

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL
META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

TC 027.312/2016-0

Fiscalis 434/2016

Ministra Relatora: Ana Arraes

Modalidade: auditoria operacional

Ato originário: despacho de autorização datado de 9/8/2016 (TC 021.318/2016-6).

Objetivo: Avaliar, sob aspectos operacionais e/ou de conformidade, ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 do PNE), com foco no Proinfância e no monitoramento de decisões do TCU, por exemplo, do Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização 1177/2016 e 1289/2016

Período de realização da auditoria: planejamento, de 3/10/2016 a 4/11/2016; execução, de 7/11/2016 a 30/11/2016; e relatório, de 1º/12/2016 a 16/12/2016.

Período abrangido pela fiscalização: exercícios de 2012 a 2016

Composição da equipe	Matrícula
Elienaí Monteiro dos Santos (supervisor)	3068-7
Eules Leonardo Santos Lima (coordenador)	9443-9
Míron Alfaia Castellani	10627-5

DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES FISCALIZADAS

Órgãos/entidades fiscalizadas: municípios de Manaus/AM, Iranduba/AM, Manacapuru/AM, Rio Preto da Eva/AM, Itacoatiara/AM e Careiro/AM

Vinculação TCU (unidade técnica): Secex Amazonas

Responsáveis pelo órgão/entidade:

Município de Manaus: Amazonino Armando Mendes (prefeito de 1º/1/2012 a 31/12/2012); Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto (prefeito desde 1º/1/2013)

Município de Iranduba/AM: Raymundo Nonato Lopes (prefeito de 1º/1/2012 a 31/12/2012); Xinaik Silva de Medeiros (prefeito de 1º/1/2013 a 10/11/2015); Maria Madalena de Jesus Souza (prefeita desde 11/11/2015)

Município de Manacapuru/AM: Ângelus Cruz Figueira (prefeito de 1º/1/2012 a 31/12/2012); Washington Luís Régis da Silva (prefeito de 1º/1/2013 a 4/11/2013); Jaziel Nunes de Alencar (prefeito desde 5/11/2013)

Município de Rio Preto da Eva/AM: Fullvio da Silva Pinto (prefeito de 1º/1/2012 a 31/12/2012); Luiz Ricardo de Moura Chagas (prefeito de 1º/1/2013 a 16/6/2015); Ernani Nunes Santiago (prefeito desde 17/6/2015)

Município de Itacoatiara/AM: Antonio Peixoto de Oliveira (prefeito de 1º/1/2012 a 31/12/2012); Mamoud Amed Filho (prefeito desde 1º/1/2013)

Município do Careiro/AM: Joel Rodrigues Lobo (prefeito de 1º/1/2012 a 31/12/2012); Hamilton Alves Villar (prefeito desde 1º/1/2013)



PROCESSOS CONEXOS

TC 025.153/2016-1 – Centralizador da FOC

RESUMO

Trata-se de trabalho desenvolvido no âmbito de fiscalização de orientação centralizada (FOC) coordenada pela SecexEducação, com o objetivo de avaliar, sob aspectos operacionais e/ou de conformidade, ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 do PNE), com foco no Proinfância e no monitoramento de decisões do TCU, por exemplo, do Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário.

Para cumprimento do objetivo da auditoria foi elaborada matriz de planejamento padrão para todas as unidades com quatro questões de auditoria, representativas dos objetivos específicos do trabalho, quais sejam: quem são os atores responsáveis pelas estratégias constantes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) e quais ações já adotadas para efetivação dessas estratégias? o levantamento de demanda, que consiste em identificar e quantificar a demanda de estudantes por educação infantil, está estruturado e servindo de base para a universalização da educação infantil na pré-escola e para o aumento de matrículas nas creches, conforme estratégias 3 e 16 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação? o processo de busca ativa, que consiste em identificar e trazer crianças em idade escolar não matriculadas para a escola, está contribuindo para a universalização da educação infantil em relação às pré-escolas, conforme estratégia 15 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação? as creches/pré-escolas concluídas pelo governo federal, por meio do Programa Proinfância, estão em funcionamento?

Considerando as peculiaridades da Secex/AM foi acrescentada à matriz padrão uma quinta questão, que buscou identificar se havia obras financiadas pelo programa Proinfância inacabadas ou abandonadas.

Ainda na fase de planejamento, decidiu-se que os municípios a serem verificados seriam Manaus, Careiro, Iranduba, Manacapuru, Rio Preto da Eva e Itacoatiara, todos no estado do Amazonas.

A metodologia para realização dos trabalhos compreendeu a realização de um workshop em Brasília para a definição das questões comuns, além da elaboração de um questionário e roteiro de entrevistas a serem realizadas nos municípios selecionados. Em adição, foram verificadas as obras de creches em cada município, sendo que em Manaus e Itacoatiara apenas uma amostra foi inspecionada.

Os principais achados encontrados foram: municípios que não definiram metas de expansão da rede pública de ensino, não definiram mecanismos de priorização de acesso de crianças mais pobres às creches municipais ou conveniadas e não possuem mecanismos de acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças mais vulneráveis; inexistência de levantamento de demandas; ausência de processo de busca ativa devidamente formalizado; e existência de obras abandonadas em cinco municípios.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
Antecedentes	6
Objetivos e escopo de auditoria	6
Metodologia	7
2. VISÃO GERAL DO OBJETO.....	8
2.1. Legislação aplicável ao tema	9
2.2. Programas do Governo Federal que contribuem para o alcance da Meta 1.....	10
2.3. Problema de Auditoria.....	10
3. ATORES RESPONSÁVEIS PELAS ESTRATÉGIAS CONSTANTES DA META 1 DO PNE E AÇÕES ADOTADAS PARA SUA EFETIVAÇÃO	10
3.1. Os municípios de Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva desconhecem a divisão, entre os entes federais, de responsabilidades pela implementação das estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.14, 1.15 e 1.16 do Plano Nacional de Educação	11
3.2. Os municípios de Itacoatiara, Iranduba e Rio Preto da Eva não definiram mecanismos de priorização de acesso de crianças mais pobres às creches municipais ou conveniadas	12
3.3 Os municípios Iranduba e Itacoatiara não possuem mecanismos de acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças mais vulneráveis	13
4. O LEVANTAMENTO DE DEMANDA COMO BASE PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA PRÉ-ESCOLA E PARA O AUMENTO DE MATRÍCULAS NAS CRECHES.....	14
4.1 Os municípios de Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva não realizam levantamento de demanda por creche e pré-escola.....	14
5. CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DE BUSCA ATIVA PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM RELAÇÃO ÀS PRÉ-ESCOLAS	15
5.1. Não existe processo de busca ativa devidamente formalizado pelos municípios de Manaus, Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva, seja de forma direta ou por parceria no âmbito municipal, entre órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância	15
6. O FUNCIONAMENTO DAS CRECHES E PRÉ-ESCOLAS DO PROGRAMA PROINFANCIA	16



7. OBRAS DO PROGRAMA PROINFÂNCIA.....	16
7.1. Existem obras abandonadas nos municípios do Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva que são custeadas pelo programa Proinfância	17
8. CONCLUSÃO	20
9. BENEFÍCIOS DO CONTROLE	20
10. ENCAMINHAMENTO	20

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Auditoria da Secex-AM no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizado (FOC), coordenada pela Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), para avaliar, sob aspectos operacionais e/ou de conformidade, ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE), com foco no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

2. Em 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação para o período 2014-2024, por meio da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, com vinte metas (algumas desdobradas em mais de um indicador) e 254 estratégias, que representam ações a serem efetivadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para o atingimento das metas.

3. O mencionado plano abarca todos os níveis educacionais, etapas e modalidades de ensino, ou seja, apresenta metas e estratégias que vão desde a creche até a pós-graduação *strict sensu*, chegando ao estabelecimento de meta de definição de gasto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Antecedentes

4. Em 2015 a SecexEducação realizou um acompanhamento com o objetivo de definir método e procedimentos de acompanhamento do PNE 2014-2024 pelo Tribunal de Contas da União, com ênfase na metodologia de levantamento e análise de eventos de risco, buscando identificar temas e assuntos que deveriam receber acompanhamento destacado ao longo da execução do referido plano de governo (TC 011.350/2015-6). A sistemática de acompanhamento do plano foi aprovada pelo Acórdão 795/2016-TCU-Plenário.

5. O capítulo III.3 da instrução do processo de acompanhamento (TC 011.350/2015-6) tratou dos desafios, problemas ou oportunidades para atuação do Tribunal em 2016-2017. Nesse sentido, houve destaque para o fato de que parte da Meta 1 do PNE (universalização da pré-escola), que trata da educação infantil, tem como prazo de cumprimento o exercício de 2016. Assim, foi destacada a oportunidade de realização de uma auditoria coordenada, tendo em vista que a competência legal para oferta da educação infantil é dos municípios.

6. Por meio do TC 021.318/2016-6, a SecexEducação propôs a realização de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) com a participação das dezessete secretarias regionais que aderiram ao presente trabalho (Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Tocantins).

7. Além disso, em 2012 e 2013 foi realizada Auditoria Operacional no Proinfância (TC 011.441/2012-7), Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário, que apontou alguns problemas na execução do programa. No âmbito do presente trabalho está sendo realizado levantamento de informações para subsidiar o monitoramento do mencionado acórdão, cujas conclusões constarão do relatório consolidado pela SecexEducação.

Objetivos e escopo de auditoria

8. A presente auditoria tem por objetivos avaliar as medidas adotadas pelo Governo Federal e pelas prefeituras municipais para dar concretude às estratégias do Plano Nacional de Educação, no que concerne à sua Meta 1 (Educação Infantil), bem como avaliar o funcionamento das creches e pré-escolas concluídas, que foram financiadas pelo Governo Federal, por meio do Proinfância.

9. A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, enumerou dezessete estratégias que devem ser adotadas para auxiliar no alcance da Meta 1, que trata da educação infantil.

As análises realizadas durante a fase de planejamento resultaram na delimitação do escopo da presente auditoria das seguintes estratégias:

Estratégia 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

Estratégia 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

Estratégia 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

Estratégia 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

Estratégia 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

Estratégia 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos;

Estratégia 1.16) o Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

10. O presente relatório trata das análises e conclusões do trabalho executado pela Secex/AM nos municípios de Manaus, Iranduba, Manacapuru, Rio Preto da Eva, Itacoatiara e Careiro, todos no estado do Amazonas.

11. Ressalte-se que o escopo inicialmente definido pela SecexEducação não contempla a verificação de questões relativas à construção das unidades escolares, atrasos na entrega destas unidades, custo das construções, entre outros. No entanto, considerando que a Secex/AM vem recebendo um significativo número de representações sobre as creches do Proinfância no Amazonas (e.g., TC 005.303/2014-1, TC 003.097/2014-5, TC 002.844/2014-1, TC 013.118/2013-7 e TC 025.110/2016-0), optou-se por adicionar questão de auditoria (questão 5 a seguir) para verificar a existência de obras inacabadas ou abandonadas nos municípios visitados.

Metodologia

12. Na fase de planejamento foi realizado levantamento de informações pela equipe coordenadora por meio de entrevistas junto à Secretaria de Educação Básica (SEB), à Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a finalidade de conhecer programas e ações a cargo do Ministério da Educação que contribuem para a oferta de vagas e a sua expansão pelas redes municipais nas creches e pré-escolas.

13. Foram realizadas, ainda, análises de dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (Simec), principalmente sobre aprovação de construção de creches e pré-escolas constantes do módulo relativo ao Plano de Ações Articuladas (PAR), e do apoio financeiro à

manutenção desses equipamentos públicos constantes do módulo relativo à Educação Infantil Manutenção (EI Manutenção).

14. Como base nesses levantamentos de informações, a SecexEducação apresentou proposta de quatro questões de auditoria, roteiro de entrevistas e questionário, que foi discutida em um *workshop* realizado na sede do TCU, em Brasília, nos dias 24 e 25 de outubro de 2016. As discussões realizadas no evento resultaram na proposta final de matriz de planejamento, com as questões um a quatro a seguir. A questão cinco, conforme será exposto a frente, foi incluída pela Secex/AM.

Questão 1: quem são os atores responsáveis pelas estratégias constantes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) e quais ações já adotadas para efetivação dessas estratégias?

Questão 2: o levantamento de demanda, que consiste em identificar e quantificar a demanda de estudantes por educação infantil, está estruturado e servindo de base para a universalização da educação infantil na pré-escola e para o aumento de matrículas nas creches, conforme estratégias 3 e 16 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação?

Questão 3: o processo de busca ativa, que consiste em identificar e trazer crianças em idade escolar não matriculadas para a escola, está contribuindo para a universalização da educação infantil em relação às pré-escolas, conforme estratégia 15 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação?

Questão 4: as creches/pré-escolas concluídas pelo governo federal, por meio do Programa Proinfância, estão em funcionamento?

Questão 5: nos municípios auditados existem obras inacabadas e/ou abandonadas no Proinfância?

15. Além disso, foram definidas as versões finais do roteiro de entrevistas a ser aplicado nas secretarias municipais de educação visitadas e o instrumento de consolidação dos dados levantados pelas dezessete secretarias estaduais participantes do trabalho. Por fim, foi construído um questionário para realização de pesquisa junto a municípios que não foram visitados pelas secretarias dos estados.

16. Durante a execução da auditoria foram coletadas informações juntos às secretarias municipais de educação dos municípios visitados. A seleção dos municípios por parte das secretarias estaduais observou aos seguintes critérios: municípios com indicação no Simec de obras concluídas pelo Proinfância e sem funcionamento; municípios com maior quantidade de obras do Proinfância; municípios com processos de representação na Secex/AM; e capacidade logística das secretarias dos estados.

17. Impende destacar que os achados referentes às questões um a quatro não terão proposta de encaminhamento desta unidade técnica, uma vez que, ao realizar a consolidação de todas as informações obtidas pelas secretarias dos estados, a SecexEducação irá formular as propostas de encaminhamento pertinentes aos órgãos e entidades do governo federal que são responsáveis pela condução e acompanhamento do Plano Nacional de Educação. Contudo, ao final recomenda-se que seja encaminhado o acórdão a ser proferido e o presente relatório ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, pois é o órgão responsável pela análise da gestão dos municípios abrangidos neste trabalho.

18. Por fim, ressalte-se que, conforme ajuste entre a equipe coordenadora da FOC e o gabinete da Ministra-Relatora, os relatórios não foram submetidos a comentários dos gestores.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

19. Neste capítulo são descritos os principais aspectos que dizem respeito à oferta da educação infantil em creches (0 a 3 anos) e em pré-escolas (4 e 5 anos), foco do presente trabalho.

2.1. Legislação aplicável ao tema.

20. A Constituição Federal estabelece que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205). Com a edição da emenda constitucional 59/2009 a obrigatoriedade da educação básica, que até então englobava a faixa etária de 6 a 17 anos, foi estendida para 4 a 17 anos, a partir de 2016:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

21. A obrigatoriedade da oferta da pré-escola a partir do exercício de 2016 resulta do art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009:

Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

22. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996) distribui as competências para oferta das diversas etapas de ensino, incumbindo prioritariamente aos municípios a atribuição de ofertar a educação infantil:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

23. A Resolução-CD/FNDE 6, de 24 de abril de 2007, estabeleceu as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), destinando recursos para a cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal.

24. A Lei 12.499, de 29 de setembro de 2011, autorizou a União a transferir recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Essa transferência destina-se a financiar novas matrículas de alunos das escolas construídas com recursos do Proinfância, que estejam em plena atividade, cadastrados em sistema específico mantido pelo Ministério da Educação, no qual serão informados dados do estabelecimento e das crianças atendidas e ainda não computados no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, independentemente da situação cadastral no censo escolar. Convencionou-se denominar essa transferência financeira de EI Manutenção.

25. A Lei 12.722, de 3 de outubro de 2012, criou uma transferência obrigatória de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a 48 meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica e que sejam de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou pessoas com deficiência, ainda que não sejam beneficiários dos mencionados benefícios.

2.2. Programas do Governo Federal que contribuem para o alcance da Meta 1.

26. No exercício das funções supletiva e redistributiva que cabe à União com relação às demais instâncias educacionais (Lei 9.394/1996, art. 8º, § 1º – LDB), o Ministério da Educação instituiu alguns programas ou ações para atender às necessidades dos municípios para a oferta de vagas na educação infantil.

26.1. Complementação ao Fundo de Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb): destina recursos financeiros aos fundos dos estados que não atingirem o valor médio ponderado por aluno mínimo definido nacionalmente.

26.2. Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância): apoio aos municípios na construção de unidades escolares destinados à creche e à pré-escola, bem como aquisição de mobiliários e utensílios.

26.3. Educação Infantil Manutenção: parte do Plano de Ações Articuladas (PAR), destinado ao financiamento do funcionamento da creche ou pré-escola construída no âmbito do Proinfância, por até um ano e meio, até o recebimento de recursos do Fundeb relativo às novas matrículas.

26.4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae): transferência de recursos destinada à compra de gêneros alimentares para a merenda escolar de crianças e adolescentes.

26.5. Brasil Carinhoso: transferência de recursos financeiros em razão da matrícula em creches públicas ou conveniadas, de crianças de zero a 48 meses, pertencentes ao Programa Bolsa Família. A transferência destina-se a todos os municípios brasileiros e não somente àqueles que já recebem recursos do Fundeb. O Programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.

2.3. Problema de Auditoria.

27. O Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), do Ministério da Educação (MEC), módulo obras 2.0, apresentava 8.818 pedidos de apoio à construção de novas creches e pré-escolas catalogados, entre 2007 e 2016. Desses, aproximadamente 3.354 constavam como “Obra Concluídas” no referido sistema de acompanhamento, em outubro/2016.

28. Por sua vez, o módulo do Simec denominado EI Manutenção, que acompanha os pedidos e concessões de transferências para manutenção do início de funcionamento das escolas, apresentava 785 registros de obras atendidas, indicando que as escolas estavam em funcionamento. Com relação às demais 2.569 escolas, não há informação se estavam ou não em funcionamento.

29. Passa-se, então, aos achados da auditoria nos municípios visitados no estado do Amazonas.

3. Atores responsáveis pelas estratégias constantes da Meta 1 do PNE e ações adotadas para sua efetivação.

30. O PNE definiu dezessete estratégias para a Meta 1. Contudo, algumas estratégias dizem respeito a atribuições compartilhadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Para outras estratégias não estão claras as atribuições. Além disso, havendo ou não claramente a distribuição de

atribuições, o trabalho procurou evidenciar o que tem sido realizado no âmbito dos municípios para dar concretude às estratégias.

3.1. Os municípios de Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva desconhecem a divisão, entre os entes federais, de responsabilidades pela implementação das estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.14, 1.15 e 1.16 do Plano Nacional de Educação.

Situação encontrada

31. Os municípios de Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva não estão conscientes da adequada divisão de responsabilidades entre os entes municipais, estaduais e a União sobre a competência de cada um quanto à execução das estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.14, 1.15 e 1.16 do Plano Nacional de Educação.

Critério

32. Estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.14, 1.15 e 1.16 da Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).

33. Art. 11 da Lei 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

Evidências e Análises

34. Tendo em vista que o art. 11 da LDB atribui competência aos municípios para oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, as estratégias do PNE (lei nacional) para essa etapa de ensino devem ser interpretadas como competência dos municípios.

35. Assim, o município pode definir metas de expansão da rede pública de educação infantil, em colaboração ou não com a União, dependente de sua capacidade financeira ou da estratégia adotada. O município pode adotar como estratégia ampliar a rede própria de ensino ou ampliar o número de matrículas em creches e pré-escolas credenciadas (estratégia 1.1).

36. A efetivação da estratégia 1.2 depende dos critérios utilizados pelos municípios para definir as prioridades de acesso das crianças de zero a três anos, de acordo com critérios de renda, dando prioridade aos mais vulneráveis.

37. Por fim, os municípios devem definir mecanismos para fortalecer o acompanhamento dos alunos a que se refere a estratégia 1.14. Nesse caso, espera-se algum tipo de apoio do Governo Federal, tendo em vista que o público ali descrito é público-alvo de programas federais de transferência de renda.

38. Considerando os questionários respondidos pelos secretários de educação do Careiro (peça 45), Iranduba (peça 46), Itacoatiara (peça 47), Manacapuru (peça 48), Manaus (peça 49), e Rio Preto da Eva (peça 50), há inconsistência entre as respostas apresentadas pelos municípios quanto às responsabilidades, que eles atribuem à União, aos estados e aos municípios, pela execução das estratégias da Meta 1 analisadas. Contudo, apenas a secretária de educação de Rio Preto da Eva considera que essa distribuição de responsabilidades não está claramente definida em lei.

39. Dessa forma, apesar de os secretários, na maior parte, acreditarem que as competências dos principais atores envolvidos com a execução da Meta 1 estão claras e formalmente definidas, as respostas ao quadro 1 do questionário contradizem esta afirmação, o que mostra que falta clareza ao Plano Nacional de Educação.

40. As entrevistas e questionários mostram que em Iranduba acredita-se que, para a execução da estratégia 1.2 do PNE, ou seja, priorizar as crianças mais pobres no atendimento das creches públicas, seria necessária uma contribuição maior por parte dos estados e da União, uma vez que os municípios só podem não conseguir implementar esta estratégia sozinhos.

41. Os gestores dos municípios de Iranduba e Rio Preto da Eva acreditam que a tarefa de realizar o levantamento da demanda por creche, estratégia 1.3 do PNE, deve contar com mais apoio da União e

dos estados, para que seja efetivamente executada, principalmente orientando como esta atividade deve ser realizada.

42. O Secretário Municipal de Educação do Rio Preto da Eva não vê como atribuição do município a tarefa de promover a busca ativa das crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (estratégia 1.15 do PNE), além de considerar necessário o apoio e orientação dos estados e da União para realizar e publicar o levantamento da demanda manifesta por creches e pré-escolas (estratégia 1.16 do PNE).

43. Rio Preto da Eva e Iranduba são os únicos municípios onde os gestores reclamam de uma falta de apoio da União para a execução da estratégia 1.14 do PNE, ou seja, de “fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda”.

44. Contudo, a execução das estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.14, 1.15 e 1.16 do PNE depende da execução da estratégia 1.5 do PNE, a de manter e ampliar a rede física de escolas públicas de educação infantil. O município do Careiro não possui creches próprias ou conveniadas. Em Itacoatiara existem apenas duas unidades conveniadas. Rio Preto da Eva possui apenas uma unidade, enquanto Manacapuru possui três e Iranduba duas unidades. Em Manaus há quatro unidades conveniadas e cinco construídas em colaboração da União pelo Programa Proinfância. Apenas em Iranduba o secretário de educação relatou atender a toda a demanda por creches, e isso porque o município adota a prática de atender apenas alunos de 3 a 5 anos. Assim, o município de Iranduba pode atender mais crianças por sala de aula e professor, e não arca com os custos elevados e com o problema de falta de profissionais para atender às crianças de até dois anos de idade.

Causas

45. Desconhecimento pelos municípios das responsabilidades atribuídas a eles para o atingimento da Meta 1.

Efeitos

46. Possibilidade de não execução, pelos municípios, das estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.14, 1.15 e 1.16 do PNE, por desconhecerem que esta é sua responsabilidade.

Recomendações e Determinações

47. As recomendações pertinentes serão encaminhadas pela SecexEducação no relatório consolidador da presente auditoria.

3.2. Os municípios de Itacoatiara, Iranduba e Rio Preto da Eva não definiram mecanismos de priorização de acesso de crianças mais pobres às creches municipais ou conveniadas.

Situação Encontrada

48. Entrevistas com os gestores municipais mostraram que os municípios de Iranduba, Itacoatiara, e Rio Preto da Eva não definiram mecanismos de priorização de acesso de crianças mais pobres às creches municipais e conveniadas.

Critério

49. Estratégia 1.2 da Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).

Evidências e Análises

50. A efetivação da estratégia 1.2 do PNE depende dos preceitos utilizados pelos municípios para definir as prioridades de acesso das crianças de zero a três anos, de acordo com critérios de renda, dando prioridade aos mais vulneráveis.

51. Entrevistas e questionários respondidos pelos secretários de educação de Iranduba (peça 46), Itacoatiara (peça 47) e Rio Preto da Eva (peça 50) mostram que esses municípios não definiram mecanismos de priorização de acesso de crianças mais pobres às creches municipais e conveniadas.

52. Em Iranduba, as creches atendem crianças de três a cinco anos, ou seja, grande parcela das vagas são destinadas a crianças que deveriam ser atendidas por pré-escolas. Trabalhando com essa restrição de idade, e atendendo mais crianças por sala de aula que o estipulado pelos projetos do FNDE, o município afirma conseguir suprir toda a demanda.

53. Em Itacoatiara, o critério usado para o preenchimento das vagas nas creches conveniadas é que as mães trabalhem fora das suas casas.

54. Já em Rio Preto da Eva, a norma para o preenchimento das vagas é o da ordem de chegada, com atendimento daqueles que desejam efetuar as matrículas de seus filhos ou dependentes até o esgotamento das vagas da rede municipal.

Causas

55. Os municípios em questão definiram os critérios que consideram mais apropriados às suas realidades locais.

Efeitos

56. Possibilidade de não atendimento da estratégia 1.2 do Plano Nacional de Educação.

Recomendações e Determinações

57. As recomendações pertinentes serão encaminhadas pela SecexEducação no relatório consolidador da presente auditoria.

3.3. Os municípios Iranduba e Itacoatiara não possuem mecanismos de acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças mais vulneráveis na educação infantil.

Situação Encontrada

58. Constatou-se que os municípios de Iranduba e Itacoatiara não possuem mecanismos para o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil.

Critério

59. Estratégia 1.14 da Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).

Evidências e Análises

60. Os municípios devem definir mecanismos para fortalecer o acompanhamento dos alunos a que se refere a estratégia 1.14 do PNE, ou seja, de “fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda”.

61. Nesse caso, espera-se algum tipo de apoio do Governo Federal, tendo em vista que o público ali descrito é público-alvo de programas federais de transferência de renda.

62. Entrevistas e questionários respondidos pelos secretários de educação de Iranduba (peça 46) e Itacoatiara (peça 47) mostram que esses municípios não possuem mecanismos para acompanhar e monitorar o acesso e a permanência das crianças na sua rede de educação infantil.

Causas

63. Desconhecimento, por parte dos municípios, de como executar a estratégia 1.14 do PNE.

Efeitos

64. Possibilidade de não atendimento da estratégia 1.14 do Plano Nacional de Educação.

Recomendações

65. As recomendações pertinentes serão encaminhadas pela SecexEducação no relatório consolidador da presente auditoria.

4. O levantamento de demanda como base para a universalização da educação infantil na pré-escola e para o aumento de matrículas nas creches.

66. Uma das principais estratégias relacionadas à Meta 1 do PNE diz respeito ao levantamento de demanda para cada etapa de ensino, em especial para universalização do acesso de alunos de quatro a cinco anos, que deveria ocorrer no exercício de 2016. Para universalizar uma etapa de ensino é necessário conhecer o número de crianças na idade correspondente para dimensionar o número de vagas a serem disponibilizadas, número de professores, escolas, turmas, etc.

4.1. Os municípios de Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva não realizam levantamento de demanda por creche e pré-escola.

67. Os municípios de Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva não realizam levantamento de demanda por creche e pré-escola nas diferentes regiões dos seus municípios, e a demanda manifesta para as unidades de educação infantil não é divulgada nos municípios de Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manaus e Rio Preto da Eva.

Critérios

68. Estratégias 1.3 e 1.16 da Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).

Evidências e Análise

69. As estratégias 1.3 e 1.16 do PNE tratam da necessidade de realização de levantamento de demanda por creche e pré-escolas, nos seguintes termos:

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.16) o Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

70. De acordo com essas estratégias, e tendo em vista a obrigatoriedade da frequência às escolas de crianças com quatro e cinco anos a partir de 2016, espera-se que os municípios estabeleçam mecanismos para conhecer a quantidade de crianças nessa idade que estão fora da sala de aula (levantamento de demanda não manifesta), além de definir mecanismos para tratamento da demanda manifesta de crianças de zero a cinco anos.

71. Em Manaus (peça 49), a população por bairro é levantada usando os dados oficiais, mas esses muitas vezes não refletem a realidade, uma vez que a criação de bairros e migração populacional tornam esses dados obsoletos muito rapidamente. Além disso, diante da demanda da região do entorno de todas as creches construídas ser muito superior às vagas disponibilizadas, a realização de levantamento, conforme estratégia 1.3 do PNE, é uma atividade que não é prioritária ao município de Manaus. O principal critério usado para a construção de creches é a existência de terrenos com as áreas exigidas pelo FNDE para a assinatura de termos de compromisso para a construção de creches pelo Proinfância.

72. Com relação à estratégia 1.16 do PNE, o município de Manaus cadastra todas as famílias que buscam matricular seus filhos e dependentes nas creches e pré-escolas. Contudo, não dá publicidade a estas listas, uma vez que, quando isso acontecia, criava um conflito entre pais contemplados com vagas para seus filhos e aqueles que não eram atendidos.

73. Os secretários municipais de Careiro (peça 45), Iranduba (peça 46), Itacoatiara (peça 47) e Rio Preto da Eva (peça 50) afirmam que não realizam o levantamento da demanda por creches e pré-escolas no município, nem dão publicidade às listas com a demanda manifesta por vagas nessas unidades escolares. Já o secretário de educação de Manacapuru (peça 48) argumenta que o levantamento de demanda não é realizado, mas que a Secretaria de Educação Municipal se reúne com a sociedade para divulgar a lista de demanda manifesta por creche, entre outros assuntos.

Causas

74. Os municípios verificados na presente auditoria ainda estão no estágio inicial de atendimento a crianças em creches e pré-escolas, e desta forma, ainda não se estruturam para levantar a demanda real de crianças que necessitam do serviço escolar.

Efeitos

75. Possibilidade de não atendimento das estratégias 1.3 e 1.16 do Plano Nacional de Educação.

76. Desconhecimento da demanda por vagas em creches e pré-escolas.

77. Deficiência no planejamento da oferta de vagas.

Recomendações

78. As recomendações pertinentes serão encaminhadas pela SecexEducação no relatório consolidador da auditoria.

5. Contribuição do processo de busca ativa para a universalização da educação infantil em relação às pré-escolas.

79. Além de atender a demanda manifesta, aquela em que as famílias buscam a rede pública de ensino, os municípios deveriam realizar a busca ativa de crianças de quatro a cinco anos cujas famílias não procuraram efetivar as matrículas de suas crianças na pré-escola.

5.1. Não existe processo de busca ativa devidamente formalizado pelos municípios de Manaus, Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva, seja de forma direta ou por parceria no âmbito municipal, entre órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

80. A estratégia 1.15 do PNE estabelece a necessidade de se promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos. Espera-se que essa atividade seja realizada pelos municípios, que pode contar com o apoio do Governo Federal, principalmente no âmbito das atividades estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Ainda de acordo com a estratégia 1.15 do PNE, a busca ativa de crianças da educação infantil deve ser realizada em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, a exemplo dos conselhos tutelares.

Critério

81. Estratégia 1.15 da Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).

Análise e Evidências

82. Conforme se depreende dos questionários respondidos pelos secretários de educação dos municípios do Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva (peças 45 a 50, respectivamente), não existe um processo de busca ativa nos referidos municípios.

83. As situações específicas de cada município levam à ausência de mecanismos de busca ativa. Enquanto Careiro e Itacoatiara sequer têm escolas dessa faixa etária em funcionamento, os demais

municípios não conseguem atender a demanda de matrícula em suas unidades. Assim, a busca ativa não é realizada.

Causas

84. Os municípios verificados na presente auditoria ainda estão no estágio inicial de atendimento a crianças em creches e pré-escolas, e desta forma, não conseguem atender nem mesmo à demanda daquelas famílias que buscam o atendimento na rede pública de creches e pré-escolas. Assim, não estruturaram mecanismo de busca ativa.

Efeitos

85. Possibilidade de não atendimento da estratégia 1.15 do Plano Nacional de Educação.

Recomendações e Determinações

86. As recomendações pertinentes serão encaminhadas pela SecexEducação no relatório consolidador da presente auditoria.

6. O funcionamento das creches e pré-escolas do Programa Proinfância.

87. A auditoria operacional realizada pelo TCU no ProInfância em 2012 e 2013 (TC 011.441/2012-7), Acórdão 2515/2014-Plenário, indicava algumas dificuldades para que as escolas construídas com o apoio do programa fossem inauguradas e começassem a funcionar, tais como problemas na compra de mobiliário e custeio do funcionamento inicial das unidades escolares.

88. Os dados do Simec à época dos levantamentos de auditoria indicavam que dos 8.818 pedidos de apoio à construção de creches e pré-escolas, entre 2007 e 2016, figuravam como concluídas 3.354 obras. Contudo, o MEC só possuía informações de funcionamento de 785 escolas, tendo em vista a efetivação de apoio financeiro por meio do EI Manutenção, atividade que tem por objetivo realizar transferências financeiras para custear as novas matrículas nos estabelecimentos que tiveram a construção apoiada pelo Proinfância, por até dezoito meses, período máximo para inclusão das informações no Censo da Educação Básica e início da distribuição de recursos do Fundeb relativos a essas matrículas.

89. Assim, esse capítulo avalia se a aquisição de mobiliário e o financiamento do funcionamento das escolas (EI Manutenção) têm contribuído para atrasos no funcionamento das creches e se há escolas inauguradas independentemente do apoio federal e que não chegaram ao conhecimento dos gestores federais.

90. Não foram encontradas nos municípios do Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva creches do programa Proinfância que estivessem concluídas e que não entraram em funcionamento, ou deixaram de funcionar em até dois anos após o início das atividades, ou que entraram em funcionamento sem o apoio do Governo Federal.

91. Conforme será comentado no achado seguinte, observou-se que algumas obras estão em estágio avançado de construção, mas ainda não contam com a infraestrutura necessária para o início de suas atividades, e desta forma não podem ser consideradas concluídas, ainda que os dados do Simec apontem a realização de 100% da empreitada.

7. Obras do Programa Proinfância.

92. Ao aderir à presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a Secex/AM tinha como foco principal levantar a situação das obras das creches financiadas com recursos do programa Proinfância. Observou-se que era grande o número de denúncias e representações na Secex/AM que relatavam obras paradas ou mesmo abandonadas, o que pode implicar lesão ao erário público federal, além do prejuízo social de deixar centenas de crianças sem o atendimento de creches e pré-escolas no estado do Amazonas, conforme relatado brevemente a seguir.

92.1. O TC 020.388/2016-0 trata de representação do Ministério Público Federal sobre duas obras de creches supostamente abandonadas no município de Manaus. As constatações foram do Tribunal de Contas do Amazonas (TCE/AM) ao elaborar o parecer das contas do município de Manaus em 2013. O processo está aberto, aguardando instrução da unidade técnica. No entanto, a presente auditoria verificou que as obras foram retomadas, o que permitirá a instrução da mencionada representação com os novos elementos encontrados.

92.2. O TC 005.303/2014-1 se refere a representação do TCE/AM sobre possível procedimento fraudulento em licitação para a construção de creche do programa Proinfância em Carauari/AM. Foi prolatado o Acórdão 1726/2014-TCU- 2ª Câmara, que determina ao FNDE a apuração dos fatos narrados e, se for o caso, a instauração de tomada de contas especial.

92.3. O TC 002.844/2014-1 versa sobre representação do município de Manacapuru/AM contra o ex-prefeito daquela municipalidade, relatando irregularidades nas obras do Proinfância. Conforme será comentado a frente, verificou-se na presente auditoria que existem quatro obras de creches abandonadas em Manacapuru. Foi prolatado o Acórdão 810/2014-TCU- 2ª Câmara, que determina ao FNDE que apure as irregularidades relatadas e instaure, se for o caso, as competentes tomadas de contas especiais.

92.4. O TC 013.118/2013-7 trata de representação onde é relatado o abandono de obras do programa Proinfância em Itacoatiara/AM, entre outros pontos. Foi prolatado o Acórdão 3122/2013-TCU- 2ª Câmara, determinando ao FNDE que apure as irregularidades relatadas e instaure, se for o caso, os procedimentos de tomada de contas especial. As visitas a campo demonstraram que existem quatro creches com obras abandonadas em Itacoatiara.

92.5. O TC 025.110/2016-0 está relacionado à representação do Ministério Público Federal no Amazonas sobre possíveis irregularidades na construção de duas creches, com recursos do programa Proinfância, no município de Eirunepé/AM. O processo aguarda para ser instruído.

93. Além dos processos mencionados, existem levantamentos na Secex/AM junto à Rede de Controle que apontam a existência de seis inquéritos no MPF/AM sobre possíveis irregularidades de obras do Proinfância no Amazonas, além de um inquérito do Departamento da Polícia Federal sobre o mesmo tema.

94. Desta forma, para conciliar os objetivos da SecexEducação e os objetivos da Secex/AM, optou-se por visitar seis municípios para verificar a situação das creches, enquanto a unidade coordenadora da FOC solicitou a visita somente a três cidades.

95. Assim, foram selecionados os municípios de Manaus, Careiro, Iranduba, Manacapuru, Rio Preto da Eva e Itacoatiara, pois assim teríamos três entes atendendo os critérios escolhidos pela SecexEducação (Manaus, Rio Preto da Eva e Careiro) e três que tem representações na Secex/AM ou que fossem de fácil acesso (Manacapuru, Itacoatiara e Iranduba).

7.1. Existem obras abandonadas nos municípios do Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva que são custeadas pelo programa Proinfância.

96. Durante visitas a obras das creches custeadas pelo programa Proinfância nos municípios do Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva, verificou-se a existência de obras abandonadas, em diversos estágios de construção.

Critério

97. Portaria 507/2011, MPOG/MF/CGU, art. 6º, incisos IV, V e XII.

Análise e Evidências

98. No município do Careiro foram visitadas as obras de duas creches.

98.1. A obra localizada na rua Araça, bairro Novo Horizonte, objeto do convênio 656892/2009, consta no Simec com ID 8484 como 100% concluída (peça 82). No entanto, conforme registro fotográfico acostado à peça 55, percebem-se diversos itens incompletos, além de se constatar o estado de abandono da obra. Assim, ainda que o estágio da obra esteja avançado, não é possível sua utilização como creche até que os acabamentos sejam realizados, além da falta de itens essenciais como energia e serviço de água. Convém que o FNDE, enquanto concedente, avalie o estado da obra, e determine os ajustes necessários para seu aproveitamento, sob pena de se deteriorar o que já fora construído, ou instaure o processo de tomada de contas especial para que o erário federal seja ressarcido.

98.2. A obra localizada no bairro Sebastião Borges, do Termo de Compromisso 268/2011, consta no Simec com ID 20188 como 99% concluída (peça 83). Todavia, conforme registro fotográfico acostado à peça 56, a obra está ainda muito distante de sua conclusão, apenas com a parte estrutural concluída, e completamente abandonada, com risco de não se poder aproveitar o que está pronto. Não há qualquer espécie de acabamento interno realizado. O FNDE deve avaliar o estado da obra e a prestação de contas, e se for o caso, determinar os ajustes necessários ou instaurar a tomada de contas especial para apurar as responsabilidades.

99. Em Iranduba foram visitadas duas creches, estando uma delas em funcionamento (creche Nejmi Aziz, registro fotográfico à peça 57), e outra com obras bem adiantadas, mas ainda não totalmente construída, dada a ausência de diversos itens de acabamento (peça 58). Esta última, identificada no Simec pelo código 20021, objeto do Termo de Compromisso 1812/2011, aparece no mencionado sistema como 96% concluída (peça 84). Segundo informações dos agentes daquela municipalidade, existe uma briga judicial pela frente do terreno, que impediria a continuação das obras e funcionamento da creche.

99.1. Observa-se que uma obra bastante avançada corre o risco de se deteriorar e perder sua utilidade se medidas urgentes não forem adotadas. Assim, o FNDE deve cobrar as providências para a conclusão da obra ou tomar as medidas cabíveis para ressarcir o erário público.

100. Em Itacoatiara verificou-se a existência de quatro obras do Proinfância. No entanto, devido a questões logísticas, só foi possível a visita *in loco* de três obras, todas objeto do Termo de Compromisso 3609/2012.

100.1. As obras do Parque Poranga, ID 25460, e Jardim Lorena, ID 25461, encontravam-se abandonadas, e com apenas algumas paredes levantadas, completamente tomadas por vegetação (peças 59 e 60). Ambas constam no Simec com menos de 5% de execução (peças 85 e 86, respectivamente). A obra do Jardim Lorena, orçada em R\$ 1.454.312,72, teve pagamentos à construtora responsável da ordem de R\$ 718.897,00, segundo dados disponíveis no Simec. Os pagamentos referentes às obras do Parque Poranga, cujo orçamento era de R\$ 1.449.696,28, não constam do Simec.

100.2. A obra da comunidade de Lindoia (peça 61), ID 25462, também encontra-se abandonada em estágio inicial, constando no Simec com 10,83% de execução (peça 87). Segundo dados disponíveis ao público no Simec, foram pagos R\$ 345.178,57 à construtora responsável pela obra, que estava orçada em aproximadamente R\$ 645.000,00.

100.3. A obra da creche em Novo Remanso, também referente ao Termo de Compromisso 3609/2012, com ID Simec 25459, orçada em R\$ 676.478,24, não foi visitada. No entanto, segundo informações dos próprios servidores de Secretaria de Educação de Itacoatiara, também está abandonada. Os dados do Simec apontam realização de 6% da obra (peça 88).

100.4. Desta forma, observam-se pagamentos superiores aos serviços executados, além de obras abandonadas e inservíveis, devendo-se instar o FNDE a apurar as responsabilidades e instaurar os procedimentos de tomadas de contas especiais.

101. Em Manacapuru foram visitadas as obras de cinco creches, estando uma delas concluída e em funcionamento (peça 63), e quatro creches com obras abandonadas, como relatado a seguir.

101.1. A creche no bairro Terra Preta, ID 20211, autorizada no Termo de Compromisso 1814/2011, orçada em R\$ 1.317.113,06, consta no Simec com 27% de execução, e teve pagamento para a construtora responsável de R\$ 220.265,04 (peça 89). Conforme se observa em registro fotográfico (peça 62), encontra-se apenas com parte da estrutura levantada, totalmente abandonada e tomada por vegetação.

101.2. As outras três obras foram autorizadas no Termo de Compromisso 3575/2012. A creche do bairro Correnteza (peça 64), ID 25398, também se encontra abandonada, apenas com algumas paredes erguidas. Segundo dados do Simec, está 54% construída e foi orçada em R\$ 1.452.130,86 (peça 90). Não consta no aludido sistema os valores pagos à construtora responsável pela obra.

101.3. Assim como as anteriores, a creche do bairro Aparecida (peça 65), ID 25400, está com parte da estrutura de alvenaria erguida, e de igual forma abandonada e tomada por vegetação. De acordo com o Simec está 51% concluída e foi orçada em R\$ 1.452.130,86, constando ainda pagamento à construtora responsável pela obra no valor de R\$ 288.134,99 (peça 91).

101.4. Por fim, verificou-se que a creche no bairro São Francisco (peça 66), ID 25402, está com situação semelhante às já citadas, estando abandonada e com apenas algumas estruturas de alvenaria executadas. O Simec aponta execução de 43% da obra, orçada em R\$ 1.452.130,86. Não constam no Simec os pagamentos feitos à construtora responsável pela obra (peça 92).

101.5. Desta forma, observam-se indícios de pagamentos superiores aos serviços executados, além de obras abandonadas e inservíveis, devendo-se instar o FNDE a apurar as responsabilidades e instaurar os procedimentos de tomadas de contas especiais competentes.

102. Em Rio Preto da Eva foram verificadas duas obras de creches financiadas pelo Proinfância.

102.1. Na obra do conjunto habitacional Sebastião Ferreira da Costa (peça 76), objeto do Termo de Compromisso 3612/2012, verificou-se que apenas parte da estrutura foi erguida, e que resta da creche está abandonada. Segundo dados do Simec, a obra, cujo código nesse sistema é 25480, foi orçada em R\$ 1.448.014,05 e está 21% concluída (peça 93). Não constam os pagamentos realizadas à construtora responsável.

102.2. A creche identificada no Simec pelo número 13255, e referente ao Convênio 703047/2010, consta como 100% construída (peça 93). No entanto, a visita de campo mostrou que ainda faltam itens de acabamento (peça 77). Não foi possível determinar se foram executados e depois houve furtos e depredações no prédio, ou se jamais foram feitos. De toda forma, verificou-se que uma obra quase pronta se encontra completamente abandonada e sujeita à deterioração.

102.3. Considerando que as obras ainda não alcançaram seu objetivo, qual seja, servir como creche e escola de educação infantil, cabe ao FNDE apurar a situação atual e cobrar as providências cabíveis do município, e se for o caso instaurar as tomadas de contas especiais.

103. Ressalte-se que em Manaus foram visitadas nove creches (peças 67 a 75), estando cinco em funcionamento e quatro em obras, e não foram encontradas creches abandonadas.

Causas

104. Não foi possível identificar as causas de cada uma das obras abandonadas. No geral, os gestores apontam os desvios de prefeitos anteriores como causa uso incorreto dos recursos públicos.

Efeitos

105. Não atendimento de crianças nas unidades de educação infantil.

106. Deterioração das obras já realizadas, dificultando o reaproveitamento do que já fora construído.

107. Pagamentos por serviços não realizados, com danos ao erário.

Recomendações e Determinações

108. Determinar ao FNDE que proceda à análise da documentação relacionada com as irregularidades noticiadas nestes autos que dizem respeito à aplicação dos recursos repassados aos municípios do Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva, no âmbito do Programa Proinfância, e informe ao TCU, no prazo de noventa dias, a respeito das conclusões sobre o assunto e das providências eventualmente adotadas.

8. Conclusão

109. Na presente auditoria, verificaram-se os instrumentos utilizados por seis municípios do Amazonas, quais sejam, Manaus, Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva, para o alcance da Meta 1 do Programa Nacional de Educação (PNE). Adicionalmente, buscou-se identificar o andamento das obras do Proinfância nos citados municípios.

110. Em linhas gerais, constatou-se que as esparsas ações realizadas pelos municípios verificados neste trabalho são relacionadas ao fato de que possuem poucas unidades para atendimento da educação infantil. E se não possuem creches ou escolas, não podem sequer dar os primeiros passos no atendimento dos critérios da Meta 1 do PNE.

111. Assim, para municípios com poucas ou nenhuma unidade de educação infantil, não há como se cogitar busca ativa, por exemplo (estratégia 15 da Meta 1 do PNE), ou mesmo aumento das matrículas (estratégias 3 e 16 da Meta 1 do PNE). Esses passos só deverão ser tomados se e quando esses municípios colocarem em funcionamento as creches que deveriam ser construídas.

112. Portanto, percebe-se que, em geral, o nível de governança destes municípios no que concerne às estratégias para alcance da Meta 1 do PNE ainda é inicial, ou mesmo inexistente.

113. Considerando a natureza da presente auditoria, com características muito próximas a um levantamento, deixa-se de propor encaminhamentos nos achados referentes às questões 1 a 4, uma vez que a SecexEducação, ao consolidar os questionários levantados pelas secretarias dos estados, deve propor os encaminhamentos pertinentes aos órgãos e entidade federais.

114. Contudo, considera-se relevante o encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido, bem como do voto e relatório que o embasaram, para o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, pois é o órgão que analisa anualmente a gestão dos municípios verificados, e pode acompanhar as ações destes municípios no que se refere à educação infantil.

115. Quanto à questão 5, foram encontradas treze obras inacabadas e abandonadas nos municípios do Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva. Verificou-se que se tais obras não forem concluídas e postas em funcionamento, será caracterizado dano ao erário público, além de não se alcançar o objetivo social de colocar centenas de crianças nas creches que se encontram inacabadas.

116. Nesse sentido, cabe determinação para que o FNDE, no papel de entidade concedente e responsável pela avaliação das prestações de contas, apure a situação dessas obras, e se for o caso, instaure os procedimentos de tomada de contas especial.

9. BENEFÍCIOS DO CONTROLE

117. Entre os benefícios desta auditoria pode-se mencionar os benefícios diretos de correção de irregularidade ou impropriedade, indicados no item 47 das orientações para benefícios de controle, constantes do anexo da Portaria-Segecex 17, de 15/5/2015.

10. ENCAMINHAMENTO

118. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo o envio do processo ao Gabinete da Exma. Ministra Relatora Ana Arraes, com a seguinte proposta:

a) determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, no prazo de noventa dias, providências para analisar a situação das prestações de contas das creches com obras inacabadas nos municípios do Careiro, Iranduba, Manacapuru, Itacoatiara e Rio Preto da Eva, no âmbito do Programa Proinfância, identificadas no Simec pelos códigos 8484, 20188, 20021, 25459, 25460, 25461, 25462, 20211, 25398, 25400, 25402, 13255 e 25480, e informe ao TCU, no mesmo prazo, a respeito das conclusões sobre o assunto e das providências eventualmente adotadas;

b) encaminhar a decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, juntamente com cópia do relatório, ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;

c) apensar os presentes autos ao processo consolidador da SecexEducação (TC 025.153/2016-1), após o monitoramento, pela Secex-AM, do cumprimento da determinação acima pelo FNDE.

Secex-AM, 16 de dezembro de 2016.

(assinado digitalmente)
Eules Leonardo Santos Lima
Coordenador – Mat. 9443-9

(assinado digitalmente)
Míron Alfaia Castellani
Mat. 10627-5