



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE
A META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

TC 029.258/2016-2

Fiscalização: 471/2016

Relatora: Ministra Ana Arraes

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Auditoria Operacional

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

Objeto da fiscalização: 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-Plenário.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização: 1182/2016, 1374/2016 e 58/2017 – Secex/PI

Composição da equipe: Luiz Henrique Aragão de Oliveira (Mat. 2957-2), Coordenador
Wilson Herbert Moreira Caland (Mat. 1053-7)

DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES FISCALIZADOS:

Órgãos/entidades fiscalizados: Prefeituras Municipais de Teresina/PI, Altos/PI, Água Branca/PI, São Pedro/PI e Santo Antônio de Lisboa/PI

Vinculação TCU: Secretaria de Controle Externo do Estado do Piauí

Responsáveis pelos órgãos/entidades:

Prefeitura Municipal de Teresina: Kleber Montezuma Fagundes dos Santos

Prefeitura Municipal de Altos: Patrícia Mara da Silva Pinheiro

Prefeitura Municipal de Água Branca: Jonas Moura de Araújo

Prefeitura Municipal de São Pedro: Raimundo Ferreira Nunes

Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Lisboa: Francisco de Assis Rocha Cipriano

Resumo

Trata-se de Relatório de Auditoria da Secex-PI no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo da 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).

A presente fiscalização tem objetivo atender o TC 021.318/2016-6, no qual a SecexEducação propôs a realização de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) com a participação das 17 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).

Formularam-se as questões de auditoria adiante indicadas:

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?

Para a realização deste trabalho, foram aplicados o roteiro de entrevistas e questionários elaborados pela SecexEducação nas secretarias municipais de educação visitadas.

As principais constatações foram:

1. Os municípios visitados acreditam que os atores responsáveis pelas estratégias constantes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) estão bem identificados e eles conhecem suas atribuições. Todos confirmam relação de cooperação com a União e outros com o Estado também. O atingimento das metas da pré-escola é uma prova de que as ações estão sendo bem sucedidas.

2. Alguns municípios afirmam que realizam o levantamento de demanda, mas em nenhum município ele está formalizado, não existe um plano a ser seguido. Todos se valem, na realidade, da demanda manifesta, que, por ser grande o suficiente, já preenche quase todas as vagas ofertadas, notadamente na pré-escola, o que garante o atingimento das metas estabelecidas no PNE.

3. Os municípios possuem mecanismos de busca ativa, mas sem formalização, e contam sempre com a colaboração dos órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, a saber: Creas, Conselho Tutelar, Pastoral da Criança, Agentes de Saúde, entre outros. Esse processo está contribuindo para a universalização da educação infantil em relação às pré-escolas.

4. Existem duas escolas concluídas, mas que não entraram em funcionamento, sendo uma em Altos/PI e outra em Santo Antônio de Lisboa.

Lista de Siglas

Creas- Centros de Referência Especializada em Assistência Social

EI Manutenção – Programa Educação Infantil Manutenção

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada

MEC – Ministério da Educação e Cultura

SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEB - Secretaria de Educação Básica

Secex – Secretaria de Controle Externo

SecexEducação - Secretaria de Controle Externo de Educação, da Cultura e do Desportos

Secex-PI – Secretaria de Controle Externo do Estado do Piauí

SeinfraUrbana - Secretaria de Infraestrutura Urbana

Simec - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

PAR – Plano de Ações Articuladas

PIB – Produto Interno Bruto

Proinfância – Programa Nacional e Aquisição de Equipamentos para Rede de Escola Pública de Educação Infantil.

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

1. Introdução	6
1.1 Antecedentes	6
1.2 Objetivos e Escopo da Auditoria	6
1.3 Metodologia	7
2. Visão Geral	8
2.1 Legislação aplicável ao tema	8
2.2 Programas do Governo Federal que contribuem para o alcance da meta 1	9
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 Não estão adequadamente definidas as responsabilidades a respeito a algumas estratégias relativas à meta 1	100
3.2 Os atores responsáveis pelas principais estratégias da meta 1 do PNE não têm conhecimento de suas atribuições	12
3.3 O município de São Pedro do Piauí/PI não definiu metas de expansão da rede público de ensino	12
3.4 Os municípios de Água Branca, Altos, Santo Antônio de Lisboa, São Pedro e Teresina não definiram mecanismos de priorização de acesso de crianças mais pobres às creches municipais ou conveniadas	13
3.5 O município de São Pedro do Piauí/PI não possui mecanismos de acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças mais vulneráveis	14
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 São Pedro do Piauí/PI e Teresina/PI não realizam levantamento de demanda por creche e pré-escola	14
4.2 O planejamento da oferta de vagas em creches e pré-escolas não é baseada em levantamento de demandas	15
5. Contribuição do processo de busca ativa para a universalização da educação infantil em relação às pré-escolas	16
5.1 Não existe processo de busca ativa devidamente formalizado pelos municípios Altos/PI, Santo Antônio de Lisboa/PI, São Pedro do Piauí/PI e Teresina/PI	16
5.2 Não existe parceria, no âmbito municipal, entre órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância para promoção da busca ativa	17
6. O funcionamento das creches e pré-escolas do Programa Proinfância	18
6.1 Há creches/pré escolas financiadas pelo governo federal, por meio do Programa Proinfância, que estão concluídas, mas não entraram em funcionamento	18

6.2 Existem creches/pré escolas concluídas pelo governo federal, por meio do Programa Proinfância, que deixaram de funcionar em até 2 anos após o início das atividades	20
6.3 Há creches/pré escolas financiadas pelo Programa Proinfância, que estão concluídas e entraram em funcionamento sem o apoio e sem o conhecimento do Governo Federal	20
7. Informações Adicionais	20
8. Análises dos Comentários dos Gestores	21
9. Conclusão	21
10. Proposta de Encaminhamento	21

1. Introdução

5. Trata-se de Relatório de Auditoria da Secex-PI no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizado (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo da 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).

6. 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.

7. 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 *stricto sensu*, chegando ao estabelecimento de meta de definição de gasto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

1.1 Antecedentes

8. Em 2015 a SecexEducação realizou um acompanhamento com o objetivo de definir métodos 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-Plenário.

9. 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.

10. Por meio do TC 021.318/2016-6, a SecexEducação propôs a realização de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) com a participação das 17 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).

11. Além disso, em 2012 e 2013 foi realizada Auditoria Operacional no Proinfância (TC 011.441/2012-7), Acórdão 2515/2014-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.

1.2 Objetivos e Escopo da Auditoria

12. 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.

13. A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, enumerou 17 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 3 (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.

14. O presente relatório trata das análises e conclusões do trabalho executado pela Secex-PI nos municípios de Teresina, Altos, Água Branca, São Pedro e Santo Antônio de Lisboa, todos no Estado do Piauí.

15. Não fez parte do escopo da presente auditoria questões relativas à construção das unidades escolares, atrasos na entrega das unidades escolares, custo das construções, uma vez que questões dessa natureza estão sendo objeto de monitoramento realizado pela Secretaria de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

1.3 Metodologia

16. 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.

17. 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 ao Educação Infantil Manutenção (EI Manutenção).

18. 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 seguintes questões:

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?

19. 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 17 regionais participantes do trabalho. Por fim, foi construído um questionário para realização de pesquisa junto a municípios que foram visitados pelas secretarias regionais.

20. 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 regionais observou os seguintes critérios: municípios com indicação no Simec de obras concluídas pelo Proinfância e sem funcionamento; municípios com maior quantidade de obras do Proinfância; e capacidade logística das secretarias regionais.

2. Visão Geral

21. 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

22. 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 (dezessete) 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 nº 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.

23. 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.

24. 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.

25. A Resolução-CD/FNDE nº 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.

26. A Lei nº 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, 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.

27. 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 quarenta e oito 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 programas.

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

28. No exercício das funções supletiva e redistributiva que cabem 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.

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

✓ 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.

✓ 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.

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

✓ Brasil Carinhoso: transferência de recursos financeiros em razão da matrícula em creches públicas ou conveniadas, de crianças de 0 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

29. 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.

30. 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 havia informação se estavam ou não em funcionamento.

31. Passa-se, então, aos achados da auditoria nos municípios visitados no Estado do Piauí.

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

32. O PNE definiu 17 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 Não estão adequadamente definidas as responsabilidades a respeito a algumas estratégias relativas à meta 1

Situação Encontrada

33. Praticamente todos os municípios visitados acreditam que as responsabilidades estão definidas em relação à meta 1. Todos confirmam relação de cooperação com a União. O município de Teresina afirma que também há colaboração com o Estado.

34. Ocorreu apenas uma exceção. O município de São Pedro do Piauí/PI entende que as formas de interdependência e de ação conjunta entre os diversos atores não estão identificadas. No entanto, o referido município não explica a razão, apenas considera que deveria haver maior participação dos Estados.

35. No que tange ao fortalecimento do acompanhamento e ao monitoramento do acesso e permanência das crianças na educação infantil, nenhum município tem esse processo formalizado. Contam apenas com a colaboração de professores no controle de frequência dos alunos, bem como relacionamento com os pais para saber de eventuais evasões. Ademais disso, todos os municípios se valem da ajuda dos agentes de saúde, conselhos tutelares, e dos centros de referência especializada em assistência social (Creas) e pastorais da criança.

Critério

36. Nesse ponto serão avaliadas as responsabilidades dos municípios decorrentes das estratégias 1.1, 1.2 e 1.14 do PNE:

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;

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;

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;

37. Tendo em vista que o artigo 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.

38. 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).

39. A efetivação da estratégia 1.2 depende dos critérios utilizados pelos municípios para definir as prioridades de acesso das crianças de 0 a 3 anos, de acordo com critérios de renda, dando prioridade aos mais vulneráveis.

40. 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.

Evidências e Análises

41. Entrevistas (peça 22, p.1, 3-4, 8, 10, 13, 15, 19, 20-21, 24, 26).

42. Questionários aplicados (peça 20, p. 1, 3, 7-9, 11, 15, 17, 21, 23, 25, 29, 31, 35).

Causas

43. Falta de orientação, acompanhamento e fiscalização por parte do FNDE aos gestores municipais.

Efeitos

44. Ineficiência na execução do programa.

3.2 Os atores responsáveis pelas principais estratégias da meta 1 do PNE não têm conhecimento de suas atribuições

Situação Encontrada

45. Não foi encontrado nenhum município que desconhecesse as estratégias da meta 1 do PNE.

Critério

46. Nesse subcapítulo também se avalia o nível de incorporação das estratégias 1.1, 1.2 e 1.14 do PNE às rotinas das secretarias municipais de educação, tanto no que diz respeito ao conhecimento dessas estratégias, quanto à definição de atividades que concretizem o que dispõe a norma legal.

Evidências e Análises

47. Entrevistas (peça 22, p.1, 8, 13, 19 e 24).

48. Questionários aplicados (peça 20, p. 1, 9, 15, 23 e 29).

49. Os municípios conhecem as estratégias da meta 1, haja vista o atingimento das metas da pré-escola.

Causas

50. Conhecimento de suas atribuições.

Efeitos

51. Atingimento das metas da pré-escola.

3.3 O município de São Pedro do Piauí/PI não definiu metas de expansão da rede pública de ensino

Situação Encontrada

52. O município de São Pedro do Piauí/PI não tem registrado em plano tal expansão e considera que será difícil atingir a meta (peça 22, p. 20), apesar de consignar no questionário que atenderá de 41,0% a 50,0% das crianças de 0-3 anos residentes no município (peça 20, p. 25).

53. As metas de expansão dos outros municípios visitados estão definidas em seus Planos Municipais de Educação.

54. Todos os municípios visitados acreditam que em relação à pré-escola para crianças de 4 a 5 anos a meta foi praticamente atingida com percentuais acima de 90,0% de matrícula por residentes, com exceção do município de São Pedro com índice também alto, mas acima dos 80%.

55. As diferenças residuais para se chegar aos 100,0% podem ser explicadas por flutuações na demanda e pequenas evasões registradas em cada município.

56. Contudo, nenhum município acha que ultrapassará a meta de creches para crianças de 0 a 3 até 2024, com exceção do município de Teresina.

Critério

57. A estratégia 1.1 estabelece que seja definida, 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. O município pode definir metas de expansão da rede pública de educação infantil, que será realizada com recursos próprios ou em colaboração com a União ou com o respectivo Estado. O município poderá, ainda, adotar como estratégia a ampliação do número de matrículas financiadas por meio de creches e pré-escolas credenciadas (estratégia 1.14).

Evidências e Análises

58. Entrevistas (peça 22, p. 20).

59. Questionários aplicados (peça 20, p. 2- 3, 10-11, 16-17, 24-25 e 30-31).

60. Apesar de os municípios afirmarem que atingirão a meta em seus planos, acredita-se que não há uma convicção verdadeira, mas uma mera reprodução do que existe no PNE, com exceção de Teresina que já possui um acordo firmado com o FNDE para a construção de 30 novas unidades de ensino de educação infantil.

Causas

61. Falta de orientação, acompanhamento e fiscalização por parte do FNDE aos gestores municipais.

Efeitos

62. Não consecução das metas propostas no PNE para crianças de 0-3 anos.

3.4 Os municípios de Água Branca, Altos, Santo Antônio de Lisboa, São Pedro e Teresina não definiram mecanismos de priorização de acesso de crianças mais pobres às creches municipais ou conveniadas.

Situação Encontrada

63. O único mecanismo que existe, por obrigação legal, é a priorização das crianças cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Não existe nenhum mecanismo definido pelas prefeituras.

Critério

64. A efetivação da estratégia 1.2 do PNE depende dos critérios utilizados pelos municípios para definir as prioridades de acesso das crianças de 0 a 3 anos, de acordo com critérios de renda, dando prioridade aos mais vulneráveis.

65. A estratégia 1.14 da meta 1 do PNE prevê 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.

Evidências e Análises

66. Entrevistas (peça 22, p. 4, 10, 15, 21 e 26).

67. Questionários aplicados (peça 20, p. 3, 11, 17, 25 e 31).

68. Os municípios afirmam que quase todas as crianças que procuram creches públicas são carentes, tornando-se difícil a aplicação de critérios de priorização de pobreza. Na verdade, o único controle que eles possuem são o de crianças cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Causas

69. Dificuldade de priorização de pobreza, quando quase todos são carentes.

Efeitos

70. A ausência de priorização não implica discriminação da população mais vulnerável.

3.5 O município de São Pedro do Piauí/PI não possui mecanismos de acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças mais vulneráveis.

Situação Encontrada

71. O município de São Pedro do Piauí/PI foi o único que afirmou que formalmente não existe tal mecanismo. No entanto, verificou-se que nenhum município faz formalmente tal acompanhamento, existindo apenas aqueles referentes aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Critério

72. 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.

Evidências e Análises

73. Entrevistas (peça 22, p. 5, 10, 15, 21 e 26)

74. Questionários (peça 20, p. 3, 8, 11, 17, 21, 25 e 31)

75. Existe apenas o controle exigido para os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Causas

76. Os gestores acreditam não haver necessidade desse acompanhamento.

Efeitos

77. A ausência de monitoramento não implica discriminação da população mais vulnerável.

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

78. 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 4 a 5 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 São Pedro do Piauí/PI e Teresina/PI não realizam levantamento de demanda por creche e pré-escola

Situação Encontrada

79. O município de Água Branca/PI realiza seu levantamento de demanda da forma que se segue:

O UNICEF disponibiliza uma plataforma que mostra para todos os municípios a quantidade de crianças que estão fora da escola e a respectiva faixa etária. O município de Água Branca e a Secretaria Municipal de Educação utilizam esta informação para fazer a busca ativa destas crianças nos bairros. E a partir do levantamento realizado, a Secretaria Municipal de Educação planeja a oferta de vagas para o atendimento nas modalidades creches e pré-escolas, os turnos de funcionamento, o número de alunos por turma, conforme edital de Matrículas.

80. O município de Altos/PI, por sua vez, faz o seu levantamento de demanda mediante Núcleos de Matrícula, conforme relato abaixo:

Com o objetivo de otimizar o fluxo de matrículas nas escolas e Centros de Educação Infantil Municipais da rede municipal de ensino, fez-se necessária a criação e implantação de Núcleos de Matrículas e distribuição de vagas. Na oportunidade devem ser considerados a título de vaga de pré-matrícula a demanda de alunos de 3 anos recorrente a cada núcleo. É importante ressaltar que tal medida visa também garantir a permanência da criança na escola ou centro infantil mais próximo a sua casa, favorecendo a frequência destes.

81. O município de Santo Antônio de Lisboa/PI, de sua parte, afirma que faz seu levantamento de demanda mediante demanda manifesta.
82. O município de São Pedro do Piauí/PI afirma que não possui um levantamento de demanda.
83. O município de Teresina/PI também não faz levantamento de demanda, uma vez que não haveria necessidade, em razão de que a demanda manifesta por procura nas escolas ou indicação do Conselho Tutelar preenche todas as vagas.

Critério

84. 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 3 (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;

85. De acordo com essas estratégias, e tendo em vista a obrigatoriedade de frequência às escolas para crianças com 4 e 5 anos a partir de 2016, espera-se que os municípios estabeleçam mecanismos para conhecer a quantidade de crianças nessa idade que estão fora da escola (levantamento de demanda não manifesta), além de definir mecanismos para tratamento da demanda manifesta de crianças de 0 a 5 anos.

Evidências e Análises

86. Entrevistas (peça 22, p. 2, 9, 14, 20 e 25).

87. Questionários aplicados (peça 20, p. 2, 7, 10, 16, 24 e 30).

88. No entendimento da equipe, apesar de alguns municípios afirmarem que realizam o levantamento de demanda, em nenhum município ele está formalizado, não existe um plano a ser seguido. Todos se valem, na realidade, da demanda manifesta, que, por ser grande o suficiente, já preenche quase todas as vagas, notadamente na pré-escola. Caso não houvesse atendimento dessa demanda, haveria muitas manifestações do Conselho Tutelar, Pastoral da Criança, Ministério Público, o que não ocorre.

Causas

89. Os gestores acreditam não haver necessidade desse levantamento.

Efeitos

90. A ausência do levantamento de demanda não implica no não atingimento das metas, como já provado no caso da pré-escola que alcançou suas metas. A razão disso é que a demanda manifesta pelos que procuram a escola ou indicados pelos órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância - é grande o suficiente para abranger o universo de todas as crianças, sem que haja exclusão.

4.2 O planejamento da oferta de vagas em creches e pré-escolas não é baseada em levantamento de demandas

Situação Encontrada

91. Apenas os municípios de São Pedro/PI e Teresina/PI afirmaram que não realizam levantamento. Todos os outros municípios consignaram que fazem tal levantamento, dizendo inclusive que ele serve de base para o planejamento de oferta, conforme resposta à pergunta 3.1 do questionário aplicado.

Critério

92. De acordo com a estratégia 1.3 do PNE, há que se 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** (grifou-se).

Evidências e Análises

93. Entrevistas (peça 22, p. 2, 9, 14, 20 e 25).

94. Questionários aplicados (peça 20, p. 2, 10, 16, 24 e 30).

95. Conforme análise do item 88, a demanda manifesta é o grande parâmetro para oferta de vagas e não há instrumento formal de levantamento de demanda em nenhum município.

Causas

96. Os gestores acreditam não haver necessidade desse levantamento.

Efeitos

97. A ausência do levantamento de demanda não implica no não atingimento das metas, como já provado no caso da pré-escola, que alcançou suas metas. A razão disso é que a demanda manifesta - pelos que procuram a escola ou indicados pelos órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância - é grande o suficiente para abranger o universo de todas as crianças, sem que haja exclusão. Caso não houvesse atendimento dessa demanda, haveria muitas manifestações do Conselho Tutelar, Pastoral da Criança, Ministério Público, o que não ocorre.

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

98. 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 4 e 5 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 Altos/PI, Santo Antônio de Lisboa/PI, São Pedro do Piauí/PI e Teresina/PI.

Situação Encontrada

99. O município de Água Branca/PI foi o único que afirmou a existência da sistemática de busca ativa devidamente formalizada, que consta em seu Plano Municipal de Primeira Infância, descrito conforme os passos que se seguem:

1-A Secretaria Municipal de Educação, faz o levantamento da oferta existente e verifica qual o atendimento poderá ainda ser feito por todas as escolas da rede que ofertam educação Infantil;

2-Feito o levantamento e já sabendo o número de vagas existentes, de acordo com o edital são renovadas as matrículas dos alunos que já pertencem a rede;

3- Após a renovação das matrículas, a Prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Educação realiza a campanha de matrícula: FORA DA ESCOLA, NÃO PODE E NA ESCOLA SEM APRENDER, TAMBÉM NÃO, campanha essa que acontece desde 2013

100. Esclarece ainda como ocorre a referida campanha:

Formam-se equipes para tal fim e utiliza-se carros de som na época de matrícula, além de contar com a contribuição de agentes de saúde e do Conselho Tutelar.

Faz-se uma campanha da seguinte forma:

É realizada uma reunião com várias instituições parceiras dentre elas: CMDCA, CONSELHO TUTELAR, SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE SAÚDE, PASTORAL DA CRIANÇA, IGREJAS... para que ajudem a localizar as crianças que estão fora da escola, planeje o trabalho e defina-se as ações que se precisa realizar;

Faz-se uma solenidade de Lançamento da campanha com os parceiros e a comunidade em geral;

A equipe, seguindo o cronograma de trabalho nos bairros, visita as famílias conforme mapeamento das ruas, avenidas e povoados;

Nos domicílios que são encontrados alunos nesta faixa etária, que ainda estão fora da escola, a equipe de posse da documentação, agiliza as cópias numa das escolas que fica de apoio nos bairros e já efetua a matrícula, onde se leva em conta a escola mais próxima da residência do aluno.

Critério

101. 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 3 (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).

Evidências e Análises

102. Entrevistas (peça 22, p. 3, 10, 15, 21-22 e 26). Errata: no item 7.2 (peça 22, p.15), leia-se “Sim, mas não está formalizado”.

103. Questionários aplicados (p. 20, p. 3, 7, 11, 17, 21, 25 e 31).

104. Na verdade, os municípios possuem mecanismos de busca ativa, mas sem formalização, com exceção de Água Branca. Tais mecanismos passam sempre pelos órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, a saber: Creas, Conselho Tutelar, Pastoral da Criança, Agentes de Saúde, entre outros.

Causas

105. Existe processo de busca ativa, mas não formalizado, como visto no item anterior. Portanto não se aplica a existência de causas.

Efeitos

106. Existe processo de busca ativa, mas não formalizado. Sendo assim, as crianças são encontradas com facilidade e estão nas escolas.

5.2 Não existe parceria, no âmbito municipal, entre órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância para promoção da busca ativa

Situação Encontrada

107. Em todos os municípios existe tal parceria ainda que de maneira informal.

Critério

108. 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 (ex: conselhos tutelares).

Evidências e Análises

109. Entrevistas (peça 22, p. 4, 10, 15, 20-21 e 26).

110. Questionários aplicados (peça 20, p. 3, 7, 11, 17, 21, 25 e 31).

111. Sempre existe tal parceria, seja com um órgão apenas, seja com vários. No entanto, não existe uma formalização desses acordos.

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

112. 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.

113. 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 18 meses, período máximo para inclusão das informações no Censo da Educação Básica e início da distribuição de recursos do Fundeb relativos a essas matrículas.

114. 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 independentes do apoio federal e que não chegaram ao conhecimento dos gestores federais.

6.1 Há creches/pré-escolas financiadas pelo governo federal, por meio do Programa Proinfância, que estão concluídas, mas não entraram em funcionamento

6.1.1 Creche de Santo Antônio de Lisboa/PI

Situação Encontrada

115. Em relação à creche de Santo Antônio de Lisboa/PI, segue comentário do gestor:

Uma creche tipo C Id 1008984 que foi concluída no dia 10/08/2013 e que nunca foi visitada por nenhum engenheiro ou fiscal do governo para avaliar e ver se estava tudo nos conformes, mais o motivo principal é a falta de recurso para aquisição do mobiliário escolar, pois uma vez que o recurso foi disponibilizado pelo FNDE para ser adquirido através de pregão eletrônico, o pregão nunca ocorreu, assim perdemos o prazo e o dinheiro foi recurso.

116. Apesar do alegado pelo gestor de não ter ocorrido pregão eletrônico, o FNDE enviou recursos para aquisição de mobiliário.

117. Verificou-se que os recursos permanecem na conta 16612 da agência 3350-2 do Banco do Brasil S.A. do referido município, no total de R\$ 86.069,54 em 30/11/2016 (peça 23). No Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - Simec, em 31/12/2016, havia um saldo de R\$ 86.730,08. Ademais disso, o gestor observou que o termo de compromisso com o FNDE já está vencido, o que impede a utilização dos recursos no equipamento da creche.

118. Segundo o gestor, os recursos nunca foram sacados e estão devidamente aplicados na referida conta.

Critério

119. Termo de Compromisso 7738/2014, item XIX:

XIX- prestar contas ao FNDE/MEC dos recursos recebidos, no prazo e nas condições estipuladas na Resolução CD/FNDE 14/2012.

120. Resolução CD/FNDE 14/2012, item VI, art.21:

Art. 21 A prestação de contas consiste na comprovação da execução da totalidade dos recursos recebidos, incluindo os rendimentos financeiros, e deve ser enviada por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) no prazo máximo de sessenta dias após o encerramento da vigência do Termo de Compromisso ou de sua rescisão ou da conclusão da execução das ações, o que ocorrer primeiro. *(Redação dada pela Resolução 57/2012/FNDE/MEC)*

Evidências e Análises

121. Extrato bancário da conta específica do Termo de Compromisso (peça 23).

122. O ID da obra é 12652 de acordo com o Simec (peça 24) e fotos (peça 30).

123. Os referidos recursos não poderiam ficar aplicados na conta específica do Termo de Compromisso, sem que sejam aplicados no seu objeto ou devolvidos ao FNDE.

Causas

124. Não aquisição de Equipamentos/Mobiliário.

Efeitos

125. Não funcionamento da unidade de ensino.

Recomendação

126. Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que verifique a execução do Termo de Compromisso PAR 7738/2013, firmado com a Prefeitura de Santo Antônio de Lisboa/PI, a fim de verificar a razão pela qual a escola ID 12652 não está em funcionamento por falta de equipamentos/mobiliários, não obstante a existência do valor de R\$ 86.730,08, em 31/12/2016, aplicado na conta específica 16612 da agência 3350-2 do Banco do Brasil S.A. do referido município, conforme consta no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec, sem que seja utilizado na execução do objeto do referido Termo de Compromisso.

6.1.2 Creche/Pré-Escola em Altos/PI:

Situação Encontrada

127. A creche/pré-escola ID 24405 encontra-se concluída, conforme Simec (peça 25), mas não está em funcionamento.

128. A Secretária de Educação à época, Marcia Beatriz Barros Caminha, alegou que, apesar de o Simec mostrar a obra como concluída, existe a necessidade de proteção do prédio, que fica numa área isolada da cidade, o que demandaria a construção de muro/mureta ou cerca de proteção, bem como a colocação de fechamentos nas esquadrias metálicas, itens que não constam na planilha orçamentária. Por conseguinte, foi firmado um termo aditivo com a construtora da obra e solicitado ao FNDE a utilização do saldo da aplicação financeira da conta específica do Termo de Compromisso, sem que houvesse resposta até a data da visita da equipe de auditoria deste Tribunal.

129. Mediante o Termo de Compromisso PAR 201401136, o FNDE repassou metade dos recursos destinados à compra de equipamentos/mobiliários, os quais não foram utilizados.

130. Segundo a Secretária, os itens constantes do referido termo encontram-se atualmente com preços defasados, o que implica na impossibilidade de adquiri-los.

Critério

131. Convênio 3002/2012 e Termo de Compromisso PAR 201401136 firmados com o FNDE.

Evidências e Análises

132. Peça 25-26. Fotos (peça 28).

Causas

133. Não aquisição de Equipamentos/Mobiliário.

Efeitos

134. Não funcionamento da unidade de ensino.

Recomendações

135. Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que verifique a execução do Convênio 3002/2012 e Termo de Compromisso PAR 201401136, firmados com a Prefeitura de Santo Antônio de Lisboa/PI, a fim de verificar a razão pela qual a creche/pré-escola ID 24405 não está em funcionamento por falta de equipamentos/mobiliários, não obstante ter sido concluída, conforme Simec e ter sido repassado recurso para tal fim, mediante o referido Termo de Compromisso.

6.2 Existem creches/pré-escolas concluídas pelo governo federal, por meio do Programa Proinfância, que deixaram de funcionar em até 2 anos após o início das atividades

Situação Encontrada

136. Não existe.

Critério

137. É razoável esperar que um equipamento público custoso, como é uma escola não sofra descontinuidade em período tão curto (2 anos).

Evidências e Análises

138. Entrevistas (peça 22, p. 4, 11, 16, 21 e 27).

139. Questionários aplicados (peça 20, p. 4, 12, 18, 26 e 32).

6.3 Há creches/pré-escolas financiadas pelo Programa Proinfância, que estão concluídas e entraram em funcionamento sem o apoio e sem o conhecimento do Governo Federal

Situação Encontrada

140. Não tomamos conhecimento de tal situação.

Critério

141. Para realizar uma adequada avaliação da eficácia do Proinfância, o MEC e o FNDE deveriam pelo menos tomar conhecimento do número de creches e pré-escolas financiadas pelo programa que foram inauguradas e estão funcionando, já que o apoio ao funcionamento inicial é uma possibilidade e não uma obrigação do Governo Federal

Evidências e Análises

142. A pergunta não consta no questionário, nem no modelo de entrevista.

143. Para realizar uma adequada avaliação da eficácia do Proinfância, o MEC e o FNDE deveriam tomar conhecimento do número de creches e pré-escolas financiadas pelo programa que foram inauguradas e estão funcionando, já que o apoio ao funcionamento inicial é uma possibilidade e não uma obrigação do Governo Federal.

7. Informações Adicionais

144. Seguem informações adicionais que podem ser úteis em outras auditorias:

145. A Prefeitura Municipal de Teresina relatou que, em 2013, o FNDE realizou um Pregão Nacional para a execução das obras do Proinfância, tornando a Adesão obrigatória. A empresa ganhadora do Lote para executar o Proinfância em Teresina foi a MVC Componentes Plásticos Ltda., a qual não executou integralmente os 28 contratos firmados. Na verdade, iniciou somente 7 obras com ritmo lento, e após 3 anos e meio, entregou 01 (uma) obra, e existem 03 (três) paralisadas. Esta situação acarretou um atraso no atendimento da demanda de crianças de 0 a 3 anos.

146. A referida municipalidade reclama que os projetos do FNDE para implantação das escolas exigem terrenos de grandes dimensões em regiões urbanas de grande densidade populacional, o que encarece o custo da obra. Ademais disso, consigna a rigidez dos projetos, os quais permitem a implantação somente em terrenos com inclinação longitudinal máxima de 3%.

147. Todos os municípios criticaram o projeto do anfiteatro pelas seguintes razões: dificuldade de escoamento de água; ser um ambiente aberto, o que facilita a ocorrência de acidentes (quedas de crianças); e sem cobertura, o que dificulta a permanência dos alunos em razão da exposição ao sol.

148. Em Altos/PI, encontramos a Creche/ Pré-escola ID 24406 com 90% de execução, conforme Simec (peça 27), com data de conclusão prevista para 31/10/2015, com última vistoria realizada em 23/6/2016, mas que se encontra paralisada.

8. Análises dos Comentários dos Gestores

149. Tendo em vista tratar de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujas determinações e recomendações serão dirigidas prioritariamente ao MEC e ao FNDE no relatório consolidador (TC 025.153/2016-1), a equipe de auditoria regional, em acordo com os dirigentes da unidade, entendeu que não haveria a necessidade do envio do relatório para comentários dos gestores municipais.

9. Conclusão

150. As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

151. Questão 1: Os municípios visitados acreditam que os atores responsáveis pelas estratégias constantes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) estão bem identificados e eles conhecem suas atribuições. Todos confirmam relação de cooperação com a União e outros com o Estado também. O atingimento das metas da pré-escola é uma prova de que as ações estão sendo bem sucedidas.

152. Questão 2: Alguns municípios afirmam que realizam o levantamento de demanda, mas em nenhum município ele está formalizado, não existe um plano a ser seguido. Todos se valem, na realidade, da demanda manifesta, que, por ser grande o suficiente, já preenche quase todas as vagas ofertadas, notadamente na pré-escola, o que garante o atingimento das metas estabelecidas no PNE.

153. Questão 3: Os municípios possuem mecanismos de busca ativa, mas sem formalização, e contam sempre com a colaboração dos órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à

infância, a saber: Creas, Conselho Tutelar, Pastoral da Criança, Agentes de Saúde, entre outros. Esse processo está contribuindo para a universalização da educação infantil em relação às pré-escolas.

154. Questão 4: Existem duas escolas concluídas, mas que não entraram em funcionamento: uma no município de Altos/PI e outra no município de Santo Antônio de Lisboa/PI.

10. Proposta de Encaminhamento

155. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) verifique a execução do Termo de Compromisso PAR 7738/2013, firmado com a Prefeitura de Santo Antônio de Lisboa/PI, a fim de saber a razão pela qual a escola ID 12652 não está em funcionamento por falta de equipamentos/mobiliários, não obstante a existência do valor de R\$ 86.730,08, em 31/12/2016, aplicado na conta específica 16612, agência 3350-2, do Banco do Brasil S.A. do referido município, conforme consta no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec, sem que seja utilizada na execução do objeto do referido Termo de Compromisso; e

b) verifique a execução do Convênio 3002/2012 e Termo de Compromisso PAR 201401136, firmados com a Prefeitura de Altos/PI, a fim de saber a razão pela qual a creche/pré-escola ID 24405 não está em funcionamento por falta de equipamentos/mobiliários, não obstante ter sido concluída, conforme Simec e ter sido repassado recurso para tal fim, por meio do referido Termo de Compromisso.

II. **Apensar** os presentes autos ao processo consolidador da SecexEducação (TC 025.153/2016-1).

Teresina, 6 de fevereiro de 2017

Assinado eletronicamente

Luiz Henrique Aragão de Oliveira (Coordenador)
MATRÍCULA - 2957-2

Assinado eletronicamente

Wilson Herbert Moreira Caland
MATRÍCULA -1053-7