o PDE estabelece que a adoção desse sistema de organização escolar no ensino fundamental deve ocorrer até o terceiro ano de vigência do plano, ou seja, até 2017.

150. Ressalte-se que a organização escolar em ciclos pode ajudar a correção do fluxo no futuro, mas não afeta os alunos ora em situação de distorção idade-ano no ensino fundamental.

151. Ações de correção de fluxo propriamente ditas para os alunos ora em situação de distorção idade-ano no ensino fundamental são a formação de turmas CORREÇÃO DA DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE – CDIS. O próximo quadro apresenta a evolução da oferta dessa modalidade de ensino nos três últimos exercícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

CRE	Quantitativo de Alunos		
	2014	2015	2016
Brazlândia	347	308	66
Ceilândia	1.288	908	417
Gama	139	100	-
Guará	153	72	-
Núcleo Bandeirante	67	210	-
Paranoá	157	298	186
Planaltina	322	518	155
Plano Piloto/Cruzeiro	299	27	24
Recanto das Emas	524	20	-
Samambaia	387	191	-
Santa Maria	37	21	-
São Sebastião	19	88	142
Sobradinho	269	321	186
Taguatinga	189	101	-
TOTAL	4.197	3.183	1.176

Fonte: Módulo Escola do sistema IEducar e SEDF.

152. Destaque-se que, conforme o quadro acima, a dimensão das ações para acelerar a evolução dos alunos do ensino fundamental em situação de distorção idade-ano na rede pública vem decaindo desde 2014, com acentuada queda em 2016.

153. Cumpre esclarecer que, segundo a SEDF, até o final dos trabalhos de campo, cada escola da rede tinha a opção de implantar, ou não, os programas de correção de fluxo. Não havia uma determinação da SEDF para a adoção generalizada do programa.

Meta 3

Ensino Médio

154. A Meta 3 prevê a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e a elevação, até o final do período de vigência deste Plano, da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 100%, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem.

155. Entende-se que o DF deve acompanhar as metas de universalização e de elevação da taxa líquida de matrícula pelos indicadores “3A” e “3B” definidos no PNE, até pela necessidade de o DF apresentar ao MEC informação padronizada para a comparação com as demais unidades da federação.

156. O indicador “3A” é definido pela seguinte fórmula:

$$\text{População de 15 a 17 anos de idade que frequenta a escola} / \text{População de 15 a 17 anos de idade} \times 100$$

157. Já o indicador “3B” é assim definido:

$$\text{População de 15 a 17 anos de idade que frequenta o ensino médio} / \text{População de 15 a 17 anos de idade} \times 100$$



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

158. Para o cálculo desses indicadores, além da informação censitária, é necessário conhecer o total de alunos, estratificado por ano/série, tanto da rede pública, quanto da rede privada, que se encontram na faixa etária de referência.

159. Os indicadores do Plano Nacional de Educação para essa meta poderão ser calculados assim que a Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP de 2016 for divulgada, o que está previsto para ocorrer em meados de 2017, portanto, após o encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria.

160. Apresentamos, a seguir, o cálculo do indicador “3A” para 2015, com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica daquele ano e dos parâmetros demográficos informados pela SEDF.

População de 15 a 17 anos de idade que frequenta a escola (a)	115.662
População de 15 a 17 anos de idade (b)	142.068
Indicador "3A" para 2015 (a/b)x100	81,41%

Fonte: Dados populacionais da SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE e Sinopse Estatística da Educação Básica de 2015.

161. Por oportuno, apresenta-se, no próximo quadro, o cálculo do indicador “3B” para 2015.

População de 15 a 17 anos de idade que frequenta o ensino médio (a)	91.812
População de 15 a 17 anos de idade (b)	142.068
Indicador "3B" para 2015 (a/b)x100	64,63%

Fonte: Dados populacionais da SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE e Sinopse Estatística da Educação Básica de 2015.

162. Também nessa meta, destaca-se, no diagnóstico constante na lei do PDE, o número elevado de estudantes do ensino médio em situação de defasagem idade-ano. À época, mais de um terço dos estudantes do ensino médio estavam nessa situação.

163. Assim como na meta anterior, o PDE estabelece estratégias para mitigar o problema no ensino médio, a saber:

“3.3 – Adotar, após amplo debate democrático com a comunidade escolar, até o terceiro ano de vigência deste Plano, modelo de organização escolar em semestralidade, em substituição ao regime seriado, de modo a enfrentar os índices de reprovação e de percursos diferenciados de escolarização.

...

3.10 – Implantar, em todas as regionais de ensino, programa de correção de fluxo.”

164. Segundo a SEDF, nos exercícios de 2014 e 2015, foram

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

desenvolvidos programas de correção de fluxo apenas nas CREs de Brazlândia e Sobradinho.

165. Para 2016, a SEDF aponta a organização escolar em semestralidade como solução para a defasagem idade-ano, reservando ao ensino fundamental o emprego de programas de correção de fluxo. Entretanto, o número de escolas que praticam a semestralidade vem declinando desde 2014, conforme demonstra o quadro a seguir:

Número de escolas que adotaram organização escolar por semestralidade	
Ano	Ensino Médio
2014	38
2015	34
2016	33

Fonte: Diretoria de Ensino Médio – SEDF.

166. Esclareça-se que a organização escolar em semestralidade não constitui programa de correção de fluxo. Isso porque existem três resultados possíveis para o aluno participante de programa de correção de fluxo: reprovação, aprovação ou avanço do aluno.

167. Com o uso da semestralidade, a SEDF pretende reduzir os índices de reprovação. Entretanto, esse sistema não tem a propriedade de promover o avanço do aluno.

168. Diante do exposto, entende-se que em 2016 o DF regrediu ainda mais os esforços, antes tímidos, para corrigir a defasagem idade-ano no ensino médio.

Meta 4**Universalizar o Atendimento aos Alunos com Necessidades Educacionais Especiais**

169. A Meta 4 estabelece a universalização do atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, dislexia, discalculia, disortografia, disgrafia, dislalia, transtorno de conduta, distúrbio do processamento auditivo central – DPA(C) ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas.

170. Entende-se que o DF deve acompanhar a meta de universalização pelos indicadores “4A” e “4B” definidos no PNE, até pela necessidade de o DF apresentar ao MEC informação padronizada para a comparação com as demais unidades da federação.

171. O indicador “4A” é estabelecido pela seguinte relação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

População de 4 a 17 anos que não consegue de modo algum ou tem grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar e/ou subir degraus ou ainda possui alguma deficiência mental/intelectual permanente que limite as suas atividades habituais e que frequenta a escola

X100

População de 4 a 17 anos que não consegue de modo algum ou tem grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar e/ou subir degraus ou ainda possui alguma deficiência mental/intelectual permanente que limite as suas atividades habituais

172. O indicador “4B” pode ser expressado pela fórmula:

Quantidade de matrículas em classes comuns e do ensino regular ou EJA da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Total de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

X100

173. Entretanto, a SEDF não dispõe das informações para elaborar o dado populacional (denominador) do indicador “4A”, nem dispõe das informações relativas às escolas particulares para cálculo dos indicadores “4A” e “4B”, afetas a todos os parâmetros de cálculo dos indicadores dessa meta.

174. A maior dificuldade reside no fato de que os órgãos de pesquisa estatística de natureza censitária, em regra, não coletam esse tipo de informação.

175. De fato, a estratégia 4.1 da meta 4 demonstra que, à época da elaboração do PDE, a SEDF não dispunha das informações necessárias para o cálculo dos indicadores “4A” e “4B”, in verbis:

“4.1 – Obter, por iniciativa da Secretaria de Estado de Educação, junto aos órgãos de pesquisa estatística competentes, informações detalhadas sobre o perfil das pessoas com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, residentes nas diferentes regiões administrativas do Distrito Federal, para dimensionar a demanda por matrículas na educação especial, na perspectiva da educação inclusiva ou unidades especializadas, a partir do nascimento.”

176. Por essas razões, entende-se que, enquanto a SEDF não dispuser das informações básicas sobre a população portadora de deficiência, esses indicadores não poderão ser calculados.

Meta 6

Ensino em tempo integral

177. O PDE preconiza aumento de 10% da oferta de educação em tempo integral, em comparação com o ano anterior. Entretanto, em 2016, houve redução de 8,20% do número de matrículas em tempo integral em comparação com o ofertado em 2015. No mesmo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

período, também houve redução de 9% no número de escolas que ofertaram ensino em tempo integral, conforme descreve o achado 1.2.

178. O Plano Distrital de Educação, em sua Meta 6, estabelece que a Secretaria de Educação deve oferecer educação em tempo integral, em no mínimo 60% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 33% dos estudantes da educação básica, por meio da ampliação, em no mínimo 10% ao ano, da matrícula de educação em tempo integral nas unidades escolares já ofertantes, até o último ano de vigência deste Plano.

179. O atendimento em educação em tempo integral é o usual para os CEPIs e para as creches conveniadas. As demais escolas que oferecem esse serviço na rede pública devem aderir ao especificado no programa PROEITI (ensino em 10 horas diárias), ou no Programa MAIS EDUCAÇÃO – PME (ensino em 7 horas diárias) do MEC, ou no Programa Cidade Escola Candanga da SEDF (ensino em 7 horas diárias).

180. Utilizou-se como fonte de informações, para a avaliação do atendimento desse critério, as respostas dos diretores das escolas ao questionário elaborado pela equipe de auditoria.

181. O quadro, a seguir, compara a oferta de ensino em tempo integral em 2015 com o atendimento nessa modalidade de ensino em 2016, bem como com a situação prevista para esse exercício no PDE.

Etapa Escolar		Oferta 2015	Oferta 2016	Previsão do PDE para 2016	Variação % 2016/2015
Educação Infantil	Berçário 1	476	489	524	2,73%
	Berçário 2	1.196	1.219	1.316	1,92%
	Maternal 1	3.604	3.931	3.964	9,07%
	Maternal 2	4.601	5.452	5.061	18,50%
	1º Período	3.594	3.570	3.953	-0,67%
	2º Período	4.275	3.181	4.703	-25,59%
Ensino Fundamental	1º Ano	1.705	1.585	1.876	-7,04%
	2º Ano	2.350	1.937	2.585	-17,57%
	3º Ano	4.608	3.988	5.069	-13,45%
	4º Ano	4.856	3.845	5.342	-20,82%
	5º Ano	5.983	4.944	6.581	-17,37%
	6º Ano	6.113	5.422	6.724	-11,30%
	7º Ano	3.664	3.881	4.030	5,92%
	8º Ano	2.698	2.281	2.968	-15,46%
	9º Ano	3.634	3.085	3.997	-15,11%
Ensino Médio	1ª Série	864	918	950	6,25%
	2ª Série	592	529	651	-10,64%
	3ª Série	471	496	518	5,31%
Total		55.284	50.753	60.812	-8,20%

Fonte: Resposta dos diretores ao Questionário aplicado às escolas.

182. Note-se no quadro anterior que, dentre todos os anos/séries da educação básica, apenas na Educação Infantil – Maternal 2 o DF alcançou a meta de aumento mínimo anual em 10% prevista no PDE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

183. Entende-se que o DF deve acompanhar a meta de ampliação do ensino em tempo integral pelos indicadores “6A” e “6B” definidos no PNE, até pela necessidade de o DF apresentar ao MEC uma informação padronizada para a comparação com as demais unidades da federação.

184. A partir dos dados dos quadros acima é possível calcular o indicador “6A” prescrito no PNE, com objetivo de avaliar a evolução do atendimento do ensino em tempo integral até o final do Plano.

185. O indicador “6A” corresponde à seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Número de matrículas públicas de alunos que permanecem no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares.}}{\text{Número total de matrículas nas escolas públicas.}} \times 100$$

186. O quadro seguinte sumariza o cálculo do Indicador “6A” para o triênio 2014-2016:

ANO	Número de matrículas públicas de alunos que permanecem no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares (Incluído Creches Conveniadas e CEPIS)	Número total de matrículas nas escolas públicas (Incluído Creches Conveniadas e CEPIS)	Meta 6: Indicador “6A”
2014	53.237	428.614	12,42%
2015	55.284	420.817	13,14%
2016	50.753	426.912	11,89%

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicados às escolas.

187. O quadro acima demonstra o agravamento em relação à quantidade de alunos matriculados na educação em tempo integral nas escolas públicas, creches conveniadas e CEPIS do Distrito federal. De fato, constata-se que, apesar de ter ocorrido aumento no número total de matrículas em 6.095 alunos de 2015 para 2016, verifica-se que houve uma redução no número de matrículas da educação em tempo integral em 4.531 alunos no mesmo período. Nesse sentido, verifica-se que o indicador em comento experimentou queda de 1,25 ponto percentual no biênio em questão.

188. Ressalte-se que o percentual 11,89% de alunos da rede pública de ensino atendidos em tempo integral em 2016 está muito distante da meta de atender a 33% dos alunos nessa modalidade de ensino até o final da vigência do PDE.

189. Para avaliar o indicador “6B” do PNE, utilizou-se, também, como fonte de informação as respostas dos diretores das escolas ao questionário elaborado pela equipe de auditoria.

190. O indicador “6B” deve ser assim calculado:

$$\frac{\text{Número de escolas públicas com pelo menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares.}}{\text{Número total de escolas públicas}} \times 100$$



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

191. O quadro, a seguir, resume as informações apresentadas pelas unidades de ensino sobre a quantidade total de escolas públicas com pelo menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares (Incluído Creches Conveniadas e CEPIS) e o total de escolas públicas (Incluído Creches Conveniadas e CEPIS):

Número de escolas públicas com pelo menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares (Incluído Creches Conveniadas e CEPIS)		Total de escolas públicas (Incluído Creches Conveniadas e CEPIS)	Meta 6: Indicador 6B
Ano de 2015	386	707	54,60%
Ano de 2016	352	711	49,51%

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas.

192. A partir dos dados acima, pode-se notar a redução de 34 no número de escolas públicas que atendem ao menos um aluno com permanência mínima de 7 horas diárias em atividades escolares, considerando-se somente os dados relativos aos anos de 2015 e 2016. Assim, constata-se que o indicador em comento diminuiu aproximadamente 5 pontos percentuais, no citado período.

193. Ressalte-se que o percentual de 49,51% das escolas públicas com pelo menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares em 2016 está abaixo dos 60% a serem alcançados até o final da vigência do PDE.

Meta 8

Escolas do Campo

194. A Meta 8 impõe ao DF garantir a educação básica a toda a população camponesa do Distrito Federal, em escolas do campo, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudos, no último ano de vigência do PDE, com prioridade em áreas de maior vulnerabilidade social, incluindo população de baixa renda, negros, indígenas e ciganos, declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, conforme Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002, que institui as diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo.

195. De acordo com a Secretaria de Educação, as ações que se referem ao caráter pedagógico da Educação do Campo estão em fase inicial de implementação, mediante políticas articuladas entre a Gerência de Educação do Campo, da SEDF, e os coordenadores intermediários dessa modalidade de educação que atuam diretamente com as escolas, por meio de reuniões, relatórios de acompanhamento da implementação do Projeto Político-Pedagógico, formação com a metodologia da alternância, quando têm o tempo-formação – por meio de palestras, oficinas e debates – e o tempo-escola/comunidade – quando desenvolvem ações práticas junto às unidades escolares de suas respectivas regionais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

de ensino.

196. Não foi apontada, pela SEDF, nenhuma escola que esteja adotando o modelo Escola do Campo. Essa modalidade educacional está em fase inicial de implantação, pois, no momento, a SEDF vem promovendo a capacitação dos respectivos gestores e coordenadores, com os cursos Abrindo Trilhas para as Escolas do Campo III e Manejando Trilhas para as Escolas do Campo (desenvolvido pela SEDF), com término previsto para dezembro de 2016.

Meta 11**Educação Profissional Técnica de Nível Médio**

197. A Meta 11 estabelece que o DF deve triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio. Porém, verificou-se que, em 2016, houve uma redução da oferta de 828 matrículas em relação a 2015. O número passou de 6.709 para 5.881.

198. Todas as instituições que ofereciam ou que iriam oferecer educação profissional técnica de nível médio em 2015 e 2016 foram contatadas pela equipe de auditoria.

199. O ano base para aferir a meta foi o de 2015. Assim, pode-se estabelecer uma comparação entre esse ano e o de 2016.

200. Os quadros a seguir mostram o número de matrículas ofertadas, em 2015 e 2016, por todas as instituições de ensino do DF que disponibilizam Educação Profissional Técnica de Nível Médio:

Comparativo entre a Quantidade de Matrículas Ofertadas nos anos de 2015 e 2016				
Unidades Escolares	2015 (ano todo)	2016 (1º semestre)	2016 (2º semestre)	2016 (ano todo)
Escola Técnica de Ceilândia	1.720	860	992	1.852
Escola Técnica de Brasília	2.880	980	923	1.903
Escola Técnica de Saúde de Planaltina	630	714	-	714
Escola de Música de Brasília	356	216	-	216
Centro educacional Irmã Regina	25	26	27	53
Centro Educacional 01 - Cruzeiro	-	120	-	120
Centro Educacional 02 - Cruzeiro	-	-	70	70
Centro de Ensino Médio Integrado do Gama	196	173	-	173
EAPE (Profissionais)	902	780	-	780
TOTAL	6.709	3.869	2.012	5.881

Fonte: Escolas Técnicas.

201. A partir dos dados coletados, é possível notar que, de 2015 para 2016, houve uma redução de 828 na oferta de matrículas pelas unidades de ensino de Educação Profissional Técnica de Nível Médio no DF.

202. Contudo, há a possibilidade de, em 2017, ser inaugurado um novo Centro de Educação Profissional, com capacidade para atender 1.200 estudantes, como foi relatado em entrevista realizada com o Coordenador Regional de Ensino do Guará.

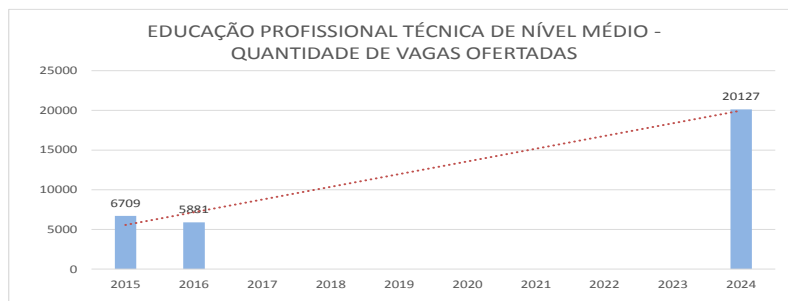


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

203. O gráfico, a seguir, mostra como deveria ser a tendência para que a Meta 11 do PDE seja cumprida:



Fonte: escolas técnicas e PDE.

Meta 20

Investimento Público em Educação pública

204. A Meta 20, constante do Anexo I da Lei n.º 5.499/2015 (Lei do PDE), estabelece que o Distrito Federal tem de ampliar, progressivamente, o percentual de “investimento público em educação pública”, de modo que o percentual desse investimento em relação ao Produto Interno Bruto do Distrito Federal – PIB-DF seja aumentado, gradualmente, até atingir o patamar de 4,44% da receita orçamentária própria e 6,12% (quando incluídos os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF), ao fim da vigência do referido Plano.

205. Visando ao alcance progressivo daquela meta, o PDE estabelece, na respectiva Estratégia 20.1, a elevação do orçamento da educação pública, fixando percentuais mínimos de investimento em relação ao PIB-DF para cada ano do decênio 2015/2024, tanto em relação à receita orçamentária própria, quanto em relação à receita total, conforme a seguir, in verbis:

“20.1 – elevar o orçamento da **educação pública** para os seguintes patamares do PIB”

I – Receita orçamentária própria:

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2,31%	2,48%	2,67%	2,87%	3,09%	3,32%	3,57%	3,84%	4,13%	4,44%

II – Orçamento + FCDF:

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
3,76%	3,96%	4,17%	4,40%	4,64%	4,90%	5,17%	5,47%	5,78%	6,12%

206. Conforme definido na referida Estratégia, o PDE preconizou, para o ano de 2015, a elevação do gasto em “educação pública” para os percentuais de 2,31% (Item I) e 3,76% (Item II) do PIB-DF, considerando-se somente a receita orçamentária própria ou a receita total (inclui os recursos do FCDF transferidos pela União), respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

207. O estabelecimento de meta para a aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB encontra-se prevista no inciso VI do art. 214 da CF/88 e, em cumprimento a esse dispositivo, a referida vinculação foi adotada no Plano Nacional de Educação - PNE, conforme a seguir, *in verbis*:

Lei n.º 13.005/2014 (Lei do PNE)

“Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

(...)

*§ 4º O investimento público em educação a que se referem o **inciso VI do art. 214 da Constituição Federal** e a **meta 20 do Anexo desta Lei** engloba os recursos aplicados na forma do **art. 212 da Constituição Federal** e do **art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do **art. 213 da Constituição Federal**.” (Grifos do original)*

Meta 20 do Anexo da Lei do PNE

*“Ampliar o **investimento público em educação pública** de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do **Produto Interno Bruto - PIB do País** no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. ” (Grifos acrescidos)*

208. Conforme se verifica, tanto o PNE quanto o PDE adotam como meta de financiamento para a educação pública a ampliação do percentual de **investimento público em educação pública** em relação ao PIB, divergindo, porém, quanto aos patamares mínimos a serem atingidos em relação ao PIB nacional e distrital, respectivamente, no período de vigência de cada plano.

209. Como veremos, a seguir, há divergência, também, quanto à indicação ou não dos gastos que entram no cômputo do **investimento público em educação pública**. Enquanto a Lei do PNE define, no acima transcrito § 4º do art. 5º desse diploma legal, quais aplicações de recursos devem ser contabilizadas no referido indicador, no texto da Lei do PDE não há indicação precisa a esse respeito.

210. Com efeito, verificamos que, na Lei n.º 5.499/2015 (Lei do PDE), há somente as seguintes referências ao tema em comento, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

“Art. 2º São diretrizes do PDE:

*IX – estabelecimento de meta de **aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto do Distrito Federal – PIB-DF/IBGE**, que assegure atendimento das necessidades de expansão e qualificação da rede, com padrão de qualidade e equidade;*

(...)

*Art. 10. A meta progressiva do **investimento público em educação** prevista no PDE deve ser avaliada a cada 2 anos e pode ser ampliada por meio de lei para atender as necessidades financeiras no cumprimento das metas previstas no Anexo I.” (Grifos acrescidos)*

*211. Tampouco a redação da Meta 20 do Anexo I do PDE indicou, de forma clara e precisa, as aplicações de recursos que devem compor o **investimento público em educação pública**, existindo, apenas, a ressalva de que o financiamento da educação terá, ainda, como parâmetro o investimento per capita em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, com base no Custo Aluno Qualidade Inicial, a ser definido em função da realidade social.*

*212. Com o objetivo de tentar suprir a lacuna em relação às aplicações de recursos que podem ser consideradas na apuração do **investimento público em educação pública** realizado pelo Distrito Federal e, assim, avaliar o grau de atingimento da Meta 20 do PDE, buscou-se informações a respeito dessa questão tanto em âmbito local quanto federal.*

213. Em âmbito federal, constatamos que, segundo o § 2º do artigo 5º da Lei do PNE, a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo da citada Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o artigo 4º da citada Lei, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

214. Mediante consulta aos sítios do MEC e do Observatório do PNE na internet, verificamos que a União ainda não dispõe de um indicador principal que permita acompanhar de forma adequada o cumprimento da Meta 20 do PNE. Com efeito, apesar da existência de indicadores produzidos pelo Inep/MEC⁶ que são estimativas do

⁶ De acordo com a Nota Técnica n.º 41/2014, os dois indicadores de investimento público em educação atualmente produzidos e divulgados anualmente pelo Inep (Investimento Público Total em relação ao PIB e Investimento Público Direto em relação ao PIB) não são adequados ao acompanhamento da Meta 20 do PNE 2014-2024, razão pela qual propõe a criação de um novo indicador para essa finalidade que capte todas as aplicações de recursos definidas no § 4º do art. 5º da Lei do PNE como investimento público em educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

investimento público em educação, eles não captam as diversas formas de recursos públicos investidos na educação, tal como expressas no parágrafo 4º do artigo 5º da Lei do PNE.

215. No que concerne ao âmbito local, verificamos, por meio de informações obtidas em entrevista realizada na Secretaria de Estado de Educação, que não havia, até aquele momento, nenhuma definição quanto à forma de apuração do investimento público em educação pública, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento da Meta 20 do PDE.

216. De acordo como o § 3º do artigo 7º da Lei do PNE, os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE e dos correspondentes planos de educação, elaborados em conformidade com o art. 8º do aludido diploma legal.

217. Consoante o disposto no § 2º, inciso II, do art. 1º da Lei n.º 5.499/2015 (Lei do PDE), integram esse normativo os diagnósticos e os demais dados constantes do Anexo II da citada Lei, que servem de referência inicial para o monitoramento e avaliação do cumprimento das metas e das estratégias definidas no Anexo I.

218. Nesse sentido, mediante consulta aos dados e informações constantes do Anexo II da Lei n.º 5.499/2015, verificamos que o **Diagnóstico para a Meta 20** teceu, inicialmente, considerações acerca dos valores do PIB e do PIB per capita do Distrito Federal, calculados pelo IBGE para o exercício de 2011, bem assim sobre o montante das receitas correntes e de transferência do Fundo Constitucional do DF – FCDF, apuradas no exercício de 2013.

219. Em seguida, o referido diagnóstico estabeleceu as premissas que embasaram a proposta para o crescimento dos recursos do GDF aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino público. Portanto, é possível inferir que o aludido diagnóstico vincula a ampliação do **investimento público em educação pública**, a que se refere a Meta 20 do PDE, ao crescimento dos recursos aplicados pelo GDF em **manutenção e desenvolvimento do ensino público**.

220. Destarte, ante a ausência de indicação expressa na Lei do PDE acerca das aplicações de recursos que poderão ser consideradas no cômputo do **investimento público em educação pública** e da falta de metodologia específica para o cálculo do aludido parâmetro, tanto em âmbito local quanto federal, realizamos, em caráter provisório e visando, exclusivamente, aos fins pretendidos nesta auditoria, avaliação quanto ao cumprimento da Meta 20 do PDE, no exercício de 2015, tomando como base as despesas realizadas pela Secretaria de Educação do DF com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, bem como os gastos de natureza equivalente efetuados com os recursos oriundos do FCDF, no citado exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

221. O quadro, a seguir, evidencia a apuração do **Investimento Público em Educação Pública** realizado pelo Distrito Federal, no exercício de 2015, com base nas considerações tecidas anteriormente.

Investimento Público em Educação Pública - Exercício 2015, em valores correntes - não incluídos os recursos do FCDF	
Especificação	Valores em R\$ Milhões
Despesa Realizada em MDE¹	3.992

Fontes: SIAC/SIGGo; Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, referente ao 6º bimestre de 2015 (DODF 19, de 28.01.16, pp. 22/24); e Processo TCDF n.º 25.186/15.

Nota: 1 – Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Correntes; e Investimentos. Foram excluídas as despesas com inativos e pensionistas, em conformidade com o item III da Decisão - TCDF n.º 8.187/08. Apuração com base na despesa liquidada, adicionando-se, ao final do exercício, os Restos a Pagar Não Processados, consoante dispõe o item IV, alínea “m”, da Decisão n.º 8.187/08.

222. Uma vez conhecido o **investimento público em educação pública** realizado pelo GDF no ano de 2015, o indicador estabelecido pelo PDE para o monitoramento e avaliação da Meta 20 é obtido mediante a correlação do respectivo montante com o valor do PIB distrital para o respectivo exercício.

223. Com relação ao PIB distrital, o último dado oficial disponível, divulgado pelo IBGE e pela CODEPLAN, no momento da presente avaliação, referia-se ao ano de 2013 (R\$ 175,4 bilhões, em valores correntes). Para o exercício de 2015 (R\$ 206,6 bilhões), o valor do PIB-DF, em valores correntes, foi estimado com base no percentual de 3,5% sobre o valor PIB Brasil, em valores correntes, divulgado pelo IBGE para esse exercício (R\$ 5,9 trilhões). De acordo com a informação da SEDF obtida junto à CODEPLAN e informada ao Tribunal pelo Ofício n.º 1095/2016-GAB/SE, o citado percentual corresponde à participação média do PIB-DF no PIB-Brasil, no período de 2010-2013.

224. O quadro a seguir mostra o cálculo do percentual do Investimento Público em Educação Pública em relação ao PIB-DF, para o exercício de 2015, sem a inclusão dos recursos provenientes do Fundo Constitucional do DF.

Estimativa do Percentual do Investimento Público em Educação Pública em relação ao PIB-DF - Exercício 2015, em valores correntes - não incluídos os recursos do FCDF	
Descrição	Valores em R\$ Milhões
A) Investimento Público em Educação Pública ¹	3.992
B) PIB/DF ²	206.640
C) % Indicador (A/B)	1,93

Fontes: SIAC/SIGGo; Processo TCDF n.º 25.186/15; SEDF; IBGE e CODEPLAN.

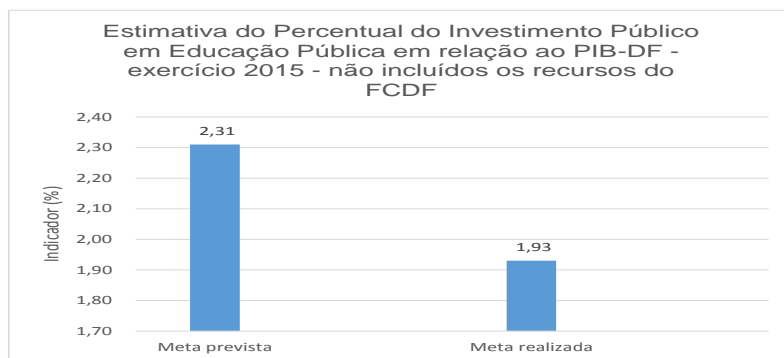
Notas: 1 – Valor transportado do quadro anterior; 2) Conforme apuração descrita no parágrafo anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e



Fontes: Meta 20 do PDE e quadro acima

225. De acordo com os dados do gráfico acima, observa-se que, tomando por base apenas as aplicações realizadas com as receitas orçamentárias próprias do GDF, o **percentual do investimento público em educação pública em relação ao PIB-DF** alcançou, em 2015, o patamar estimado de 1,93%. Nesse sentido, o indicador apurado ficou, aproximadamente, 0,38 ponto percentual abaixo da meta de 2,31%, prevista para esse exercício na Estratégia 20.1 do PDE.

226. Ressalte-se, ainda, que, conforme mencionado, a Meta 20 do PDE e a respectiva Estratégia 20.1 estabelecem o atingimento de patamares de **investimento público em educação pública em relação ao PIB-DF**, seja considerando na apuração dos respectivos parâmetros apenas as aplicações em MDE realizadas com base na receita orçamentária própria do GDF, seja incluindo no cálculo do referido indicador, também, as aplicações de mesma natureza feitas com recursos oriundos do Fundo Constitucional do DF, evidenciadas conforme o quadro a seguir.

Despesas com recursos do FCDF de natureza equivalente aos gastos em MDE – Exercício 2015		
Especificação	Valores ³ em R\$ Mil	%
A) Despesa Realizada total com recursos do FCDF ¹	2.194.875	100
B) Exclusões ² :		
B.1) Outros Benefícios Assistenciais do Servidor, Auxílio-Alimentação e Auxílio-Transporte	107.797	4,91
B.2) Profissionais em Atividades Alheias à MDE	4.026	0,18
C) Despesas do FCDF de mesma natureza aos gastos em MDE (A – B)	2.083.052	94,91

Fonte: SIGGo.

Notas: 1) Apuração com base no total geral da despesa liquidada na Fonte 130 (Transferência da União). Não estão incluídos os valores executados por intermédio do Iprev/DF, relativos a aposentadoria e reformas. 2) Referem-se às despesas com Profissionais em Atividades Alheias à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Ação 0037 e ND 31.90.11 e 31.91.13) e aos gastos com Outros Benefícios Assistenciais a Servidores (ND 33.90.08), Auxílio-Alimentação (ND 33.90.46) e Auxílio-Transporte (ND 33.90.49). 3) Valores correntes.

227. O quadro a seguir mostra o cálculo do percentual do Investimento Público em Educação Pública em relação ao PIB-DF, para o exercício de 2015, com a inclusão dos recursos provenientes do Fundo Constitucional do DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

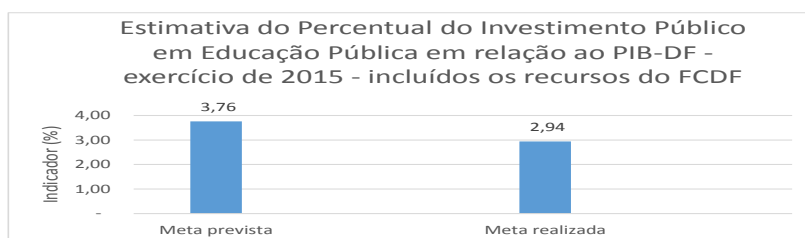
GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Estimativa do Percentual do Investimento Público em Educação Pública em relação ao PIB-DF - Exercício de 2015, em valores correntes - incluídos os recursos do FCDF.	
Descrição	Valores em R\$ Milhões
A) Despesa Realizada em MDE ¹	3.992
B) Despesas com recursos do FCDF de natureza equivalente aos gastos em MDE ²	2.083
C) Investimento Público em Educação Pública (A+B)	6.075
D) PIB/DF ³	206.640
C) % Indicador (C/D)	2,94

Fontes: SIAC/SIGGo; Processo TCDF n.º 25.186/15; SEDF; SEDF; IBGE e CODEPLAN.

Notas: 1) Valor transportado do quadro constante do § 220; 2) Valor transportado da linha "C" do quadro anterior e convertido em R\$ milhões; 3) Conforme apuração descrita no parágrafo 0.



Fontes: Meta 20 do PDE e quadro anterior

228. Segundo evidenciam os dados do quadro acima, considerando-se, também, as aplicações realizadas pelo GDF com os recursos do FCDF, de natureza equivalente aos gastos em MDE, no valor líquido de R\$ 2.083 milhões, o **percentual do investimento público em educação pública em relação ao PIB-DF** alcançou, em 2015, o patamar estimado de 2,94%. Portanto, o indicador apurado ficou cerca de 0,82 ponto percentual abaixo da meta de 3,76% (conforme gráfico acima), prevista para esse exercício na Estratégia 20.1.

5. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

O GDF aplicou menos recursos na educação pública em 2015. Mediante o Ofício nº 253/2017 – GAB/SEEDF e anexos (e-DOC 92BD5E03-c), datado de 17.02.2017, o gestor apresentou as considerações que entendeu pertinentes acerca dos achados apontados no Relatório Prévio de Auditoria Operacional.

230. Os comentários tecidos pelo gestor com o intuito de confrontar os resultados apresentados naquela versão do relatório estão sintetizados no quadro a seguir, acompanhados da análise correspondente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Comentário do Gestor	Análise
<p>Achado 1 – Sobre a ampliação do número de Unidades Escolares de Educação Infantil pela SEDF, a Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação informou a seguinte situação das 96 obras cadastradas no SIMEC-PAR 2011/2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 46 Centros de Educação de Primeira Infância – CEPI concluídos; • 02 CEPIs paralisados; • 04 CEPIs em fase de conclusão; • 07 CEPIs em fase de execução; • 35 CEPIs em fase de planejamento; • 02 CEPIs serão transformados em Jardim de Infância. <p>Informou, ainda, que, no ano de 2016, foram criadas as seguintes Unidades Escolares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escola Classe do Paranoá; • Jardim de Infância do Gama. <p>Acrescentou que, apesar de não ter atingido o número ideal no que tange à ampliação do quantitativo de Unidades Escolares, a SEDF vem envidando esforços para ampliação do atendimento da Educação Infantil, por meio do avanço no número de crianças matriculadas tanto nos convênios quanto nas unidades próprias da Secretaria. Em seguida, apresentou os números divulgados pelo Censo Escolar para as matrículas nessa Etapa da Educação Básica, conforme a seguir: Creche (2015 – 9.324 e 2016 – 11.074); Pré – Escola (2015 – 37.962 e 2016 – 43.569).</p>	<p>Conforme reconhecido pela própria SUPNAV, as medidas adotadas pela SEDF, até o exercício de 2016, para ampliação do número de Unidades Escolares da Educação Infantil ainda não foram suficientes para assegurar o cumprimento da Meta 1 do Plano Distrital de Educação – PDE, concernente à universalização do acesso à pré-escola (crianças de 4 e 5 anos) e à ampliação do número de matrículas em creches (crianças de 0 a 3 anos).</p> <p>Com efeito, mesmo com as obras de reforma e/ou ampliação da infraestrutura das escolas, bem como de construção de novas Unidades Escolares, o atendimento de crianças na Etapa de Educação Infantil, em 2016, foi somente de 11.074, na creche, e de 43.569, na pré-escola, segundo os dados informados pela própria SEDF, apurados com base no Censo Escolar.</p> <p>Esses números revelam que, até 2016, a oferta de matrículas pela SEDF, tanto na rede pública de ensino quanto na rede particular conveniada ainda era insuficiente para cumprir a obrigação estabelecida pela Meta 1 do PDE.</p> <p>Cabe destacar, por fim, que a equipe de auditoria levou em consideração os 42 CEPIs concluídos e em funcionamento em 2016, segundo dados do censo escolar da SEDF, tendo desconsiderado unidades que, apesar de concluídas, ainda não se encontravam em operação.</p>

Comentário do Gestor	Análise																				
<p>Achado 3 – sobre o achado, a Secretaria de Educação informa que a Estratégia de Matrícula é o documento que normatiza o acesso e a permanência do estudante na Rede Pública de Ensino do DF para o ano subsequente. Afirma tratar-se de documento elaborado anualmente com a participação das unidades escolares, Coordenação Regional de Ensino, Subsecretarias e Sindicato dos Professores com o intuito de aprimorar a oferta educacional pública do DF.</p> <p>A oferta de vagas nas diferentes etapas e modalidades de ensino, bem como a constituição de turmas, obedecidos os limites mínimo e máximo previstos na modulação, é definida em função da capacidade de atendimento da unidade de ensino, considerados os critérios pedagógicos (modulação mínima e máxima) e físicos (capacidade física).</p> <p>Por fim apresenta o seguinte quadro:</p> <p>I – Relação média dos estudantes por turma no ano letivo de 2016</p> <table border="1"><thead><tr><th></th><th>Número de estudantes 2016 (*)</th><th>Número de turmas 2016(*)</th><th>Média de estudantes por turma</th></tr></thead><tbody><tr><td>0 a 2 anos</td><td>205</td><td>12</td><td>17</td></tr><tr><td>3 anos</td><td>363</td><td>21</td><td>17</td></tr><tr><td>4 e 5 anos</td><td>38.897</td><td>1.812</td><td>21</td></tr><tr><td>Anos Iniciais</td><td>148.069</td><td>6.762</td><td>22</td></tr></tbody></table> <p>(*) Fonte: Censo Escolar 2016</p>		Número de estudantes 2016 (*)	Número de turmas 2016(*)	Média de estudantes por turma	0 a 2 anos	205	12	17	3 anos	363	21	17	4 e 5 anos	38.897	1.812	21	Anos Iniciais	148.069	6.762	22	<p>A fim de contestar o achado, o Gestor apresenta uma tabela com as médias aritméticas simples de ocupação das salas de aula por ano. Todavia, esse tipo de cálculo não é o mais indicado para distribuições onde há elevada dispersão dos elementos em torno da média, como é o caso da demanda por educação em escolas públicas no DF, que varia bastante entre as CREs, as regiões administrativas e, inclusive, dentro de uma mesma região.</p> <p>Por essa razão, o cálculo realizado pela equipe de auditoria considerou apenas as turmas com mais alunos que o preconizado na Estratégia de Matrícula, segundo informações constantes no sistema IEducar. Não foram incluídas no cálculo as turmas que, por qualquer razão, tinham menos alunos que o máximo definido na Estratégia de Matrícula para cada ano de ensino.</p> <p>Diante do exposto, entende-se que a manifestação do gestor não afeta o achado em tela.</p>
	Número de estudantes 2016 (*)	Número de turmas 2016(*)	Média de estudantes por turma																		
0 a 2 anos	205	12	17																		
3 anos	363	21	17																		
4 e 5 anos	38.897	1.812	21																		
Anos Iniciais	148.069	6.762	22																		

231. Conforme se pode observar, as manifestações da Jurisdicionada restringiram-se aos achados 1 e 3 e não lograram em contrapor nenhum dos resultados obtidos na avaliação procedida pela equipe de auditoria, razão pela qual são mantidos, sem reparos, todos os achados apontados na presente Auditoria Operacional.

6. CONCLUSÃO

232. O Plano Distrital de Educação prevê avanços significativos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

tanto na oferta de educação infantil, quanto na de educação em tempo integral. Conforme demonstrado na presente auditoria, a rede pública de ensino do DF não apresentava, em 2016, capacidade para alcançar as metas estabelecidas no plano em apreço.

233. Em relação à educação infantil, verificou-se que o Governo do Distrito Federal não garantiu o acesso de 6.724 crianças de 4 e 5 anos que manifestaram interesse em estudar na rede pública, em descumprimento, portanto, à meta que estabelecia a universalização da pré-escola em 2016.

234. Quanto à meta de ampliação da oferta de educação em creche, constatou-se que o atendimento à população com idade entre 0 e 3 anos ficou 7.995 alunos aquém do preconizado no plano em apreço para 2016.

235. Já no que diz respeito à educação em tempo integral, embora o PDE preveja um aumento da oferta de 10% ao ano, apurou-se, em 2016, redução de 8,20% em relação ao exercício de 2015.

236. Como causa comum a esses resultados, apontam-se a ineficácia e a inadequação das ações adotadas pelo GDF para a universalização da pré-escola e para a ampliação preconizada no PDE da oferta de creches e do ensino em tempo integral.

237. Também merece destaque a palidez das ações adotadas pelo DF para a correção do fluxo dos alunos em situação de defasagem idade-série-ano nos ensinos fundamental e médio.

238. Segundo o PDE, os progressos nessas áreas devem ser contínuos e ininterruptos ao longo dos próximos dez anos. Entretanto, a auditoria constatou que, nesse primeiro ano de vigência do PDE, o GDF não foi capaz de desenvolver ações com alcance e dimensão suficientes para atingir as metas fixadas para o exercício.

239. Frise-se, por fim, que o cenário constatado no curso da presente fiscalização apresenta-se compatível com a verificação de que o GDF destinou recursos para custear a educação pública distrital, em 2015, em patamares inferiores ao preconizado no PDE.”

8. Concluindo, o Corpo Técnico sugere ao Tribunal:

“I. determinar ao Senhor Governador do Distrito Federal, com auxílio da Secretaria de Educação do Distrito Federal, que elabore e envie a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação (conforme modelo anexo), explicitando cronogramas, etapas e responsáveis, que contemple as medidas tendentes a:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

a) *garantir o direito fundamental de acesso à Educação Infantil na pré-escola a todas as crianças de 4 a 5 anos de idade, observando, ainda, a carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional, conforme o art. 31, inciso II, da LDB, e assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada;*

b) *ampliar e garantir o acesso à Educação Infantil em creches para as crianças com idade entre 0 e 3 anos, de acordo com as metas do PDE, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada;*

c) *garantir o cumprimento das metas do PDE para a educação em tempo integral, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada; e*

d) *assegurar a observância de parâmetros apropriados, segundo o preconizado no CONAE 2014, para formação de turmas.*

II. dar conhecimento do inteiro teor deste relatório e da decisão que vier a ser proferida aos Senhores Governador do Distrito Federal, Secretário de Estado de Educação do DF, Deputados Distritais, bem assim ao Conselho de Educação do Distrito Federal e à Promotoria de Justiça de Defesa da Educação – Proeduc/MPDFT.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

9. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 431/17, de 18.5.2017, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA (e-doc 1D7066BB-e), converge com a Unidade Instrutiva, com acréscimo. Do mencionado Parecer, destaco o trecho seguinte:

*“10. Preliminarmente, adianto que o **MPC/DF comunga** com as conclusões alvitadas pela Unidade Técnica no Relatório Final desta Auditoria Operacional (e-DOC F3672EDF-e), mormente no tocante às providências sugeridas neste documento **de forma a expurgar ou, no mínimo, mitigar as falhas identificadas pela auditoria.***

*11. Informo, ainda, que a análise do **Parquet** centrar-se-á no exame dos achados de auditoria apresentados pelo Corpo Técnico, atinentes ao desempenho do GDF quanto a execução do Plano Distrital de Educação – PDE.*

*12. Convém lembrar que o Manual de Auditoria do e. **TCDF** define*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

*que a auditoria operacional (ou de desempenho) possui a finalidade de avaliar “atividades, projetos, **programas e ações governamentais**, bem como entidades e órgãos públicos, quanto a aspectos de **economicidade, eficiência, eficácia e efetividade**, com objetivo de **contribuir para o melhor desempenho da gestão pública**”⁶.*

*13. Posto isso, o trabalho de auditoria teve como principal foco a avaliação das ações do GDF, executadas em 2015 e 2016, para implantação do Plano Distrital de Educação - PDE, em consonância com o Plano Nacional de Educação - PNE, em especial no que concerne ao alcance das seguintes metas previstas para o exercício de 2016: **Meta 1 (educação infantil)**⁷ e **pela Meta 6 (ensino em tempo integral)**⁸.*

*14. A fiscalização resultou em **três achados de auditoria**, consubstanciados no Relatório Final de Auditoria Operacional⁹, em que a equipe técnica aponta o que segue:*

*✓ Achado 1 - A ampliação do número de unidades escolares da educação infantil pela SEE/DF, em 2016, foi **insignificante** ante às metas do PDE;*

*✓ Achado 2 - A SEE/DF **não garantiu** a estrutura necessária para manutenção e ampliação da educação em tempo integral, preconizada no PDE;*

*✓ Achado 3 - As salas de aula das unidades escolares que atendem o ensino infantil e os anos iniciais do ensino fundamental estão **operando acima da capacidade***

15. A Unidade Técnica buscou avaliar, também, o nível de implementação das Metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11 e 20¹⁰, almejando

⁶ Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Título II, Capítulo I, Seção 1.1, item 1.1.2. Brasília. 2011. Fl. 26.

⁷ **Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até o final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral.**

⁸ Oferecer **educação em tempo integral em no mínimo 60% das escolas públicas**, de forma a atender **pelo menos 33% dos estudantes da educação básica**, por meio da **ampliação de no mínimo 10% ao ano** da matrícula de educação integral nas unidades escolares já ofertantes, até o último ano de vigência deste Plano.

⁹ e-DOC F3672EDF-e.

¹⁰ Meta 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até o final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral;

Meta 2 - Garantir o acesso universal, assegurando a permanência e a aprendizagem dos estudantes a partir dos 6 anos de idade, ao ensino fundamental de 9 anos, assegurando, também, a conclusão dessa etapa até os 14 anos de idade até o último ano de vigência deste Plano;

Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 100%, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

alcançar uma visão geral da situação do PDE em 2016. No entanto, essa segunda questão não consta da matriz de achados, pois, conforme esclarecido pela Instrução, tal análise possui caráter meramente informativo.

*16. Como resultado dessa visão geral do nível de implementação do PDE em 2016, a Área Técnica ponderou que: o GDF **não conseguiu cumprir** as metas de universalização do acesso ao ensino na pré-escola e de ampliação da oferta de atendimento em creches, tampouco ampliar a oferta de educação em tempo integral; além disso, **reduziu** a oferta de educação técnica de nível médio; **diminuiu** drasticamente as ações de correção de fluxo no ensino fundamental, enquanto **regrediu** ainda mais os esforços, antes tímidos, dessas ações no ensino médio; e a educação do campo está na fase inicial de desenvolvimento. A Área Técnica apontou, ainda, que a SEE/DF não dispõe dos meios para avaliar o grau de atingimento da Meta 4 (alunos com necessidades educacionais especiais) e que os investimentos do GDF na educação pública, em 2015, ficaram aquém do preconizado no PDE.*

17. Impende salientar que, muito embora a auditoria operacional não se atenha apenas à identificação de falhas e irregularidades pontuais nos procedimentos de gestão, seu escopo, quando bem delineado – como no caso –, revela aspectos essenciais sobre o atendimento dos interesses sociais pelas políticas públicas.

18. Convém lembrar que, com a ascensão do modelo propugnado pela Escola Gerencial de Administração Pública no Brasil, devidamente materializado na figura da Emenda Constitucional nº 19/1998, o papel dos órgãos de controle também se deslocou da

Meta 4 - Universalizar o atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superlotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, dislexia, discalculia, disortografia, disgrafia, dislalia, transtorno de conduta, distúrbio do processamento auditivo central – DPA(C) ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas;

Meta 6 - Oferecer educação em tempo integral em no mínimo 60% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 33% dos estudantes da educação básica, por meio da ampliação de no mínimo 10% ao ano da matrícula de educação integral nas unidades escolares já ofertantes, até o último ano de vigência deste Plano;

Meta 8 - Garantir a educação básica a toda a população camponesa do Distrito Federal, em escolas do campo, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudos, no último ano de vigência deste Plano, com prioridade em áreas de maior vulnerabilidade social, incluindo população de baixa renda, negros, indígenas e ciganos, declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, conforme Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002, que institui as diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo;

Meta 11 - Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta em pelo menos 75% da expansão na rede pública, priorizando a educação integrada ao ensino médio; e

Meta 20 - Ampliar o investimento público em educação pública de forma a duplicar o atual percentual de investimento em relação ao Produto Interno Bruto – PIB do Distrito Federal, assegurando ampliação gradual de 3,23% para 6,12% (recursos do FCDF incluídos) até o fim deste Plano, tendo, ainda, como referência para o financiamento da educação o investimento per capita em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino com base no Custo Aluno Qualidade Inicial, a ser definido em função da realidade social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

*função meramente avaliativa de requisitos patrimoniais e burocráticos para aquela voltada à análise da **eficiência, eficácia e efetividade** na prestação de serviços disponibilizados à sociedade, seja diretamente pela Administração, seja por meio dos seus concessionários e permissionários.*

*19. Em que pese a parcela de discricionariedade atribuída ao agir do Administrador Público, é **imprescindível** que os órgãos de controle promovam, **além da análise de conformidade dos atos administrativos, o exame de outras atividades no intuito de contribuir para a melhoria da gestão governamental por meio da geração de informações preventivas e oportunas para subsidiar o processo decisório dos órgãos e entidades na atividade administrativa.***

*20. Nesse sentido, a abordagem conduzida pela zelosa Unidade Técnica evidenciou, por meio de contundentes questões e metodologias de auditoria previamente estabelecidas, a **ineficiência e inadequação das ações desenvolvidas pelo GDF** para dar cumprimento ao PDE.*

21. A percuente Área Técnica demonstrou, com evidências, haver problemas quanto aos seguintes pontos do Programa de Governo: i) educação infantil na pré-escola; ii) educação infantil em creches; e iii) educação em tempo integral.

*22. Em decorrência, apontou que 1) **a ampliação do número de unidades escolares da educação infantil foi insignificante**; 2) **não há estrutura** para manutenção e ampliação da **educação em tempo integral**; e 3) as **salas de aula**, principalmente das unidades escolares que atendem o ensino infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, operam **acima** da capacidade.*

*23. Em relação ao **primeiro achado**, cabe observar que a rede pública de ensino deveria ter sido ampliada para proporcionar a universalização do acesso à pré-escola, que atende crianças de 4 e 5 anos. Além disso, o atendimento a crianças de 0 a 3 anos deveria ter sido incrementado em, no mínimo, 5% em relação à população dessa faixa etária, de 2015 para 2016.*

*24. Em vez disso, restou comprovado que, em 2016, a SEE/DF **não conseguiu ofertar pré-escola para 6.724 crianças de 4 e 5 anos**¹¹, que manifestaram a intenção de estudar na rede pública de ensino, conforme a seguir¹²:*

¹¹ Esse dado tem por base o número de demanda por matrícula em unidade da rede pública de ensino, por meio do sistema Telematricula (telefone 156, opção 2) e das UNIPLATs de cada CRE. Contudo, a Unidade Técnica informa que a SEE/DF e as CREs noticiaram que não realizam nenhum processo de busca ativa por crianças com idade compatível com a pré-escola. Por essa razão, entende-se que o déficit da oferta seja ainda maior que o apresentado.

¹² e-DOC F3672EDF-e, fls. 20/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Ano da Educação Infantil	Demanda Manifesta em 2016		
	Total de Pedidos	Matriculados	Não Matriculados
1º Período	24.822	20.198	4.624
2º Período	26.965	24.865	2.100
Total	51.787	45.063	6.724

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas e Módulo Matrícula do IEducar.

25. Esse déficit fica ainda mais significativo se, em vez da manifestação de demanda por matrícula, for levado em conta o número de crianças com idade compatível com a pré-escola (4 e 5 anos), o que representaria um **déficit real** de **11.369** vagas, conforme a seguir:

Ano da Educação Infantil	Estimativa da demanda real à pré-escola	Oferta da pré-escola em 2016	Estimativa do déficit real da oferta da pré-escola
1º Período	28.216	20.198	8.018
2º Período	28.216	24.865	3.351
Total	56.432	45.063	11.369

Fonte: Respostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas e censos escolares de 2012 a 2015.

26. Quanto às creches, que, segundo o PDE, devem, até o final da vigência do plano (em 2024), atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, ampliando-se a oferta de ensino em creches em no mínimo 5% da população (entre 0 e 3 anos) a cada ano, os dados indicam que **a meta anual não foi cumprida**, como é possível notar no quadro a seguir:

Ano da Educação Infantil	Incremento da Oferta em 2016, em relação a 2015	Incremento da Oferta Preconizado pelo PDE
Berçário 1	11	2.395
Berçário 2	(47)	2.397
Maternal 1	385	2.402
Maternal 2	1.252	2.402
Total	1.601	9.596

Fonte: Dados populacionais da SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE e Módulos Matrícula e Escola do sistema IEducar.

27. Verifica-se que a maior ampliação da oferta de vagas em creches refere-se ao Maternal 2 e, nada obstante, mostra-se incontestavelmente **insatisfatória**, visto que o resultado representa não mais que 52% da meta estabelecida no PDE. Nota-se, ainda, a regressão em relação ao Berçário 2, cujas vagas foram reduzidas.

28. Corroborando a insuficiência das ações voltadas para a ampliação da oferta de educação infantil em creches da rede de ensino público, a zelosa Unidade Técnica aponta uma **demandada frustrada** estimada em **23.907 vagas**, no ano de 2016, conforme dados a seguir:

Demanda de vagas para crianças de 0 a 3 anos em 2016		
Ano da Educação Infantil	Não atendida	Atendida
Berçário I	1.471	487
Berçário II	5.730	1.149
Maternal I	7.756	3.989
Maternal II	8.950	5.853
Total	23.907	11.478

Fonte: Módulos Matrícula e Escola do IEducar.

29. Como causa dessas irregularidades, a Área Técnica aponta o **descompasso entre os investimentos na expansão da rede pública e o aumento de serviços exigido pela legislação para a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

educação infantil (LDB, art. 77, § 1º); e a **redução da captação de recursos federais** para construção de novas unidades de educação infantil (CEPIs).¹³ Como efeito, **negou-se acesso à educação a mais de 6.700 crianças com idade de 4 e 5 anos e a quase 24.000 na faixa etária de 0 a 3 anos.**

30. Quanto ao **segundo achado** de auditoria, verificou-se que a estrutura oferecida pela SEE/DF foi insuficiente para garantir a manutenção e a ampliação da educação em tempo integral.

31. Conforme evidências apresentadas pela Unidade Técnica, a oferta de educação em tempo integral¹⁴ (que **deveria ter sido ampliada em 10%** como preconizado no PDE) foi **reduzida em 8,20%**, entre 2015 e 2016, chegando a um **decréscimo de 25,59%**, no caso do 2º Período da pré-escola, conforme a seguir:

Etapa Escolar		Oferta 2015	Oferta 2016	Previsão do PDE para 2016	Variação % 2016/2015
Educação Infantil	Berçário 1	476	489	524	2,73%
	Berçário 2	1.196	1.219	1.316	1,92%
	Maternal 1	3.604	3.931	3.964	9,07%
	Maternal 2	4.601	5.452	5.061	18,50%
	1º Período	3.594	3.570	3.953	-0,67%
	2º Período	4.275	3.181	4.703	-25,59%
Ensino Fundamental	1º Ano	1.705	1.585	1.876	-7,04%
	2º Ano	2.350	1.937	2.585	-17,57%
	3º Ano	4.608	3.988	5.069	-13,45%
	4º Ano	4.856	3.845	5.342	-20,82%
	5º Ano	5.983	4.944	6.581	-17,37%
	6º Ano	6.113	5.422	6.724	-11,30%
	7º Ano	3.664	3.881	4.030	5,92%
	8º Ano	2.698	2.281	2.968	-15,46%
	9º Ano	3.634	3.085	3.997	-15,11%
Ensino Médio	1ª Série	864	918	950	6,25%
	2ª Série	592	529	651	-10,64%
	3ª Série	471	496	518	5,31%
Total		55.284	50.753	60.812	-8,20%

Fonte: Repostas dos diretores ao questionário aplicado às escolas.

32. Além da redução da oferta, a Unidade Técnica apontou que a maioria das escolas da rede pública do **DF não tem estrutura física apropriada ou mesmo adaptada** para a prática do ensino em tempo integral e que, **entre 2015 e 2016, não foi realizada nenhuma obra no intuito de adequar a estrutura física das escolas existentes para oferecer educação em tempo integral**, sendo que as últimas iniciativas nesse sentido se deram em 2014¹⁵.

33. Como causas da irregularidade a equipe de auditoria apontou a

¹³ De acordo com dados obtidos no sítio do FNDE, somente no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC2, a SEDF recebeu, no período de 2012 a 2014, quantidade expressiva de recursos federais, no montante de R\$ 74,8 milhões, em valores nominais, com vistas a financiar a construção de unidades de educação infantil (PAC2 – Proinfância – Construção de Creches). Para os exercícios de 2015 e de 2016, as liberações alcançaram somente as importâncias de R\$ 11,3 milhões e de R\$ 5,5 milhões, respectivamente, o que significou quedas abruptas nos repasses da ordem de 65% e de 51%, em relação ao respectivo ano anterior. (2012 - R\$ 9,01 milhões; **2013 - R\$ 33,44 milhões; 2014 - R\$ 32,32 milhões; 2015 - R\$ 11,26 milhões; 2016 - R\$ 5,47 milhões**) (e-DOC F3672EDF-e, fl. 15)

¹⁴ Considerando toda a oferta da educação básica do DF.

¹⁵ Segundo as informações apresentadas (e-DOC F3672EDF-e, fl. 27), **onze instituições de ensino deixaram de atender alunos na educação em tempo integral, em 2016, por falta de espaço físico, estrutura física deficiente, ou por atrasos nos repasses do programa Mais Educação ocorridos a partir de 2015.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

insuficiência do investimento na manutenção e expansão do ensino em tempo integral na rede pública e a priorização do acesso à educação dos alunos de 4 e 5 anos em dois turnos de cinco horas em detrimento à manutenção e à ampliação do ensino em tempo integral¹⁶.

34. Diante disso, a Área Técnica **alerta** que a irregularidade identificada implica em agravamento da qualidade do ensino e em potencial prejuízo econômico e social às famílias menos favorecidas com mãe trabalhadora.

35. No que toca ao **terceiro achado de auditoria**, a Instrução detectou que as salas de aula que atendem ao ensino infantil e aos primeiros anos do ensino fundamental **têm operado acima da capacidade adequada**, conforme limites definidos Quadros para Formação de Turmas das Estratégias de Matrícula de 2015 e 2016.

36. Assim, aponta um **excedente de 2.892¹⁷ alunos** em salas de aula do 1º e 2º períodos da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, distribuídos em um total de **1.358 turmas** funcionando **com lotação acima da capacidade prescrita**, conforme explicitado a seguir:

PRESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA DE MATRÍCULA				Oferta 2016				Oferta 2015			
FAIXA ETÁRIA	ETAPA	CURSO	Máximo de Alunos	Total de Turmas	Turmas com Mais Alunos que o prescrito	%	Alunos a Mais	Total de Turmas	Turmas com Mais Alunos que o prescrito	%	Alunos a Mais
Estudantes com 4 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016	1º Período	Educação Infantil	24	785	168	21%	308	612	104	17%	206
Estudantes com 5 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016	2º Período		24	1.072	259	24%	528	963	170	18%	263
Estudantes com 6 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016 a Estudantes com 10 anos de idade completos ou a completar em 31/03/2016	1º ANO	Ensino Fundamental Anos Iniciais	26	1.241	241	19%	461	1.285	192	15%	387
	2º ANO			1.285	212	16%	445	1.247	172	14%	342
	3º ANO		28	1.568	232	15%	551	1.554	209	13%	435
	4º ANO		30	1.300	101	8%	227	1.316	112	9%	265
	5º ANO		30	1.350	145	11%	372	1.377	157	11%	340
TOTAL				8.601	1.358	16%	2.892	8.354	1.116	13%	2.238

Fonte: Módulos Matrícula e Escola do Sistema IEducar.

37. Diante dos dados apresentados, é possível observar que, em 2016, houve o **agravamento da situação**, que já se mostrava inadequada em 2015.

38. A equipe de auditoria preconiza que, para os Centros de Ensino da Primeira Infância, a SEE/DF promoveu alteração na Estratégia de Matrícula em 2016, **passando a admitir o número de alunos 25% superior ao preconizado pelo FNDE**, nas turmas de Maternal 1 e 2 e nas turmas de pré-escola (1º e 2º Período), em total afronta ao Parecer nº 9/2009 do Conselho Nacional de

¹⁶ Em Brasília, a EC Bucanhão, a EC 05 e o CEI 02, que em 2015 atendiam alunos em educação em tempo integral, **deixaram de fazê-lo em 2016 para atender à demanda por acesso à pré-escola apresentada este ano**. Do mesmo modo, o CAIC Santa Paulina do Paranoá, o CEI 210 de Samambaia e o CEI 03 de São Sebastião **passaram a atender os alunos em dois turnos de tempo parcial (matutino e vespertino)**, a fim de aumentar a oferta de vagas aos alunos de 4 e 5 anos, **em função da expansão insuficiente da rede**.

¹⁷ Esse número não leva em consideração a necessária diminuição do número máximo de alunos em turmas com alunos com necessidades educacionais especiais, preceito fundamental da escola inclusiva, modelo adotado pelo DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

*Educação. Com efeito, 13 das 14 Coordenações Regionais de Ensino afirmaram, em entrevista, que **o número de alunos por turma vem aumentando durante os anos de 2014, 2015 e 2016.***

*39. Conforme pontuado pelo Corpo técnico, essa superlotação das salas de aula decorre da **desproporcionalidade entre o investimento na expansão da rede pública e o aumento da demanda por serviços de educação.***

*40. Não obstante a carência de vagas na rede pública de ensino, importa mencionar que o excesso de alunos em sala de aula, ultrapassando a capacidade indicada, leva ao **comprometimento do processo de ensino e aprendizagem, bem como à sobrecarga dos profissionais de ensino.***

41. Quanto ao estudo do nível de implementação do PDE, almejando alcançar uma visão geral da situação do plano governamental em 2016, não obstante a Instrução tenha enfatizado que a análise possui caráter meramente informativo, julgo adequado pontuar as principais conclusões acerca das demais metas avaliadas - Metas 2, 3, 4, 8, 11 e 20¹⁸.

42. Assim, quando à Meta 2 – Ensino Fundamental¹⁹, a equipe de auditoria aduziu que:

“134. A evolução dessa meta durante o decênio pode ser monitorada com o uso dos indicadores “2A” e “2B” constantes em meta análoga no PNE.

(...)

139. O indicador “2A” do Plano Nacional de Educação para essa meta poderá ser calculado assim que a Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP de 2016 for divulgada, o que está previsto para ocorrer em meados de 2017, portanto, após o encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria.

140. O DF, por sua vez, ainda não dispõe de outro conjunto de informações para monitorar a execução do PDE, no que diz respeito a esta meta.

141. Apresentamos, a seguir, o cálculo do indicador “2A” para 2015, com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica daquele ano e dos parâmetros demográficos informados pela SEDF.

¹⁸ Reforço que as conclusões acerca das Metas 1 e 6 já foram devidamente detalhadas, por meio das análises relacionadas aos achados 1 a 3.

¹⁹ Garantir o acesso universal ao **ensino fundamental** de 9 anos, de forma a assegurar a permanência e a aprendizagem dos estudantes, dos 6 aos 14 anos de idade, até o último ano de vigência do plano, em 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Total de alunos com idade entre 6 a 14 anos que frequentou a escola em 2015 (a)	376.546
População de 6 a 14 anos de idade (b)	426.657
Indicador 2A para 2015 (a/b)x100	88,25%

Fonte: Dados populacionais da SEDUH, conforme Ofício nº 1095/2016-GAB/SE e Sinopse Estatística da Educação Básica de 2015.

142. Entretanto, a auditoria não identificou conjunto de dados com os quais calcular o indicador “2B”, mesmo para o exercício de 2015.”

43. Portanto, ao final da conclusão dos trabalhos de auditoria ainda não era possível aferir o cumprimento dos indicadores para 2016. Sem embargo, em relação a 2015, verificou-se que já se podia apontar um cumprimento de 88,25% da meta a ser atingida e relação ao indicador “2A” (% da população de 6 a 14 anos de idade que frequenta o ensino fundamental), enquanto o indicador “2B” (% da população com 16 anos que concluiu o ensino fundamental) deixou de ser calculado por carência de dados.

44. Sob outro aspecto, a Unidade Técnica julgou oportuno avaliar as providências adotadas em relação ao crescente número de estudantes do ensino fundamental em situação de defasagem idade-ano, conforme consta do PDE. Assim, concluiu que a dimensão das ações para acelerar a evolução dos alunos do ensino fundamental em situação de distorção idade-ano na rede pública vem decaindo desde 2014, com acentuada queda em 2016. Demais disso, identificou não haver determinação da SEE/DF para adoção generalizada do programa de correção fluxo voltado para alunos em situação de distorção de idade-ano no ensino fundamental, sendo opcional a adoção do programa pelas escolas.

45. No que toca à Meta 3 – Ensino Médio²⁰, do mesmo modo que no item anterior, não foi possível efetuar os cálculos dos indicadores até o fechamento dos trabalhos de auditoria, posto que a divulgação da Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP de 2016 está previsto para ocorrer em meados de 2017. Por oportuno a equipe de auditoria apresentou os cálculos efetuados em relação à 2015, constatando um índice de cumprimento de 81,41% para o indicador “3A” (% da população de 15 a 17 anos de idade que frequenta a escola) e de 64,63% para o indicador “3B” (% da população 15 a 17 anos de idade que frequenta o ensino médio), sendo possível concluir que, naquele ano, a meta “3A”, prevista para 2016, já se encontrava próxima do patamar esperado.

46. De outra sorte, coube destaque para o número elevado de estudantes do ensino médio em situação de defasagem idade-ano (à época mais de 1/3 dos estudantes), conforme consta da Lei do PDE. Diante desse problema, a SEE/DF manifestou, para 2016, a organização escolar em semestralidade como solução para a

²⁰ Universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e a elevação, até o final do período de vigência deste Plano (2024), da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 100%, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

defasagem idade-ano no ensino médio, reservando ao ensino fundamental o emprego de programas de correção de fluxo. Contudo, a equipe de auditoria alerta que o uso da semestralidade se presta a reduzir os índices de reprovação, não sendo o meio mais adequado para promover o avanço do aluno. Assim, a Unidade Técnica conclui que em 2016 o GDF regrediu nos esforços, antes tímidos, para corrigir a defasagem idade-ano no ensino médio.

47. Sobre a Meta 4 - Atendimento aos Alunos com Necessidades Educacionais Especiais²¹, a Área Técnica salientou que a SEE/DF não dispõe das informações para elaborar o dado populacional (denominador) do indicador de cumprimento dessa meta. Diante disso, concluiu que, enquanto a SEE/DF não dispuser das informações básicas sobre a população portadora de deficiência, os indicadores relacionados a essa meta não poderão ser calculados.

48. Em relação à Meta 8 – Escolas do Campo²², não foi apontada, pela SEE/DF, nenhuma escola que esteja adotando o modelo “Escola do Campo”. Essa modalidade educacional encontra-se em fase inicial de implantação. No momento, a SEE/DF vem trabalhando na capacitação dos respectivos gestores e coordenadores para a implantação do projeto.

49. No que tange à Meta 11 - Educação Profissional Técnica de Nível Médio²³, verificou-se que, em 2016, houve uma redução da oferta em 828 matrículas se comparado a 2015 (passou de 6.709 para 5.881), enquanto a meta é triplicar as matrículas até o final da vigência do PDE. Contudo, a equipe de auditoria indicou a possibilidade de ser inaugurado um novo Centro de Educação Profissional, com capacidade para atender 1.200 estudantes, em 2017.

50. Por último, analisou-se o nível de implementação da Meta 20 - Investimento Público em Educação pública²⁴. Primeiramente a equipe de auditoria destacou a ausência de indicação expressa na Lei do PDE acerca das aplicações de recursos que podem ser consideradas no cômputo do investimento público em educação

²¹ Universalização do atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, transtorno do déficit de atenção e hiperatividade ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas.

²² Garantir a educação básica a toda a população camponesa do Distrito Federal, em escolas do campo, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudos, no último ano de vigência do PDE, com prioridade em áreas de maior vulnerabilidade social, incluindo população de baixa renda, negros, indígenas e ciganos, declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN.

²³ Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio.

²⁴ Ampliar, progressivamente, o percentual de “investimento público em educação pública”, de modo que o percentual desse investimento em relação ao Produto Interno Bruto do Distrito Federal – PIB-DF seja aumentado, gradualmente, até atingir o patamar de 4,44% da receita orçamentária própria e 6,12% (quando incluídos os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF), ao fim da vigência do referido Plano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

pública e da falta de metodologia específica para o cálculo do aludido parâmetro, tanto em âmbito local quanto federal. Desse modo, realizou-se, em caráter provisório e visando, exclusivamente, aos fins pretendidos na auditoria (visão geral da implementação do PDE), a avaliação do nível de investimentos com base em metodologia própria. Assim, o Corpo Instrutivo, ao final, concluiu que o GDF teria aplicado menos recursos na educação pública em 2015 que o preconizado no PDE. O percentual do investimento público em educação pública em relação ao PIB-DF alcançou, em 2015, o patamar estimado de 2,94%, sendo que a meta era de 3,76%. Vale reforçar que esses dados são estimados e baseados em metodologia da própria equipe de auditoria, em razão da omissão das normas aplicáveis.

51. Chamado a se manifestar sobre o resultado da auditoria, o gestor encaminhou o Ofício nº 253/2017 – GAB/SEEDF e anexos (e-DOC 92BD5E03-c). No entanto, o **MPC/DF**, em **harmonia** com a área técnica, entende que **as considerações apresentadas não foram capazes de afastar os achados de auditoria apontados**.

52. Assim, esta Quarta Procuradoria **converge** com as conclusões alvitradas pela Unidade Técnica no Relatório Final desta Auditoria Operacional (e-DOC F3672EDF-e), mormente no tocante às providências sugeridas quanto aos três achados de auditoria.

53. Vale dizer, também, que o **MPC/DF** está de acordo com o Corpo Técnico no sentido de que **as impropriedades identificadas com relação às Metas 2, 3, 4, 8, 11 e 20 não constituem propriamente achados de auditoria**, pois, **apesar de revelarem o desempenho duvidoso da SEE/DF**, constata-se que: por um lado, os dados necessários para aferir o cumprimento da meta estipulada para 2016 (primeira parte da Meta 3) ainda não estão disponíveis, obstando a sua análise nesse momento; enquanto, por outro lado, as demais inconsistências ou não constituem propriamente metas estabelecidas no PDE, ou têm prazo de cumprimento previsto para o final da vigência do Plano, em 2024. Portanto, no presente, não há evidenciação de descumprimento de metas, em relação a esses pontos.

54. Apesar disso, **não se pode olvidar a existência de fragilidade nos indicadores de desempenho e nas ações voltadas ao ensino público no DF**, como: a redução da oferta de educação técnica de nível médio; a redução das ações de correção de fluxo no ensino fundamental, enquanto regrediu ainda mais os esforços dessas ações no ensino médio; demora na implantação da educação do campo; indisponibilidade de dados que permitam avaliar o desempenho em relação à Meta 4 (alunos com necessidades educacionais especiais) e a insuficiência dos investimentos na educação pública.

55. No entender desta Quarta Procuradoria, esses são **aspectos essenciais para a melhoria da qualidade das decisões** daquela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

Secretaria, tendo em vista a boa execução do Plano Distrital de Educação – PDE e o alcance dos resultados esperados para 2024.

56. Destarte, tendo em vista que a auditoria operacional tem o objetivo de contribuir para o melhor desempenho da gestão pública, julgo **oportuno que a SEE/DF se utilize do minucioso trabalho desenvolvido pela zelosa Unidade Técnica, a fim de corrigir as inconsistências identificadas e aprimorar a implementação do PDE.**

57. Assim, considerando a **pertinência** e a **relevância** das informações que constam do Item 4.2 do Relatório Final de Auditoria (e-DOC F3672EDF-e, fls. 36/63), sugiro ao e. **Plenário, em adendo** ao proposto pelo Corpo Técnico, que **recomende** à Jurisdicionada a utilização desses apontamentos para promover a melhoria da qualidade dos serviços de educação prestado à população, bem como para direcionar sua atuação ao alcance das metas previstas para 2024.

58. A propósito, outra não é a razão de o “dever de eficiência” encontrar-se estampado na redação do **caput** do art. 37 da Magna Carta, **in litteris**:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

59. Ora, o Poder Público é o guardião da ordem jurídica e, neste mister, como já salientado alhures, o responsável por buscar ao máximo sempre alcançar o **interesse público**, em reverência ao **princípio da eficiência**, dentre outros que norteiam os atos emanados da Administração Pública.

60. Não é demais lembrar que a **educação é direito fundamental** elencado no art. 6º, **caput**, a Carta Magna. Assim, é **dever do Estado** garantir a educação básica gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; e a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; **em todos os casos, garantindo o padrão de qualidade do ensino**, nos termos dos arts. 206, VII, e 208, I a IV, da CF/88.

61. Cabe reforçar, ainda, que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, por força do art. 208, § 2º, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

62. Diante das conclusões alcançadas pela Unidade Técnica no Relatório Final de Auditoria Operacional (e-DOC F3672EDF-e), esta Quarta Procuradoria considera que há **evidências suficientes de falhas** nas condutas e mecanismos adotados no âmbito da SEE/DF, as quais contribuem para a **ineficiência** na execução do Plano Distrital de Educação e prejuízo à prestação dos serviços de educação no Distrito Federal, mormente quanto às impropriedades apontadas nos achados de auditoria: 1) ampliação do número de unidades escolares da educação infantil **insuficiente** e muito **aquém da meta estabelecida**; 2) **ausência de estrutura adequada** manutenção e ampliação da **educação em tempo integral**; e 3) **salas de aula** operando **acima da capacidade** indicada.

63. **Ex positis**, este **Parquet** especializado **converge** com as conclusões e sugestões do Relatório Final de Auditoria Operacional, com o **adendo** contido no parágrafo 57.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

VOTO

10. Nesta fase analisa-se a versão final do relatório da Auditoria Operacional, realizada com objetivo de avaliar os aspectos da implantação do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Distrital de Educação (PDE) no Distrito Federal (e-doc F3672EDF-e).

12. Após o exame – e rejeição – dos esclarecimentos prestados pelo órgão jurisdicionado quanto à versão prévia do Relatório², a Unidade Instrutória salienta que a rede pública de ensino do DF não apresentava, em 2016, capacidade para alcançar as metas estabelecidas no Plano Distrital de Educação.

13. A respeito das questões formuladas na etapa de planejamento, o Corpo Técnico chegou a seguinte conclusão:

1ª Questão: O GDF promoveu ações adequadas e eficazes para a consecução em 2016 das metas de universalização do acesso à pré-escola, aumento da oferta de educação infantil em creches e ampliação do ensino em tempo integral, conforme preconizado pelo PDE?

Resposta: As ações do GDF foram ineficazes e inadequadas para alcançar a universalização da pré-escola, bem como não levaram à ampliação preconizada no PDE para a oferta de educação infantil em creches e para o ensino em tempo integral.

2ª Questão: Qual é o atual nível de implementação do PDE em relação às metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11 e 20?

Resposta: Em 2016, o GDF não conseguiu cumprir as metas de universalização do acesso ao ensino na pré-escola e de ampliação da oferta de atendimento em creches, nem ampliar a oferta de educação em tempo integral; reduziu a oferta de educação técnica de nível médio; reduziu drasticamente as ações de correção de fluxo no ensino fundamental, enquanto regrediu ainda mais os esforços, antes tímidos, dessas ações no ensino médio; e a educação do campo está na fase inicial de desenvolvimento. A Secretaria de Estado de Educação não dispõe dos meios para avaliar o grau de atingimento

² Ofício nº 253/2017–GAB/SEEDF e anexos (e-doc 92BD5E03-c), de 17.2.2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

da Meta 4. Quanto aos investimentos na educação pública em 2015, o GDF aplicou menos que o preconizado no PDE.

14. Em vista disso, a fiscalização culminou em **três achados**³:

- **Achado 1** - A ampliação do número de unidades escolares da educação infantil pela Secretaria de Estado de Educação, em 2016, foi **insignificante** ante às metas do PDE;

- **Achado 2** - A Secretaria de Estado de Educação **não garantiu** a estrutura necessária para manutenção e ampliação da educação em tempo integral, preconizada no PDE;

- **Achado 3** - As salas de aula das unidades escolares que atendem o ensino infantil e os anos iniciais do ensino fundamental estão **operando acima da capacidade**.

15. Em breve síntese, a auditoria apurou que, nesse primeiro ano de vigência do PDE, o GDF não foi capaz de desenvolver ações com alcance e dimensão suficientes para atingir as metas fixadas para o exercício:

i) em relação à **Meta 1** (educação infantil)⁴, verificou-se que o Governo do Distrito Federal **não garantiu o acesso de 6.724 crianças de 4 e 5 anos** que manifestaram interesse em estudar na rede pública, em descumprimento, portanto, à meta que estabelecia a universalização da pré-escola em 2016. Outrossim, no tocante à ampliação da oferta de educação em creche, constatou-se que o atendimento à população com idade entre 0 e 3 anos ficou 7.995 alunos aquém do preconizado no plano em apreço para 2016; e

ii) quanto à **Meta 6** (ensino em tempo integral)⁵, embora o

³ Os achados de auditoria referem-se exclusivamente à primeira questão, escopo da Auditoria Operacional. A segunda questão não consta da matriz de achados, pois tem caráter meramente informativo, como destacou o Corpo Técnico no § 28 do Relatório de Auditoria.

⁴ **Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até o final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral.**

⁵ **Oferecer educação em tempo integral em no mínimo 60% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 33% dos estudantes da educação básica, por meio da ampliação de no mínimo 10% ao ano da matrícula de educação integral nas unidades escolares já ofertantes, até o último ano de vigência deste Plano.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

PDE preveja um aumento da oferta de 10% ao ano, apurou-se, em 2016, **redução de 8,20%** em relação ao exercício de 2015.

16. Com o escopo de solucionar as falhas verificadas, a Unidade Instrutória propõe que o Tribunal determine a elaboração de um **plano de ação** que contemple medidas tendentes a:

a) garantir o direito fundamental de acesso à Educação Infantil na pré-escola a todas as crianças de 4 a 5 anos de idade, observando, ainda, a carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional, conforme o art. 31, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada;

b) ampliar e garantir o acesso à Educação Infantil em creches para as crianças com idade entre 0 e 3 anos, de acordo com as metas do PDE, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada;

c) garantir o cumprimento das metas do PDE para a educação em tempo integral, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada; e

d) assegurar a observância de parâmetros apropriados, segundo o preconizado na Conferência Nacional de Educação 2014, para formação de turmas.

17. O **Parquet** especializado acolhe integralmente a proposta do Órgão Instrutório, com o adendo de que o Tribunal recomende a utilização dos apontamentos constantes do Relatório de Auditoria para promover a melhoria da qualidade dos serviços de educação prestados à população, bem como de direcionar sua atuação ao alcance das metas previstas para 2024, conforme disposto no PDE.

18. Passa-se à apreciação da matéria.

19. Inicialmente, ressalta-se o primoroso trabalho desenvolvido pela equipe de Auditoria da DIAUP/SEMAG, merecedora de elogios pela Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

20. Os servidores lograram êxito na empreitada ao descortinar a realidade da educação no Distrito Federal, revelando a real situação em que se encontra, **ipsis litteris**:

“Em 2016, o GDF não conseguiu cumprir as metas de universalização da educação infantil na pré-escola, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, nem de ampliação da oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, para as crianças da faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos, e nem de educação em tempo integral nas escolas públicas; reduziu a oferta de educação técnica de nível médio; reduziu drasticamente as ações de correção de fluxo no ensino fundamental, enquanto regrediu ainda mais os esforços, antes tímidos, dessas ações no ensino médio; e a educação do campo está na fase inicial de desenvolvimento. A SEDF não dispõe dos meios para avaliar o grau de atingimento da Meta 4. Quanto aos investimentos na educação pública em 2015, o GDF aplicou menos recursos que o preconizado no PDE.” (grifei).

21. O PDE instituído pela Lei Distrital nº 5.499/15 – o primeiro da história de Brasília, com vigência no período de 2015 a 2024 – foi elaborado ao longo de dois anos com ampla participação da comunidade escolar, de representantes da sociedade civil e do poder público. Seus objetivos e metas foram traçados em harmonia com o Plano Nacional de Educação – PNE.

22. Examinando o relatório, nota-se um grave distanciamento entre o PDE e as ações levadas a efeito pelo GDF em 2015 e 2016, de maneira que, se o rumo não for corrigido imediatamente, fatalmente o plano não alcançará seu propósito.

23. O plano de ação, na forma sugerida pelo Corpo Técnico, mostra-se um instrumento capaz de viabilizar a correção das impropriedades identificadas, pois aponta as ações precisas que devem ser adotadas pelo Poder Público.

24. Há que se levar em conta, no entanto, a grave crise econômico-financeira (profunda recessão) por que passa a economia nacional com claros e perceptíveis reflexos na arrecadação das Receitas Públicas. A escassez de recursos deve ser compensada com a eleição de prioridades (e a Educação é uma delas) e com programas de governo que propiciem maior eficiência aos recursos humanos envolvidos.

25. Diante desse cenário de descompasso entre planejamento e execução, e ponderando que os argumentos lançados pela jurisdicionada não foram capazes de afastar as constatações da Unidade Instrutória, acolho a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

versão final do Relatório de Auditoria (e-doc F3672EDF-e), com o acréscimo do Órgão Ministerial.

Em face o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. recomende ao Exm^o. Sr. Governador do Distrito Federal, com auxílio da Secretaria de Estado Educação do Distrito Federal, que elabore e envie a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação (conforme modelo anexo ao Relatório Final de Auditoria), explicitando cronogramas, etapas e responsáveis, que contemple as medidas tendentes a:

a) garantir o direito fundamental de acesso à Educação Infantil na pré-escola a todas as crianças de 4 a 5 anos de idade, observando, ainda, a carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional, conforme o art. 31, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada;

b) ampliar e garantir o acesso à Educação Infantil em creches para as crianças com idade entre 0 e 3 anos, de acordo com as metas do PDE, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada;

c) garantir o cumprimento das metas do PDE para a educação em tempo integral, assegurando a disponibilidade orçamentária e financeira adequada; e

d) assegurar a observância de parâmetros apropriados, segundo o preconizado no Conferência Nacional de Educação 2014, para formação de turmas;

II. dê conhecimento do inteiro teor do Relatório Final de Auditoria, do Parecer do Ministério Público e da decisão que vier a ser proferida aos Exm^o. Sr. Governador do Distrito Federal, ao Sr. Secretário de Estado de Educação do DF, aos Srs. Deputados Distritais, bem assim ao Conselho de Educação do Distrito Federal e à Promotoria de Justiça de Defesa da Educação – PROEDUC/MPDFT;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 32.417/15-e

III. recomende à Secretaria de Estado Educação do Distrito Federal que adote o Relatório Final de Auditoria (e-doc F3672EDF-e) como parâmetro para a correção das inconsistências identificadas e aprimoramento da implementação do Plano Distrital de Educação;

IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para adoção das providências devidas.

Sala das Sessões, 13 de junho de 2017.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas.