

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.384/2015-5

Apenso: TC 023.877/2015-4.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep e Ministério da Educação – MEC.

Responsáveis: Antônio Idilvan de Lima Alencar (CPF 381.675.653-00), Luiz Roberto Liza Curi (CPF 015.886.018-70) e Aloizio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA. AVALIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL. EXAME DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PDDE E DO PAR. DEFICIÊNCIAS NA INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES EDUCACIONAIS. GRAVES DESIGUALDADES REGIONAIS E PRECARIIDADE DAS ESCOLAS INTERIORES E DE MENOR PORTE. INCONSISTÊNCIAS EM REGISTROS DO CENSO ESCOLAR. INCONFORMIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PDDE E DO PAR. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, excerto do relatório de auditoria elaborado na Secretaria de Controle Externo da Educação, Cultura e Desporto – SecexEducação, que contou com a anuência dos titulares daquela unidade técnica (peças 26 e 27):

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional coordenada, com a participação de dezenove (19) TCEs/TCMs e de oito (8) secretarias de controle externo do TCU nos estados, que teve como objetivo avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental, examinando, no período 2011-2015, recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR-infraestrutura), assim como os controles administrativos do MEC e do FNDE para tais programas, qualificando, ainda, as informações prestadas pelas escolas visitadas ao Censo Escolar da Educação Básica.

I.1 Deliberação que originou o trabalho

2. Deliberação constante em Despacho da Min. Ana Arraes (peça 5).

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

3. A Constituição da República de 1988, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, estabelecem entre os princípios norteadores da oferta do ensino no país, a ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’ e a ‘garantia de padrão de qualidade’ (art. 206, I e VII, da Constituição Federal de 1988 e art. 3º, I e IX, da Lei 9.394/1996).

4. A oferta de uma educação de qualidade requer a conjunção de diversos fatores, por exemplo, estrutura e funcionamento das escolas, situação dos trabalhadores em educação, gestão escolar democrática e acesso e permanência na escola, dentre outros.
5. A presente auditoria se concentrou na avaliação da infraestrutura das escolas e no controle dos recursos repassados. Buscou avaliar a existência e a adequação das instalações de laboratório, biblioteca, parque infantil, quadra de esporte, sala de aula, banheiros e cozinha nas escolas públicas de ensino fundamental, instalações e equipamentos de uso direto dos alunos. Também envolveu a análise da regularidade da aplicação dos recursos recebidos pelas escolas no âmbito do PDDE e do PAR, este no que diz respeito à construção de quadras de esporte.
6. Para estabelecer a amostra de escolas a serem visitadas, foi utilizado o trabalho ‘Uma escala para medir a infraestrutura escolar’, de autoria do Professor Joaquim José Soares Neto, Professor da Universidade de Brasília e ex-Presidente do Inep, e outros (2011).
7. Os autores elaboram uma escala (de 20 a 80) para se aferir a infraestrutura escolar, categorizando as escolas, em termos de suas estruturas materiais, em elementares (20 a 50), básicas (50 a 60), adequadas (60 a 70) e avançadas (70 a 80).
8. O trabalho se baseia nos dados disponibilizados pela tabela ‘Escola’ do Censo Escolar de 2011, principal instrumento de coleta de dados educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep. A tabela ‘Escola’ do Censo traz, entre outros, dados sobre a existência de espaços educacionais e de equipamentos escolares, como laboratório, biblioteca e computadores. Para esta auditoria, o Professor Neto atualizou a escala para o último Censo divulgado, referente ao ano de 2014.
9. A amostra das escolas a serem visitadas iniciou-se pela seleção da escola da rede de educação do estado (ou do município) participante da auditoria com pior nota na escala de infraestrutura, normalmente localizada no interior do estado. No município da escola selecionada, foram escolhidas outras três escolas, de tamanhos diversos da selecionada inicialmente. Portanto, em cada município eram selecionadas escolas com quantidades de salas de aula diferentes entre si, buscando selecionar uma escola muito pequena, outra pequena, uma média e outra grande. Em seguida, foram selecionados quatro outros municípios vizinhos, cada um com quatro escolas escolhidas, respeitando os critérios de pior nota na escala de infraestrutura e tamanho da escola (número de salas de aula declarado no Censo). Finalmente, a amostra foi completada com escolas da capital e de municípios vizinhos a ela, utilizando-se o mesmo método de seleção de escolas.
10. Considerando a limitação de que o Censo Escolar traz o dado bruto sobre a existência de espaços e equipamentos escolares, sem qualificá-los quanto sua adequação e conservação, aliado à falta de manutenção adequada do patrimônio público, este trabalho busca retratar as condições da infraestrutura escolar de uma amostra limitada de escolas, como ponto de partida para uma discussão mais aprofundada sobre a importância de conformação dos espaços escolares a padrões mínimos de qualidade, assim como a necessidade de conhecimento dos dados sobre a situação da infraestrutura escolar por toda a sociedade.
11. Num contexto recente de aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014), onde vinte metas foram traçadas para o próximo decênio, entre as quais a do financiamento da educação, a questão referente ao estabelecimento de padrões mínimos de infraestrutura escolar ganha força.
12. Relacionadas a este trabalho, destacam-se as seguintes estratégias para o alcance da sétima e da vigésima meta do PNE, de fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e de financiamento da educação, respectivamente:
 - 7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;
 - 7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino; e

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

13. Uma vez que as redes de escolas públicas de ensino fundamental pertencem aos estados e municípios, esta auditoria foi realizada, estrategicamente, em parceria com dezenove (19) Tribunais de Contas e oito (8) secretarias de controle externo do TCU nos estados.

14. Apesar de haver recursos federais aplicados em todas as escolas visitadas, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Planos de Ações Articuladas (PAR), ambos objetos do escopo desta auditoria, a participação de tribunais de contas de diversos estados permitiu a verificação e a avaliação da infraestrutura escolar como um todo, havendo ou não a aplicação de recursos federais em instalações e/ou equipamentos escolares.

II.1 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

15. Criado em 1995, o PDDE consiste na destinação, pelo FNDE, de assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (art. 2º da Resolução FNDE 10/2013).

16. Seus recursos devem ser utilizados em despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, sendo os recursos transferidos independentemente da celebração de convênio, de acordo com o número de alunos registrados no Censo Escolar do ano anterior ao repasse.

17. A sistemática de repasse de recursos para as escolas mediante o PDDE, contempla atualmente quatro eixos de ações educacionais:

- a) PDDE Básico, refere-se ao programa na sua forma originária;
- b) PDDE Educação Integral, corresponde ao financiamento das iniciativas do Programa Mais Educação, indutor da política de educação integral na rede pública;
- c) PDDE Qualidade, reunidas as ações agregadas PDDE Atleta na escola, PDDE Mais Cultura e PDDE Ensino Médio Inovador. São ações continuadas, com natureza de atividade, destinadas ao desenvolvimento educacional e de manutenção escolar;
- d) PDDE Estrutura, reunidas as ações agregadas PDDE Escola Sustentável, PDDE PDE Escola, PDDE Campo, PDDE Água na Escola e PDDE Acessibilidade. São ações não continuadas, com natureza de projeto.

18. Considerando que as transferências automáticas dos recursos do PDDE feitas pelo FNDE são, em parte, destinadas à melhoria da infraestrutura escolar, o escopo da auditoria foi acrescido de questão destinada a avaliar a regularidade da aplicação dos recursos desse programa.

19. A execução orçamentária do PDDE de 2012 a 2016 pode ser observada abaixo:

Tabela 1: Execução orçamentária PDDE

Valores em milhões (R\$)					
Dotação	Dotação	Despesas	Despesas	Valores	Desp Executada por Insc. e em RP Não-

	inicial	atualizada	empenhadas	liquidadas	pagos	Proc
2012	2.013,00	2.069,40	2.038,14	2.037,64	2.037,38	0,5
2013	2.387,83	2.657,66	2.652,02	2.651,81	2.651,80	0,21
2014	2.556,88	2.559,78	2.550,78	2.122,26	2.119,33	428,52
2015	2.930,00	2.051,00	2.000,18	1.476,19	1.476,19	523,98
2016	1.930,00	1.930,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Siafi Gerencial e Siga Brasil - Dados extraídos em 19/1/2016

20. Da mesma forma, foi considerada a oportunidade e a conveniência de se acrescentar questão de auditoria referente à infraestrutura das quadras de esporte cobertas, construídas com recursos do PAC 2 e operacionalizadas via Plano de Ações Articuladas (PAR).

II.2 Plano de Ações Articuladas (PAR)

21. Segundo o art. 9º do Decreto 6.094/2007, o PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

22. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído pelo Decreto 6.094/2007 e implantou um novo regime de colaboração, conjugando esforços da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, visando à melhoria dos indicadores educacionais. A partir da adesão voluntária ao Plano de Metas, os citados entes federados passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). Ressalte-se que todos os municípios brasileiros formalizaram adesão ao plano.

23. Após elaborarem um diagnóstico de sua rede escolar, os citados entes federados indicaram as ações que fizeram parte de seu Plano de Ações Articuladas. Ao transferir aos estados e municípios o protagonismo de definir suas próprias carências por meio da elaboração de seus Planos de Ações, desde 2008 os entes não mais passaram a receber recursos do MEC/FNDE via convênio, mas sim via termos de cooperação para a execução de ações listadas em seus planos.

24. A partir dos planos de ações elaborados, a União norteou o apoio suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos entes federados. O apoio financeiro e técnico tem os seguintes eixos temáticos: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, recursos pedagógicos e infraestrutura física.

25. No exercício de 2010 foram incluídas ações da educação na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Dessa forma, por meio do PAR foi aberta a possibilidade de os estados e os municípios receberem recursos financeiros do PAC 2 para o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e para a construção e cobertura de quadras esportivas escolares.

26. O Plano Plurianual 2012-2015, especificamente as metas para o alcance do Objetivo 0596, previu a construção de 6.116 novas quadras cobertas em escolas que declararam no Censo Escolar não ter um local para a prática esportiva e a construção de coberturas para quatro mil quadras já existentes em escolas. As duas modalidades são direcionadas às escolas municipais ou estaduais.

27. Considerando que a questão chave da auditoria é avaliar a qualidade da infraestrutura escolar, foi acrescentada questão de auditoria referente às quadras de esporte escolares.

II.3 Objetivo e Questões de Auditoria

28. A presente auditoria teve como objetivo avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental, examinando, inclusive, no período 2011-2015, recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR-infraestrutura), assim como os controles do MEC e do FNDE para tais programas, qualificando ainda as informações prestadas pelas escolas visitadas ao Censo Escolar da Educação Básica.

29. Nessa finalidade, com vista à satisfação do objetivo explicitado, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

- a) Questão 1: as instalações escolares e os equipamentos necessários aos alunos das escolas de ensino fundamental estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ao fim a que se destinam?
- b) Questão 2: os recursos recebidos pelas escolas de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram utilizados de acordo com a legislação vigente?
- c) Questão 3: as quadras esportivas construídas com recursos do PAR, dadas como concluídas no Simec, foram entregues em sua integralidade, encontram-se atualmente em bom estado de conservação e sua prestação de contas observou a legislação vigente?
- d) Questão 4: em que medida os controles administrativos do MEC e do FNDE estão contribuindo para uma fiscalização adequada dos recursos públicos transferidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (construção de quadras escolares)?
- e) Questão 5: em que medida os recursos orçamentários disponíveis para o PDDE nos exercícios de 2014 e 2015 (empenhados) foram disponibilizados financeiramente (repassados)?

II.4 Metodologias utilizadas

30. As técnicas de auditoria utilizadas consistiram em exame documental, entrevista, análise de banco de dados, inspeção *in loco* e observação direta. Também foram realizados *workshops* de planejamento e achados com os Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e as regionais do TCU, além de reuniões com o corpo técnico do Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

31. Considerando que as questões formuladas para atingir o objetivo da presente auditoria foram complexas e com campo de atuação distintas, foram elaboradas seções explicativas das metodologias por questão, conforme relato abaixo.

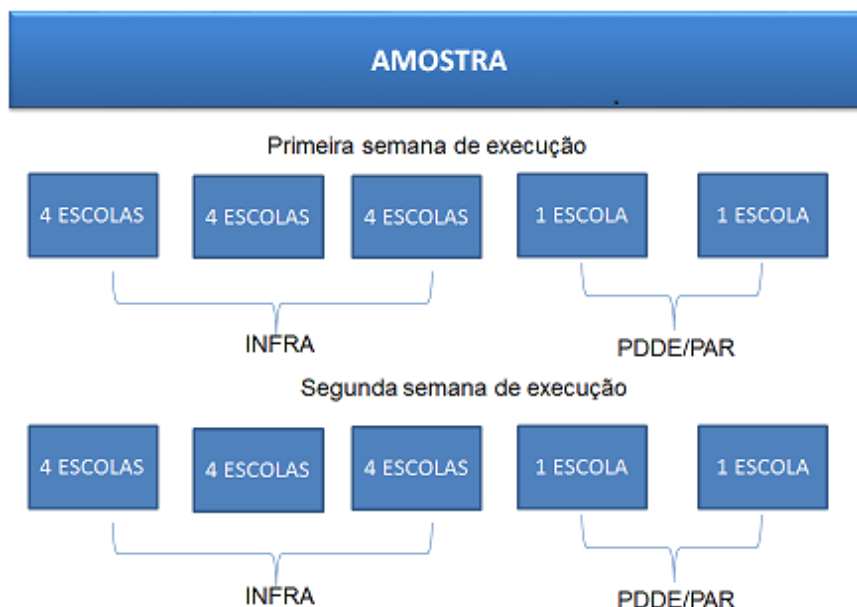
II.4.1 Metodologia e escopo da questão 1

32. Nessa questão buscou-se avaliar os seguintes aspectos:

- a) condições estruturais (piso, teto e parede), situação das instalações elétricas, estado de conservação e de higiene/limpeza da sala de aula, do mobiliário e dos equipamentos de suporte pedagógico;
- b) condições estruturais (piso, teto e parede), situação das instalações elétricas e hidráulicas, estado de conservação e de higiene/limpeza dos sanitários destinados aos alunos;
- c) situação da acessibilidade aos ambientes escolares disponíveis aos alunos, no que concerne a pessoas portadoras de necessidades especiais
- d) condições estruturais (muro, fachada, escoamento de águas pluviais), de segurança das áreas externas (muro e iluminação), situação do sistema de esgoto e de abastecimento de água;
- e) existência e funcionalidade do hardware e de sinal de internet disponível aos alunos (velocidade de download) no laboratório de informática;
- f) existência de pessoal disponível para monitorar as atividades e manutenção dos equipamentos do laboratório de informática;
- g) existência, disponibilidade, funcionalidade, condições estruturais, situação das instalações elétricas, estado de conservação e de higiene/limpeza de quadras de esporte, parque infantil, biblioteca e laboratório de informática;
- h) estado de conservação, condições estruturais e de higiene/limpeza dos ambientes destinados ao recebimento, estocagem, manipulação e distribuição da merenda escolar;
- i) uso adequado de uniformes pelo pessoal que manipula a merenda escolar;
- j) proteção básica das instalações elétricas de baixa tensão em ambientes acessíveis aos alunos;
- k) operacionalidade dos bebedouros.

33. Na primeira fase de planejamento desta auditoria, foi realizada auditoria piloto com a participação do TCDF e do TCE-GO. Foram visitadas cinquenta escolas do Distrito Federal, localizadas nas regiões administrativas do Plano Piloto, Gama, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Candangolândia, Brazlândia, Sobradinho, Samambaia, Taguatinga, Vicente Pires, Arniqueira, Planaltina, Ceilândia, Santa Maria, Paranoá, Itapoã, São Sebastião e Recanto das Emas (TC 017.108/2015-2).
34. No entorno do estado de Goiás foram auditadas 37 escolas no total, localizadas nos municípios de Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Novo Gama, Planaltina de Goiás e Valparaíso de Goiás.
35. Os procedimentos utilizados para a avaliação dos ambientes consistiram no preenchimento dos *checklists* denominados: Área Externa e Banheiros, Biblioteca, Cozinha, Deposito-Despensa, Laboratório de Informática, Refeitório e Sala de Aula (peça 18, p.1-8).
36. Os *checklists* foram elaborados durante a auditoria piloto e se basearam na experiência do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que desde 2007 desenvolve trabalho de avaliação da infraestrutura das escolas públicas de sua rede. A experiência do TCDF, transmitida à equipe de auditoria durante a auditoria piloto, foi fundamental para definição da metodologia da questão 1.
37. A avaliação foi feita por meio de observação direta e foi pautada por critérios e orientações constantes do documento ‘Manual do *Checklist*’ (Apêndice I), elaborado com vistas a minimizar ao máximo a subjetividade inerente às avaliações.
38. Todos esses *checklists* foram transcritos para o sistema *LimeSurvey*, *software* livre que permite criar pesquisas *on-line* de perguntas e respostas, facilitando a consolidação dos dados coletados *in loco* pelas equipes de auditoria.
39. Ao todo, contando com a força de trabalho dos Tribunais de Contas e das regionais do TCU participantes da auditoria coordenada, foram visitadas 679 escolas por todo o Brasil. A relação das escolas visitadas consta do Apêndice II.
40. Conforme citado nos parágrafos 6 a 8, para estabelecer a amostra de escolas a serem visitadas, foi utilizado o trabalho ‘Uma escala para medir a infraestrutura escolar’, de autoria do Professor Joaquim José Soares Neto, Professor da Universidade de Brasília e ex-Presidente do Inep, que prestou apoio ao trabalho com a atualização da escala de acordo com os dados do Censo Escolar de 2014.
41. A definição da amostra consistiu na seleção da escola da rede de educação do estado (ou do município) participante da auditoria com pior nota na escala de infraestrutura (trabalho citado nos itens 6 e 7). No município desta escola, escolheu-se mais três escolas com tamanhos (número de salas) diferentes e com piores notas de escala de infraestrutura.
42. Posteriormente, foram selecionados outros quatro municípios vizinhos ao da escola com pior nota na escala de infraestrutura, repetindo-se o procedimento anterior.
43. Dessa forma, foram escolhidas quatro escolas em cada um dos municípios vizinhos selecionados, respeitando os critérios de pior nota na escala de infraestrutura e tamanho da escola.
44. Ao final, foram selecionados cinco municípios com quatro escolas cada, para a primeira semana de execução, normalmente localizados no interior do estado.
45. O mesmo procedimento foi utilizado para selecionar municípios e escolas da segunda semana de execução, em municípios vizinhos à capital. No entanto, para as regionais do TCU e os tribunais de contas que optaram por avaliar a infraestrutura das escolas e os recursos do PDDE, foram reservados dois dias de cada semana para a aplicação dos procedimentos do PDDE (e do PAR), da seguinte forma:

Figura 1 – Gráfico – Cronograma de execução



Fonte: Elaboração própria

46. A partir dos resultados coletados sobre a infraestrutura da escola, foi calculada sua pontuação ponderada. O primeiro passo constituiu-se em criar nove macros ambientes a serem pontuados: Água, Acessibilidade, Área Externa, Quadra/Parquinho, Salas de Aula, Biblioteca, Infraestrutura de Merenda, Laboratório de Informática e Banheiros. Para obtenção da nota final de cada unidade visitada, foi somada a pontuação ponderada de cada subitem relacionado àquela escola.

47. Para efeito de classificação das unidades escolares, foram criados quatro conceitos que buscam refletir o padrão de qualidade constatado nas visitas em campo, a saber: Boa, Aceitável, Ruim e Precária.

48. A metodologia de pontuação pode ser consultada no documento ‘Metodologia para Cálculo da Pontuação Ponderada das Escolas’ (Apêndice III). A experiência prévia do TCDF e do TCM-RJ em auditorias similares também forneceu elementos importantes para a elaboração da escala.

49. Os resultados pormenorizados da avaliação da infraestrutura e dos equipamentos escolares, assim como as propostas de encaminhamento, foram tratados nos relatórios dos Tribunais de Contas participantes da auditoria coordenada. No entanto, os resultados consolidados da avaliação da infraestrutura encontram-se no capítulo Infraestrutura, na seção Achados deste relatório.

II.4.2 Metodologia e escopo da questão 2

50. Para responder a esta questão, foram solicitados às escolas estaduais e municipais os processos de prestação de contas dos recursos do PDDE, exercícios de 2013 e 2014, referentes a todas as linhas de ação recebidas. A metodologia utilizada e os formulários de entrevista foram acostados à peça 18, p.57-62.

51. Um dos procedimentos de auditoria consistiu na análise documental de um processo de prestação de contas de cada escola, preferencialmente relativo ao PDDE Integral, com vistas a verificar a completude dos documentos comprobatórios da prestação de contas dos recursos do PDDE, tomando como critério a Resolução FNDE 9/2011, que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do programa.

52. Também foram considerados outros normativos que tratam de linhas específicas do PDDE como, por exemplo, o PDDE escola acessível (Resolução FNDE 19/2013), Educação Integral (Resolução FNDE 34/2013), Atleta na escola (Resolução FNDE 11/2013) e Mais cultura (Resolução FNDE 4/2014).

53. O outro procedimento utilizado consistiu na conferência dos bens de capital adquiridos com recursos do PDDE, exercícios de 2013 e 2014, tomando como referência o documento constante das prestações de contas, intitulado ‘Relação de bens adquiridos ou produzidos’.

54. Sobretudo esta questão buscou avaliar os seguintes aspectos:

- a) situação e completude dos processos de prestação de contas;
- b) existência de débitos na conta bancária específica do PDDE que não se enquadrassem com os normativos vigentes;
- c) patrimonialização e situação de guarda dos bens permanentes adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE; e
- d) regular desenvolvimento das atividades do PDDE Educação Integral pactuadas e desenvolvidas nas escolas.

II.4.3 Metodologia e escopo da questão 3

55. Nessa questão buscou-se avaliar os seguintes aspectos:

- a) estado construtivo e de conservação das quadras de esporte escolares.
- b) completude dos documentos da prestação de contas para atender aos requisitos dos arts. 24 e 25 da Resolução FNDE 13/2012, que definem quais informações deverão ser geradas e quais documentos deverão ser anexados no SiGPC.
- c) operacionalidade dos sistemas utilizados para monitoramento e prestação de contas do programa: Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) – Módulos PAR e Obras 2.0.

56. Foram solicitados às secretarias de educação dos estados e municípios os processos de prestação de contas dos recursos do PAC 2 utilizados para construção de quadras de esporte.

57. As quadras de esporte selecionadas e as respectivas escolas contempladas com as obras foram visitadas e foi analisada a completude das informações e documentos constantes nos sistemas oficiais do FNDE para monitoramento e prestação de contas do programa, de acordo com os procedimentos e formulários acostados à peça 18, p.88-92 e p.94-96.

II.4.4 Metodologia e escopo da questão 4

58. A fim de avaliar os controles internos administrativos do MEC e do FNDE instituídos para gerenciar a execução dos recursos públicos transferidos por meio do PDDE e do PAR (quadras escolares), a equipe acessou os sistemas listados abaixo e requisitou informações e documentos a fim de verificar a adequabilidade em relação aos normativos regulamentadores.

- a) PDDE-Interativo;
- b) SiGPC;
- c) Simec – Módulo Obras 2.0.

II.4.5 Metodologia e escopo da questão 5

59. Para identificar o fluxo de liberação financeira dos recursos orçamentários disponíveis (empenhados) para o PDDE, a equipe extraiu informações contábeis dos sistemas Siga Brasil e SIAFI Gerencial, após, realizou batimento dos referidos repasses com seus respectivos cronogramas, a fim de identificar possíveis atrasos nos repasses, contingenciamentos ou limitações de empenho no âmbito das linhas do PDDE, período 2014-2015.

II.5 Limitações inerentes à auditoria

60. No que tange às limitações do trabalho, consigne-se que ocorreu apenas em relação ao acesso do Sistema PDDE-Web, que se encontrava impossibilitado devido à manutenção do sistema. Ademais, todas as informações solicitadas foram prestadas pelos gestores de forma tempestiva.

II.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

61. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) alcançou o montante de **R\$ 12.293.677,35** (doze milhões, duzentos e noventa e três mil, seiscentos e setenta e sete reais e trinta e cinco centavos).

62. O valor apresentado é referente à soma do total das prestações de contas analisadas no âmbito do PDDE, no período 2013-2014 (R\$ 5.760.900,45) com o montante referente às quadras construídas com recursos do PAR visitadas (R\$ 6.532.776,90).

II.7 Benefícios estimados da fiscalização

63. Os principais benefícios que decorrem da realização deste trabalho são o fornecimento de subsídios para a atuação dos órgãos e entidades governamentais responsáveis pela implementação de ações visando garantir a adequada estrutura escolar e o próprio exercício da competência do TCU.

64. Cita-se, ainda, o potencial incremento de qualidade em normas e procedimentos correlatos à gestão da unidade auditada, em virtude de questões apontadas nestes autos.

II.8 Processos Conexos

65. TC 017.108/2015-2 – Auditoria Piloto na qualidade e na disponibilidade das instalações e equipamentos em escolas públicas de ensino fundamental do DF e da rede estadual de Goiás, em municípios do entorno do DF. Aplicação de recursos do PDDE e PAR-infraestrutura pelas escolas.

66. TC 011.056/2015-0 – Representação acerca de possíveis falhas na sistemática de análise das prestações de contas no FNDE.

67. TC 010.852/2015-8 – Auditoria realizada na Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (Seduc/TO), no período de 1º a 12/6/2015, com a finalidade de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por intermédio dos Convênios nos 806.068/2007 (Siafi 601460), 700.230/2008 (Siafi 639550) e 657.644/2009 (Siafi 655688), cujos objetos consistiam na construção de escolas no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do Programa Brasil Profissionalizado (PBP).

68. TC 001.073/2014-1 – Auditoria de Obras de implantação de Escolas para Educação Básica Nacional.

69. TC 007.116/2013-6 – Auditoria de Obras de implantação de escolas para a Educação Infantil Nacional (Proinfância).

III. SITUAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DAS INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL

III.1 Desigualdade regional nas condições de infraestrutura escolar

Contextualização

70. Após a realização do workshop de planejamento, quando foi realizada a consolidação da matriz de planejamento e dos procedimentos a serem realizados no âmbito de cada região e a definição da amostra, foram realizadas as visitas pelos dezenove (19) Tribunais de Contas e as oito (8) regionais do TCU. O total de escolas públicas visitadas atingiu seiscentos e setenta e nove (679), nas diversas regiões do país, conforme relação do (Apêndice II).

71. Por meio de metodologia específica para o Cálculo da Pontuação Ponderada das Escolas, criou-se índice ‘Nota Média da Infraestrutura Escolar’. Tal sistemática permitiu um exame analítico conjunto e amplo do trabalho realizado. Após o tratamento metodológico, foram definidas as pontuações ponderadas para 678 das 679 escolas visitadas (uma escola foi excluída da metodologia por estar com código Inep preenchido incorretamente no sistema *Limesurvey*).

72. Para a escola ser considerada precária, foi estabelecida a metade da pontuação possível, ou seja, deverá apresentar nota acima de 45 pontos. Os outros 45 pontos restantes foram divididos igualmente entre os conceitos restantes ficando assim determinado:

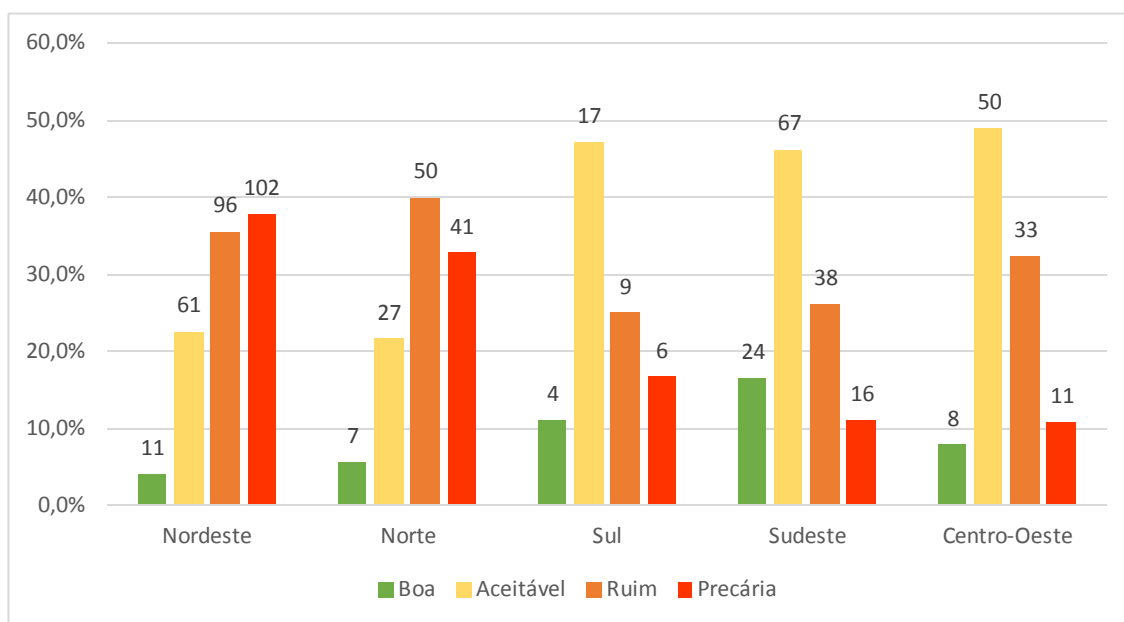
- a) Precária: acima de 45 pontos;
- b) Ruim: entre 30 e 45 pontos;
- c) Aceitável: entre 15 e 30 pontos; e

d) Boa: abaixo de 15 pontos.

73. Assim, após os trabalhos de campo foi possível classificar 678 escolas, sendo que 7,96% foram consideradas boas, 32,74% aceitáveis, 33,33% ruins e 25,96% precárias.

74. Agrupando-se os conceitos das escolas visitadas **por região geográfica**, conforme gráfico abaixo (Figura 2), identificou-se que a maior parte das escolas classificadas como precárias e ruins se encontram nas regiões Norte e Nordeste, deixando evidente a necessidade de políticas nessas regiões que as ajudem a minimizar essa situação.

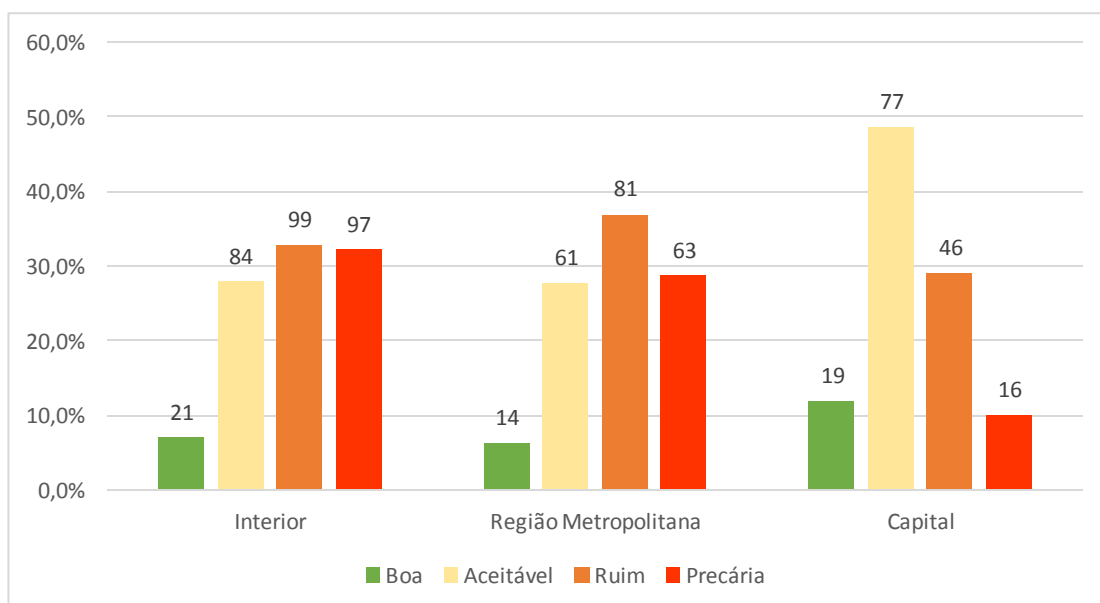
Figura 2 – Gráfico - Infraestrutura / Escolas por Região Geográfica e conceito de qualidade



Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

75. Já em relação ao **perfil de localização dentro de um mesmo estado**, o gráfico abaixo (Figura 3) demonstra que não há diferenças gritantes entre as escolas visitadas nas periferias e as visitadas no interior. Contudo, é possível verificar que as escolas visitadas nas capitais, em sua maior parte, encontram-se em situação melhor, possuindo menor concentração de escolas classificadas como precárias e maior concentração de escolas em situação aceitável.

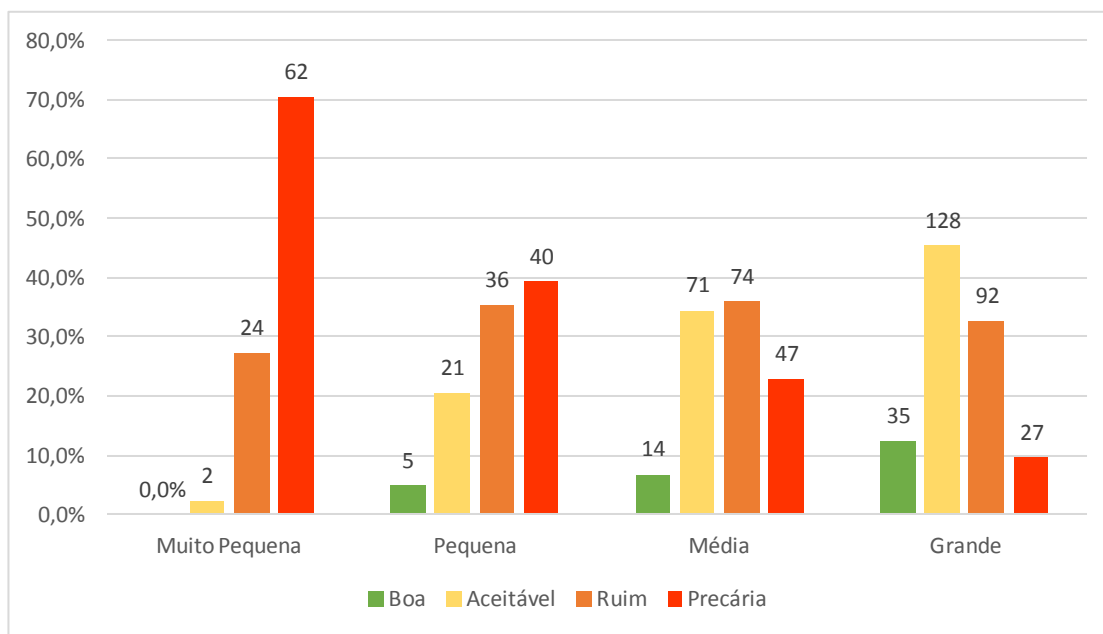
Figura 3 – Gráfico - Infraestrutura / Escolas por Perfil de localização e conceito de qualidade



Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

76. Sob o aspecto **tamanho da escola**, baseado na quantidade de salas de aula disponíveis na escola, constatou-se (Figura 4) que as escolas de porte muito pequena (até duas salas de aula) e pequena (de duas a cinco salas de aula) tiveram a concentração das escolas classificadas como precárias. Considerando que esse grupo é composto, em sua maioria, por escolas rurais, indígenas ou de periferia, fica claro a necessidade de políticas públicas específicas.

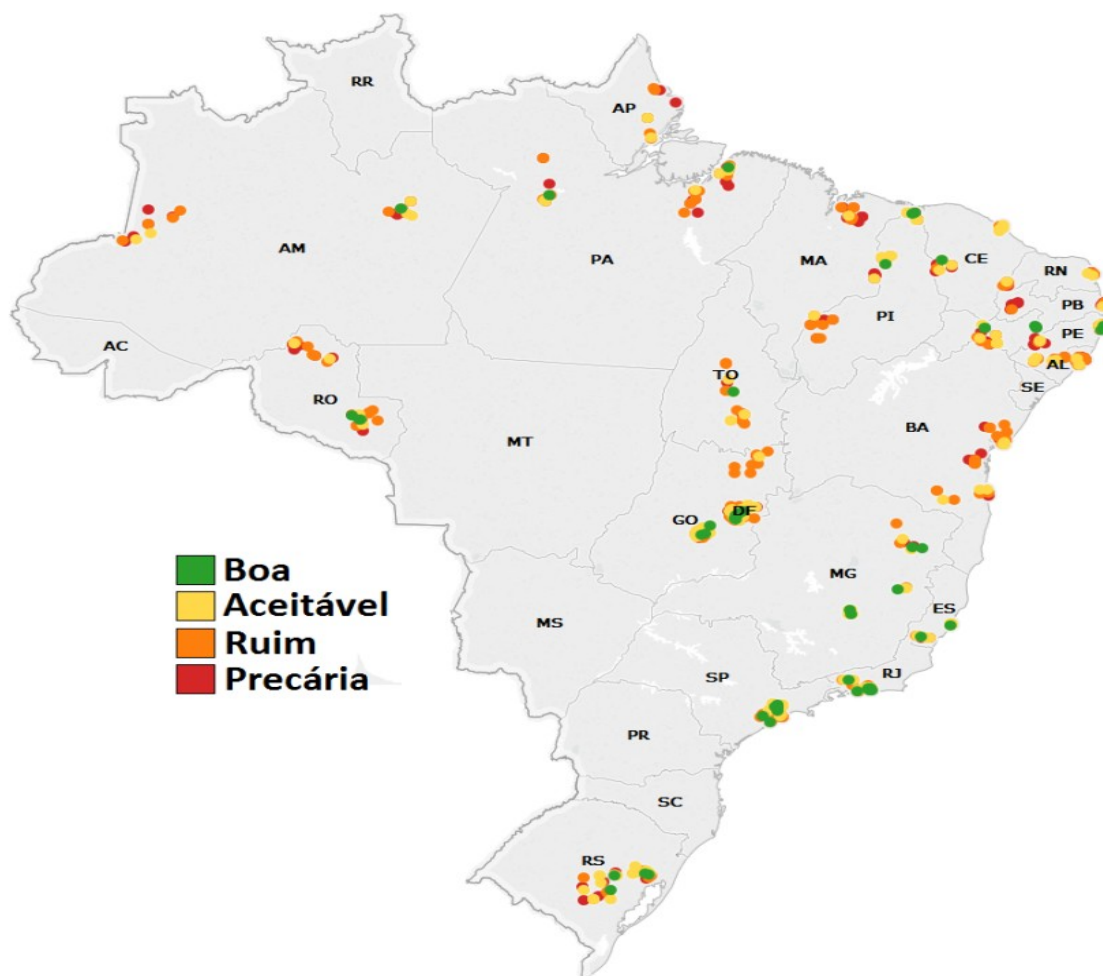
Figura 4 – Gráfico - Infraestrutura / Escolas por Porte e conceito de qualidade



Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

77. E, por fim, cruzando todas essas análises e considerando a ponderação realizadas para a obtenção de todas as notas das 678 escolas públicas, é possível visualizar a localização e a situação da infraestrutura das escolas públicas visitadas pelas equipes dos tribunais participantes da auditoria, conforme mapa abaixo.

Figura 5 - Mapa – Diagnóstico da Infraestrutura das Escolas públicas visitadas na auditoria



Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

78. No Apêndice V (peça 19) constam todos os gráficos-mapas elaborados a partir dos resultados obtidos (por região visitada) e também a metodologia detalhada utilizada para a ponderação realizada.

79. Na inspeção *in loco* das escolas, as equipes averiguaram diversos quesitos. Os dados foram agrupados, por meio do sistema *LimeSurvey*, em sete grupos: Área Externa, Banheiros, Salas de Aula, Biblioteca, Cozinha, Laboratório e Refeitório.

80. Diante do exposto, e considerando a desigualdade existente entre as escolas de regiões e localidades diferentes, propõe-se **recomendar** ao MEC que aperfeiçoe as políticas de apoio à infraestrutura e equipamentos da educação básica, estabelecendo critérios objetivos para atendimento, de forma a minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões do país e entre as escolas urbanas, rurais e indígenas, em consonância com o art. 211, §1º, da Constituição Federal.

III.2 – Problemas de infraestrutura detectados nas escolas visitadas

81. Considerando que foram feitos diversos registros fotográficos pelas equipes de auditoria, optou-se por acrescentar uma peça específica neste processo (peça 20) com a seleção daqueles com maior qualidade e precisão para retratar a realidade observada.

Área Externa

82. Neste aspecto, o trabalho buscou verificar situações de acessibilidade, segurança, adequabilidade do ambiente externo, etc., como resultado dos trabalhos de campo, constatou-se grande discrepância de qualidade em alguns quesitos, conforme síntese abaixo:

Tabela 2 – Análise de quesitos do ambiente ‘Área Externa’

Quesito	Sem defeito		Com defeito	Outros*
Condições da Caixa d’água (total 679)	562 (82,77%)		81 (11,93%)	36
Vazamentos de água tratada (total 679)	537 (79,09%)		111 (16,35%)	31
Vazamentos no sistema de esgoto (total 679)	538 (79,23%)		99 (14,58%)	42
Quesito	Bom	Regular	Ruim/Inexistente	Outros*
Proteção externa da escola (estrutura muro/contenção)	373 (54,93%)	130 (19,15%)	176 (25,92%)	-
Situação do revestimento/pintura da fachada	306 (45,07%)	211 (31,08%)	162 (23,86%)	-
Condições gerais de iluminação externa	253 (37,26%)	154 (22,68%)	272 (40,06%)	-
Condições gerais dos equipamentos/estruturas dos parques infantis existentes (total de 141 parques)	64 (45,39%)	45 (31,91%)	32 (22,70%)	-
Quesito	Existe		Não existe	Outros*
Existência de solução de acessibilidade na entrada da escola	387 (57,00%)		292 (43,00%)	-
Existência de itinerário acessível aos ambientes	361 (53,17%)		318 (46,83%)	-
Mato/Vegetação alta/descuidada	158 (23,27%)		509 (74,96%)	12 (1,77%)
Lixo/Entulho em área inadequada	164 (24,15%)		499 (73,49%)	16 (2,36%)
Existência de quadra de esporte	265 (39,03%)		414 (60,97%)	-
Existência de parque infantil	141 (20,77%)		538 (79,23%)	-

*Situações diferenciadas, tais como não sei, são se aplica, etc.

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

83. Em relação à área externa, todas as escolas visitadas tinham algum problema relacionado ao tratamento de água ou vazamento de água e esgoto. Cerca de 1/4 das escolas não tinham uma proteção externa adequada, inclusive sem condições mínimas de iluminação externa.

84. No aspecto de acessibilidade, identificou-se que 43% das escolas visitadas não tinham uma solução na entrada da escola e percentual semelhante (46,83%) também não tinha um itinerário adequado aos ambientes internos. Fica clara a dificuldade enfrentada pelas pessoas que precisam desse acesso especial.

85. Já no tocante à área verde interna aos muros da escola, 24% das escolas visitadas apresentavam mato/vegetação ou lixo/entulho em área inadequada, aumentando assim o risco de proliferação de diversas doenças, inclusive a dengue, zika e chikungunya.

86. Constatou-se também que mais de 60% das escolas visitadas não tinham quadra de esporte e mais de 50% dos parques infantis foram considerados como em condições regular e ruim.

87. Abaixo seguem algumas imagens retiradas do relatório fotográfico das equipes que fizeram o trabalho de campo. As imagens demonstram o retrato encontrado pelas equipes de fiscalização: lixo e entulho em local inadequado, inexistência de acessibilidade necessária e vegetação alta/descuidada.

Figura 6 – Imagens do ambiente ‘Área Externa’



Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

Banheiros

88. Em relação aos banheiros, as equipes conferiram 1.725 ambientes e observaram os itens mínimos e suficientes para uso e higiene adequados. As condições dos bebedouros também foram observadas, conforme abaixo:

Tabela 3 – Análise de quesitos do ambiente ‘Banheiro’

Quesito	Sim		Não
Existe sanitário adaptado a PNE	310 (44,93%)		380 (55,07%)
Quesito	Sem defeito		Com defeito
Mictórios (total 522)	390 (74,71%)		132 (25,29%)
Vasos sanitários (total 4.341)	3.449 (79,45%)		892 (20,55%)
Box/cabines (total 4.531)	3.604 (79,54%)		927 (20,46%)
Torneiras/lavatórios (total 3.289)	2.785 (84,68%)		504 (15,32%)
Pias/bancadas (total 2.605)	2.388 (91,67%)		217 (8,33%)
Lâmpadas (total 3.565)	2.628 (73,72%)		937 (26,28%)
Bebedouros (total 2.432)	2.002 (82,32%)		430 (17,68%)
Quesito	Bom	Regular	Ruim/ Inexistente
Piso	1.224 (75,37%)	292 (17,37%)	108 (6,65%)
Teto/telhado	1.134 (69,83%)	329 (20,26%)	161 (9,91%)
Paredes	1.189 (73,21%)	312 (19,21%)	123 (7,57%)
Pintura	959 (58,98%)	435 (26,75%)	232 (14,27%)
Quesito	Existe		Não existe
Sinais de infiltração	363 (22,32%)		1.263 (77,68%)
Fios expostos/desencapados	175 (10,76%)		1.451 (89,24%)

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

89. Quanto à acessibilidade, mais da metade das escolas visitadas não tem sanitários adaptados à PNE (380 escolas). E das escolas registradas com sanitário adaptado PNE, apenas em 146 existe sanitário com entrada independente dos sanitários coletivos, conforme dispõe o art. 22 do Decreto 5.296/2004:

Art. 22. A construção, ampliação ou reforma de edificações de uso público ou de uso coletivo devem dispor de sanitários acessíveis destinados ao uso por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.

§ 1º Nas edificações de uso público a serem construídas, os sanitários destinados ao uso por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida serão distribuídos na razão de, no mínimo, uma cabine para cada sexo em cada pavimento da edificação, **com entrada independente dos sanitários coletivos**, obedecendo às normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

§ 2º Nas edificações de uso público já existentes, terão elas prazo de trinta meses a contar da data de publicação deste Decreto para garantir pelo menos um banheiro acessível por pavimento, **com entrada independente**, distribuindo-se seus equipamentos e acessórios de modo que possam ser utilizados por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida (grifo nosso).

90. Ressalta-se também a porcentagem relevante de ambientes com sinais de infiltração (22%) e o número de lâmpadas com defeito ou inexistentes (937 de 3.565).

91. Abaixo seguem algumas imagens retiradas do relatório fotográfico das equipes que fizeram o trabalho de campo.

Figura 7 – Imagens do ambiente ‘Banheiro’



Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

Salas de aula

92. No tocante às salas de aula, as equipes visitaram mais de 3.000 salas e focaram nos aspectos estruturais necessários para um aprendizado minimamente adequado. O diagnóstico permitiu identificar as seguintes situações:

Tabela 4 – Análise de quesitos do ambiente ‘Sala de Aula’

Quesito	Sem defeito		Com defeito
Tomadas (total 7.834)	6.857 (87,53%)		977 (12,47%)
Lâmpadas (total 21.629)	17.486 (80,85%)		4.143(19,15%)
Janelas (total 11.616)	9.552 (82,23%)		2.064 (17,77%)
Mesas/Cadeiras/Carteiras (total 141.009)	129.904 (92,12%)		11.105 (7,88%)
Quesito	Bom	Regular	Rui m/ Inexistente

Piso (estrutura)	2.226 (70,58%)	678 (21,50%)	250 (7,93%)
Teto/telhado (estrutura)	2.259 (71,85%)	642 (20,42%)	243 (7,73%)
Paredes (estrutura)	2.232 (70,97%)	742 (23,59%)	171 (5,44%)
Pinturas (parede e Teto/telhado)	1.527 (48,38%)	1.069 (33,87%)	560 (17,74%)
Higiene/limpeza (geral)	2.101 (66,68%)	833 (26,44%)	217 (6,89%)
Lousa	2.027 (64,60%)	731 (23,30%)	380 (12,11%)
Quesito	Existe	Não existe	
Sinais de infiltração (piso, paredes e teto)	534 (16,85%)	2.635 (83,15%)	
Fios expostos	871 (27,49%)	2.298 (72,51%)	

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

93. Cabe destacar que foi orientado às equipes, por meio do Manual do *Checlist* e no *workshop* de planejamento, que marcassem o item como ‘ruim’ somente quando as irregularidades observadas realmente comprometessem o adequado uso do espaço/equipamento. Dessa forma, os percentuais ‘ruim’ registrados para os quesitos piso, teto, paredes, pintura, higiene e lousa retratam situações bastante críticas.

94. Assim como nos demais ambientes, foi verificado número relevante de salas de aula com sinais de infiltração e com problemas relacionados à rede elétrica (fios expostos e tomadas), que combinados demonstram elevado risco aos alunos.

95. Abaixo seguem algumas imagens retiradas do relatório fotográfico das equipes que fizeram o trabalho de campo.

Figura 8 – Imagens do ambiente ‘Sala de Aula’



Alagoas – EM Vinicius de Moraes



Maranhão – São Teodoro



Piauí – EE José Camilo da Silveira



Bahia – EE Vilas Boas

Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

Bibliotecas

96. Em trezentos e setenta e quatro (374) escolas, de um total de 679 visitadas, o diretor ou responsável respondeu o questionário declarando que existia biblioteca na escola. Em relação a essas, a equipe de auditoria focou nos aspectos estruturais mínimos necessários e a consolidação permitiu identificar as seguintes situações:

Tabela 5 – Análise de quesitos do ambiente ‘Biblioteca’

Quesito	Bom	Regular	Rui m/Inexistente
Condições gerais	210 (56,15%)	99 (26,47%)	65 (17,38%)
Piso	299 (79,95%)	60 (16,04%)	15 (4,01%)
Paredes	289 (77,27%)	66 (17,65%)	19 (5,08%)
Teto/telhado	282 (75,40%)	70 (18,72%)	22 (5,88%)
Pintura	242 (64,71%)	107 (28,61%)	25 (6,68%)
Higiene/Limpeza	298 (79,68%)	65 (17,38%)	11 (2,94%)
Quesito	Sem defeito	Com defeito	
Tomadas (total 1.358)	1.236 (91,02%)	122 (8,98%)	
Lâmpadas (total 3.162)	2.574 (81,40%)	588 (18,60%)	
Janela (total 1.552)	1.393 (89,76%)	159 (10,24%)	
Mesas/Cadeiras/Carteiras (total 8.093)	7.740 (95,64%)	353 (4,36%)	
Quesito	Existe	Não existe	
Fios expostos/desencapados	85 (22,73%)	289 (77,27%)	
Sinais de infiltração	98 (26,20%)	276 (73,80%)	

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

97. Novamente, cabe destacar os riscos decorrentes das más condições da rede elétrica e do número de infiltrações observadas.

98. Para o universo das escolas visitadas, o Censo Escolar de 2014 aponta a existência de 257 bibliotecas, enquanto que as equipes de auditoria apontaram a existência de 374 bibliotecas. No entanto, as equipes de auditoria responderam questão acerca da adequabilidade da biblioteca, distinguindo as em ‘uso

normal', dos ambientes que apresentaram algum tipo de restrição (ambiente improvisado, utilizado como depósito, interditado por questões físicas). Considerando somente as em 'uso normal', foram apontadas 263 bibliotecas, número próximo ao declarado no Censo.

99. Observa-se que 29% dos registros de bibliotecas apresentavam algum tipo de restrição. Foram encontradas bibliotecas sendo utilizadas como depósito de livros, sem organização didática e ambientes inapropriados à consulta e leitura.

101. Abaixo seguem algumas imagens retiradas do relatório fotográfico das equipes que fizeram o trabalho de campo.

Figura 9 – Imagens do ambiente 'Biblioteca'



Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

Cozinhas

101. Nas cozinhas, num total de 652 ambientes visitados, avaliou-se a estrutura dos locais, a situação dos equipamentos e itens de limpeza e a conservação. A análise permitiu identificar as seguintes situações:

Tabela 6 – Análise de quesitos do ambiente 'Cozinha'

Quesito	Sem defeito		Com defeito
Geladeiras/Freezers (total 2.065)	1.909 (92,45%)		156 (7,55%)
Tomadas (total 3.197)	2.990 (93,53%)		207 (6,47%)
Lâmpadas (total 2.778)	2.364 (85,10%)		414 (14,90%)
Janelas (total 1.830)	1.649 (90,11%)		181 (9,89%)
Prateleiras (total 3.832)	3.725 (97,21%)		107 (2,79%)
Quesito	Uso normal	Com restrições	Indisponível
Uso da cozinha	581 (88,30%)	62 (9,42%)	15 (2,43%)
Uso do depósito	455 (81,40%)	93 (16,64%)	11 (1,97%)
Quesito	Bom	Regular	Ruim/Inexistente
Piso	465 (71,32%)	137 (21,01%)	50 (7,67%)
Teto/telhado	449 (68,87%)	148 (22,70%)	55 (8,44%)
Paredes	472 (72,39%)	148 (22,70%)	32 (4,91%)
Pintura	408 (62,58%)	177 (27,15%)	67 (10,28%)

Higiene/limpeza	492 (75,46%)	131 (20,09%)	29 (4,45%)
Quesito	Existe		Não existe
Uso de uniformes	519 (79,60%)		133 (20,40%)
Fios expostos/desencapados	162 (24,85%)		490 (75,15%)
Sinais de infiltração	155 (23,77%)		497 (76,23%)
Existência de depósito/despensa	555 (81,74%)		124 (18,26%)
Controle de acesso nos depósitos	471 (84,86%)		84 (15,14%)
Quesito	Sim	Não	Não se aplica
Tela de proteção nas janelas	222 (40%)	261 (47,03%)	72 (12,97%)
Volumes em contato direto com o chão	135 (24,32%)	417 (75,14%)	3 (0,54%)
Material de limpeza e/ou objetos de uso pessoal armazenados/guardados junto dos alimentos	81 (14,59%)	472 (85,05%)	2 (0,36%)

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

102. Nesse ambiente foram identificados diversos itens com defeito, como geladeira/freezers, tomadas, lâmpada e janelas. Embora 80% das instalações da cozinha e do depósito tenham sido consideradas em situação de uso normal (sem restrições de uso), houve várias ocorrências de volumes em contato direto com o chão (24,32%) e de ausência de tela de proteção para impedir a entrada de insetos (47,03%).

103. Outros problemas visualizados foram sinais de infiltração (23,77%) e quantidade elevada de fios expostos/desencapados (24,85%). Todas essas variáveis contribuem para um inadequado estoque e uma elevada deterioração de itens de consumo.

104. Abaixo seguem algumas imagens ilustrativas dessas situações (infiltração, má conservação e estoque irregular).

Figura 10 – Imagens do ambiente ‘Cozinha’



Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

Laboratórios de informática

105. Nos laboratórios de informática, num total de 395 ambientes visitados, buscou-se avaliar a conservação e o uso dos equipamentos de informática, bem como a estrutura do local. A análise permitiu identificar as seguintes situações:

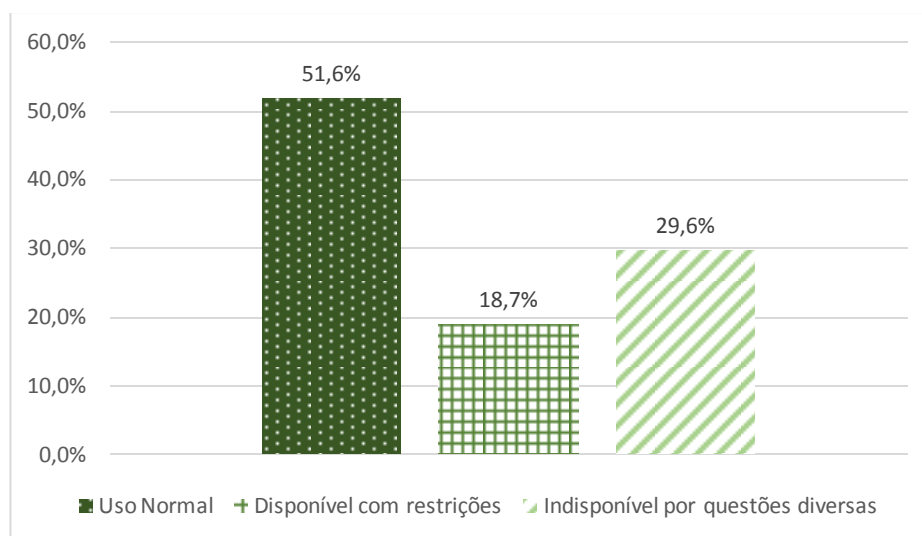
Tabela 7 – Análise de quesitos do ambiente ‘Laboratório de Informática’

Quesito	Sim		Não
Acesso à internet	247 (62,53%)		148 (37,47%)
Fios expostos/desencapados	113 (28,61%)		282 (71,39%)
Sinais de infiltração	89 (22,53%)		306 (77,47%)
Quesito	Sem Defeito		Com defeito
Lâmpadas (total 2.700)	2.191 (81,15%)		509 (18,85%)
Tomadas (total 5.900)	5.671 (96,12%)		229 (3,88%)
Janelas (total 1.157)	1.058 (91,44%)		99 (8,56%)
Mesas/cadeiras/carteiras (total 11.687)	10.776 (92,21%)		911 (7,79%)
Quesito	Bom	Regular	Ruim
Piso	334 (84,56%)	53 (13,42%)	8 (2,03%)
Teto/telhado	312 (78,99%)	72 (18,23%)	11 (2,78%)
Paredes	314 (79,49%)	75 (18,99%)	6 (1,52%)
Pintura	273 (69,11%)	99 (25,06%)	23 (5,82%)
Higiene/Limpeza	310 (78,48%)	65 (16,46%)	20 (5,06%)

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

106. Assim como constatado no ambiente da biblioteca, do total de 395 laboratórios visitados, apenas 204 foram considerados em condições normais de uso. O restante, 191 laboratórios (48,3%), apresentou algum tipo de restrição de uso ou estava indisponível em razão de problemas na rede elétrica, computadores não instalados, questões físicas, falta de pessoal, entre outros motivos.

Figura 11 – Gráfico – Laboratório de Informática – Condições de uso

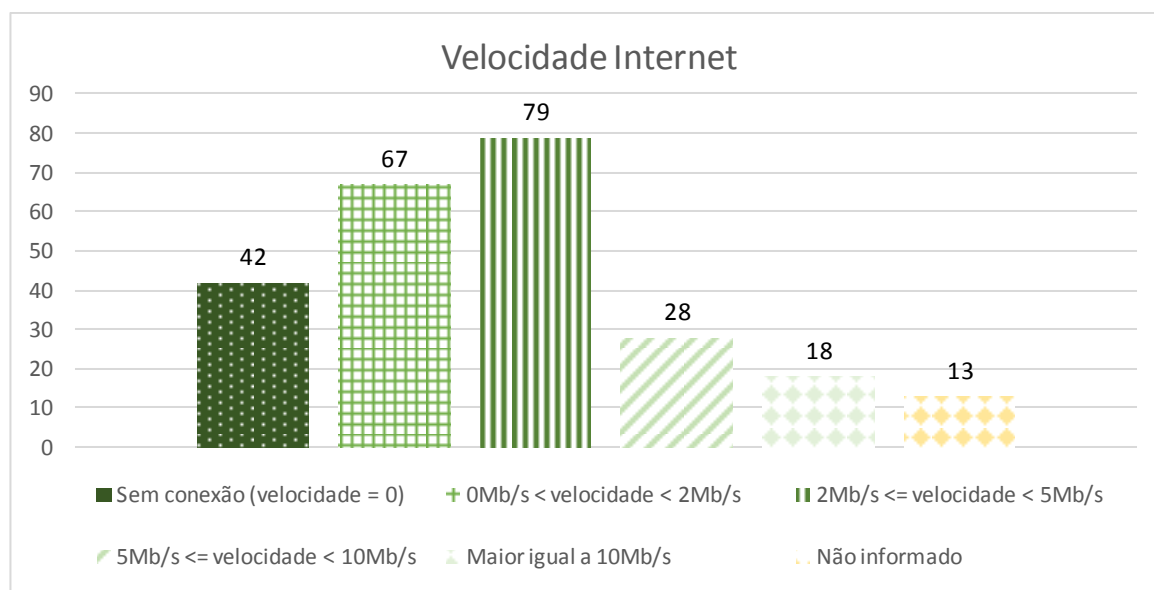


Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

107. Em muitos casos, o laboratório estava sendo utilizado como depósito de cadeiras, mesas e equipamentos diversos. Considerando que em 148 laboratórios (37% do total) constatou-se que não existia acesso à internet e que, entre os que declararam ter internet (247 laboratórios), a velocidade média de

download testada em campo atingiu apenas 4,14 Mbps, fica demonstrada a precariedade dos laboratórios visitados.

Figura 12 – Gráfico – Laboratório de Informática – Velocidade da internet



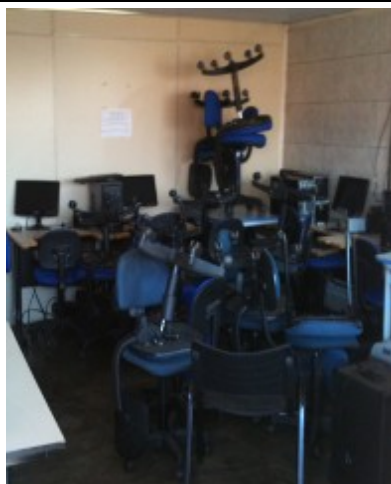
Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

108. Abaixo seguem algumas imagens retiradas do relatório fotográfico das equipes que fizeram o trabalho de campo.

Figura 13 – Imagens do ambiente ‘Laboratório de Informática’



Ceará – EE Clóvis Pereira



Goiás – EE João Cameiro Santos



Amapá – EE Independência

Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

Refeitórios

109. Em relação aos refeitórios, de 679 escolas, 304 apresentavam ambiente, muitas vezes improvisado, para as refeições. Nesses, realizaram-se avaliações qualitativas e de infraestrutura, conforme síntese abaixo:

Tabela 8 – Análise de quesitos do ambiente ‘Refeitório’

Quesito	Sem defeito		Com defeito
Tomadas (total 687)	634 (92,29%)		53 (7,71%)
Lâmpadas (total 3.088)	2550 (82,58%)		538 (17,42%)
Janelas (total 851)	712 (83,67%)		139 (16,33%)
Mesas/caadeiras/carteiras (total 12.288)	11 702 (95,23%)		586 (4,77%)
Quesito	Bom	Regular	Rui m/ Ine xistente
Piso	223 (73,36%)	64 (21,05%)	17 (5,59%)
Teto/telhado	218 (71,71%)	69 (22,70%)	17 (5,59%)
Paredes	216 (71,05%)	72 (23,68%)	16 (5,26%)
Pintura	180 (59,21%)	98 (32,24%)	262 (8,55%)
Higiene/Limpeza	233 (76,64%)	65 (21,38%)	6 (1,97%)
Quesito	Existe/Sim		Não existe/Não
Refeitório utilizado como depósito	31 (10,20%)		273 (89,80%)
Atende à demanda nº alunos	197 (64,80%)		107 (35,20%)
Fios expostos/desencapados	54 (17,76%)		250 (82,24%)
Sinais de infiltração	43 (14,14%)		261 (85,86%)

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura 373 (54,93%)

110. Esse ambiente teve os mesmos problemas que o ambiente ‘Cozinha’: muitos itens com defeito (tomadas, lâmpadas, janelas, mesas e cadeiras) e em alguns casos utilizado indevidamente como depósito.

111. Dos 304 ambientes reservados a refeições dos alunos, 210 foram considerados de ‘uso normal’, em instalações e condições propícias à refeição. Os outros 94 foram considerados disponíveis com restrições ou indisponíveis por questões físicas e outros problemas. Embora tendo uma média boa de infraestrutura de piso, teto/telhado e paredes (cerca de 70%), também foram identificados fios expostos/desencapados (17,76%) e sinais de infiltração (14,14%), ocasionando os mesmos riscos já citados, tais como problemas de segurança com as crianças e as merendas disponibilizadas.

112. A seguir, foram selecionadas algumas fotos do ambiente refeitório.

Figura 14 – Imagens do ambiente ‘Refeitório’



Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

113. Diante do exposto, propõe-se **dar conhecimento** deste relatório a todos os tribunais de contas participantes da auditoria coordenada, as secretarias de educação e órgãos do ministério público dos estados visitados.

III.3 Inconsistências detectadas no Censo Escolar da Educação Básica

114. O Censo Escolar é um levantamento de dados educacionais de âmbito nacional realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), órgão vinculado ao Ministério da Educação, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. É uma espécie de pesquisa declaratória, onde os diretores e dirigentes dos estabelecimentos de ensino são os responsáveis pelas informações declaradas.

115. O Censo é dividido em quatro tipos de tabelas: Escola, Turma, Matrícula, Docente e Aluno. No formulário da Escola há questionamentos sobre a infraestrutura do estabelecimento de ensino, referentes a existência ou não de: laboratório de informática, quadra de esporte, cozinha, biblioteca, parquinho, banheiro PNE e refeitório, por exemplo.

116. Compararam-se as declarações das respectivas instituições de ensino no Censo 2014 com o observado durante os trabalhos de execução, para alguns ambientes, observa-se que (total de 678 registros):

Tabela 9 – Análise informações Censo 2014 x visitas *in loco*

Aspecto (Existência)	Informações Coincidentes	Divergência (Não declarada no Censo e encontrado <i>in loco</i>)	Divergência (Declarada no Censo e não encontrado <i>in loco</i>)
Lab. de Informática	83,51%	8,40%	8,09%
Quadra Coberta	89,92%	8,70%	1,37%
Quadra Descoberta	87,33%	5,19%	7,48%
Cozinha	93,59%	4,73%	1,68%
Biblioteca	80,76%	9,92%	9,31%
Parquinho	88,40%	9,62%	1,98%
Banheiro PNE	73,28%	20,00%	6,72%
Internet	63,82%	4,43%	31,76%

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura e Censo Escolar da Educação Básica 2014
Total de 678 registros

117. Pela comparação das informações examinadas é possível verificar que existem divergências. Considerando que os dados do Censo são referentes a 2014 e que as equipes de auditoria foram a campo em meados de 2015, pode acontecer de, apesar de não declarado no Censo, o ambiente (laboratório, biblioteca...) ter sido implantado durante esse lapso temporal. Cabe ressaltar também que, apesar da existência do 'Caderno de Instruções do Censo', com a definição dos espaços, ainda assim existe subjetividade na definição, pelos diretores das escolas e pelas equipes de auditoria, da existência de cada ambiente, considerando que muitas vezes são improvisados.

118. Chamam a atenção as informações sobre o acesso à internet. Conforme observado, 31,76% dos registros tiveram inconsistências em relação à existência de acesso à internet. A divergência pode ser explicada pelo fato de que a tabela 'escola' do Censo Escolar apenas registra a existência ou não de laboratório de informática, a quantidade de computadores para uso dos alunos, uso da administração e a existência de acesso à internet. Não especifica, no entanto, se a internet é disponibilizada aos alunos, ou melhor, se o laboratório de informática tem conexão à rede.

119. Com isso, não seria adequado analisar a disponibilidade de acesso à internet aos alunos da rede pública de ensino no Brasil a partir dos dados declarados no Censo. Conforme constatado em campo, diversas escolas não a disponibiliza aos alunos. Além disso, muitos laboratórios declarados no Censo estão funcionando com restrições ou mesmo indisponíveis.

120. Podemos citar outras pesquisas que registram a qualidade da infraestrutura e dos equipamentos disponibilizados pela rede pública de ensino. Por exemplo, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), promovida pelo Inep abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira.

121. A avaliação da Aneb é acompanhada da aplicação de questionários contextuais. Um deles é denominado ‘questionário da escola’, preenchido pelos aplicadores da prova e busca informações sobre estado de conservação dos ambientes e equipamentos do prédio escolar (peça 18, p.55-56).

122. Ao se comparar os dados declarados no questionário da escola de 2013 (último disponibilizado pelo Inep) e os dados do Censo Escolar 2014, observa-se, da mesma forma, a existência de divergências entre elas.

123. De um total de 54.835 registros resultantes do cruzamento das bases, foram encontradas divergências em 11.303 (21%), 13.921 (25%), 3.314 (6%) e 2.586 (5%) dos registros sobre a existência de biblioteca, sala de leitura, quadra de esporte e laboratório de informática, respectivamente. Estes resultados correspondem àqueles em que os ambientes foram avaliados como ‘bons’, ‘regulares’ ou ‘ruins’ no questionário da escola aplicado junto à Aneb 2013 e foi registrado ‘0-não’ no Censo Escolar de 2014. Dessa forma, o ambiente/item teve avaliação no exercício de 2013 (Aneb) e não foi declarado no Censo de 2014.

124. Conforme observado em relação ao batimento dos dados coletados *in loco* com o Censo e do Censo com o questionário da escola via Aneb, existem divergências, em alguns casos relevantes, que demonstram a necessidade de constante aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados educacionais do governo.

125. Além dos registros do questionário da escola via Aneb, o PDDE Interativo prevê diagnóstico a ser realizado pelas escolas públicas, dividido em seis dimensões, sendo uma delas sobre a infraestrutura escolar, cuja finalidade é levar a comunidade escolar a conhecer seus indicadores, identificar seus problemas e promover em processo de reflexão que subsidiará a elaboração do plano de ações da escola.

126. No entanto, somente os dados da Aneb (questionário da escola) são disponibilizados em formato de dados abertos no site do Inep. O processo de planejamento e de diagnóstico realizado por meio do PDDE Interativo são feitos pela e para a escola e, portanto, não são divulgados.

127. Apesar de o Censo Escolar e os dados do PDDE Interativo serem declarados pelo diretor da escola e o questionário da escola (Aneb) ser informado pelo aplicador da prova, resta demonstrada a necessidade de padronização entre os instrumentos e a correlação entre eles, de forma a transparecer ao público a real situação das escolas brasileiras, retrato não demonstrado de forma completa pelo Censo Escolar.

128. Cumpre ressaltar que diversos programas de repasse financeiro realizados pelo FNDE utilizam os dados do Censo Escolar como critério de seleção das escolas e divergências entre as bases de dados públicas citadas podem indicar possíveis impropriedades.

129. A consolidação dos dados e informações obtidos nos trabalhos realizados pelos Tribunais de Contas Estaduais e as Secex regionais do TCU permitiu constatar algumas discrepâncias de informações atinentes às estruturas físicas e dos equipamentos, em relação aos dados trazidos pelo Censo Escolar, especialmente quanto ao aspecto qualitativo de tais ambientes.

130. Por apresentar as informações de forma quantitativa, sem qualificação e referências complementares, o resultado apresentado no Censo Escolar não retrata a fielmente a realidade.

131. Conforme exposto anteriormente, o número de escolas que possuem laboratório de informática ou biblioteca não pode ser considerado de forma isolada, pois esses ambientes podem estar com diversas restrições de uso, senão indisponíveis para os fins que se destinam.

132. Diante do exposto, considerando que as determinações, recomendações, ciências e outras propostas específicas foram dadas nos respectivos processos dos Tribunais de Contas participantes, propõe-se **recomendar** ao Inep que aperfeiçoe o processo de coleta de dados do Censo Escolar, especialmente nos

dados integrantes da tabela 'escola' de forma a minimizar inconsistências entre o declarado pelo Diretor da Escola e a realidade, empregando, se possível:

- a) críticas na entrada de dados do sistema;
- b) dados sobre a qualidade/operacionalidade dos ambientes e equipamentos escolares;
- c) diferenciação entre a existência de internet para uso exclusivo da administração e para uso dos alunos, no laboratório ou fora dele.

IV. PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

133. Este tópico consolida os dados coletados pelas equipes de auditoria com vistas a responder à segunda questão de auditoria: Os recursos recebidos pelas escolas de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram utilizados de acordo com a legislação vigente?

134. Os instrumentos de coleta de dados e os procedimentos utilizados para esta questão se concentraram em analisar a completude dos documentos da prestação de contas, exigidos pela Resolução FNDE 9/2011, a conferência da existência física dos bens adquiridos e/ou produzidos com recursos do PDDE, sua patrimonialização pela secretaria de educação responsável e a situação das atividades do Mais Educação desenvolvidas na escola.

135. Foram aplicados em 47 escolas, correspondente ao número de registros preenchidos no sistema *LimeSurvey*, os Formulários I - Questionário Diretor, II - Consolidação do procedimento relativo ao(s) documento(s) 'Relação dos bens adquiridos e produzidos' e III – Prestação de Contas PDDE (peça 18, p.57-62).

IV.1 Procedimentos de aquisição de bens e contratação de serviços em desacordo com os normativos vigentes do PDDE

136. A seguir são listados os principais achados resultantes da análise sobre a existência, em 47 processos de prestação de contas analisados, dos documentos exigidos para comprovação da regular aplicação dos recursos do PDDE.

137. Em relação aos processos de prestação de contas, 32 se referem ao PDDE Integral, sendo onze do exercício de 2013 e 21 de 2014. Os outros quinze se referem ao PDDE Básico, sendo nove do exercício de 2013 e seis de 2014. A tabela contendo a relação de prestações de contas do PDDE analisadas encontra-se no Apêndice IV.

138. A Resolução FNDE 9/2011, que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de bens e contratação de serviços, a Resolução FNDE 34/2013 e Resolução FNDE 14/2014, que destinam recursos financeiros ao Programa Mais Educação, a Resolução FNDE 15/2014, que dispõe sobre as prestações de contas e a Resolução FNDE 10/2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE foram os normativos utilizados como critério de análise:

Tabela 10 – Resultados PDDE consolidados

Quesito	Existe/sim	Não existe/não	Não se aplica
Ata de assembleia do conselho, caixa escolar, que decidiu sobre as prioridades de compras e contratação de serviços	55,32%	44,68%	-
Termo de doação de bens adquiridos e/ou produzidos	78,72%	19,15%	2,13%
Ata de assembleia do conselho, caixa escolar, que explicita os critérios de seleção/escolha de compras e serviços	40,82%	59,18%	-
Planilha de pesquisa de preços/orçamentos realizados junto às empresas proponentes, datados, assinados, com CNPJ da empresa e prazo de validade da proposta	78,72%	21,28%	-
Consolidação de pesquisas de preço, com ao menos três propostas para todos os itens adquiridos	70,21%	27,66%	2,13%

Extrato bancário da conta poupança/investimento	82,98%	17,02%	-
Cobrança de tarifa bancária	23,40%	76,60%	-
Houve patrimonialização pela secretaria de educação dos bens adquiridos com os recursos do PDDE	28,95%	71,05%	-
Relatório mensal de atividades realizadas por monitor voltadas à educação integral (* referente a 33 processos)	77,42%	22,58%	-
Notas Fiscais com atesto (* total de 425 notas avaliadas)	64,47%	151 (35,53% sem atesto)	-

Fonte: Preenchimento dos *Check List* de Infraestrutura

139. Quanto aos procedimentos executados internamente à escola, os itens que mais chamaram a atenção se referem à falta de definição das prioridades de compra e contratação de serviços e ausência de explicitação dos critérios de escolha da proposta mais vantajosa.

140. O resultado demonstra a falta de participação efetiva do conselho escolar na definição das prioridades da escola, a falta de transparência à comunidade escolar sobre as prioridades eleitas para a aplicação dos recursos do PDDE, inexistência de documentos essenciais nos processos de prestação de contas e o descontrole na administração e patrimonialização dos bens permanentes adquiridos pelas UEx.

141. Entre as causas para os problemas estão: a falta de análise técnica e financeira das prestações por parte do FNDE e módulos do SiGPC; falta de transparência nos normativos do PDDE acerca dos documentos integrantes das prestações de contas; e a atuação precária das secretarias de educação no procedimento de patrimonialização dos bens permanentes adquiridos com recursos do PDDE.

142. As impropriedades relativas à falta de análise dos processos de contas serão tratadas em achado específico deste relatório, no tópico relativo aos controles internos instituídos pelo FNDE (item 196).

143. Segundo o art. 25, § 1º, 2º e 3º, da Resolução FNDE 10/2013, a incorporação dos bens permanentes deverá ocorrer mediante o preenchimento e encaminhamento, pela UEx, de Termo de Doação à EEx, que por sua vez deve proceder ao imediato tombamento, nos seus respectivos patrimônios, dos bens permanentes e fornecer, em seguida, às UEx os números dos correspondentes registros patrimoniais, inscritos em plaquetas ou etiquetas para afixação nos bens, de modo a facilitar sua identificação.

144. No entanto, apesar de o artigo e parágrafos citados exigirem que as EEx mantenham em suas sedes um demonstrativo dos bens permanentes adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE, com seus respectivos números de tombamento, não exige que as UEx façam constar, dos seus processos de prestação de contas, a relação dos bens com os correspondentes registros patrimoniais, o que facilitaria o controle interno da escola e externo pelos órgãos competentes.

145. Por meio de ofício de requisição padronizado e disponibilizado às equipes de auditoria, foram solicitadas às secretarias de educação cópias digitalizadas dos processos administrativos ou documentos probatórios da patrimonialização dos bens adquiridos pela escola, especificados por meio dos ‘Termos de doação de bens adquiridos e/ou produzidos’ (peça 18, p.62).

146. A ausência do termo de doação de bens à secretaria em 19,15% dos processos analisados, aliada à falta de comprovação pela secretaria de educação da patrimonialização em 71,05% dos casos, pode gerar prejuízo ao programa, às escolas e ao próprio governo local, ante aos riscos inerentes envolvidos e aos residuais decorrentes de falhas nos controles internos para administração dos bens.

147. Como exemplo de controles deficitários quanto à patrimonialização dos bens adquiridos com recursos do PDDE temos as escolas visitadas nos estados do Pará (2 escolas) e de Alagoas (1 escola), onde os percentuais dos valores dos bens não localizados pelas equipes nas escolas em relação ao valor total de bens adquiridos e produzidos foram de 36%, 58% e 74,27%, respectivamente.

148. Desta forma, além da obrigação inscrita no art. 25, § 2º, da Resolução FNDE 10/2013, de que as EEx devem fornecer às UEx os números dos correspondentes registros patrimoniais, inscritos em plaquetas ou etiquetas para afixação nos bens, será proposta recomendação ao FNDE a inclusão no rol de

procedimentos inscritos no art. 25 da Resolução FNDE 10/2013, de obrigação de as EEx devolverem às UEx documento contendo a relação dos bens adquiridos e ou produzidos constantes do Termo de doação, especificando os seus respectivos números de tombamento e responsável pela carga patrimonial, para que as UEx o incluam na respectivas prestações de contas.

149. Pelo fato de o PDDE ter-se constituído como uma sistemática de transferência de recursos para as mais diversas finalidades (ex: educação integral, acessibilidade, água, ensino médio inovador, atleta na escola, mais cultura...) e, conseqüentemente, seus repasses serem regidos por múltiplos normativos, gerais e específicos, que, no último caso, se alteram a cada exercício, falta clareza sobre quais são os documentos essenciais e, por isso, obrigatórios que devam constar das prestações de contas.

150. Todos os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do PDDE, são definidos pela Resolução FNDE 9/2011. Além disso, existem outros normativos que definem procedimentos e documentos adicionais que devem constar das PCs.

151. São eles: a Resolução FNDE 10/2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, a qual define procedimentos relativos à patrimonialização dos bens permanentes adquiridos com recursos do PDDE (art. 25º); a Resolução FNDE 15/2014, que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas, relacionando documentos adicionais que devem constar das PCs (art. 2º); e as resoluções específicas de cada ação agregada, como por exemplo a Resolução FNDE 14/2014, que destina recursos ao PDDE Integral e define genericamente em seu art. 8º, III, c, que as UEx devem zelar para que a PC ‘contenha os lançamentos e seja acompanhada dos comprovantes referentes à destinação dada aos recursos de que trata esta Resolução e a outros que, eventualmente, tenham sido repassados, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE (...)’.

152. Como visto, para que as UEx saibam quais os procedimentos de execução e os documentos que devem constar das prestações de contas, precisam consultar ao menos quatro normativos. Ademais, a falta de transparência da relação de documentos que devem constar da PC é agravada pela ausência de referência entre as normas citadas.

153. Em nenhum momento a Resolução FNDE 15/2014 faz menção explícita, entre os documentos constitutivos das prestações de contas, daqueles listados pelo art. 6º da Resolução FNDE 9/2011 e daqueles eventualmente exigidos pelas resoluções específicas.

154. Além disso, os comprovantes de tombamento de bens previstos pelo art. 25º e parágrafos da Resolução FNDE 10/2013 não são exigidos na prestação de contas.

155. O Manual Operacional de Educação Integral 2014 também não é claro acerca dos documentos que devem constar da prestação de contas. No capítulo reservado para tal, o manual se limita a informar que:

A elaboração e apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por intermédio do PDDE/Educação integral deverão seguir os procedimentos definidos na Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013 (...)

156. Com vistas aprimorar o arcabouço jurídico e facilitar seu entendimento pelos parceiros do programa, cabe recomendar ao FNDE dar transparência em seus normativos e no manual operacional do PDDE Integral da relação de documentos que devem fazer parte das prestações de contas, conforme se segue.

a) Propõe-se **recomendar** ao FNDE e ao MEC que revise os normativos e manuais que regulamentam as diversas linhas do PDDE a fim de que sejam definidas de forma exaustiva e transparente os documentos que devam constar da prestação de contas, avaliando a conveniência de incluir:

- i. o Termo de doação dos bens adquiridos e ou produzidos, no caso de Unidade Executora Própria (UEx), representativas das escolas públicas ou de polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB), conforme o art. 25, § 1º da Resolução - FNDE 10/2013;
- ii. a relação dos bens adquiridos e ou produzidos, acompanhada dos respectivos números de tombamento dos bens permanentes e responsável pela carga patrimonial, comprovando a resposta da Entidade Executora (EEx) à UEx sobre o tombamento dos bens permanentes.

Boas práticas identificadas

157. Por fim, cumpre ressaltar boas práticas incentivadas pela Secretaria de Educação do Distrito Federal, para que nas prestações de contas das UEx constem os seguintes documentos adicionais aos exigidos pela Resolução FNDE 9/2011 (TC 017.108/2015-2), que visam apresentar maior transparência na aplicação dos recursos recebidos via PDDE:

- a) quadro padronizado com a relação de documentos que devem constar da prestação de contas do PDDE, para fins de conferência da sua completude;
- b) informações sobre o valor transferido/previsto pelo PDDE e suas respectivas ações/destinações, separadas por categoria econômica de custeio e capital e sobre os dados bancários, retirados do sítio [HTTPS://WWW.FNDE.GOV.BR/PLS/SIMAD/INTERNET_FNDE.PDDEREX_1_PC](https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.pdderex_1_pc);
- c) parecer do conselho fiscal (instância do conselho escolar);
- d) ata de assembleia geral e extraordinária do conselho escolar para aprovação das prestações de contas dos recursos recebidos pelo PDDE e para apresentação do parecer do conselho fiscal;
- e) ata de constituição da UEx atualizada;
- f) termo de investidura do Conselho Escolar atualizado;
- g) ata de eleição e posse do presidente do conselho escolar.

IV.2 Suspensão e comprometimento das atividades pactuadas no âmbito do programa Mais Educação

158. A seguir são listados os principais achados resultantes da análise sobre o comprometimento e a interrupção das atividades do programa Mais Educação 2014, operacionalizado pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), com recursos transferidos pelo FNDE por meio da sistemática instituída pelo PDDE.

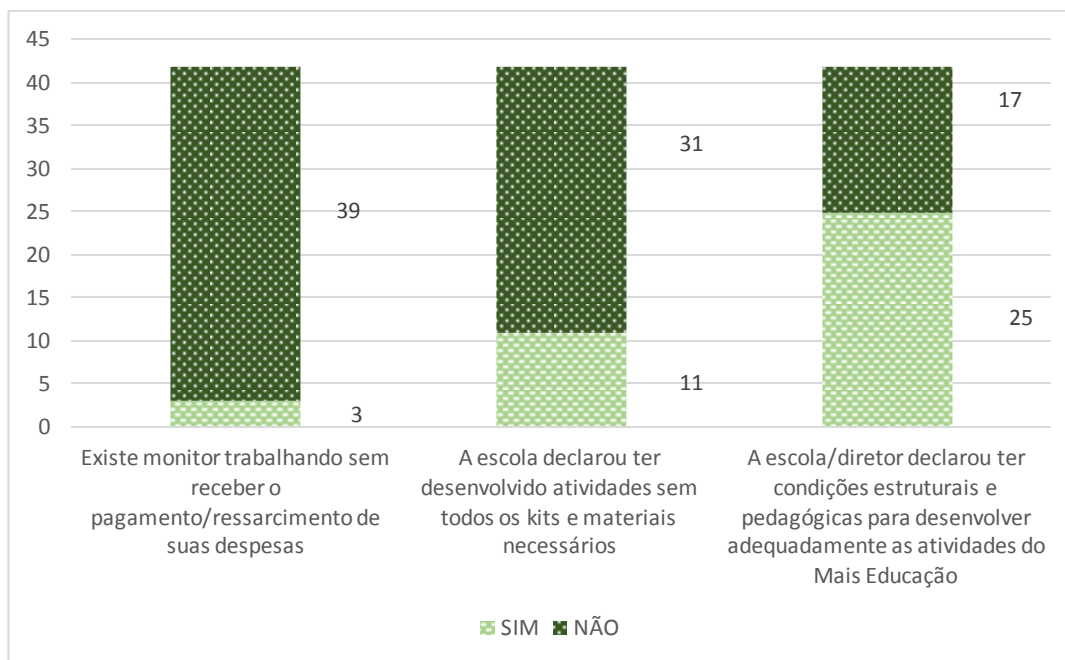
159. Os resultados foram consolidados a partir da visita e resposta de 47 escolas, sendo 42 participantes do Mais Educação.

160. De acordo com a declaração dos diretores das escolas, em vinte delas (47,6%) houve comprometimento e/ou interrupção das atividades do Mais Educação. Segundo os responsáveis, de 206 atividades pactuadas pelas escolas no Mais Educação, em 85 houve interrupção das atividades, por conta dos atrasos ocorridos no repasse dos recursos referentes ao exercício de 2014.

161. A situação das escolas é agravada pela elevada dependência em relação aos recursos federais. Do total de 47 escolas que responderam à questão, 24 (51%) declararam não receber recursos do estado/município com objetivo semelhante ao do PDDE, que visem ao fortalecimento da autonomia financeira da unidade escolar. Das 22 escolas que declararam receber recursos estaduais ou municipais, em 50% declararam que os recursos estavam com o cronograma de repasse também atrasado.

162. Conforme gráfico abaixo, de acordo com as escolas participantes do Mais Educação (42), 11 (26%) declararam que desenvolveram atividades pactuadas no âmbito do programa sem todos os materiais necessários ao seu regular desenvolvimento. Adicionalmente, dezessete diretores declararam que suas escolas não têm condições estruturais para atender/desenvolver adequadamente as atividades do Mais Educação.

Figura 15 – Gráfico – Análise dos comprometimentos do PDDE-Integral



Fonte: Entrevista com diretores das escolas visitadas

163. Cumpre ressaltar ainda que o programa Mais Educação sofreu descontinuidade no ano de 2015, haja vista que a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) não abriu novas adesões ao PDDE Integral neste exercício. Para o exercício de 2016, existe sinalização de abertura somente no segundo semestre.

164. Considerando a dependência das escolas em relação aos recursos federais repassados por meio do PDDE Integral, haja vista muitos estados e municípios não assegurarem recursos para a educação integral (item 161), pode-se dizer que a interrupção do Programa Mais Educação no exercício de 2015, a demora para novas adesões até o momento impacta sobremaneira o alcance da meta 6 e respectivas estratégias do PNE, de oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica em 2024.

165. Identificou-se que as principais causas para o desenvolvimento irregular das atividades do Mais Educação pactuadas em 2014 pelas escolas visitadas foram o atraso no repasse dos recursos (TC 023.886/2015-3 - Secex-CE, TC 023.877/2015-4 - Secex-PE e Processo 13.269/2015 - TCE-RN), aliado à falta de infraestrutura física e equipamentos (primeira questão de auditoria) e a extrema dependência em relação aos recursos federais, haja vista poucos governos locais subsidiarem as escolas com recursos técnicos e financeiros para a educação integral (item 161).

166. Apesar de o arcabouço normativos do programa fundamentar seu caráter intersetorial de inclusão social, bem como de co-responsabilidade de todos os entes federados em sua implementação e da necessidade de planejamento territorial das ações intersetoriais, de modo a promover sua articulação no âmbito local, seus normativos não preveem formalmente essas contrapartidas como condicionantes para o recebimento de assistência financeira federal.

167. Não são demandados, por exemplo, planos locais de educação integral, mapeamento e assinatura de parcerias intersetoriais e interinstitucionais, aporte suplementar de recursos financeiros, planos de capacitação de monitores e professores ou outras contrapartidas estruturantes. Sem que a responsabilidade seja efetivamente compartilhada, de forma federativa, o programa carecerá de instrumentos capazes de cumprir seus objetivos, impactando sobremaneira a continuidade da educação integral como meta de governo.

168. A título de informação, o encargo de promover a articulação, em âmbito local, entre as diversas políticas públicas que compõem o programa e outras iniciativas privadas que atendam às mesmas finalidades foi delegado aos comitês pelo Manual Operacional de Educação Integral: 'Mapear as oportunidades educativas do território, em termos de atores sociais, equipamentos públicos e políticas sociais'.

169. Em relação aos atrasos nos repasses de recursos, convém registrar que não existe, nos normativos do PDDE integral e ações agregadas, cronogramas determinados para efetivação dos pagamentos e nem os critérios de priorização do repasse dos recursos. Os repasses, até 2014, ocorriam em parcela única na medida em que as escolas, atendendo aos critérios preestabelecidos em cada ação, tinham seus planos de atendimento no PDDE Interativo aprovados e atualizavam seus cadastros no PDDE Web e junto às instituições financeiras.

170. No entanto, constatou-se que a partir do exercício de 2014 houve um descompasso na transferência dos recursos. A crise fiscal fez diminuir o montante de despesas empenhadas, liquidadas e pagas, ao passo que os restos a pagar não processados tiveram aumento substancial. Em razão disso, a Resolução FNDE 5/2014, que dispôs sobre a efetivação das transferências de recursos, destinados ao PDDE e demais ações vinculadas referentes ao exercício 2014, permitiu ao FNDE a liberação dos recursos em duas parcelas:

Art. 2º, Observando a disponibilidade orçamentária e financeira, excepcionalmente, fica o FNDE autorizado a liberar em duas parcelas os recursos referentes a 2014, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e demais ações vinculadas.

171. Além disso, o art. 7º da Resolução FNDE 14/2014, que destinou recursos financeiros para assegurar que essas realizem atividades de educação integral, dispôs que:

§ 2º Do montante, calculado na forma dos arts. 4º a 6º, a ser repassado, **a partir de 2015**, às UEx representativas de escolas que foram beneficiadas em ano(s) anterior(es) com recursos do Programa Mais Educação, será deduzido o saldo existente na conta bancária específica do programa em **31 de janeiro do ano do repasse** (grifo nosso)

172. Acontece que a sistemática de repasses em duas parcelas, aliada aos atrasos na liberação, dificulta a execução em tempo hábil dos recursos pelas escolas, que terminam o exercício com maior saldo financeiro em conta. E dessa forma, são penalizadas com deduções do repasse no exercício seguinte, não por desídia própria, mas por questões políticas externas à sua competência.

173. Esta questão foi levantada em meados de 2015 pelo relatório de auditoria piloto (TC 017.108/2015-2) como uma situação desfavorável às escolas. No entanto, em dezembro de 2015, em relação ao PDDE básico, o FNDE, atento ao prejuízo que seria causado às escolas, revogou, por meio da Resolução FNDE 16/2015, os §§ 2º e 3º do art. 17 da Resolução FNDE 10/2013, que dispunham sobre a possibilidade de dedução do repasse a ser feito no exercício subsequente, naqueles casos em que o saldo, em 31 de dezembro do ano anterior, ultrapassasse 30% do total de recursos disponíveis no exercício.

174. Adicionalmente, a Resolução FNDE 16/2015 estabeleceu um cronograma mínimo de repasse dos recursos do PDDE Básico em duas parcelas, uma a cada semestre, num intervalo mínimo de quatro meses entre elas e possibilitou a dedução somente em relação ao saldo existente no mês anterior ao repasse da segunda parcela.

Art. 2º O montante de recursos a ser transferido anualmente às escolas, calculado na forma estabelecida no art. 11 da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, será repassado em duas parcelas, sendo uma em cada semestre observando intervalo mínimo de quatro meses entre elas.

Art. 3º Os saldos de recursos financeiros, existentes em 31 de dezembro de cada exercício, na conta específica denominada PDDE Básico, poderão ser reprogramados pela EEx, UEx e EM, obedecendo às classificações de custeio e capital nas quais foram repassados, para aplicação no exercício seguinte, com estrita observância de seu emprego nos objetivos do PDDE.

§ 1º O saldo existente no último dia do mês anterior ao dos repasses será deduzido do montante a ser transferido.

175. A sistemática instituída pela Resolução FNDE 16/2015 de estabelecer um cronograma financeiro de liberação dos recursos do PDDE Básico soluciona, em princípio, o problema existente acerca da falta de informação e previsão sobre quando e se os recursos chegarão às escolas. A definição de cronograma financeiro de desembolso por parte do governo para repasse dos recursos do PDDE Básico permite às escolas planejarem o gasto e conferem maior estabilidade ao programa.

176. O mesmo não acontece com as ações agregadas do PDDE, como por exemplo o PDDE Integral, linhas do PDDE qualidade (Ensino Médio Inovador - EMI, Atleta na escola, escola sustentável e mais cultura) e PDDE estrutura (PDDE acessível, água, campo e escola). Seus normativos não estabelecem cronograma de liberação dos recursos. Somente a Resolução FNDE 18/2014, que dispõe sobre o PDDE Escola Sustentável, dispõe sobre os critérios de priorização dos repasse (art. 2º, § 2º):

§ 2º As escolas serão contempladas por ordem de adesão, mediante o preenchimento do plano de ação e da ata de reunião da comunidade escolar no módulo 'Escolas Sustentáveis' do PDDE Interativo.

177. Segundo o Ofício 4/2016/CGGE/DAGE/SEB/SEB-MEC e a Nota Técnica NT 121/2015-CGEI/DICEI/SEB/MEC encaminhados em resposta ao ofício de requisição, a segunda parcela referente a 2014 do PDDE Mais Educação foi repassada considerando o saldo bancário:

(...) optou-se pela priorização das escolas com menor saldo na conta bancária específica para o pagamento da segunda parcela. Segue em anexo Nota Técnica NT 121/2015-CGEI/DICEI/SEB/MEC enviada ao FNDE, com orientações sobre o repasse de recursos referentes à segunda parcela de 2014.

Contudo, observando a disponibilidade orçamentária e financeira do FNDE, sugere-se a priorização de pagamentos às escolas com menor saldo financeiro disponível em conta bancária. Recomenda-se o pagamento imediato das escolas com até R\$ 5.000,00 de saldo na conta corrente específica com referência em 31 de março de 2015 e a seguir pagamentos mensais escalonados priorizando as escolas de menor saldo conforme disponibilidade financeira do FNDE.

178. Em que pese a atual situação fiscal e a necessidade, por parte do FNDE, de definição de metodologia de repasse financeiro para o Mais Educação ainda durante o exercício de 2015, recomenda-se, em referência ao princípio da transparência, que os critérios de repasse das parcelas de qualquer das ações do PDDE sejam transparentes aos parceiros do programa, principalmente às escolas.

179. A definição de um cronograma anual e de critérios de repasse para solucionar problemas semelhantes aos discutidos neste tópico sobre a suspensão e interrupção de atividades do Mais Educação interessa também às ações agregadas do PDDE Qualidade e Estrutura.

180. Para as ações agregadas do PDDE Estrutura, cabe ao MEC avaliar se a sistemática de liberação em duas parcelas é prejudicial à implementação de suas ações, as quais são destinadas, sobretudo, para adequação e benfeitoria de infraestrutura física das unidades educacionais (PDDE escola acessível, água na escola, escola do campo e PDE escola). Por serem destinadas em sua maioria ao pagamento de mão de obra e compra de materiais de construção e equipamentos necessários às obras, o parcelamento pode vir a acarretar a paralisação dos serviços e impedir um adequado planejamento do gasto.

181. Apesar de as ações agregadas do PDDE Qualidade e Estrutura não terem previsão anual de repasse, caso sejam disponibilizadas às escolas em exercícios futuros, necessitam de cronograma e critérios de repasse, de forma a conferir estabilidade às ações e não submetê-las a atrasos nos repasses que prejudiquem a implementação das atividades e projetos.

182. Tendo em vista as análises realizadas, propõe-se **recomendar** ao MEC e ao FNDE que:

- a) estabeleça cronograma de repasse da(s) parcela(s) nas resoluções que venham a destinar recursos financeiros às ações do PDDE Integral e ações agregadas do PDDE Estrutura e do PDDE Qualidade, em intervalo que garanta o regular desenvolvimento dos projetos e atividades neles previstos pelo prazo definido de vigência da ação;
- b) estabeleça em normativo e divulgue os critérios de ordenamento do(s) repasse(s) financeiro(s) da(s) parcela(s) nas resoluções que destinarem recursos financeiros ao PDDE integral e ações agregadas;
- c) se abstenha de deduzir do montante de recursos destinados ao financiamento do Programa Mais Educação, das escolas que foram beneficiadas em ano(s) anterior(es) com recursos do Programa, o saldo existente na conta bancária em 31 dezembro, como estipulado no art. 7º, § 2º, da Resolução FNDE 14/2014, caso os recursos do Mais Educação continuem sendo liberados em duas parcelas e haja por parte do governo

central sinalização, no decreto de programação financeira, de contenção dos pagamentos para o final do exercício.

IV.3 Inadequação física das escolas para o desenvolvimento das atividades do Mais Educação

183. Das 47 escolas visitadas para a aplicação de todos os procedimentos relativos ao PDDE, 42 desenvolvem atividades relacionadas ao programa Mais Educação. Para estas escolas foram obtidas informações sobre o número de atividades pactuadas (206), sobre quantas delas haviam sido comprometidas ou interrompidas em função de atrasos no repasse de recursos federais (comprometimento e/ou interrupção das atividades em vinte escolas) e a opinião do diretor acerca da existência de condições estruturais e pedagógicas para desenvolvimento do programa (dezessete escolas, 40% das visitadas que desenvolvem atividades do Mais Educação, disseram que não teriam condições).

184. Além disso, os ambientes escolares disponibilizados aos alunos para o desenvolvimento das atividades do Mais Educação foram visitados pelas equipes de auditoria para avaliar suas condições estruturais. Um total de 48 ambientes nos quais são desenvolvidas atividades do Mais Educação foram avaliados como inadequados pelas equipes.

185. Adicionalmente, das 42 escolas citadas acima, participantes do Mais Educação, 34 foram avaliadas quanto a infraestrutura física de suas instalações de acordo com a metodologia e procedimentos descritos para a primeira questão de auditoria. Ou seja, 34 escolas onde foram aplicados os procedimentos sobre o PDDE Mais Educação também estavam na amostra definida para avaliação da infraestrutura escolar.

186. Com isso, para esse grupo de 34 escolas foi feita uma avaliação mais detalhada acerca das condições estruturais de vários ambientes, nos moldes definidos no tópico sobre infraestrutura deste relatório (sala de aula, cozinha, área externa, laboratório informática, biblioteca, sanitários e refeitório).

187. O cálculo ponderado de nota para fins de classificação do conceito de qualidade demonstrou que 2,94%, 47,06%, 41,18% e 8,82% dessas escolas foram classificadas em boa, aceitável, ruim e precária.

188. Conforme se observa, 50% das escolas (17 de 34 escolas) tiveram nota ponderada do conjunto dos ambientes escolares classificados em ruins ou precários. Esse cenário impacta diretamente o atendimento regular das atividades do Mais Educação.

Figura 16 – Imagens de ambientes destinados às atividades do PDDE-Integral





Goiás – CE Maria do Carmo Lima

Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

189. Os encaminhamentos de auditoria relativos à infraestrutura das escolas foram feitos nos processos específicos dos tribunais de contas dos estados e municípios, por estarem no âmbito de suas competências.

190. Entretanto, conforme os dados e as fotos exemplificativas mostradas acima, verificou-se que a infraestrutura disponível em diversas escolas visitadas não está adequada para a prática de atividades relacionadas à educação integral.

191. Ressalte-se que o item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário determinou a este tribunal a instituição de processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE), de modo a que o Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional a evolução do desenvolvimento do plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar.

192. Nesse sentido, foi proposto por esta secretaria de controle externo da educação método e procedimentos a serem empregados no acompanhamento do PNE 2014-2024 pelo Tribunal, com ênfase na metodologia de identificação de eventos de risco (TC 011.350/2015-6).

193. Logo, a meta 6 e respectivas estratégias do PNE, de oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da Educação Básica em 2024 serão acompanhadas no âmbito deste processo, não sendo oportuno propor recomendações neste momento.

Controles internos

194. Este tópico busca dar resposta à quarta questão de auditoria, avaliando em que medida os controles administrativos do MEC e do FNDE estão contribuindo para uma fiscalização adequada nos recursos públicos repassados por meio do PDDE.

195. Para tanto, foram avaliados os sistemas de informação PDDE Interativo e SiGPC. Não foram avaliados os registros do sistema PDDE Web, tendo em vista que o sistema estava em manutenção, conforme informado nas limitações da auditoria (item 60).

IV.4 Ausência de análise técnica e financeira pelo FNDE das prestações de contas do PDDE e ações agregadas inseridas no SiGPC

196. De acordo com o Ofício 56/2016-Gabin/Presidência/FNDE/MEC, encaminhado pelo FNDE em resposta a ofício de requisição deste tribunal, a autarquia declarou que:

Todas as prestações de contas que foram apresentadas ao FNDE passaram pela primeira fase de análise, ou seja, sob o aspecto do cumprimento da formalidade no SiGPC. Quanto as demais fases, técnica e financeira, encontram-se em andamento observada a capacidade operacional da Autarquia para esse fim.

197. Ainda segundo a autarquia, estão em fase de desenvolvimento os módulos de análise financeira e técnica, de notificação, contraditório e ampla defesa e o de medida de exceção para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercícios de 2011 e 2012. O desenvolvimento dessas soluções servirá de base para aplicação nos demais exercícios e também para adaptações e replicações às demais obrigações de prestar contas decorrentes do repasse de recursos para outros programas, como o PDDE.

198. A Resolução FNDE 2/2012 estabelece as orientações, critérios e procedimentos para uso obrigatório a partir de 2012 do SiGPC para o processamento *online* de todas as fases da prestação de contas dos recursos repassados a título de transferências voluntárias, obrigatórias e legais feitas pelo FNDE.

199. De acordo com o normativo, o recebimento da prestação de contas acontece com a inserção das informações e documentos probatórios suficientes para que o programa faça as análises financeiras e técnicas previstas:

Art. 2º A entrega das prestações de contas ocorrerá com a inserção, no SiGPC, das informações previstas nas respectivas resoluções que instituíram os repasses, as quais deverão ser suficientes para:

I - elaboração do relatório do cumprimento do objeto e dos benefícios alcançados, declarando a realização dos objetivos a que se propunha;

II - elaboração da relação de bens ou serviços;

III - elaboração da relação de despesas e pagamentos, com a indicação do respectivo credor;

IV - conciliação bancária;

V - outras demonstrações da execução dos recursos; e

VI - anexação, quando for o caso, de cópias de documentos digitalizados/escaneados, como por exemplo:

a) extrato bancário;

b) fotos;

c) Guia de Recolhimento da União;

d) termo de aceitação definitiva da obra;

e) despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade;

f) faturas;

g) recibos;

h) notas fiscais; ou

i) qualquer outro documento comprobatório da aplicação dos recursos.

§ 1º Antes do recebimento da prestação de contas, o sistema submeterá os dados inseridos a críticas que visem verificar:

I - o preenchimento adequado das informações; e

II - a suficiência dos mesmos para a elaboração das demonstrações previstas nas resoluções específicas.

§ 2º Uma vez inseridos os dados, o SiGPC reproduzirá os demonstrativos necessários à confecção das prestações de contas e validará as informações nos termos do parágrafo anterior.

§ 3º Após a conclusão dos critérios de validação, o responsável titular deverá executar a funcionalidade de enviar a prestação de contas.

200. O art. 20 da Resolução FNDE 10/2013 estabelece as hipóteses de suspensão do repasse dos recursos:

I - omissão na prestação de contas;

II - irregularidade na prestação de contas; e

III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

201. E com base nos arts. 2º, § 4º, e 4º da Resolução FNDE 15/2014, o SiGPC deve emitir automaticamente os seguintes pareceres referentes às prestações de contas inseridas no sistema: aprovada, aprovada com ressalva, não aprovada e não apresentada. Expirado o prazo para envio, ao FNDE, dos dados financeiros relativos à execução dos recursos, as UEx, cujas prestações de contas estejam enquadradas nas situações 'não aprovada' ou 'não apresentada', e as EEx e EM, que não tenham enviado suas correspondentes prestações de contas, ou tenham suas contas reprovadas, sujeitar-se-ão a suspensão de futuros repasses.
202. Em que pese os normativos preverem o recebimento das prestações de contas com o registro de informações e documentos capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos, atualmente o sistema ainda não está preparado para atender ao estabelecido em normativo.
203. Conforme declarado pelo FNDE (peça 7, p.9), todas as prestações de contas que foram apresentadas ao FNDE teriam passado pela primeira fase de análise, ou seja, teriam atendido o aspecto do cumprimento da formalidade no SiGPC. No entanto, não é esta a situação verificada pela equipe de auditoria.
204. Os registros do PDDE e ações agregadas inseridos no módulo PC Online do SiGPC, cuja obrigação de prestar contas se encontra como 'adimplente' e na situação de 'aguardando análise financeira', os quais foram enviados ao FNDE, não contêm inseridos os recibos, notas fiscais, faturas, relação de bens adquiridos ou outros documentos probatórios da aplicação dos recursos.
205. As abas do módulo PC *Online* denominadas 'planejamento da transferência', 'recursos financeiros', 'autorização de despesas', 'recebimento de produtos ou serviços', 'pagamentos', 'execução financeira e execução física', 'extrato bancário', 'restituição' e 'reprogramação de recursos e resumo da execução' não estão sendo preenchidos pelas EEx com os dados individualizados das prestações de contas das UEx.
206. Conforme declarado pelo FNDE, o sistema está sendo programado inicialmente para recebimento das prestações de contas do PNAE. Conforme os módulos forem implementados para este programa, serão feitas adaptações para os demais. No entanto, os procedimentos de aquisição e contratação de serviços e os documentos exigidos pelas legislações que regulamentam os programas são diferentes entre si.
207. A falta de documentos e informações no SiGPC para o PDDE está relacionada ao fato de que o sistema ainda não está adaptado ao recebimento dos documentos exigidos pela legislação do referido programa.
208. Assim, a obrigação de prestar contas está sendo cumprida apenas com a inserção declaratória dos valores totais reprogramados do exercício anterior, rendimentos de aplicação financeira e despesas realizadas na aba 'Demonstrativo consolidado'. Apesar de o sistema listar as escolas da respectiva rede de ensino, com link para os demonstrativos consolidados de cada uma delas, estes não estão disponíveis para acesso, simplesmente por não terem sido inseridos os registros e documentos probatórios que deram ensejo à emissão automática de parecer pelo sistema.
209. Não está sendo solicitada pelo sistema a inserção de informações suficientes que demonstrem a relação de bens e serviços contratados, a relação de despesas e pagamentos, bem como os documentos que dão suporte probatório às declarações, conforme estipulado pelo art.2º da Resolução FNDE 2/2012.
210. Estas inconsistências foram verificadas pela equipe de auditoria nos registros das secretarias estaduais e municipais de educação, exceto aquelas que centralizam a execução dos recursos e estão submetidas a procedimentos licitatórios da Lei 8.666/1993 (art. 16, II, da Resolução FNDE 10/2013).
211. Conclui-se que a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos pelo PDDE e ações agregadas está sendo concretizada apenas pela inserção de informações declaratórias pelos estados e municípios, as quais não são confirmadas pela inserção de documentos probatórios e não estão passando por análise técnica e financeira.
212. Considerando que no âmbito do processo de prestação de contas do exercício de 2013 do FNDE (TC 023.014/2014-8) foi exarado o Acórdão 7.790/2015-TCU- Primeira Câmara, data da sessão 1/12/2015, que, entre outras medidas, determinou ao FNDE e ao Ministério do Planejamento providências a fim de solucionar a sistemática de prestação de contas por meio do SiGPC, além de ter sido determinado à SecexEducação instauração de processo de acompanhamento do desenvolvimento do SiGPC, propõe-se

juntar cópia da deliberação a ser anexada ao processo de acompanhamento do desenvolvimento do SiGPC (TC 000.146/2016-1).

IV.5 Inexistência de controles no sistema PDDE Interativo para monitoramento das atividades das ações do PDDE

213. O sistema PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar disponível para todas as escolas públicas do país. Seu objetivo principal é auxiliar a comunidade escolar a produzir um diagnóstico de sua realidade e a definir ações para aprimorar sua gestão e seu processo de ensino e aprendizagem.

214. Fomenta a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a destinação dos recursos PDDE, condicionando o recebimento desses recursos à elaboração da metodologia de planejamento participativo do PDDE Interativo. Tal planejamento é feito a partir do preenchimento de diagnóstico, dividido em seis dimensões (indicadores e taxas, distorção e aproveitamento, ensino e aprendizagem, gestão, comunidade escolar e infraestrutura) e de elaboração do plano de atendimento da escola.

215. Na aba 'Plano Geral' do sistema, a equipe escolar encontra os planos de todos os programas que fazem parte do PDDE Interativo, e dos quais a escola pode participar.

216. Nas abas destinadas aos registros do PDDE Integral, por exemplo, somente são informados o cadastro do coordenador do programa Mais Educação, os macrocampos e as atividades que serão desenvolvidas pela escola, o número de alunos matriculados, por série e por atividade, e o registro de fotos dos ambientes do Mais Educação (de preenchimento facultativo).

217. Tais registros do PDDE Interativo apenas direcionam as ações da escola. Não existem informações que possibilitem ao FNDE o acompanhamento das atividades e o conhecimento acerca dos resultados alcançados pelas escolas em relação ao diagnosticado e o planejado.

218. Atualmente o FNDE se baseia no saldo bancário das escolas para acompanhamento do desenvolvimento das atividades e necessidade de repasses de recursos. Não ficam registradas nos sistemas informações essenciais à governança do programa Mais Educação, atendido pelo PDDE Integral, como por exemplo, datas de início e término das atividades, número de alunos efetivamente atendidos e concluintes das atividades, carga horária e relatórios de atividades.

219. Segundo resposta encaminhada pelo MEC, o programa PDDE sofrerá modificações para os próximos exercícios que, entre outras, visarão o aprimoramento da fiscalização e acompanhamento das atividades pactuadas (Ofício 4/2016/CGGE/DAGE/SEB/SEB-MEC, peça 8, p.5):

No desenho proposto para 2016, além do apoio às atividades de tempo integral por meio do PDDE Integral, para o conjunto de escolas consideradas prioritárias haverá uma ação de formação para professores de 4º ao 9º ano, com foco em letramento e alfabetização numérica, incluindo o pagamento de bolsas para os cursistas de acordo com o definido em legislação específica. Os professores cursistas participarão do desenvolvimento da atividade de acompanhamento pedagógico e serão solicitados a prestar informações mais detalhadas sobre a execução do programa, por meio de sistema específico de acompanhamento da formação. Tais informações permitirão um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades de tempo integral nesse conjunto de escolas e podem se tornar condicionantes do pagamento da bolsa.

Além disso, está previsto o aprimoramento do monitoramento das atividades de educação em tempo integral para todas as escolas participantes do Mais Educação, por meio do PDDE Interativo. Ao final do período de implementação do plano de atendimento, as escolas deverão informar quantos estudantes foram atendidos, a carga horária das atividades, o período de realização das atividades, entre outras informações. Pretende-se condicionar a adesão da escola nos próximos ciclos ao preenchimento de tais informações.

220. Conforme exposto, o FNDE carece de sistema informatizado que possibilite o monitoramento das atividades pactuadas pelo PDDE e suas ações agregadas e que subsidie a autarquia de informações essenciais à fiscalização dos recursos, conhecimento dos entraves do programa e ao aprimoramento do programa.

221. Nesse sentido, propõe-se **recomendar** ao MEC que aprimore o sistema PDDE Interativo ou implemente sistema específico que permita um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades pactuadas pelas ações do PDDE Integral e ações agregadas.

IV.6 Falta de publicação em formato aberto dos dados sobre processo de adesão e habilitação, repasses financeiros, execução financeira e prestação de contas do PDDE e ações agregadas

222. De acordo com a Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil, elaborada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP), dados abertos envolvem ‘a publicação e disseminação de dados e informações públicas na Web, seguindo alguns critérios que possibilitam sua reutilização e o desenvolvimento de aplicativos por toda a sociedade’.

223. Foi com esse propósito que em novembro de 2011 foi sancionada a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), com o objetivo de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas.

224. É nesse contexto que a SLTI/MP vem desenvolvendo a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda). A Inda é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos. O principal projeto da Inda é o Portal Brasileiro de Dados Abertos - dados.gov.br, que tem o objetivo de ser o ponto central para a publicação, a busca e o acesso de dados públicos no Brasil.

225. Dessa forma, cabe às organizações públicas preparar seus dados de interesse público, publicá-los na internet e catalogá-los no portal brasileiro de dados abertos.

226. De acordo com pesquisa realizada na página do PDDE (site do FNDE), especificamente no link ‘consultas’ (<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-consultas>), restou demonstrado que os dados do PDDE não estão publicados em formato de dados abertos e em alguns casos as informações estão desatualizadas:

- a) o processo de adesão e habilitação, realizado pelo sistema PDDE Interativo - <https://www.fnde.gov.br/sispcoweb/consultahabilitacaopdde.jsp> (Obs: página com erro) (peça 18, p.70);
- b) os dados sobre os repasses financeiros realizado pelo FNDE, com datas, ordem bancária, valores de custeio, de capital, programa, banco, agência e conta bancária - https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc (peça 18, p.71-85);
- c) os dados sobre a relação de unidades executoras (Rex) com identificação da unidade escolar, cnpj, uf, valores repassados, número de escolas e de alunos atendidos e resumo dos pagamentos - https://www.fnde.gov.br/pls/internet_pdde/internet_fnde.pdderex_1_pc (peça 18, p.86);
- d) os dados sobre a situação das UEx e das EEx quanto a obrigação de prestar contas - <https://www.fnde.gov.br/sispcoweb/> (peça 18, p.87);

227. Nesse contexto, verifica-se que há grande volume de dados públicos de interesse coletivo ou geral referentes ao PDDE e ações agregadas passíveis de serem abertos.

228. O art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) estabelece que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

(...)

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;

229. Consta indicação neste sentido na própria legislação do PDDE (art. 10 da Resolução FNDE 9/2011): ‘Art. 10 O FNDE divulgará a transferência dos recursos financeiros a expensas do PDDE na Internet’.

230. Nesse contexto, as informações de interesse coletivo ou geral devem ser obrigatoriamente divulgadas em formato aberto, estruturadas e legíveis por máquina, acompanhados de metadados, serem autênticos, íntegros e atualizados, conforme incisos transcritos anteriormente.

231. Além de não estarem em formato de dados abertos, o sítio sobre adesões e habilitações estava inoperante em 4/3/2016 e o de consulta às prestações de contas estava desatualizado nessa mesma ocasião, tendo em vista que demonstrava apenas as situações das prestações de contas até o exercício de 2010 (peça 18, p.70 e p.87).

232. Cumpre ressaltar que está em fase piloto projeto do FNDE para implementação do cartão PDDE, por meio do qual será feita toda a execução financeira dos recursos. Essa iniciativa é primordial e necessária à transparência e publicização dos gastos realizados pelas entidades executoras do PDDE. Considerando que a implementação do cartão PDDE facilitará a abertura dos dados ao público, entendemos prioritária a implementação deste recurso, que desde o exercício de 2013 já está previsto em normativo do PDDE (art. 14 da Resolução FNDE 10/2013).

233. Auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) e julgada recentemente por este Tribunal teve o objetivo de avaliar a efetividade das iniciativas conduzidas pelo MEC, pelo FNDE e pelo Inep com objetivo de promover a abertura dos seus dados governamentais (TC 008.801/2015-0, Acórdão 3.022-48/2015 – TCU - Plenário).

234. Foi verificado que apenas informações relacionadas ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) estão publicadas na forma de dados abertos. Outras informações de interesse coletivo na área de educação, no entanto, não atendem a esse formato, a exemplo do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

235. O acórdão determinou ao FNDE, ao MEC e ao Inep que, no prazo de 180 dias, com base nas orientações do Manual para a elaboração de Plano de Dados Abertos do MPOG, elaborassem e iniciassem a execução de seus planos de dados abertos. Além disso, determinou ao FNDE que:

- 9.3. determinar ao FNDE e ao Inep que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após o término da elaboração dos respectivos planos de dados abertos, em atenção ao art. 8º, § 3º, incisos II e III, da Lei 12.527/2011, divulguem em formato aberto os dados que já estão publicados nos respectivos portais das entidades na Internet em formatos proprietários e não legíveis por máquina, tais como XLS, XLSX e PDF;

236. Dessa forma, em complemento ao acórdão citado, propõe-se **determinar** ao FNDE que inclua, no plano de dados abertos a que se refere o Acórdão 3.022/2015-TCU-Plenário, a divulgação dos dados relacionados ao PDDE, incluindo, obrigatoriamente, dados cadastrais das UEx e EEx e seus dirigentes, os repasses financeiros realizados e a situação das UEx e das EEx quanto à obrigação de prestarem contas.

Aspecto orçamentário

237. Este tópico busca dar resposta à quinta questão de auditoria, avaliando em que medida os recursos orçamentários disponíveis (empenhados) para o PDDE foram disponibilizados financeiramente (repassados) às escolas beneficiárias.

IV.7 Atraso na liberação dos recursos do PDDE e ações agregadas

238. O Programa Dinheiro Direto na Escola faz parte do Programa 2030 – Educação Básica, é conduzido pelo FNDE em parceria com o MEC e é identificado pela Ação 0515 – Dinheiro Direto na Escola.

239. Ao analisar a execução orçamentária do PDDE e ações agregadas entre os exercícios de 2012 a 2016 (tabela e gráfico abaixo), observamos que a partir do exercício de 2014 houve um descompasso na transferência dos recursos. A restrição financeira e orçamentária experimentada pelo governo em 2014 fez diminuir o montante de despesas empenhadas, liquidadas e pagas, ao passo que os restos a pagar não processados tiveram aumento substancial.

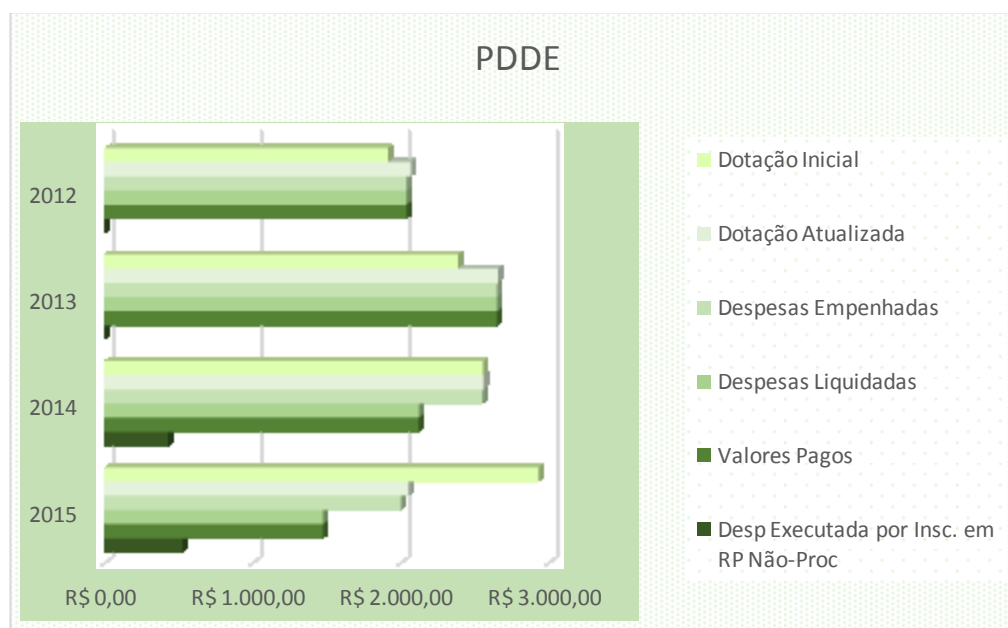
240. Segue abaixo a execução orçamentária das despesas do PDDE demonstrados em tabela e gráfico:

Tabela 11 – Execução orçamentária PDDE

Valores em milhões (R\$)						
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Valores pagos	Desp Executada por Insc. em RP Não-Processados
2012	2.013,00	2.069,40	2.038,14	2.037,64	2.037,38	0,5
2013	2.387,83	2.657,66	2.652,02	2.651,81	2.651,80	0,21
2014	2.556,88	2.559,78	2.550,78	2.122,26	2.119,33	428,52
2015	2.930,00	2.051,00	2.000,18	1.476,19	1.476,19	523,98

Fonte: Siafi Gerencial e Siga Brasil - Dados extraídos em 19/1/2016

Figura 17 – Execução orçamentária PDDE

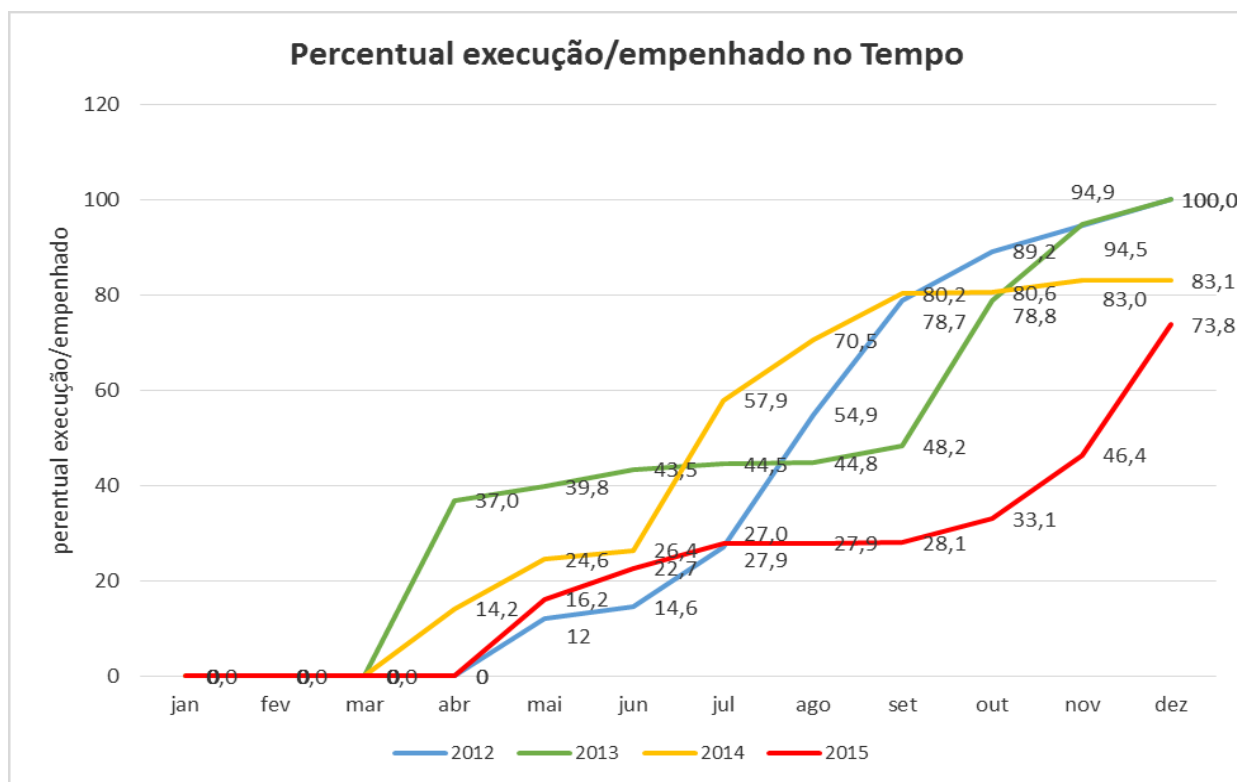


Fonte: Siafi gerencial e Siga Brasil (Senado Federal) - Dados extraídos em 19/1/2016

241. Observa-se que apesar da dotação inicial em 2014 e 2015 ser maior que nos anos anteriores, a dotação atualizada e o volume de recursos empenhados, liquidados e pagos, estão aquém dos realizados em anos anteriores. Por outro lado, o montante inscrito em restos a pagar é consideravelmente superior.

242. As diferenças da execução orçamentária/financeira do PDDE nos exercícios de 2014 e 2015 em relação aos anos anteriores são melhor observadas quando analisamos o percentual de pagamentos no tempo em relação ao total empenhado em cada exercício:

Figura 18 – Acompanhamento do percentual de execução/empenho do PDDE no tempo



Fonte: Siafi Gerencial e Siga Brasil - Dados extraídos em 19/1/2016

243. Observa-se que em 2014 e 2015, foram pagos somente 83% e 73% em relação ao empenhado do exercício, respectivamente. Frise-se que em 2015, do total de R\$ 1.476,19 milhões pagos, apenas R\$ 813,83 milhões (55%) se referiram a despesas do exercício, em sua totalidade destinados ao pagamento da linha PDDE Básico 2015. O restante, R\$ 662,36 milhões (49%), foram relativos ao pagamento de despesas empenhadas no exercício, mas referentes a restos a pagar de ações agregadas do PDDE pactuadas em 2014, assim como a segunda parcela do PDDE Básico referente a 2014.

244. E conforme se observa da inclinação da linha vermelha, a maioria dos recursos pagos em 2015 só foram disponibilizados ao final do exercício. Isso ocorreu em função de os recursos do PDDE básico de 2015 terem sido liberados somente ao final do exercício, nos meses de novembro e dezembro, prejudicando o planejamento das escolas. Daí surge a necessidade do estabelecimento de cronograma de repasses, como proposto neste relatório, que, ao mesmo tempo, atenda à disponibilidade financeira do governo, mas não impacte o planejamento e as atividades das escolas, como foi constatado não somente em relação aos recursos do PDDE Básico, mas também em relação às demais ações.

245. Os recursos anuais do PDDE Básico, por exemplo, eram pagos periodicamente, em sua maioria, entre os meses de abril e junho, nos exercícios de 2012 e 2013. No exercício de 2014, os pagamentos do PDDE Básico foram liberados em duas parcelas, sendo a maioria referente à primeira parcela liberada entre abril e junho/2014 e o restante somente em fevereiro de 2015, oito meses depois. Conforme mencionado, os recursos de 2015 foram liberados somente em novembro e dezembro/2015.

246. Em 2015 não houve novas adesões às ações agregadas do PDDE (Estrutura, Qualidade e Mais Educação), de forma que neste exercício de 2016 ainda estão sendo pagas as ações agregadas do PDDE pactuadas em 2014. Em janeiro e fevereiro de 2016 foram pagos R\$ 15.703.000,00 (Escola Sustentável), R\$ 495.520,69 (EMI), R\$ 188.111.672,82 (Mais Educação), R\$ 7.383.300,00 (Acessibilidade), R\$

2.039.000,00 (Água na Escola), R\$ 12.507.400,00 (Escola do Campo), R\$ 38.728.500,00 (Mais Cultura), R\$ 35.010.750,00 (PDE escola) e R\$ 8.544.340,00 (Educação Especial), num total de R\$ 308.523.483,51.

247. Assim, de acordo com os dados acima, fica demonstrado o atraso no repasse da segunda parcela de diversas ações agregadas do PDDE, algumas com intervalos maiores que o prazo de vigência da ação.

248. Fica, assim, reforçada a importância da recomendação ao FNDE proposta no item 182, quanto à necessidade do estabelecimento de cronograma mínimo para repasse da(s) parcela(s) nas resoluções que destinarem recursos financeiros ao PDDE Integral e às ações agregadas do PDDE, em intervalo que garanta o regular desenvolvimento dos projetos e atividades neles previstos pelo prazo definido de vigência da ação, a fim de não impactar negativamente as atividades e o planejamento das escolas.

V. PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

249. Neste tópico serão consolidados os dados coletados pelas equipes de auditoria com vistas a responder questões três e quatro:

Questão 3 - As quadras esportivas construídas com recursos do PAR, dadas como concluídas no Simec, foram entregues em sua integralidade, encontram-se atualmente em bom estado de conservação e sua prestação de contas observou a legislação vigente?

Questão 4 - Em que medida os controles administrativos do MEC e do FNDE estão contribuindo para uma fiscalização adequada nos recursos públicos transferidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (construção de quadras escolares)?

250. Os empreendimentos de construção de quadras de esporte são realizados pelos estados e municípios, por meio de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) do MEC. Essa ação era identificada até 2015 pelo código 12KV, denominada Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares (Programa 2030 – Educação Básica. A lei orçamentária de 2016 (Lei 13.255/2016) não prevê orçamento para a citada ação. No entanto, o FNDE esclareceu que: ‘(...) das 10.188 quadras e coberturas pactuadas, apenas 1.400 obras não foram totalmente empenhadas. Caso a execução dessas ações avance o suficiente para necessitarem de complemento (...), receberão tal aporte com o orçamento disponibilizado para a ação 20RP.’

251. Os instrumentos de coleta de dados e os procedimentos utilizados para esta questão se focaram em analisar os critérios definidos nos seguintes normativos:

- a. Lei 11.578/2007 - Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;
- b. Lei 12.695/2012 - Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas;
- c. Resolução CD/FNDE 13/2012 - Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2;
- d. Resolução CD/FNDE 14/2012 - Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).
- e. Resolução CD/FNDE 24/2012 - Estabelece os critérios para apoiar financeiramente, em caráter suplementar e voluntário, as redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas - PAR, quanto à dimensão de Infraestrutura Física.
- f. Resolução CD/FNDE 34/2012 - Altera o art. 9º da Resolução CD/FNDE 24/2012.
- g. Resolução CD/FNDE 7/2015 - Altera o art. 9º da Resolução CD/FNDE 24, de 2 de julho de 2012, o art. 10 da Resolução CD/FNDE 13, de 8 de junho de 2012 e o art. 10 da Resolução CD/FNDE 25, de 14 de junho de 2013, que tratam, respectivamente, de transferências de recursos para execução de obras no âmbito do PAR e PAC 2.

252. Os principais achados relacionados aos controles administrativos do FNDE, no que tange à construção de quadras esportivas escolares com recursos do PAC 2, se referem ao adiantamento da quase totalidade dos recursos pactuados aos estados/municípios sem que as obras fossem iniciadas, à insuficiência de críticas no sistema Obras 2.0 que permitam o adequado acompanhamento da execução das obras e à inoperância do sistema SiGPC para recebimento das prestações de contas das quadras de esporte construídas com recursos do PAC 2.

V.1 Adiantamento de quase a integralidade dos recursos antes do início efetivo das obras do PAC 2, no período de 2011 a 2015, para construção de quadras de esporte

253. A sistemática estabelecida pela Resolução FNDE 24/2012, que vigorou até o mês julho de 2015, empregava o seguinte método para liberação de recursos: I. até 40% após a aceitação do termo de compromisso; II. até 30% após o registro da ordem de serviço no Simec; III. até 25% quando comprovado o atingimento mínimo de 30% de execução física; IV. até 25% quando o ente comprovar o atingimento mínimo de 60% de execução.

254. Assim, o ente federativo recebia quase a integralidade (70%) dos recursos sem que a obra tivesse ao menos sido iniciada, apenas registrando a ordem de serviço no sistema. Além disso, com comprovação de 60% da etapa física de execução era possível o recebimento da integralidade dos recursos pactuados.

255. Com a justificativa de ‘conceder capilaridade ao pagamento de valores dos municípios para as empresas, a fim de evitar problemas de cunho operacional’ (peça 7, p.23), o que se constatou na realidade foi que ‘diversas obras possuíam desequilíbrio físico financeiro, haja vista destinação dos recursos federais para fins outros, que não na aplicação no objeto pactuado ou, ainda, o pagamento – pelos municípios – por serviços ainda não realizados’ (peça 7, p.23).

256. Cientes das distorções ocorridas, ao final do exercício de 2015, por meio da Resolução FNDE 7/2015, o FNDE revogou a sistemática anterior e passou a adotar nova forma de liberação de recursos, sendo a primeira parcela de até 15% após a inserção da ordem de serviço no Simec e as demais parcelas após a aferição da evolução física da obra, comprovada mediante relatório de vistoria inserido no Simec e aprovado por equipe do FNDE.

257. Conforme relatado pelo FNDE, houve inúmeros casos de Secretarias Estaduais/Municipais que não concluíram (obras paralisadas ou abandonadas) as obras pactuadas, embora já tivessem recebido e gastado grande parte dos recursos repassados (peça 7, p.23-24).

258. Paralelamente, até agosto de 2013 o módulo de monitoramento de obras do Simec não obrigava os fiscais/gestores estaduais/municipais a registrarem os documentos acerca da licitação, contratação e execução físico financeira da obra, o que resultou em diversos registros incompletos no Simec, mesmo para obras já concluídas (peça 7, p.19). Para esses registros, que são a maioria, não houve fiscalização adequada e concomitante à execução das obras por parte do FNDE.

259. Conforme declarado pelo FNDE: ‘esclarece-se que as obras concluídas ou cujo recurso já havia sido repassado em sua totalidade até agosto de 2013 não sofreram impacto das melhorias implantadas no Simec em relação à incompletude de documentos e informações’.

260. Após a implantação do módulo Obras 2.0, em setembro de 2013, o monitoramento das obras foi aprimorado com a criação de novas funcionalidades no sistema e críticas até então inexistentes. No entanto, somente ao final de 2015 que foram implementadas críticas automatizadas acerca da obrigatoriedade de *upload* dos documentos exigidos pelo sistema.

261. Atualmente, diante da nova regulamentação acerca da liberação dos repasses e em razão da incompletude de diversos registros no Simec, foram implementadas as abas ‘solicitação de desembolso’ e ‘cumprimento do objeto’. Por meio da primeira o gestor solicita novo aporte de recursos, que ficam condicionados à correção dos registros e comprovação da execução física pleiteada. A segunda aba, somente disponibilizada para obras concluídas e inacabadas, trata de analisar tecnicamente a execução da obra, solicitando, por exemplo, os documentos faltantes, dados sobre inauguração e funcionamento da obra.

262. De acordo com o sistema Obras 2.0, em consulta realizada em 25/1/2016, foram feitas 2.124 solicitações de desembolso. Dessas, 1.190 foram deferidas, 836 foram indeferidas (por pendências diversas),

52 estão na situação ‘aguardando correção’ e 46 aguardando análise do FNDE. Considerando todas as solicitações, o prazo médio de resposta foi de 11,6 dias.

263. Esses dados retratam a situação do sistema Simec. Do total de solicitações de desembolso, 41% não estão em condições de serem atendidas por conta de pendências das mais variadas naturezas. No entanto, entende-se que o FNDE está dando vazão às solicitações e o prazo de resposta está adequado.

264. Considerando que foi recém instituída nova sistemática de repasse pela Resolução FNDE 7/2015, condicionando o repasse à completude dos registros e comprovação da execução física e que houve aprimoramento do sistema Obras 2.0 com vistas a regularizar a situação de registros incompletos, entende-se inoportuno propor recomendações adicionais no presente momento.

V.2 Insuficiência de críticas no sistema Obras 2.0 que permitam o adequado acompanhamento da execução das obras

265. Em 2013, o FNDE contratou três empresas para supervisionar *in loco* as obras financiadas pela autarquia. No contrato foram previstas 8.247 supervisões no período de um ano, sendo sua vigência prorrogável por mais quatro anos, com emissão de relatório de supervisão e laudo técnico de supervisão da obra.

266. De acordo com os dados extraídos do sistema Obras 2.0, em relação às obras de construção e cobertura de quadras de esporte, foi constatado que:

- a) Existem 1.228 obras na situação de concluída, em execução, paralisada e inacabada sem registro de visitas pelas empresas contratadas pelo FNDE;
- b) Existem 586 obras concluídas sem registro de visitas pelas empresas contratadas pelo FNDE;
- c) Existem 1.037 obras concluídas cujas visitas das empresas contratadas pelo FNDE foram anteriores à última realizada pela instituição (fiscal da obra) que tornou a situação da obra concluída;
- d) Existem 623 obras em execução sem registro de visitas pelas empresas contratadas pelo FNDE.

267. A existência de supervisão pelas empresas contratadas pelo FNDE em cada obra e em número suficiente é imprescindível ao adequado monitoramento da execução das obras. Além disso, cabe ao FNDE aprimorar os controles e implementar novas críticas automatizadas no sistema Obras 2.0 para direcionar as supervisões das empresas contratadas. O conjunto dessas medidas são essenciais para averiguar/solucionar, por exemplo, as seguintes distorções encontradas nos registros do sistema (dados referentes a construção e cobertura de quadras):

- a) Existência de 270 obras ditas ‘em execução’, mas que, pelo prazo decorrido da última vistoria da instituição (maior ou igual a 120 dias, que é o dobro do prazo recomendado) e por conta de o estado/município ter saldo financeiro menor que R\$ 20.000,00 por obra em conta bancária (saldo bancário dividido pelo nº de obras do processo), pode estar na situação de ‘paralisada’ na realidade (peça 18, p.97-105);
- b) Existência de 61 obras registradas como ‘concluídas’ no sistema, cuja execução declarada pela instituição é 99,99% ou 100%, mas que a visita realizada pela empresa contratada pelo FNDE, em data posterior à data da declaração da instituição/fiscal obra, registrou percentual abaixo de 98%, indicando que a obra não havia sido concluída integralmente (peça 18, p.106-107);
- c) Existência de 37 obras declaradas concluídas, mas que fiscalização em data posterior da empresa registrou percentual abaixo de 95% (peça 18, p.108-109);
- d) Existência de 33 obras em execução, com 100% dos recursos repassados, com mais de 120 dias (dobro do exigido) da última atualização/vistoria registrada no sistema e cujo percentual de execução está abaixo de 99%. Denotam ou obras já concluídas sem atualização no sistema ou obras paralisadas (peça 18, p.110-111);
- e) Existência de treze obras cuja visita da empresa FNDE foi realizada em data muito próxima (em torno de dez dias) da realizada pela instituição (fiscal de obra) e a diferença entre a ‘% executada’ declarada pelos dois está acima de 15% (peça 18, p.112);

f) Existência de três obras ditas ‘em execução’, com ‘% executada instituição’ acima de 99%, com a última atualização do sistema superior a sessenta dias (intervalo estipulado para atualização do sistema), denotando possível conclusão da obra (peça 18, p.113).

268. A quantidade de inconsistências descritas acima justifica a proposta de **recomendar** ao FNDE que implemente críticas automatizadas no sistema Obras 2.0 para evidenciar e evitar que obras permaneçam com a situação registradas no sistema diferente da que realmente se encontra, principalmente as obras na situação ‘em execução’, mas que estão de fato ‘paralisadas’.

269. Em relação às supervisões a serem realizadas pelas empresas contratadas, o FNDE declarou que:

(...) encontra-se em fase de elaboração Termo de Referência para a contratação de novas empresas de engenharia para a realização de supervisão *in loco*. Por meio dessa nova contratação, o escopo de atuação das empresas de supervisão será ampliado com base no Acórdão 2.580/2014-TCU-Plenário, passando a constar no rol de atribuições o fornecimento de orientações técnicas pelos engenheiros responsáveis no momento da supervisão *in loco* em relação às irregularidades detectadas nas obras.

Conforme previsto no Plano de Monitoramento da CGIMP de 2015, objetivamos – para o exercício de 2016 (contratação de novas empresas) – que sejam realizadas quatro visitas *in loco* durante a execução da obra: 1ª visita entre 7% e 15%; 2ª visita entre 30% e 40%; 3ª visita entre 50% e 60%; e visita final entre 90% e 100%

270. Nesse sentido, verifica-se que o FNDE já está tomando providências para aperfeiçoar a atuação das empresas de supervisão das obras, o que dispensa recomendações adicionais no presente momento.

V.3 Inoperância do sistema SiGPC para recebimento das prestações de contas das quadras de esporte construídas com recursos do PAC 2

271. Por meio de reuniões técnicas com responsáveis do MEC e FNDE, a equipe buscou informações e documentos a fim de verificar a tempestividade, eficiência e adequabilidade dos controles administrativos do MEC e do FNDE em relação aos recursos públicos transferidos por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), para a construção de quadras escolares.

272. Em resposta ao ofício de requisição, o FNDE apresentou banco de dados do sistema SiGPC, que, em relação aos recursos repassados pelo PAC 2 (Quadras), comprova que o módulo de Prestação de Contas desses recursos ainda não foi implementado.

273. Segundo análise das informações do banco de dados fornecido, tem-se o seguinte cenário dos termos de compromissos de repasses de recursos públicos para o PAR (construção de quadras de esportes):

Tabela 12 – Análise – Termos de Compromissos Assinados (PAR) x Recursos Transferidos

Período	Termos	Programa	Recursos Transferidos	%	Prestação de Contas
2011	561	PAC 2 – Quadras	R\$ 1.577.924.914,98	32,01%	Não liberada
2012	570	PAC 2 – Quadras	R\$ 1.139.865.319,38	23,13%	Não liberada
2013	2327	PAC 2 – Quadras	R\$ 1.417.688.603,72	28,76%	Não liberada
2014	2072	PAC 2 – Quadras	R\$ 676.251.088,52	13,72%	Não liberada
2015	35	PAC 2 – Quadras	R\$ 117.002.232,84	2,37%	Não liberada
Totais	5565		R\$ 4.928.732.159,44	100%	-

Fonte: Base de dados SiGPC – 11/2/2016

274. Cabe ressaltar que, atualmente, a prestação de contas dos termos de compromisso assinados, cujo objeto prevê a construção de diversas obras, é apresentada somente após a conclusão de todas as edificações, pois, segundo o FNDE, o escopo do instrumento é o conjunto de obras.

275. No entanto, esse procedimento vem acarretando dificuldades operacionais e de controle da execução físico-financeira das obras. A conta bancária aberta para recebimento dos repasses pelos estados/municípios é utilizada para transferência dos recursos de todas as obras objeto do termo de compromisso, o que dificulta o acompanhamento do gasto em relação ao andamento de uma obra específica.

276. Ao considerarmos a existência de obras paralisadas ou inacabadas em meio às obras do termo de compromisso, o procedimento fica ainda mais prejudicado.

277. Outra inconformidade decorrente do procedimento atualmente vigente foi noticiada pela Secex regional do TCU no Ceará (TC 023.886/2015-3). A Secex informou que a quadra de esporte visitada, apesar de estar concluída desde o dia 9/5/2015, ainda não havia sido liberada para uso da escola. Com relação à situação, o Fiscal do Departamento de Arquitetura e Engenharia da prefeitura esclareceu que não haviam emitido o termo de recebimento da obra porque o contrato envolvia a construção de três quadras e que o recebimento ocorreria em conjunto com as demais quadras.

278. Ratificando o esclarecimento, a diretora da escola forneceu documento, com data de 13/8/2015, em que a secretaria da educação esclareceu que a quadra só poderia ser utilizada quando o equipamento fosse formalmente entregue à Seduc.

279. Considerando que, conforme o FNDE (peça 7, p.25), para o novo ciclo do PAR 2016-2019, será pactuada apenas uma obra por termo de compromisso, de forma a facilitar o acompanhamento pelo FNDE e controle interno e externo pelos órgãos responsáveis, considera-se desnecessário propor recomendações nesse sentido.

280. No entanto, propõe-se **recomendar** ao FNDE que oriente as secretarias de educação estaduais e municipais a lavrarem o termo de recebimento da quadra de esporte que esteja concluída, mas que ainda não tenha sido disponibilizada para uso da escola contemplada, em razão da existência de outras obras, também objeto do termo de compromisso, aguardando conclusão, conforme art.5º, III, 'o' da Resolução FNDE 13/2012.

V.4 Divergências entre os registros das tipologias das quadras de esporte nos módulos PAR e Obras 2.0 do Simec

281. Por meio de revisão analítica e batimento do banco de dados dos módulos PAR e Obras 2.0 do sistema Simec, constatou-se incompatibilidade em relação às tipologias de quadras de esporte cobertas com palco e com vestiário registradas no sistema com o acordado no respectivo termo de compromisso assinado.

282. De um total de 6841 registros resultantes do cruzamento dos registros dos módulos Obras 2.0 e PAR do Simec, 747 (11%) registros estavam em desconformidades com os cadastrados no módulo PAR. Enquanto no módulo Obras 2.0 constava a tipologia 'Quadra Escolar Coberta com Vestiário – Projeto FNDE', no módulo PAR as mesmas obras estavam cadastradas com a tipologia 'Quadra Escolar Coberta com Palco' ou 'Quadra Escolar Coberta projeto próprio'.

283. Nesse sentido, propôs-se recomendar ao FNDE, no relatório preliminar, que corrigisse os registros do Simec no que se refere a tipologia das quadras de esporte cobertas (com palco, com vestiário e realizadas com projeto próprio) de acordo com as tipologias acordadas nos respectivos termos de compromisso assinados.

284. No entanto, após o relatório preliminar ter sido encaminhado para comentários dos gestores, o FNDE afirmou que as inconsistências haviam sido corrigidas pela equipe de informática. Diante disso, a recomendação foi retirada deste relatório final.

V.5 Ausência/insuficiência de manutenção nas quadras de esporte

285. Tendo em vista a participação de colaboradores, foi possível a realização de visitação em 21 secretarias de educação e escolas que receberam as quadras de esporte. Na ocasião, foram aplicados os Formulários I – Secretaria de Educação/Fiscal de Obra, III – Prestação de Contas PAR/PAC 2 e II – Diretor da Escola. Além disso, foram computados dezesseis registros no sistema *Limesurvey* acerca de visitas realizadas às quadras de esporte, tendo sido preenchido o 'Checklist quadras de esporte concluídas'.

286. Em relação às quadras selecionadas para visitação, durante os trabalhos de campo, perguntou-se aos responsáveis das escolas: ‘a quadra foi entregue completa, em sua integralidade (com traves futebol, tabelas basquete, pintura, ilumina o, hidráulica...)?’.

287. Do total de vinte e três registros, tr s diretores responderam que no momento de entrega da quadra de esportes a obra não estava concl ida em sua integralidade, ou seja, embora entregues e consideradas acabadas (registradas como concl idas no Simec), alguns itens estavam ausentes (traves de futebol, tabelas de basquete, pintura, ilumina o, etc.).

288. No entanto, conforme resposta dos diretores, quatorze quadras apresentaram os seguintes defeitos logo após a sua entrega:

Tabela 13 – Análise – Defeitos apresentados logo após a entrega das quadras

Parte com defeito logo após a entrega da obra	Quantidade de defeitos	Percentual
Piso/Arquibancada	1	4%
Alambrado	1	4%
Cobertura	2	9%
Parte elétrica/ilumina�o	5	22%
Parte hidráulica/torneiras/vasos/entupimentos	1	4%
Pintura de piso/paredes/vigas	2	9%
Outros (defeito na calha, falta fechaduras, defeito nas portas, ausência de bacia sanitária para PNE, tinta baixa qualidade, aros basquete baixa qualidade)	7	30%

Fonte: Entrevista com diretores das escolas visitadas

289. Além disso, ao serem perguntados acerca da realiza o de manuten o rotineira/periódica pelo estado/município na quadra de esporte (limpeza, troca de itens, etc.), 61% (14 de 23) declararam que não era realizada.

290. Como consequência do grande percentual de defeitos apresentados após a entrega da obra e da ausência da manuten o periódica da secretaria responsável, temos a contínua deteriora o das quadras esportivas construídas com recursos federais (PAR), prejudicando cada vez mais as atividades educativas no âmbito dessas regiões.

291. Abaixo, seguem algumas imagens que retratam o panorama encontrado pelas equipes de fiscaliza o das obras das quadras esportivas construídas com recursos do PAR.

Figura 19 – Imagens do estado de conserva o de quadras esportivas (PAR)



Amapá – EM Pastor Jacy Torquato



Goiás - EM João Elizio Lima Pessoa



Ceará – EM Joaquim Nogueira

Fonte: Relatório fotográfico elaborado com imagens feitas pelas equipes de campo

292. Nas imagens é possível visualizar sinais de deterioração das quadras esportivas (traves enferrujadas e sem as redes, quadras sem escoamento de água e proteção/grades danificadas), caracterizando, assim, a falta de conservação adequada por parte das respectivas Secretarias de Educação.

293. Tal ocorrência é agravada pela ausência de exigência específica de contrapartida de manutenção das quadras entregues nos Termos de Compromissos – não há item regulamentador nesses termos compactuados.

294. Sendo assim, a fim de buscar alternativas para a conservação das obras realizadas com recursos federais, propõe-se **recomendar** ao MEC que passe a consignar, nos termos de compromissos regulamentadores dos repasses de recursos públicos federais, para construção de quadras de esporte, exigência de manutenção das quadras por parte das Secretarias Estaduais, principalmente daquelas a serem construídas fora do terreno das escolas.

VI. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

295. Em cumprimento aos itens 185 a 189 do Manual de Auditoria Operacional do TCU, a versão preliminar deste relatório foi encaminhada às Secretarias Executiva e de Educação Básica do Ministério da Educação, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que fossem apresentados os comentários sobre as propostas de encaminhamento sugeridas.

296. De forma geral, os comentários realizados demonstram certa receptividade dos gestores quanto às análises realizadas pelo relatório. As informações adicionais e os comentários realizados pelos gestores, pela pertinência e por esclarecer pontos específicos, possibilitaram aprimorar trechos do relatório, de forma a torná-los adequados aos fins que se destinam. Nesse sentido, foram feitas alterações no relatório em razão dos comentários dos gestores. Alterou-se, por exemplo, o direcionamento da proposta de encaminhamento acerca do sistema PDDE Interativo, do FNDE para o MEC.

297. Em relação ao problema identificado acerca das desigualdades educacionais existentes entre as regiões do país, entre as escolas urbanas, rurais e indígenas, bem como à necessidade de aperfeiçoamento das políticas de apoio à infraestrutura e equipamentos da educação básica, o MEC ressaltou que suas políticas têm sido orientadas sob esta premissa.

298. Neste ponto, comentou sobre as iniciativas que estão sendo implementadas no ciclo do PAR 2016-2019 de uso integrado de indicadores provenientes de diversas fontes, tais como o Censo da Educação Básica, os resultados da linha de base do Plano Nacional de Educação e os diagnósticos do PDDE e do próprio PAR, com o intuito de dar maior precisão ao atendimento de populações socialmente vulneráveis.

299. O Inep, órgão responsável pelo Censo da Educação Básica, ressaltou que trabalha permanentemente no aperfeiçoamento da qualidade da coleta de informações do Censo Escolar. Esclareceu que apesar de a consistência e a coerência dos dados coletados serem testados por análises e críticas cruzadas e longitudinais, a fidedignidade e veracidade das informações são de responsabilidade dos gestores dos sistemas de ensino e dos diretores e dirigentes das escolas. No entanto, segundo o órgão, isso não o exime de atuar, em inspeções *in loco*, a partir de denúncias ou constatações de irregularidades, para certificar os dados.

300. Segundo o Inep, o órgão atua como orientador das diretrizes e normas relativas ao Censo Escolar, disponibilizando ferramentas de disseminação de procedimentos e relatórios gerenciais que evidenciam possíveis inconsistências, realizando controle de qualidade e monitoramento dos dados.

301. Assevera ainda que a Diretoria de Estatísticas Educacionais avaliará para o Censo de 2017 a proposta de encaminhamento sobre a diferenciação entre a existência de internet para uso exclusivo da administração da escola daquela existente para uso dos alunos.

302. Em relação à proposta de estabelecimento de cronograma de repasse para os recursos do PDDE Integral e ações agregadas, a Secretaria de Educação Básica do MEC fez um paralelo com o cronograma recentemente estabelecido para o PDDE Básico e destacou as dificuldades para sua implementação. Ressaltou que enquanto o repasse para o PDDE Básico é feito sem a necessidade de adesão ou habilitação das escolas, as ações agregadas do PDDE condicionam os repasses à adesão. Segundo o gestor: ‘a exigência de adesão e habilitação dificulta que seja implementada para as ações agregadas do PDDE o mesmo cronograma de repasses implementado para o PDDE Básico’.

303. Apontou, ainda, que o cronograma de repasses das ações agregadas do PDDE depende do fluxo financeiro estabelecido pelo governo federal e que há a necessidade de gestões junto aos órgãos responsáveis para que o fluxo financeiro não prejudique o desenvolvimento das atividades pactuadas.

304. Cabe elucidar que a proposta de encaminhamento não sugere ao MEC a implementação de cronograma semelhante ao estabelecido para o PDDE Básico, para repasse dos recursos das ações agregadas do PDDE. Na realidade, foi identificada a necessidade de cronograma de repasse que não comprometesse o desenvolvimento das atividades pactuadas. A forma de implementação da proposta comporta diversas soluções a serem sopesadas dentro da discricionariedade dos gestores.

305. Considerando que o processo de habilitação e adesão das escolas por meio do PDDE Interativo tem data limite para fechamento e que são remetidas ao FNDE, pelas secretarias responsáveis do MEC, as relações nominais das escolas aptas (que aderiram e se habilitaram no processo) a receberem os recursos, é possível ao ministério resolver sobre possível(is) data(s) para a liberação da(s) parcela(s).

306. Quanto à dificuldade acerca do fluxo financeiro do governo federal, cabe ao MEC se certificar, no momento em que decide por publicar as resoluções que destinam recursos financeiros às ações do PDDE-Integral e ações agregadas, da existência de caixa financeiro para cumprimento de suas obrigações, no caso das ações agregadas do PDDE, pelo prazo definido de vigência das respectivas ações.

307. Por fim, os comentários do FNDE contribuíram para que fossem conhecidas algumas críticas automatizadas já implementadas no sistema Obras 2.0 para que o monitoramento da execução das obras pactuadas seja eficaz.

308. Foi esclarecido também o motivo pelo qual o sistema Obras 2.0 registra obras com status ‘concluída’, cujo percentual de execução está abaixo de 100%. Segundo o gestor:

(...) o status ‘concluída’ pode ser inserido tanto quando as obras estão efetivamente concluídas, com 100% dos serviços contratados, executados, quanto quando apenas os serviços pactuados com o FNDE estão 100% executados. Isso ocorre, pois na maioria dos casos, o ente federado faz uma única licitação para contratar os serviços pactuados com esta Autarquia além de outros serviços correlatos, que serão pagos com recurso próprio.

309. Dessa forma, por ter sido esclarecido pelo gestor, este apontamento foi retirado do relatório final.

310. Além disso, foi retirado deste relatório final a recomendação proposta anteriormente sobre a necessidade de correção dos registros das tipologias das quadras de esporte cobertas (com palco, com vestiário e realizadas com projeto próprio) nos módulos Obras 2.0 e PAR do Simec, que apresentavam

inconsistências em comparação ao que havia sido acordado nos respectivos termos de compromisso assinados com os estados e municípios (item 284). Isto porque o gestor informou que já sanou o problema apontado na auditoria. Ademais, foram feitas correções formais no capítulo III.2 em relação a alguns valores, como por exemplo a velocidade média da internet testada, sem nenhuma implicação para as análises e propostas realizadas.

VII. CONCLUSÃO

311. A respeito das instalações escolares e os equipamentos necessários aos alunos das escolas de ensino fundamental, após visita a 679 escolas públicas, espalhadas por todas as regiões do Brasil, constatou-se que mais da metade delas estão na situação 'Ruim' (33,33%) ou 'Precária' (25,96%), no tocante aos aspectos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação.

312. Constatou-se que as escolas das Regiões Norte e Nordeste, as localizadas no interior dos estados e nas periferias das capitais e as com menor quantidade de salas de aula, como as rurais e indígenas, são as que mais se encaixam nas situações mencionadas, o que chama a atenção para a necessidade de políticas específicas para melhorar a infraestrutura dessas escolas.

313. Em relação ao Censo Escolar, verificou-se que existe margem para aperfeiçoamento do instrumento de coleta de dados sobre os ambientes e equipamentos escolares. Nesse sentido, foi proposta recomendação ao Inep para que o processo de coleta de dados do Censo Escolar seja aperfeiçoado, de forma a minimizar as inconsistências entre o declarado pelo Diretor da Escola e a realidade.

314. Atinente à observância da legislação vigente sobre os procedimentos de aquisição e contratação de serviços com recursos recebidos via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), verificou-se, em relação às escolas visitadas, que foram parcialmente respeitados. Considerando a necessidade de aperfeiçoamento do programa, foram feitas propostas de determinação e recomendação ao FNDE, além de recomendação ao Ministério da Educação (MEC), no sentido de dar maior transparência nos normativos e manuais do PDDE acerca dos documentos que devem constar da prestação de contas, ênfase no procedimento de patrimonialização de bens permanentes adquiridos com recursos do PDDE pelas secretarias estaduais/municipais, divulgação ao público dos dados sobre os repasses financeiros realizados aos caixas escolares e da situação das prestações de contas, aperfeiçoamento do sistema PDDE Interativo para monitoramento das atividades pactuadas, assim como adaptar o sistema SIGPC para recebimento das prestações de contas do PDDE.

315. Acerca da execução orçamentária do PDDE nos exercícios de 2014 e 2015, identificou-se que não houve cronograma definido para os repasses, prejudicando as atividades pactuadas e o planejamento das escolas, especialmente por conta de atraso na liberação da segunda parcela de algumas ações, acarretando, por exemplo, a suspensão e comprometimento de atividades pactuadas no âmbito do programa Mais Educação. Nesse sentido, foi proposta recomendação ao MEC para que seja estabelecido, nas resoluções que vierem a destinar recursos às ações, cronograma de repasse, assim como definido e divulgado os critérios de ordenamento dos pagamentos.

316. Sobre a conservação e a prestação de contas das quadras esportivas construídas com recursos do PAR, constatou-se que não há compromisso de conservação por parte dos entes recebedores e que a prestação de contas ainda não foi iniciada, haja vista a inexistência de módulo específico no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Nesse ponto, foi feita proposta de recomendação ao FNDE para que faça consignar, nos termos de compromissos regulamentadores dos repasses de recursos públicos federais, para construção de quadras de esporte, exigência de manutenção das quadras por parte das Secretarias Estaduais, principalmente daquelas a serem construídas fora do terreno das escolas.

317. Em relação ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), verificou-se que o sistema não está preparado para atender ao estabelecido em normativo. Em relação ao PDDE, o sistema não está adaptado ao recebimento dos documentos exigidos pela legislação do programa, que preveem o registro de informações e documentos capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos. Quanto ao PAR, ainda não foi implementado o módulo para recebimento das prestações de contas dos recursos para construção de quadras de esporte. Considerando que o Acórdão 7.790/2015-TCU-Primeira Câmara, já determinou ao FNDE e ao Ministério do Planejamento providências a fim de solucionar a sistemática de prestação de contas

por meio do SiGPC e o respectivo acompanhamento por parte da SecexEducação, não caberia fazer recomendações adicionais no presente momento.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

318. Diante do exposto, submete-se o presente relatório, à consideração superior, propondo:

I – determinar ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE)**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que inclua, no plano de dados abertos a que se refere o Acórdão 3.022/2015-TCU-Plenário, a divulgação dos dados relacionados ao PDDE, incluindo, obrigatoriamente, dados cadastrais das UEx e EEx e seus dirigentes, os repasses financeiros realizados e a situação das UEx e das EEx quanto à obrigação de prestarem contas (item 236);

II – determinar à **Secretaria de Controle Externo da Educação, Esporte e Cultura (SecexEducação)** que seja juntada cópia da deliberação exarada nestes autos ao processo de acompanhamento do desenvolvimento do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), TC 000.146/2016-1 (item 212);

319. III – recomendar ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que aperfeiçoe o processo de coleta de dados do Censo Escolar, especialmente nos dados integrantes da tabela ‘escola’, de forma a minimizar inconsistências entre o declarado pelo Diretor da Escola e a realidade, empregando, se possível (item 132):

- a) críticas na entrada de dados do sistema;
- b) dados sobre a qualidade/operacionalidade dos ambientes e equipamentos escolares;
- c) diferenciação entre a existência de internet para uso exclusivo da administração e para uso dos alunos, no laboratório ou fora dele;

IV – recomendar ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE)**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) revise os normativos e manuais que regulamentam o PDDE Básico a fim de que sejam definidas de forma exaustiva e transparente os documentos que devam constar da prestação de contas, avaliando a conveniência de incluir:

a.1) o termo de doação dos bens adquiridos e ou produzidos, no caso de Unidades Executoras Próprias (UEx), representativas das escolas públicas ou de polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB), conforme o art. 25, § 1º da Resolução - FNDE 10/2013 (item 156);

a.2) a relação dos bens adquiridos e ou produzidos, acompanhada dos respectivos números de tombamento dos bens permanentes e responsável pela carga patrimonial, comprovando a resposta da Entidades Executoras (EEx) à UEx sobre o tombamento dos bens permanentes (item 156);

b) implemente críticas automatizadas no sistema Obras 2.0, para evidenciar e evitar que obras permaneçam com a situação registradas no sistema diferente da que realmente se encontra, principalmente as obras na situação ‘em execução’, mas que estão de fato ‘paralisadas’ (item 268);

c) oriente as secretarias de educação estaduais e municipais a lavrarem o termo de recebimento da quadra de esporte que esteja concluída, mas que ainda não tenha sido disponibilizada para uso da escola responsável, em razão da existência de outras obras, também objeto do termo de compromisso, aguardando conclusão, conforme art.5º, III, ‘o’, da Resolução FNDE 13/2012 (item 280);

d) passe a consignar, nos termos de compromissos regulamentadores dos repasses de recursos públicos federais, para construção de quadras de esporte, exigência de manutenção das quadras por parte das Secretarias Estaduais, principalmente daquelas a serem construídas fora do terreno das escolas (item 294);

V – recomendar ao **Ministério da Educação (MEC)**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) aperfeiçoe as políticas de apoio à infraestrutura e equipamentos da educação básica, estabelecendo critérios objetivos para atendimento, de forma a minimizar as desigualdades educacionais

existentes entre as regiões do país e entre as escolas urbanas, rurais e indígenas, em consonância com o art. 211, § 1º, da Constituição Federal (item 80);

b) revise os normativos e manuais que regulamentam as diversas ações do PDDE (Integral, Qualidade e Estrutura) a fim de que sejam definidas de forma exaustiva e transparente os documentos que devam constar da prestação de contas, avaliando a conveniência de incluir:

b.1) o termo de doação dos bens adquiridos e ou produzidos, no caso de Unidades Executoras Próprias (UEX), representativas das escolas públicas ou de polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB), conforme o art. 25, § 1º da Resolução - FNDE 10/2013 (item 156);

b.2) a relação dos bens adquiridos e ou produzidos, acompanhada dos respectivos números de tombamento dos bens permanentes e responsável pela carga patrimonial, comprovando a resposta da Entidades Executoras (EEEx) à UEX sobre o tombamento dos bens permanentes (item 156);

c) aprimore o sistema PDDE Interativo ou implemente sistema específico que permita um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades pactuadas pelas ações do PDDE Integral e ações agregadas (item 221);

d) estabeleça cronograma de repasse da(s) parcela(s) nas resoluções que venham a destinar recursos financeiros às ações do PDDE-Integral e ações agregadas do PDDE-Estrutura e do PDDE-Qualidade, em intervalo que garanta o regular desenvolvimento dos projetos e atividades neles previstos pelo prazo definido de vigência da ação (item 182, a);

e) estabeleça em normativo e divulgue os critérios de ordenamento do(s) repasse(s) financeiro(s) da(s) parcela(s) nas resoluções que destinarem recursos financeiros ao PDDE integral e ações agregadas (item 182, b);

f) se abstenha de deduzir do montante de recursos destinados ao financiamento do Programa Mais Educação, das escolas que foram beneficiadas em ano(s) anterior(es) com recursos do Programa, o saldo existente na conta bancária em 31 dezembro, como estipulado no art. 7º, § 2º, da Resolução FNDE 14/2014, caso os recursos do Mais Educação continuem sendo liberados em duas parcelas e haja por parte do governo central sinalização, no decreto de programação financeira, de contenção dos pagamentos para o final do exercício (item 182, c);

VI – encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

a) à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e ao Instituto Rui Barbosa (IRB);

b) aos Tribunais de Contas participantes deste trabalho;

c) ao Inep, ao FNDE e ao Ministério da Educação;

d) à Procuradora da República Maria Cristina Manella Cordeiro, coordenadora do GT Educação da Procuradoria da República no Rio de Janeiro (PRRJ/MPF), nos termos do Acórdão 1.830/2015-TCU-Plenário (TC 011.056/2015-0); e

e) à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

VII – apensar o processo TC 011.056/2015-0 a estes autos, em cumprimento ao item 1.8.4 do Acórdão 2.071/2015-TCU-Plenário;

VIII – arquivar os presentes autos.”

2. Pela relevância, reproduzo em seguida um dos capítulos anexos ao relatório da SecexEducação, que detalha a metodologia utilizada para a classificação atribuída a cada uma das escolas a partir da avaliação de sua infraestrutura (peças 26, p. 83-85):

“Apêndice III

Metodologia para o cálculo da pontuação ponderada das escolas

A pontuação ponderada é uma pontuação obtida a partir de trabalho de campo realizado pelas equipes de auditoria em vinte unidades da federação, com o intuito de criar um ranking de qualidade das escolas visitadas.

Salienta-se que não foi utilizada amostra probabilística para as fases de seleção da amostra e nem para estratificação dos dados e, portanto, não é possível extrapolar as análises aqui demonstradas para o universo de unidades escolares.

O sistema de pontuação adotado assume a lógica de atribuir 0 (zero) para itens regulares e dosar a pontuação à medida que as situações vão se agravando. Dessa forma, quanto maior a pontuação no item, pior é a situação em que o item foi encontrado e, consequentemente, quanto maior a nota da unidade escolar, pior a avaliação quanto à qualidade de suas instalações.

O primeiro passo constitui-se em criar 9 (nove) macro ambientes a serem pontuados. Para tanto, foram agrupados itens dos questionários levados a campo pelas equipes e organizados nos seguintes grupos: Água, Acessibilidade, Área Externa, Quadra/Parquinho, Salas de Aula, Biblioteca, Infraestrutura de Merenda, Laboratório de Informática e Banheiros.

A cada grande grupo desses foi atribuído peso 1(um), mediante o somatório dos subitens a ele vinculados. Cada subitem recebeu um peso correspondente a uma fração do seu grupo, em razão de sua importância/relevância dentro do respectivo grupo.

Campo	Grupo	Peso
Bebedouros-Com defeito	Água	0,2
Bebedouros-existentis	Água	0
Hidra-Caixa d'água em boas condições	Água	0,2
Hidra-Vazamentos de água tratada	Água	0,2
Hidra-Vazamentos no sistema de esgoto	Água	0,2
Hidra-Entupimentos no sistema de esgoto	Água	0,2
Soma	Água	1

No passo seguinte, foram verificadas as respostas dadas a cada item durante o trabalho de campo, mediante consulta à base de dados oriunda da ferramenta Limesurvey.

Campo	Grupo	Peso	Resultado
Bebedouros-Com defeito	Água	0,2	3
Bebedouros-existentis	Água	0	10
Hidra-Caixa d'água em boas condições	Água	0,2	Não
Hidra-Vazamentos de água tratada	Água	0,2	Sim
Hidra-Vazamentos no sistema de esgoto	Água	0,2	Não
Hidra-Entupimentos no sistema de esgoto	Água	0,2	Não
Soma	Água	1	

Para cálculo da pontuação de cada subitem, a fórmula dependia do perfil de resposta recebido, nas seguintes modalidades:

- Respostas simples (“Sim” ou “Não”): a nota calculada é o próprio peso do item;
- Confronto entre “qtde com defeito” e “qtde existente”: divide-se o primeiro pelo segundo e multiplica-se pelo peso;
- Avaliação direta de “Bom/Regular/Ruim”: “Bom” é (0) zero; “Regular” é a metade do peso estabelecido e “Ruim” é o próprio peso;

- d) Avaliação somada de “Bom/Regular/Ruim”: encontra-se a proporção em relação ao todo e depois multiplica-se o resultado pela fórmula demonstrada no item anterior;
- e) Itens quantitativos (“fios expostos”): divide o total informado pela quantidade de ambientes vistoriados e multiplica-se pelo peso.

Campo	Grupo	Resultado	Peso	Pontos
Area Externa-Lixo-entulho	Área externa	Sim	0,1	0,1
Salas-Fios expostos	Salas	9	0,08	0,0655
Salas-Lâmpadas-com defeito	Salas	58	0,07	0,041
Salas-Lâmpadas-existentis	Salas	99	0	0
Salas-Piso-Bom	Salas	6	0	0
Salas-Piso-Regular	Salas	4	0,04	0,0145
Salas-Piso-Ruim	Salas	1	0,06	0,0055
Prot externa-estrutura	Área externa	Regular	0,1	0,05

Obtidas as notas de cada subitem, foi atribuído grau de importância relativa a cada um dos grandes grupos estabelecidos e, posteriormente, as notas calculadas foram multiplicadas pelo percentual atribuído a cada grande grupo, ficando assim definido:

Descrição	Percent
Água	10%
Acessibilidade	5%
Área Externa	10%
Quadra	10%
Salas	25%
Biblioteca	10%
Merenda	10%
Lab. Informática	10%
Banheiros	10%

Para obtenção da nota final de cada unidade visitada, basta somar a pontuação ponderada de cada subitem relacionado àquela escola, sendo que a pontuação máxima é de 90 (noventa) pontos e, quanto maior, pior.

Para efeito de classificação das unidades escolares, foram criados quatro conceitos que buscam refletir o padrão de qualidade constatado nas visitas em campo, a saber: Boa, Aceitável, Ruim e Precária.

Para a escola ser considerada Precária, foi estabelecida a metade da pontuação possível, ou seja, deverá apresentar nota acima de 45 pontos.

Os outros 45 pontos restantes foram divididos igualmente entre os conceitos restantes ficando assim determinado:

- Precária: acima de 45 pontos;
- Ruim: entre 30 e 45 pontos;
- Aceitável: entre 15 e 30 pontos; e
- Boa; abaixo de 15 pontos.

Para efeito de ampliar os focos de análise, foram estabelecidas duas variáveis adicionais: Local_Amostra e Tamanho da escola.

A primeira faz referência ao perfil geográfico da escola e está subdividida em três categorias: Capital; Região Metropolitana (cidades próximas à capital) e Interior (cidades mais distantes da capital).

A segunda classificação diz respeito ao porte da escola e foi obtida com base em informações do Censo Escolar 2014, da seguinte forma:

- a) Muito pequena: escolas com até 2 (duas) salas de aula utilizadas;
- b) Pequena: entre 3 e cinco salas de aula;
- c) Média: entre 6 e 10 salas de aula; e
- d) Grande: escolas com mais de 10 salas de aula utilizadas.

Obs: Das 679 escolas visitadas, foi possível classificar 678, em razão de o Código Inep de uma escola ter sido preenchido incorretamente no sistema *Limesurvey*.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional coordenada que teve por objetivo avaliar: a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental; a aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR-infraestrutura); e ainda a efetividade dos controles administrativos do Ministério da Educação – MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para tais programas.

2. Este trabalho é parte dos esforços do TCU de aumentar a abrangência das atividades fiscalizatórias e de promover ampla integração com outras instituições de controle, a fim de alcançar as diversas etapas de execução das políticas públicas e aferir a efetividade e a regularidade na aplicação dos recursos.

3. No total, com a participação de oito secretarias de controle externo do TCU nos estados e de dezenove tribunais de contas estaduais e municipais, foram visitadas 679 escolas de ensino fundamental das redes estaduais e municipais de todo o Brasil.

4. As questões de auditoria que orientaram os trabalhos foram:

a) Questão 1: as instalações escolares e os equipamentos necessários aos alunos das escolas de ensino fundamental estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ao fim a que se destinam?

b) Questão 2: os recursos recebidos pelas escolas de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram utilizados de acordo com a legislação vigente?

c) Questão 3: as quadras esportivas construídas com recursos do PAR, dadas como concluídas no Simec, foram entregues em sua integralidade, encontram-se atualmente em bom estado de conservação e sua prestação de contas observou a legislação vigente?

d) Questão 4: em que medida os controles administrativos do MEC e do FNDE estão contribuindo para uma fiscalização adequada dos recursos públicos transferidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (construção de quadras escolares)?

e) Questão 5: em que medida os recursos orçamentários disponíveis para o PDDE nos exercícios de 2014 e 2015 (empenhados) foram disponibilizados financeiramente (repassados)?

II – Infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental

5. A definição da amostra de 679 unidades escolares foi norteadada pelo estudo “Uma escala para medir a infraestrutura escolar”, de autoria do especialista Joaquim José Soares Neto, professor da Universidade de Brasília (UnB) e ex-presidente do Inep. A partir de registros da tabela “Escola” do Censo Escolar de 2011, com atualizações dos levantamentos de 2014, o estudo estabelece uma classificação das escolas com base na existência ou não de itens de infraestrutura relevantes no ambiente escolar, como biblioteca, laboratório de informática, sala de professores e outros.

6. Em essência, com base nos critérios do referido trabalho, foram tomadas para análise as unidades escolares de pior avaliação em cada uma das unidades de federação participantes. Em seguida, foram incluídas outras escolas da mesma cidade e de municípios vizinhos, de características físicas diferentes, mas ainda com baixos índices de desenvolvimento de infraestrutura.

7. A análise crítica da infraestrutura foi, portanto, um passo dado nos trabalhos de auditoria, que qualificaram os principais ambientes escolares em razão do conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação.

8. Em relação às salas de aula, 16,85% das 679 escolas visitadas apresentaram sinais de infiltração e em 186 foram constatados problemas relacionados à rede elétrica, como fios expostos e tomadas em situação precária.
9. A existência de bibliotecas em condições razoáveis para utilização foi registrada apenas em 263 das 679 escolas, mas ainda nesse universo há bibliotecas que são utilizadas como depósito de livros, sem organização didática e em ambientes inapropriados à consulta e à leitura.
10. Das 652 cozinhas visitadas, 80% foram consideradas sem restrições de uso, mas há registros frequentes de sinais de infiltração (23,77%), quantidade elevada de fios expostos/desencapados (24,85%) e má conservação dos alimentos (24,32%).
11. Também foram avaliados 395 laboratórios de informática, dos quais 204 foram considerados em condições normais de uso. O restante, 191 laboratórios, apresentou algum tipo de restrição ou estava indisponível em razão de problemas na rede elétrica, computadores não instalados, ou falta de pessoal. Além disso, 148 laboratórios não possuíam acesso à internet.
12. As áreas externas de todas as escolas visitadas tinham algum problema relacionado ao tratamento ou vazamento de água e esgoto. Inexistência de iluminação externa, ausência de soluções de acessibilidade, acúmulo de mato ou entulho, inexistência ou más condições das quadras de esportes e dos parques infantis foram constatações frequentes.
13. Por último, as equipes de auditoria avaliaram os refeitórios, existentes em 304 das 679 escolas: 210 foram considerados de “uso normal”, em instalações e condições propícias à refeição, enquanto os outros 94 apresentavam restrições ou estavam indisponíveis para uso. Em contraposição a observações gerais positivas para infraestrutura de piso, teto/telhado e paredes (cerca de 70%), pouco mais de 100 unidades apresentavam fios expostos/desencapados e sinais de infiltração.
14. Diante desse complexo cenário, as equipes técnicas do TCU desenvolveram metodologia específica para pontuar a infraestrutura das escolas e classificar cada unidade a partir da avaliação integrada de todos os parâmetros. Adotando-se como ponto central de análise as instalações e os equipamentos de uso direto dos alunos, tais como laboratórios, bibliotecas, parques infantis, quadras de esporte, salas de aula, banheiros e cozinhas, as escolas foram classificadas nos seguintes padrões de qualidade: boa, aceitável, ruim e precária.
15. Por meio dessa metodologia, especificamente em relação às 679 escolas da amostra, 7,96% foram classificadas como “boas”, 32,74% como “aceitáveis”, 33,33% como “ruins” e 25,96% como “precárias”.
16. Os resultados foram ainda detalhados por região geográfica, localização dentro de cada estado e porte da escola. Os resultados específicos deixaram em evidência as desigualdades regionais e a precariedade crescente de escolas distantes das capitais, sobretudo daquelas de pequeno porte. Os gráficos de cada cenário fazem parte do relatório que integra este voto, mas, pelo nível de importância e grau de disparidade, destaco também aqui os resultados inter-regionais, que, na amostra de 679 unidades, deixam evidente a necessidade de políticas voltadas à melhoria das condições escolares no Norte e Nordeste brasileiros:

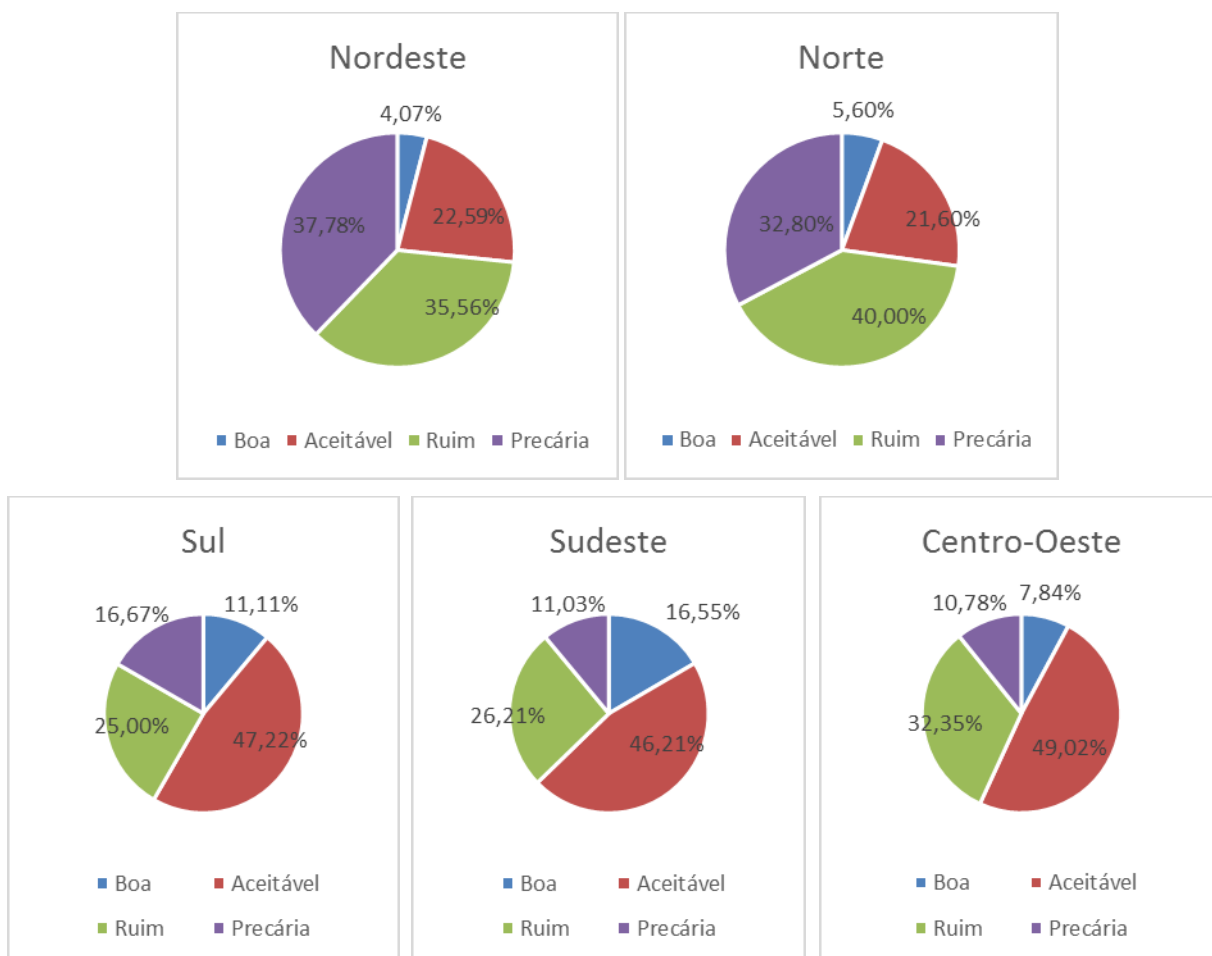


Figura 1 – Classificação das 679 unidades escolares visitadas (Baseada na figura 2 do relatório “Gráfico - Infraestrutura / Escolas por Região Geográfica e conceito de qualidade”)

18. Tendo em vista que foram auditadas escolas de ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais de todo o Brasil, as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores públicos, bem como os resultados pormenorizados da avaliação da infraestrutura e dos equipamentos escolares, foram tratados nos relatórios dos tribunais de contas participantes da auditoria coordenada.

19. Apesar disso, como proposto pela unidade instrutiva, é pertinente recomendar ao Ministério da Educação (MEC) que aperfeiçoe as políticas de apoio à infraestrutura e à disponibilização de equipamentos para a educação básica, por meio de critérios de atendimento que permitam minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões do país e entre as escolas urbanas, rurais e indígenas.

III – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

20. No escopo dos trabalhos de auditoria também foi incluído o exame do PDDE, que objetiva oferecer assistência financeira às unidades escolares para custeio, manutenção e realização de pequenos investimentos que concorram para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

21. A dotação orçamentária do programa ultrapassou R\$ 2 bilhões em 2015, sendo que a totalidade é repassada de forma direta às escolas, independentemente da celebração de convênios. Atualmente, o programa está estruturado em quatro eixos de ações educacionais: PDDE Básico, PDDE Educação Integral, PDDE Qualidade e PDDE Estrutura.

22. Além da avaliação direta das atividades financiadas pelo PDDE, as equipes de auditoria examinaram diversas prestações de contas e conferiram alguns dos bens adquiridos e/ou produzidos com recursos do programa. As seguintes falhas foram registradas:

- a) procedimentos de aquisição de bens e contratação de serviços em desacordo com os normativos vigentes do PDDE;
- b) suspensão e comprometimento das atividades pactuadas no âmbito do Programa Mais Educação;
- c) inadequação física das escolas para o desenvolvimento das atividades do Mais Educação;
- d) ausência de análise técnica e financeira pelo FNDE das prestações de contas do PDDE e ações agregadas inseridas no SiGPC;
- e) inexistência de controles no sistema PDDE Interativo para monitoramento das atividades das ações do PDDE;
- f) falta de publicação em formato aberto dos dados sobre processo de adesão e habilitação, repasses financeiros, execução financeira e prestação de contas do PDDE e ações agregadas;
- g) atraso na liberação dos recursos do PDDE e ações agregadas.

23. Os atrasos nos repasses do PDDE foram constatações frequentes nas escolas visitadas. Se em 2012 e 2013, por exemplo, os recursos anuais do PDDE Básico foram integralmente transferidos no primeiro semestre, em 2014 os repasses foram divididos em duas parcelas e a segunda só chegou às escolas em fevereiro de 2015.

24. Diante dos atrasos, em 2014 e 2015 foram pagos somente 83% e 73% do montante empenhado no exercício, respectivamente. Aliás, dos pagamentos de 2015, apenas 55% (R\$ 813,83 milhões) se referiram a despesas do exercício, pois o restante, R\$ 662,36 milhões (49%), foram pagamentos de restos a pagar de 2014.

25. Outra constatação de relevo diz respeito à suspensão e comprometimento de atividades relacionadas ao PDDE Educação Integral, que financia o Programa Mais Educação e tem por finalidade induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral.

26. Além da descontinuidade decorrente do trancamento para novas adesões em 2015, no exercício de 2016 há indicações de abertura para novas matrículas no Programa Mais Educação apenas no segundo semestre.

27. Ademais, foram frequentes nas auditorias as constatações de atraso no repasse dos recursos (TC 023.886/2015-3 - Secex-CE, TC 023.877/2015-4 - Secex-PE e Processo 13.269/2015 - TCE-RN); falta de infraestrutura física e de equipamentos; e a extrema dependência em relação aos recursos federais, haja vista poucos governos locais subsidiarem as escolas com recursos técnicos e financeiros para a educação integral.

28. O programa apresenta fragilidades estruturais graves, como a ausência de planos locais de educação integral, de mapeamento das necessidades e oportunidades regionais e de sistemática de capacitação de monitores e professores, além da falta de cronogramas de pagamentos que permitam um planejamento regular por parte das escolas participantes.

29. Embora o programa tenha como um de seus pilares mais importantes o caráter intersetorial de inclusão social, bem como a corresponsabilidade de todos os entes federados em sua implementação, seus normativos não induzem a uma participação ativa de estados e municípios e tampouco estabelecem condicionantes dessa natureza para o recebimento de recursos federais.

30. Em relação à infraestrutura, 17 das 34 escolas participantes do Programa Mais Educação foram classificadas como ruins ou precárias em relação às instalações mais relevantes.

31. A indefinição de regras claras para um cronograma de repasses é outra dificuldade, agravada no atual contexto de crise econômica. Segundo informações do FNDE, o critério utilizado para transferência da segunda parcela de 2014 para o PDDE Educação Integral, que corresponde ao financiamento das iniciativas do Programa Mais Educação, foi a “*priorização de pagamentos às escolas com menor saldo financeiro disponível em conta bancária*”. Como visto, a resposta oferecida pela entidade repassadora não indica nenhum critério de avaliação efetiva dos projetos em curso.

32. A interrupção do Programa Mais Educação em 2015, a demora em autorizar novas adesões neste ano e as falhas estruturantes em toda a sistemática de execução da política pública têm impacto importante no cumprimento de estratégias definidas no Plano Nacional de Educação – PNE. A meta 6 do PNE consiste na oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica em 2024.

33. Tais falhas, por certo, levariam o TCU a exigir a adoção de medidas corretivas amplas, capazes de definir novas diretrizes para a política pública e contribuir para o alcance das metas definidas no PNE.

34. No entanto, duas ponderações merecem registro.

35. O acompanhamento do Plano Nacional de Educação é matéria do TC 011.350/2015-6, de minha relatoria, no qual foi aprovada a sistemática de atuação por meio do recente acórdão 795/2016 – Plenário.

36. A outra diz respeito às melhorias indicadas pelo MEC para os próximos exercícios, nos seguintes termos:

“No desenho proposto para 2016, além do apoio às atividades de tempo integral por meio do PDDE Integral, para o conjunto de escolas consideradas prioritárias haverá uma ação de formação para professores de 4º ao 9º ano, com foco em letramento e alfabetização numérica, incluindo o pagamento de bolsas para os cursistas de acordo com o definido em legislação específica. Os professores cursistas participarão do desenvolvimento da atividade de acompanhamento pedagógico e serão solicitados a prestar informações mais detalhadas sobre a execução do programa, por meio de sistema específico de acompanhamento da formação. Tais informações permitirão um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades de tempo integral nesse conjunto de escolas e podem se tornar condicionantes do pagamento da bolsa.

Além disso, está previsto o aprimoramento do monitoramento das atividades de educação em tempo integral para todas as escolas participantes do Mais Educação, por meio do PDDE Interativo. Ao final do período de implementação do plano de atendimento, as escolas deverão informar quantos estudantes foram atendidos, a carga horária das atividades, o período de realização das atividades, entre outras informações. Pretende-se condicionar a adesão da escola nos próximos ciclos ao preenchimento de tais informações.”

37. Assim, neste momento, acolho as recomendações corretivas indicadas pela SecexEducação, destinadas à regulamentação dos cronogramas de repasse e a evitar a descontinuidade dos diversos eixos de ações educacionais do PDDE. Em acréscimo à proposta, deve a SecexEducação avaliar a efetividade das ações do PDDE-Integral no âmbito do processo que cuida do acompanhamento do PNE.

38. Também merecem destaque as falhas relacionadas à falta de participação efetiva do conselho escolar na definição das prioridades da escola, a falta de transparência à comunidade escolar sobre as prioridades eleitas para a aplicação dos recursos do PDDE, a inexistência de documentos essenciais nos processos de prestação de contas e o descontrole na administração e registro patrimonial dos bens permanentes adquiridos com recursos do PDDE.

39. O des controle na aquisição e registro patrimonial levou a situações em que os bens não localizados nas escolas alcançaram percentuais de 36%, 58% e até de 74,27% do valor supostamente utilizado, como destacado nas fiscalizações que cuidaram do Pará e de Alagoas.
40. Ao lado do descumprimento de regulamentos do PDDE, há situações em que os normativos não definem com a precisão necessária o rol de documentos a serem apresentados nas prestações de contas.
41. Sem prejuízo da adoção de medidas específicas em cada processo de fiscalização, as falhas e inconformidades destacadas na sistemática do programa, sobretudo na prestação de contas, levantam a oportunidade de avaliação da própria aderência dos mecanismos de controle postos ao tipo de política pública em que se consubstancia o PDDE.
42. O fortalecimento da autonomia e da autogestão das escolas públicas, bem como a racionalização e a simplificação de procedimentos administrativos, são premissas intrínsecas ao PDDE, expressamente estabelecidas na Resolução - FNDE 10/2013.
43. Nesse sistema, é de utilidade contestável a exigência de novos documentos na prestação de contas para controlar a execução. Aliás, em face da pulverização dessa política pública, as verbas repassadas às escolas são de baixa materialidade e, por isso, a crescente burocratização pode resultar na antieconomicidade dos custos do controle.
44. Dessa forma, em detrimento das propostas da unidade técnica de recomendação para que o FNDE e o MEC avaliem a conveniência de incluir termos de doação e listas de bens adquiridos nas prestações de contas, considero que é mais compatível com a lógica da política pública a implementação de mecanismos de prestação de contas mais simplificados, que estimulem o controle social em detrimento do controle burocrático tradicional.
45. Assim, sem adentrar às filigranas de eventual regulamentação para que não haja avanço à competência dos órgãos executivos, proponho recomendar ao FNDE e ao MEC que revisem os normativos e manuais que regulamentam o PDDE a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos.
46. A intempestividade do FNDE na avaliação das prestações de contas é outra falha grave, porquanto a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos pelo PDDE e ações agregadas está sendo concretizada apenas pela inserção de informações declaratórias pelos estados e municípios, as quais não são confirmadas por análise técnica e financeira do repassador.
47. Essa questão já foi apontada em outras fiscalizações do TCU, tendo sido instaurado o TC 000.146/2016-1 para acompanhar as medidas adotadas para resolver a inoperância do sistema utilizado pelo FNDE, o SiGPC. A deliberação proferida nestes autos deve, portanto, ser juntada ao processo que tem por matéria específica a avaliação da sistemática de prestação de contas no FNDE.
48. Por último, acolho também as propostas da SecexEducação destinadas a conferir maior transparência à execução do PDDE e também aquelas voltadas à melhoria do sistema PDDE Interativo, que auxilia no monitoramento das atividades financiadas pelo programa.

IV – Plano de Ações Articuladas (PAR)

49. O Plano de Ações Articuladas é um instrumento elaborado por cada um dos entes federados para delinear as ações necessárias à melhoria de seus indicadores educacionais.
50. Em 2013, por meio do acórdão 2.239/2013-Plenário, relatado pelo ministro José Jorge, o TCU apontou diversas falhas na sistemática do PAR 2008-2011, dentre as quais: inconsistências dos

diagnósticos elaborados por diversos municípios, baixo grau de implementação das ações previstas e falta de acompanhamento técnico por parte do MEC.

51. No escopo do trabalho de auditoria em epígrafe foram incluídas as ações do PAR destinadas à construção e à cobertura de quadras esportivas, abrangidas pelo eixo temático que trata da infraestrutura física das unidades escolares.

52. O Plano Plurianual 2012-2015 previu a construção de 6.116 novas quadras cobertas em escolas que declararam no Censo Escolar não ter um local para a prática esportiva. Adicionalmente, o PPA contemplou a execução de coberturas em 4.000 quadras de esportes em escolas públicas municipais e estaduais. Em 2015, a dotação orçamentária atualizada dessas ações foi de R\$ 1,16 bilhão.

53. Os trabalhos de auditoria tiveram por foco a avaliação da qualidade construtiva e do estado de conservação das quadras; a completude dos documentos da prestação de contas; e a operacionalidade dos sistemas utilizados para monitoramento e prestação de contas do programa.

54. As seguintes falhas foram registradas:

a) adiantamento de quase a integralidade dos recursos antes do início efetivo das obras de construção de quadras de esporte inseridas no PAC 2, no período de 2011 a 2015;

b) insuficiência de críticas no sistema Obras 2.0, com prejuízo ao acompanhamento da execução das obras;

c) inoperância do sistema SiGPC para recebimento das prestações de contas das quadras de esporte construídas com recursos do PAC 2;

d) divergências entre os registros das tipologias das quadras de esporte nos módulos PAR e Obras 2.0 do Simec;

e) ausência/insuficiência de manutenção nas quadras de esporte.

55. Em que pese a potencial gravidade do rol de constatações, há de se registrar que a partir de setembro de 2013, quando foi implantado o sistema Obras 2.0, foi aprimorada a sistemática de fiscalização das obras e a ocorrência de falhas mais impactantes foi reduzida. Ao mesmo tempo, o FNDE aprimorou a regulamentação do programa e, por exemplo, condicionou o repasse à completude dos registros e à comprovação da execução física.

56. Ademais, vale registrar que os casos específicos de irregularidade, constatados nas escolas visitadas pelas equipes de auditoria, serão tratados em seus respectivos processos.

57. De toda forma, as equipes de fiscalização apontaram inconsistências no registro do percentual de execução de algumas quadras, falhas na fiscalização e divergências no cadastramento das obras que suscitam novos aprimoramentos. Nesse propósito, acolho as recomendações alvitadas pela SecexEducação.

58. No tocante ao mau estado de conservação de algumas das quadras visitadas pelas equipes técnicas, faço pontual ajuste na proposta de encaminhamento.

59. É importante diferenciar o que seja má conservação do que deve ser considerado falha construtiva. Essa última, invariavelmente, exige a adoção de medidas corretivas por parte da empresa construtora e o ente federado contratante não pode se omitir na requisição de providências. A primeira, todavia, é questão sempre custosa e infelizmente encontra ressonância em grande parte das obras públicas, que poucas vezes são incluídas em programas de conservação permanente.

60. Nesse aspecto, portanto, além de recomendar ao MEC que passe a consignar, nos termos de compromissos de repasses do PAR, exigência de manutenção das quadras por parte das secretarias estaduais, é necessário que, no caso de vícios construtivos, conste dos termos obrigação de

acionamento das empreiteiras responsáveis dentro do prazo quinquenal de garantia, previsto no artigo 618 do Código Civil.

V – Inconsistências detectadas no Censo Escolar da Educação Básica

61. O exame *in loco* das instalações físicas das escolas também permitiu importantes avaliações acerca da fidedignidade dos registros constantes do censo escolar.
62. Como um dos principais levantamentos de dados educacionais de âmbito nacional, o censo escolar é uma pesquisa declaratória realizada pelo Inep que consolida informações prestadas por dirigentes de estabelecimentos de ensino de todo o país. Os dados são utilizados pelo FNDE na execução de diversos programas de repasse financeiro e, nesse sentido, inconsistências na base de informações podem resultar em falhas importantes na execução das políticas públicas.
63. Ainda que se considere o lapso temporal entre a última atualização do censo escolar (2014) e o período das auditorias ora consolidadas (2015), são significativas algumas das discrepâncias entre os dois levantamentos, sobretudo quanto a aspectos qualitativos das estruturas físicas e dos equipamentos escolares.
64. As divergências relativas à existência e à adequação de laboratórios de informática, bibliotecas e quadras esportivas foram da ordem de 8%, mas a disponibilidade de internet não foi constatada *in loco* em mais de 30% das unidades escolares que declararam a normalidade do sistema.
65. Nesse cenário, acolho a proposta da SecexEducação de recomendar ao Inep que aperfeiçoe o processo de coleta de dados do Censo Escolar, em especial por meio de ações que permitam a utilização de críticas na entrada de dados do sistema; a inserção de dados sobre a qualidade/operacionalidade dos ambientes e equipamentos escolares; e a diferenciação entre a existência de internet para uso exclusivo da administração e para uso dos alunos, no laboratório ou fora dele.

VI – Conclusões

66. A realização de ações integradas entre o TCU e 19 tribunais de contas regionais permitiu que esta auditoria alcançasse 679 escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental.
67. O conjunto examinado foi, como destacado, escolhido a partir de estudos prévios que já indicavam que as unidades escolares apresentavam baixa disponibilidade de instalações importantes para o processo ensino-aprendizagem. Em aprimoramento dos exames, as equipes técnicas aplicaram metodologia que também avaliou aspectos qualitativos da infraestrutura das escolas e, em conclusão, 59% das 679 escolas públicas visitadas apresentaram aspectos gerais de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ruins ou precários.
68. É importante ponderar que a amostra é do tipo não probabilística, determinada a partir de critérios não aleatórios, o que impede a extrapolação das conclusões deste trabalho para todo o universo de unidades escolares. **Frise-se, portanto, que as avaliações restringem-se às 679 escolas visitadas.**
69. Por certo que a oferta de uma educação de qualidade requer a conjunção de diversos fatores, como a eficiência da gestão escolar nos diversos níveis, a valorização dos profissionais envolvidos, a participação integrada da comunidade e a adequação da estrutura física das instalações escolares, dentre outros.
70. Há divergências entre os estudiosos da educação acerca do impacto da **qualidade da infraestrutura** no **desempenho escolar**. Todavia, especialistas nacionais abalizados defendem que a

relação de causa e efeito entre os dois fatores é proeminente nos países em desenvolvimento. O professor da UnB Joaquim Soares Neto, por exemplo, avalia que:

“Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, por exemplo, se não há um ambiente com condições térmicas e de salubridade adequadas, não há conforto. Isso afeta a concentração e a autoestima dos estudantes. [...] Nos anos finais e no Ensino Médio, pesam a ausência de laboratórios de física e química, por exemplo. Assim, aquele aprendizado que deveria vir dali simplesmente não existe – o prejuízo é total.” Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/35296/somente-46-das-escolas-publicas-de-ensino-fundamental-tem-infraestrutura-adequada/> Acesso em: 19 de abril de 2016.

71. As situações-limite, notadamente aquelas expressas pela precariedade constatada nas escolas interioranas das regiões Norte e Nordeste, são cenário de maior prejuízo para a eficácia do processo ensino-aprendizagem. Sobre esse aspecto, permito-me transcrever conclusões de um trabalho de especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA:

“Ou seja, como os impactos de melhorias nos insumos escolares são maiores justamente para os que menos insumos têm, uma mesma intervenção aumenta a média e reduz a desigualdade na distribuição dos resultados escolares. É mais importante ir de três para quatro horas de aula por dia que de quatro para cinco; tem maior impacto ir de -1,5 para zero que de zero para 1,5 no índice de infraestrutura; é melhor aumentar a proporção de professores com ensino superior de 0% para 10% que de 90% para 100%.” (SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. O impacto da infraestrutura escolar na taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras de ensino fundamental – 1998 a 2005. Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA. Rio de Janeiro. 2008).

72. O Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014) estabeleceu vinte metas para o próximo decênio, que devem conduzir ao atendimento dos preceitos constitucionais de erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

73. Nesse contexto, sobretudo em situações de extrema precariedade, a melhoria das instalações escolares é aspecto basilar, verdadeira preliminar ao alcance daquelas metas, em especial das dispostas no sétimo e no vigésimo itens, que merecem transcrição:

7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;

7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino; e

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

74. Embora seja dos municípios, estados e Distrito Federal a função de atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CF 1988, art. 211, §§ 2º e 3º), cabe à União exercer, em matéria educacional, *função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios* (CF 1988, art. 211, §1º).

75. Assim, pela importância, ao lado das medidas corretivas a serem determinadas pelos tribunais de contas regionais, os resultados da presente auditoria devem ser encaminhados aos órgãos e gestores encarregados das políticas de apoio à infraestrutura e à disponibilização de equipamentos para a educação básica, visando ao seu aperfeiçoamento.

76. Em relação ao PDDE foram apontadas falhas importantes, especialmente ligadas ao equilíbrio financeiro, à prestação de contas e à transparência do programa, que demonstram a possibilidade de adoção de ações de aprimoramento.

77. As dificuldades na avaliação final da regularidade das despesas e da efetividade da política pública estão presentes ainda na execução da parcela auditada do PAR, o que suscita a expedição de recomendações de melhoria.

78. A melhoria da infraestrutura escolar passa, necessariamente, pela realização de investimentos, muitas vezes de grande vulto. Esse retrato de 679 escolas de ensino fundamental suscita a necessidade de aprimoramento das políticas públicas relacionadas e, em face do cenário atual de dificuldades econômicas e de cortes orçamentários, não poderia deixar de destacar, como invariavelmente feito por este Tribunal, que o aumento da eficiência dos gastos é caminho obrigatório. Esse é o objetivo precípuo das propostas que apresento a partir dessa auditoria operacional coordenada de âmbito nacional.

79. Ao final, agradeço o empenho das secretarias regionais participantes, da SecexEducação, dos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal e ainda do Instituto Rui Barbosa e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de abril de 2016.

ANA ARRAES

Relatora

Declaração de Voto

Gostaria de registrar elogios ao excelente trabalho trazido pela Ministra Ana Arraes à apreciação deste colegiado e que contribuirá sobremaneira para gestão das políticas supletivas de financiamento do ensino fundamental.

2. Estendo os elogios à SecexEducação que produziu trabalho inovador e bem fundamentado, sobretudo no que se refere ao método de mensuração da infraestrutura escolar.

3. A esse respeito, Sr. Presidente, Sra. Ministra, Srs. Ministros, chamo a atenção para a sistemática de cálculo da pontuação ponderada das escolas, que possibilitou a criação do índice 'Nota Média da Infraestrutura Escolar'.

4. A base científica que está por trás desse método pode ser replicada para inúmeras outras iniciativas em curso, como as avaliações de governança nas áreas de pessoal e tecnologia da informação, por exemplo. O método tem potencial para avaliar quantitativamente conjuntos de entidades ou unidades administrativas tais como "auditorias internas", "conselhos profissionais" e outras tantas.

5. Sugiro, portanto, que a presidência requeira da Segecex, por meio de sua unidade de desenvolvimento metodológico, a Semec, que avalie a viabilidade de expansão desse método de ranqueamento para outros trabalhos realizados por esta Corte.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de abril de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1007/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC 025.384/2015-5.
- 1.1. Apenso: TC 023.877/2015-4.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Antônio Idilvan de Lima Alencar (CPF 381.675.653-00), Luiz Roberto Liza Curi (CPF 015.886.018-70) e Aloizio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20).
4. Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep e Ministério da Educação – MEC.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação.
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria operacional coordenada que teve por objetivo avaliar: a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental; a aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR-infraestrutura); e ainda a efetividade dos controles administrativos do Ministério da Educação – MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para tais programas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos artigos 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação – FNDE que inclua, no plano de dados abertos a que se refere o acórdão 3.022/2015-TCU-Plenário, a divulgação dos dados relacionados ao PDDE, incluindo, obrigatoriamente, dados cadastrais das UEx e EEx e seus dirigentes, os repasses financeiros realizados e a situação das UEx e das EEx quanto à obrigação de prestarem contas;

9.2. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep que aperfeiçoe o processo de coleta de dados do Censo Escolar, especialmente nos dados integrantes da tabela “escola”, de forma a minimizar inconsistências entre o declarado pelo diretor da escola e a realidade, empregando, se possível, críticas na entrada de dados do sistema; dados sobre a qualidade/operacionalidade dos ambientes e equipamentos escolares; e diferenciação entre a existência de internet para uso exclusivo da administração e para uso dos alunos, no laboratório ou fora dele;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação – FNDE que:

9.3.1. revise os normativos e manuais que regulamentam o PDDE Básico a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos;

9.3.2. implemente críticas automatizadas no sistema Obras 2.0, para evidenciar e evitar inconsistências nos registros das situações de execução de cada obra, a exemplo das verificações de indicação de “em execução” para obras que estão de fato “paralisadas”;

9.3.3. passe a consignar, nos termos de compromissos regulamentadores dos repasses de recursos públicos federais, para construção de quadras de esporte, exigência de manutenção das quadras por parte das Secretarias Estaduais, principalmente daquelas a serem construídas fora do

terreno das escolas, e, ainda, para saneamento de eventuais vícios construtivos, obrigação de acionamento das empreiteiras responsáveis dentro do prazo quinquenal de garantia, previsto no artigo 618 do Código Civil;

9.4. recomendar ao Ministério da Educação – MEC que:

9.4.1. aperfeiçoe as políticas de apoio à infraestrutura e à disponibilização de equipamentos da educação básica, estabelecendo critérios objetivos para atendimento, de forma a minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões do país e entre as escolas urbanas, rurais e indígenas, em consonância com o art. 211, §1º, da Constituição Federal;

9.4.2. revise os normativos e manuais que regulamentam as diversas ações do PDDE (Integral, Qualidade e Estrutura) a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos;

9.4.3. aprimore o sistema PDDE Interativo ou implemente sistema específico que permita um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades pactuadas pelas ações do PDDE Integral e ações agregadas;

9.4.4. estabeleça cronograma de repasse da(s) parcela(s) nas resoluções que venham a destinar recursos financeiros às ações do PDDE-Integral e ações agregadas do PDDE-Estrutura e do PDDE-Qualidade, em intervalo que garanta o regular desenvolvimento dos projetos e atividades neles previstos pelo prazo definido de vigência da ação;

9.4.5. estabeleça em normativo e divulgue os critérios de ordenamento do(s) repasse(s) financeiro(s) da(s) parcela(s) nas resoluções que destinarem recursos financeiros ao PDDE-Integral e ações agregadas;

9.4.6. se abstenha de deduzir do montante de recursos destinados ao financiamento do Programa Mais Educação, das escolas que foram beneficiadas em ano(s) anterior(es) com recursos do Programa, o saldo existente na conta bancária em 31 dezembro, como estipulado no art. 7º, § 2º, da Resolução FNDE 14/2014, caso os recursos do Mais Educação continuem sendo liberados em duas parcelas e haja por parte do governo central sinalização, no decreto de programação financeira, de contenção dos pagamentos para o final do exercício;

9.5. determinar à Segecex que avalie a viabilidade de expansão do método de ranqueamento empregado na presente auditoria, que resultou na "nota média da infraestrutura escolar", para outros objetos de auditoria.

9.6. determinar à SecexEducação que avalie, no âmbito do acompanhamento objeto do TC 011.350/2015-6, a efetividade das ações relacionadas ao PDDE-Integral com vistas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, notadamente da oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica em 2024;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram:

9.7.1. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e ao Instituto Rui Barbosa (IRB);

9.7.2. aos Tribunais de Contas participantes deste trabalho;

9.7.3. ao Inep, ao FNDE e ao Ministério da Educação;

9.7.4. à Procuradora da República Maria Cristina Manella Cordeiro, coordenadora do GT Educação da Procuradoria da República no Rio de Janeiro (PRRJ/MPF), nos termos do acórdão 1.830/2015-TCU-Plenário (TC 011.056/2015-0); e

9.7.5. à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

9.8. apensar o processo TC 011.056/2015-0 a estes autos, em cumprimento ao item 1.8.4 do acórdão 2.071/2015-TCU-2ª Câmara;

9.9. juntar cópia desta deliberação ao processo de acompanhamento do desenvolvimento do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), TC 000.146/2016-1;

9.10. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 14/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/4/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1007-14/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral