

AUDITORIA OPERACIONAL N. 1054008

Órgão: Prefeitura Municipal de Caratinga
Exercício: 2018
Interessado: Welington Moreira de Oliveira
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

AUDITORIA OPERACIONAL. PREFEITURA MUNICIPAL. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO INFANTIL. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO ATINENTES AO CUMPRIMENTO DAS METAS PREVISTAS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DO PLANO DE AÇÃO.

1. As deficiências identificadas pela auditoria na implementação de ações que levem ao cumprimento do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação impactam negativamente na formação continuada e valorização dos profissionais, bem como na gestão democrática da educação infantil;
2. As deficiências identificadas pela auditoria na infraestrutura das instituições de ensino municipais geram riscos de acidentes à crianças e profissionais do ensino, à saúde de toda comunidade escolar e, também, prejuízo ao aprendizado;
3. O saneamento das deficiências visa à melhoria do planejamento e monitoramento sistemático das metas do PNE e PME, valorização dos profissionais da educação, adequação da estrutura física às necessidades da educação infantil no município, maior participação da comunidade na vida escolar, com conseqüente aumento da qualidade da educação.

Primeira Câmara

21ª Sessão Ordinária – 18/06/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de avaliar o desempenho da educação infantil no Município de Caratinga, com foco no cumprimento das metas constantes do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Municipal de Educação (PME).

A Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOP apresentou relatório preliminar de auditoria (fls. 01/57), cujo escopo consistiu na formulação de quatro questões de auditoria, a seguir reproduzidas:

Questão 1: De que forma a Secretaria Municipal de Educação tem atuado a fim de universalizar a pré-escola e ampliar a oferta de vagas em creches até o mínimo de 50% (cinquenta por cento)?

Questão 2: De que maneira tem sido promovida a formação e a valorização dos profissionais da educação infantil?

Questão 3: Como tem sido estimulada a gestão democrática aos estabelecimentos municipais que oferecem a educação infantil?

Questão 4: A rede física das escolas públicas municipais oferece condições adequadas à educação infantil?

Foi remetida cópia do referido relatório ao Sr. Welington Moreira de Oliveira, Prefeito Municipal de Caratinga, para manifestação acerca dos apontamentos técnicos, o qual encaminhou as informações e documentos de fls. 63/80.

Após, os autos foram novamente encaminhados à CAOP para análise dos comentários do gestor e, na forma prevista no art. 4º, inciso VIII da Resolução n. 16/2011, foi elaborado relatório final, fls. 84/144.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, a equipe de auditoria buscou demonstrar a estrutura do sistema educacional brasileiro, com enfoque na educação infantil, objeto da presente auditoria.

O sistema educacional brasileiro é essencialmente estruturado nos níveis de ensino básico (infantil, fundamental e médio) e superior (graduação e pós-graduação).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira - LDB (Lei Federal n. 9394/96) dá destaque à educação infantil estabelecendo como finalidade “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

Por sua vez, a Constituição Federal (art. 214) prevê a fixação decenal, por meio de lei específica, do Plano Nacional de Educação com o objetivo de articular o sistema nacional de educação e definir diretrizes metas e estratégias para a política educacional.

Atualmente, estão em vigência o Plano Nacional de Educação regido pela Lei n. 13.005/14, que estipulou 20 metas a serem atingidas até 2024; e, em sua observância, o Plano Municipal de Educação, instituído pela Lei 3563/2015. Na presente auditoria foi verificado o desempenho relativo às metas 01,16,18 e 19 do PNE, no que abrange a educação infantil.

O Sistema Municipal de Educação de Caratinga foi instituído pela Lei Municipal n. 2562/2000, em observância à Lei de Diretrizes e Bases, visando o desenvolvimento do processo educativo do Município.

II.1. ATUAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CUMPRIMENTO DA META 1 DO PNE E PME – EDUCAÇÃO INFANTIL (FLS. 94/97)

O Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação possuem como meta 1 “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil e creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos” até o final de sua vigência.

Em comparação com o último Censo Demográfico realizado em 2010¹, a equipe de auditoria verificou que, no período de 2011 a 2016, houve pequeno crescimento do atendimento na pré-escola (2022 para 2088 alunos) e um crescimento um pouco maior no atendimento em creche (9984 para 1258). No entanto, não foi informado o percentual de atendimento que estes números correspondem, restando prejudicada a verificação do cumprimento da meta 1.

Segundo a equipe de auditoria, a Secretaria Municipal de Educação chegou a fazer um levantamento do número de vagas em creches e pré-escolas e realizou estudos referentes à expansão da rede pública. Contudo, os dados obtidos não foram consolidados para obtenção de indicador que demonstrasse o percentual de cumprimento da Meta 1.

Deste modo, a ausência de indicadores inviabiliza o monitoramento efetivo das metas do Plano Municipal de Educação, prejudicando o cumprimento da meta, o planejamento da educação infantil e a transparência da gestão da educação infantil.

II.2. FORMAÇÃO CONTINUADA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL – METAS 16 E 18 DO PNE E 13 E 15 DO PME (FLS. 97V/100V)

A Constituição Federal também estabelece, em seu art. 206, os princípios em que o ensino deverá ser baseado, dentre os quais a equipe de auditoria destacou (i) a valorização dos profissionais da educação escolar, devendo a legislação específica assegurar a existência de planos de carreira, e (ii) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

Tendo em vista a importância da valorização destes profissionais, o PNE estabeleceu as metas 16 e 18 visando a implementação da LDB no tocante à formação necessária para atuação dos docentes da educação infantil (art. 62, *caput*, §§ 1º e 4º) e piso salarial fixado pela Lei Federal n. 11738/2008. Vejamos:

Meta 16 - Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Meta 18 - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal

Por sua vez, o PME reproduziu as metas do PNE, ampliando a meta de formação em nível de pós-graduação de 50% para 90% e estipulando o prazo para revisão do plano de carreira em 1 ano (metas 13 e 15).

Através do Projeto de Capacitação dos Profissionais da Educação – ano 2017, remetido pelo gestor em atendimento ao ofício n. 012/2017/CAOP, a equipe de auditoria verificou que 95% dos professores da educação básica possuem formação em nível de pós-graduação. No entanto, somente 53% destes profissionais são ocupantes de cargos de provimento efetivo, sendo que a estratégia 4 da meta 15 prevê, no mínimo 90% do total de docentes da rede pública municipal até o terceiro ano de vigência do PME.

¹ Disponível em www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil/dossie-localidades.

Além da insuficiente ampliação do quadro de professores efetivos da rede municipal foi apontado também a não conclusão da revisão do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal como causa de deficiência na implantação da Meta 15, o que pode acarretar desestímulo dos profissionais e prejuízo à qualidade do ensino municipal.

III.3. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL (FLS. 101/103)

A meta 19 do PNE, correspondente à meta 16 do PME, estabelece o prazo de dois anos para que sejam asseguradas condições para a efetivação da gestão democrática da educação associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.

A gestão democrática é verificada pela atuação dos Conselhos Municipais de Educação que exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais; e dos Conselhos Escolares que deliberam sobre as normas internas e funcionamento das escolas, examina demandas das escolas, realiza o acompanhamento das ações pedagógicas, administrativas e financeiras das escolas, e mobiliza a comunidade em prol da melhoria da qualidade da educação.

A equipe de auditoria aferiu a ocorrência de reuniões regulares do Conselho Municipal de Educação no biênio 2016/2017.

Contudo, foi verificada a instituição de Colegiados Escolares em apenas 28% das escolas que oferecem educação infantil, prejudicando a participação da comunidade na vida escolar e reduzindo a probabilidade de sucesso na resolução de conflitos.

III.4. INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS QUE OFERECEM A EDUCAÇÃO INFANTIL (FLS. 104/135)

No tocante às metas definidas para infraestrutura das escolas municipais, o PNE e o PME não são coincidentes. Em relação à infraestrutura da educação infantil, o PME definiu com estratégia de implementação

3. Construir 1 (um) CEIM – Centro de Educação Infantil Municipal a cada dois anos, a partir da aprovação deste plano, em regime de colaboração com os entes federados, totalizando no final da vigência deste plano a construção de 5 (cinco) novos CEIM com padrões estabelecidos pela regulamentação das Diretrizes Curriculares Nacionais, proporcionando uma infraestrutura, nas instituições de Educação Infantil, asseguradas do atendimento às características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo e assistencial;
4. Regularizar e finalizar a obra de 2 (dois) CEIM – Centro de Educação Infantil Municipal ainda inacabados, no prazo máximo de um ano a partir da vigência deste plano, por se tratar de comunidades pobres e com crianças em situação de vulnerabilidade social;
5. Reformar até o final da vigência deste PME, todos os CEIM – Centro de Educação Infantil Municipal de sede própria, através de recursos próprios do município e/ou em regime de colaboração com os entes federados, mediante um funcionamento adequado das instituições escolares, priorizando a dimensão do estabelecimento e as necessidades da realidade local, para que se assegure os padrões estabelecidos, tais como: a. Espaços para biblioteca, refeitório e pátio; b. Instalações sanitárias para higiene; c. Adequação para acessibilidade e Mobiliário adequado; d. Equipamentos didáticos, pedagógicos e montagem de brinquedoteca.

A equipe de auditoria selecionou uma amostra para vistoria da estrutura física de escolas e creches do Município, considerando os dados obtidos no Censo Escolar de 2016 e o número de alunos matriculados.

No município de Caratinga foram avaliadas quatro escolas municipais destinadas à educação infantil, Escola Municipal Belas Artes de Educação Infantil, Escola Municipal Barquinho Amarelo, Centro de Educação Infantil Municipal Belas Artes e Centro de Educação Infantil Municipal Nossa Senhora do Carmo, tendo sido identificadas deficiências referentes ao espaço físico destinado ao atendimento a crianças de 0 a 5 anos, detalhadas às fls. 106/131.

A partir das vistorias realizadas, foram observados diversos problemas relacionados às deficiências na manutenção das escolas, sobre os quais a Secretaria de Educação informou a elaboração de um cronograma para realização de reformas na estrutura física de escolas e centros de educação infantil do município, através de recursos próprios, bem como futuras obras solicitadas no Plano de Ações Articuladas.

Segundo a equipe de auditoria, o cronograma apresentado não inclui todos os problemas apresentados no relatório inicial.

No tocante à fiscalização sanitária das escolas municipais, foram identificadas diversas deficiências, especialmente nas áreas de cozinha (armazenamento de alimentos) e sanitários. A equipe de auditoria destacou a ausência de alvará sanitário, documento essencial para o regular funcionamento do estabelecimento.

Quanto à fiscalização das condições de segurança, nenhuma das escolas visitadas apresentou condições adequadas de prevenção contra incêndio e pânico, não tendo sido apresentado o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em nenhuma delas.

As deficiências de infraestrutura comprometem o aprendizado e potencializam riscos de acidentes para as crianças e profissionais da rede de ensino.

Após análise das informações apresentadas pela Administração Municipal acerca das ações saneadoras promovidas pela gestão, a Coordenadoria de Auditoria Operacional reiterou as determinações/recomendações realizadas no relatório de auditoria, ressaltando, ainda, que as instituições escolares vistoriadas serão objeto de monitoramento, em função da necessidade de manutenção e prevenção da infraestrutura dos locais.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, uma vez que a auditoria operacional examinou os problemas estruturais e de gestão que comprometem o desenvolvimento da educação infantil no município de Caratinga, especialmente quanto ao cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano Municipal de Educação (PME), e tendo em vista a consistência das conclusões obtidas com a presente auditoria, acolho integralmente a proposta de encaminhamento da CAOP e, nos termos do disposto no art. 6º da Resolução n. 16/2011 desta Corte, passo às determinações e recomendações à Prefeitura Municipal de Caratinga:

Determinações:

- a) Apresente, no Relatório de Monitoramento do PME, o percentual de atendimento da Meta 1, incluindo a demonstração do cálculo do indicador e a documentação utilizada para sua obtenção; e
- b) Caso não reste comprovado o atendimento a 100% das crianças na faixa de 4 a 5 anos de idade, promova a universalização deste atendimento, em cumprimento à Meta 1 do PME;

- c) Apresente o Alvará Sanitário e o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todas as instituições municipais que oferecem a educação infantil, especificamente com relação à Escola Municipal Belas Artes de Educação Infantil, à Escola Municipal Barquinho Amarelo, ao Centro de Educação Infantil Municipal Belas Artes e ao Centro de Educação Infantil Municipal.

Recomendações:

- a) Monitore o PME com base em dados atualizados de modo a permitir o acompanhamento sistemático do cumprimento de suas metas, contendo os indicadores, o cálculo e a metodologia utilizados para obtenção dos percentuais, mantendo arquivos sistematizados dos documentos referentes aos dados constantes do Relatório de Monitoramento para futuras consultas, auditorias e prestações de contas;
- b) Defina metas intermediárias, até o final da vigência do PME, em relação ao cumprimento da meta de ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos;
- c) Defina metas de expansão da rede pública de educação infantil compatíveis com as necessidades do Município, apresentando o cronograma das ações necessárias à sua implementação, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para seu início e término;
- d) Promova a revisão do Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, apresentando o cronograma das ações necessárias, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para seu início e término;
- e) Desenvolva e implemente o planejamento municipal para a ampliação do quadro de professores efetivos, apresentando o cronograma das ações necessárias, com a identificação dos responsáveis e a previsão de prazo para o atendimento da estratégia 4 da Meta 15 do PME;
- f) Promova a instituição e o efetivo funcionamento dos Conselhos Escolares na rede municipal de ensino, em especial nos seguintes estabelecimentos: Centro de Educação Infantil Naytiara Franco Cassiano; Centro Educacional Municipal Sorriso de Criança; Centro Municipal de Educação Infantil São Francisco de Assis; Escola Municipal Colibri; Escola Municipal Esperança; Escola Municipal Cirandinha; Escola Municipal Pedrina Alexandre do Nascimento; Escola Municipal Pe. José Walleck; Escola Municipal Santa Efigênia; Escola Municipal Sebastião Martins de Paiva; Escola Municipal Nossa Senhora do Carmo; e Professora Maria Carmo Ribeiro Unidade I.
- g) Providencie a correção dos problemas de infraestrutura verificados na Escola Municipal Belas Artes de Educação Infantil, na Escola Municipal Barquinho Amarelo, no Centro de Educação Infantil Municipal Belas Artes e no Centro de Educação Infantil Municipal pela equipe de auditoria;
- h) Implemente modificações no programa/rotina de manutenção das escolas municipais de educação infantil, a fim de prevenir deficiências como as verificadas pela auditoria.

Determino, ainda, que a Prefeitura Municipal de Caratinga remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações e determinações contidas nesta

decisão, indicando-se os nomes dos responsáveis pela adoção de tais medidas, na forma prevista no art. 8º da Resolução n. 16/11 deste Tribunal.

Advirta-se o atual Prefeito Municipal que o não cumprimento das determinações ora exaradas no prazo estipulado poderá ocasionar a aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08.

Recebido o plano de ação, retornem os autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional para análise do Plano de Ação e programação da realização do monitoramento das deliberações do acórdão que vier a ser prolatado nestes autos.

Disponibilize-se no sítio deste Tribunal o relatório final elaborado pela CAOP, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TC n. 16/11.

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** acolher integralmente a proposta de encaminhamento da CAOP, tendo em vista a consistência das conclusões obtidas com a presente auditoria, uma vez que a auditoria operacional examinou os problemas estruturais e de gestão que comprometem o desenvolvimento da educação infantil no município de Caratinga, especialmente quanto ao cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano Municipal de Educação (PME) e, nos termos do disposto no art. 6º da Resolução n. 16/2011 desta Corte, seguem as determinações e recomendações à Prefeitura Municipal de Caratinga: **II)** determinações: **a)** apresente, no Relatório de Monitoramento do PME, o percentual de atendimento da Meta 1, incluindo a demonstração do cálculo do indicador e a documentação utilizada para sua obtenção; **b)** caso não reste comprovado o atendimento a 100% das crianças na faixa de 4 a 5 anos de idade, promova a universalização deste atendimento, em cumprimento à Meta 1 do PME; **c)** apresente o Alvará Sanitário e o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todas as instituições municipais que oferecem a educação infantil, especificamente com relação à Escola Municipal Belas Artes de Educação Infantil, à Escola Municipal Barquinho Amarelo, ao Centro de Educação Infantil Municipal Belas Artes e ao Centro de Educação Infantil Municipal; **III)** recomendações: **a)** monitore o PME com base em dados atualizados de modo a permitir o acompanhamento sistemático do cumprimento de suas metas, contendo os indicadores, o cálculo e a metodologia utilizados para obtenção dos percentuais, mantendo arquivos sistematizados dos documentos referentes aos dados constantes do Relatório de Monitoramento para futuras consultas, auditorias e prestações de contas; **b)** defina metas intermediárias, até o final da vigência do PME, em relação ao cumprimento da meta de ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos; **c)** defina metas de expansão da rede pública de educação infantil compatíveis com as necessidades do Município, apresentando o cronograma das ações necessárias à sua implementação, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para seu início e término; **d)** promova a revisão do Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, apresentando o cronograma das ações necessárias, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para seu início e término; **e)** desenvolva e implemente o planejamento municipal para a ampliação do quadro de professores efetivos, apresentando o cronograma das ações necessárias, com a identificação dos responsáveis e a previsão de prazo

para o atendimento da estratégia 4 da Meta 15 do PME; **f)** promova a instituição e o efetivo funcionamento dos Conselhos Escolares na rede municipal de ensino, em especial nos seguintes estabelecimentos: Centro de Educação Infantil Naytiara Franco Cassiano; Centro Educacional Municipal Sorriso de Criança; Centro Municipal de Educação Infantil São Francisco de Assis; Escola Municipal Colibri; Escola Municipal Esperança; Escola Municipal Cirandinha; Escola Municipal Pedrina Alexandre do Nascimento; Escola Municipal Pe. José Walleck; Escola Municipal Santa Efigênia; Escola Municipal Sebastião Martins de Paiva; Escola Municipal Nossa Senhora do Carmo; e Professora Maria Carmo Ribeiro Unidade I; **g)** providencie a correção dos problemas de infraestrutura verificados na Escola Municipal Belas Artes de Educação Infantil, na Escola Municipal Barquinho Amarelo, no Centro de Educação Infantil Municipal Belas Artes e no Centro de Educação Infantil Municipal pela equipe de auditoria; **h)** implemente modificações no programa/rotina de manutenção das escolas municipais de educação infantil, a fim de prevenir deficiências como as verificadas pela auditoria; **IV)** determinar que a Prefeitura Municipal de Caratinga remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações e determinações contidas nesta decisão, indicando-se os nomes dos responsáveis pela adoção de tais medidas, na forma prevista no art. 8º da Resolução n. 16/11 deste Tribunal; **V)** advertir o atual Prefeito Municipal de que o não cumprimento das determinações ora exaradas no prazo estipulado poderá ocasionar a aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08; **VI)** determinar, recebido o plano de ação, o retorno dos autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional para análise do Plano de Ação e programação da realização do monitoramento das deliberações prolatadas neste acórdão; **VII)** determinar a disponibilização, no sítio deste Tribunal, do relatório final elaborado pela CAOP, do acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TC n. 16/11; **VIII)** determinar o cumprimento das disposições regimentais pertinentes

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de junho de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**