

Relatório de Auditoria Operacional Coordenada na Qualidade e Disponibilidade das Instalações e Equipamentos das Escolas Públicas de Ensino Fundamental.

Processo nº: 13.269/2015 - TC

Modalidade: Auditoria Operacional

Conselheiro Relator: Paulo Roberto Chaves Alves

Equipe de Auditoria:

Inspetores de Controle Externo	Matrícula
José Monteiro Coelho Filho (Coordenador)	9551-6
Francisco Marcelo Assunção de Queiroz	9931-7
Ilueny Constâncio Chaves dos Santos	9968-6

Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Estado da Educação e da Cultura – SEEC/RN, Prefeituras dos Municípios de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante.

Atos de designação: Portaria nº 024/2015 – SECEX/TCE, de 28 de setembro de 2015;

Objetivo: Avaliar a qualidade, a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental e a conformidade da aplicação dos recursos recebidos pela escola no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR - Infraestrutura):

A Auditoria buscou identificar o atendimento às seguintes questões:

EIXO	QUESTÃO
Infraestrutura	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?
Financiamento	Os recursos recebidos pelas escolas de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram utilizados de acordo com a legislação vigente?
	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?

Período abrangido pela auditoria: 2013 a 2015.

RESUMO

O Ensino Fundamental constitui a segunda etapa da Educação Básica e tem por objetivo a formação integral do indivíduo para o exercício pleno da cidadania, pautando-se nos princípios da igualdade, da liberdade, do reconhecimento e respeito à diversidade. É obrigatório e gratuito na escola pública, entretanto, a universalização do ensino fundamental não se trata apenas de garantir oportunidades de *escolarização*, é necessário trabalhar para garantir oportunidade de *aprendizagem*, o que implica em atuar sobre as condições de oferta de ensino, com base no binômio, qualidade e equidade. A estrutura física da escola, assim como sua organização, manutenção e segurança revelam muito sobre a vida que ali se desenvolve e sobre as possibilidades de uso de seus vários espaços para mediar e auxiliar o processo de ensino e aprendizagem. Toma corpo a necessidade imperiosa de promover o alcance de padrões mínimos de funcionamento por todas as escolas públicas de ensino fundamental, com o objetivo de assegurar oportunidades de aprendizagem a todas as crianças brasileiras. Nesse cenário, a presente auditoria analisou os principais problemas e suas respectivas causas, que impactam na qualidade e na disponibilidade das instalações e equipamentos utilizados nas escolas públicas de ensino fundamental no Rio Grande do Norte, por meio da avaliação da atuação da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) e das Secretarias Municipais de Educação (SME) dos municípios do RN, nas dimensões de infraestrutura e financiamento. Para tanto, a metodologia utilizada na auditoria incluiu um processo de coleta de dados baseado em fontes diversas: requisição de informações e documentos; consulta a bases de dados do INEP e a sistemas orçamentários e financeiros do MEC; entrevistas com gestores da SEEC e de outras sete SME; observação direta em visitas a 21 escolas selecionadas na amostra definida; entrevistas e questionários presenciais com gestores e diretores das escolas visitadas. A análise dos dados foi realizada por meio da tabulação dos questionários (estatística descritiva) e análise documental. A partir dos resultados das análises foram evidenciados 9 achados de auditoria: 1) Inexistência, inadequação ou indisponibilidade da biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e quadra de esporte; 2) Inadequação das salas de aula para o processo de ensino-aprendizagem; 3) Indisponibilidade e inadequação dos sanitários destinados aos alunos; 4) Inadequação das áreas externas e dos bebedouros destinados aos alunos; 5) Condições de guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar não atendem a padrões mínimos de conservação e de higiene; 6) Ocorrência de atraso na liberação de recursos do PDDE; 7) Comprometimento/suspensão das atividades do PDDE – Educação Integral; 8) Bens adquiridos / produzidos com recursos do PDDE com dificuldade de localização e identificação, em condições inadequadas de armazenamento ou sem identificação física dos tombos; 9) Fragilidades nos sistemas de controle e acompanhamento da prestação de contas do PAR (SIMEC e SiGPC). Ao término do relatório foram propostas 15 recomendações distribuídas entre o Governo do Estado do RN, a SEEC/RN, as Prefeituras Municipais de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante e suas respectivas Secretarias Municipais de Educação, com o intuito de que sua implementação possa, efetivamente, significar avanços na qualidade das instalações das escolas públicas de ensino fundamental no Rio Grande do Norte.

LISTA DE SIGLAS

ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CEE	Conselho Estadual de Educação
CPU	Unidade Central de Processamento (<i>Central Processing Unit</i>)
E. E.	Escola Estadual
EEx	Entidade Executora
EF	Ensino Fundamental
E. M.	Escola Municipal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IRB	Instituto Rui Barbosa
MEC	Ministério da Educação
NBR	Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas
NR	Norma Regulamentadora
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
SEEC	Secretaria de Estado da Educação e da Cultura
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
TC	Tribunal de Contas
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora Própria
UNB	Universidade de Brasília

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Execução orçamentária da despesa - PDDE.....	29
Tabela 2 - Situação das escolas públicas de ensino fundamental do RN por localização	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação das escolas selecionadas na amostra	14
Quadro 2 - Escolas selecionadas para análise do PDDE	16
Quadro 3 - Quadra selecionada para avaliação do PAR.....	17
Quadro 4 - Amostra definida para o RN.....	20
Quadro 5 - Recursos para a obra de construção da quadra de esporte da amostra do PAR	31
Quadro 6 - Recursos transferidos do PDDE.....	31
Quadro 7 - Escala de Infraestrutura	33
Quadro 8 - Situação e alguns recursos disponíveis nas escolas de ensino fundamental	36

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Desabamento da cobertura da quadra de esportes (E. E. Alte. Tamandaré)	41
Figura 2 - Teto da sala de aula danificado (E.E. 12 de Outubro)	42
Figura 3 - Parede da sala de aula com sinais de infiltração (E.M. Manoel Raimundo)	43
Figura 4 – Infiltração em laje (E.E. Alte. Tamandaré – Extremoz)	44
Figura 5 – Ligação de esgoto improvisada (E. E. Alte. Tamandaré – Extremoz).....	44
Figura 6 – Interruptor de luz com risco de choque elétrico (E. M. Jorge Câmara – Extremoz)	45
Figura 7 – Uso de tanque de alvenaria no banheiro (E. M. Belarmino Rodrigues – Cel. João Pessoa).....	45
Figura 8 – Desnível e obstáculos no acesso a escola (E. M. Antônio Fernandes – Água Nova)	46
Figura 9 – Armaduras expostas comprometendo estrutura (E. M. José Melquíades – Natal) .	47
Figura 10 – Preparo dos alimentos em área aberta (E.M. Cícero Inácio – Extremoz/RN)	50
Figura 11 - Armazenamento inadequado de equipamentos do PDDE (E. M. Maria Pereira Leite).....	55
Figura 12 - Quadra da E. M. Luiz de França.....	59
Figura 13 – Fragmento de tela do SIMEC, providência cadastrada aguardando análise do FNDE.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Escolas de Ensino Fundamental segundo a escala de infraestrutura da UnB	18
Gráfico 2 - Demonstrativo de valores do PDDE	29
Gráfico 3 - Demonstrativo de valores do PAR – Ação 12KV.....	30
Gráfico 4 - Situação das Escolas do Ensino Fundamental do RN segundo escala de infraestrutura.....	34
Gráfico 7 - Situação das escolas segundo a localização	35
Gráfico 5 - Escolas estaduais Fonte: TCU/Censo escolar - INEP.....	35
Gráfico 6 - Escolas municipais Fonte: TCU/Censo escolar - INEP	35
Gráfico 8 - Da quantidade de escolas atendidas com biblioteca ou sala de leitura (2010-2014)	38
Gráfico 9 - Condições gerais – bibliotecas	38
Gráfico 10 – Condições de uso do laboratório de informática	39

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Antecedentes	10
1.2 Deliberação que originou o trabalho.....	11
1.3 Identificação do objeto da auditoria.....	11
1.4 Objetivos e escopo da auditoria	11
1.5 Métodos utilizados	12
1.6 Metodologia da questão 1	13
1.7 Metodologia da questão 2	14
1.8 Metodologia da questão 3	16
1.9 Estratégia de Escolha da Amostra	17
1.10 <i>Workshop</i>	20
1.11 Participantes da Auditoria Coordenada	21
1.12 Limitações da Auditoria.....	22
1.13 Processos Conexos.....	22
1.14 Organização do Relatório	23
2. VISÃO GERAL DO OBJETO	24
2.1 Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	26
2.2 Plano de Ações Articuladas - PAR	27
2.3 Aspectos Orçamentários	28
2.4 Volume de Recursos Fiscalizados	31
3 AVALIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL.....	32
3.1 Inexistência, inadequação ou indisponibilidade da biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e quadra de esporte.....	36
3.2 Inadequação das salas de aula para o processo de ensino-aprendizagem.....	41
3.3 Indisponibilidade e inadequação dos sanitários destinados aos alunos	43
3.4 Inadequação das áreas externas e dos bebedouros destinados aos alunos	46
3.5 Condições de guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar não atendem a padrões mínimos de conservação e de higiene	49
4 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PDDE.....	51
4.1 Ocorrência de atraso na liberação de recursos do PDDE	52
4.2 Comprometimento/suspensão das atividades do PDDE – Educação Integral	53

4.3 Bens adquiridos / produzidos com recursos do PDDE com dificuldade de localização e identificação, em condições inadequadas de armazenamento ou sem identificação física dos tomos.....	54
5 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PAR.....	57
5.1 Fragilidades nos sistemas de controle e acompanhamento da prestação de contas do PAR (SIMEC e SiGPC).....	57
6 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	61
7 CONCLUSÃO.....	62
8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	64
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

1. Em trabalho de fiscalização anterior realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, Acórdão 2239/2013 TCU Plenário) foi constatado que era baixo o nível de implementação das ações previstas nos termos de cooperação firmados entre o Ministério da Educação e da Cultura (MEC) e os municípios, havendo a possibilidade dos recursos estarem sendo repassados e desperdiçados ou até mesmo desviados. Além disso, a área técnica do TCU verificou vários outros aspectos:

- O montante de recursos federais nas ações do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica, 20RF - Tecnologia da Informação e Comunicação para a Educação Básica e do Plano de Ações Articuladas (PAR) - Infraestrutura tiveram execução financeira, em 2014, incluindo restos a pagar pagos, de R\$ 2,1 bilhões, R\$ 1,46 bilhões e R\$ 108 milhões, respectivamente, totalizando R\$ 3,68 bilhões pagos, o que representa 17% do total pago no Programa 2030 - Educação Básica, em 2014.
- Além disso, some-se o fato de que o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) oferece informações declaratórias sobre a disponibilidade de equipamentos e de instalações, mas não agrega informações sobre a qualidade deles, havendo o risco de que tais informações contenham erros e que a qualidade das instalações não atinja critérios mínimos de aceitabilidade para que os alunos tenham condições de infraestrutura escolar adequada para seu aprendizado.
- Também se verificou a carência de trabalhos de auditoria a nível nacional referente ao PDDE e a necessidade de se avaliar se houve melhoria ou não na implementação das ações de infraestrutura do PAR.
- Num momento em que já foram realizados trabalhos de auditoria no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e no Ensino Médio, seria oportuno realizar trabalhos dessa natureza no Ensino Fundamental, de modo a avaliar a qualidade das instalações escolares e apontar os principais problemas das escolas de ensino fundamental.

2. Esses aspectos apontaram para a necessidade de realização de auditoria coordenada em âmbito nacional, nos moldes da ocorrida entre 2013 e 2014, a qual contou com a participação de 29 Tribunais de Contas, incluindo o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) e tratou de avaliação da Etapa do Ensino Médio.

3. Decorrente do acordo de cooperação firmado entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), a presente auditoria, coordenada pelo TCU, contou com a participação, além do Tribunal de Contas do Estado do RN, de mais 19 Tribunais de Contas e teve a conformação de auditoria coordenada, nos moldes do documento da Organização

Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹), intitulado *Guide for Cooperative Audits*. Desenvolveu-se com base em planejamento conjunto, auditorias e relatórios independentes, com a coordenação a cargo do TCU.

4. Nesse sentido, o presente relatório tem como objetivo apresentar os resultados de auditoria operacional realizada pelo TCE/RN e coordenada pelo TCU, no âmbito da jurisdição do TCE/RN, com objetivo de avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental, bem como a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pela escola via PDDE e PAR, este no que se refere à construção de quadras de esporte segundo os registros efetuados no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) e Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC).

1.2 Deliberação que originou o trabalho

5. A presente auditoria consta do Plano de Fiscalização do Controle Externo para o período de abril/2015 a março de 2016, homologado pela Decisão Administrativa nº 12/2014-TC, processo nº 18529/2014, reformulado mediante Decisão Administrativa nº 001/2015, proferida em Sessão Plenária de 03/09/2015.

1.3 Identificação do objeto da auditoria

6. Esta auditoria coordenada tem por objeto as escolas públicas de ensino fundamental de redes estaduais e municipais, no que tange à qualidade e à disponibilidade de suas instalações e equipamentos utilizados no processo ensino-aprendizagem, bem como os recursos do PDDE e no PAR que foram destinados a serem aplicados no custeio e no melhoramento das mesmas instalações e equipamentos.

1.4 Objetivos e escopo da auditoria

7. O objetivo da auditoria foi avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental, bem como a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pela escola via PDDE e PAR, este no que se

¹ Do inglês: *International Organisation of Supreme Audit Institutions*.

refere à construção de quadras de esporte com recursos do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

8. Diante dessa problemática, foram traçadas 3 (três) questões de auditoria divididas em 2 eixos, que representam os objetivos e o escopo da auditoria. As referidas questões são descritas a seguir.

EIXO 1: INFRAESTRUTURA

Q.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?

EIXO 2: FINANCIAMENTO

Q.2.1. Os recursos recebidos pelas escolas de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram utilizados de acordo com a legislação vigente?

Q.2.2. 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?

1.5 Métodos utilizados

9. Com o intuito de minimizar os riscos de erros e inadequações na matriz de planejamento a ser elaborada e os respectivos procedimentos foi realizada pelo TCU uma auditoria piloto com escolas do Distrito Federal e dos Municípios de Goiás do entorno de Brasília. Para isso o TCU contou com a participação de técnicos do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO).

10. Na auditoria piloto foram definidos os aspectos de infraestrutura e equipamentos a avaliar nos trabalhos de campo, detalhadas as questões de auditoria com destaque para os procedimentos a serem aplicados nos trabalhos em campo e foi elaborada a matriz de planejamento e os instrumentos de coleta, entre outros.

11. Conforme apontado no item 1.1 (antecedentes), esta auditoria foi desenvolvida de maneira coordenada por abordar um tema de relevante interesse nacional com grande impacto para a sociedade. Nesse sentido, contou desde sua fase de planejamento até a

consolidação da matriz de achados, com a cooperação técnica dos 20 tribunais de contas participantes, tendo para cada questão sido observadas as metodologias a seguir.

1.6 Metodologia da questão 1

12. Nessa questão buscou-se avaliar os seguintes aspectos:
- a) Existência, adequação ou disponibilidade da biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e quadra de esporte;
 - b) Condições de guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar;
 - c) Adequação das salas de aula para o processo de ensino-aprendizagem;
 - d) Disponibilidade e adequação dos sanitários destinados aos alunos;
 - e) Existência e adequação das soluções de acessibilidade adotadas pelas escolas;
 - f) 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;
 - g) Estado de conservação, condições estruturais e de higiene/limpeza dos ambientes destinados ao recebimento, estocagem, manipulação e distribuição da merenda escolar;
 - h) Uso adequado de uniformes pelo pessoal que manipula a merenda escolar;
 - i) Proteção básica das instalações elétricas de baixa tensão em ambientes acessíveis aos alunos;
 - j) 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;
 - k) Condições estruturais (piso, teto e parede), situação das instalações elétricas e hidráulicas, estado de conservação e de higiene/limpeza dos sanitários;
 - l) 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;
 - m) Situação dos acessos à unidade escolar e aos ambientes disponíveis aos alunos, no que concerne a pessoas portadoras de necessidades especiais;
 - n) Existência e funcionalidade do hardware e de sinal de internet disponível aos alunos (velocidade de download) no laboratório de informática;



- o) Existência de pessoal disponível para monitorar as atividades e manutenção dos equipamentos do laboratório de informática; e
- p) Operacionalidade dos bebedouros.
13. Os procedimentos utilizados para avaliação consistiram no preenchimento dos *Checklists* elaborados para avaliação *in loco* conforme manual utilizado para seu preenchimento.
14. 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.
15. A relação de escolas selecionadas na amostra e visitadas pela equipe de auditoria consta do Quadro 1.

Quadro 1 - Relação das escolas selecionadas na amostra

Município	Código INEP	Nome Da Escola
Água Nova	24012351	Esc Mul Manoel Raimundo
	24012289	Esc Mul Antonio Fernandes
Riacho De Santana	24014290	Unidade de Ensino XI Agostinho Alves da Costa
	24014346	Unidade de Ensino XIV Francisco Jacome de Lima
	24014419	Unidade de Ensino III Quinco Barbosa
	24014230	Esc Est Prof Maria Angelina Gomes - Fund e Medio
Coronel João Pessoa	24083852	Escola Municipal Belarmino Rodrigues de Souza
	24105201	Esc Mul Maria Almeida de Negreiros
	24012440	Esc Mul Adilia Tertulina de Freitas
Encanto	24085669	Escola Municipal Maria Luceny Da Silva Souza
	24013382	Esc Mul Antonio Pereira da Silva
	24013307	Esc Est Cid Rosado Ens de 1 e 2 Graus
	24073490	Escola Municipal Maria Pereira Leite
Natal	24058831	Esc Mul Djalma Maranhao
	24284319	Esc Mul Prof Jose Melquiades de Macedo
	24058564	E. E. Sebastiao Fernandes de Oliveira
	24057568	E. E. 12 de Outubro
São Gonçalo Do Amarante	24054801	E. M. de 1 Grau Georgina Altina Viana
	24054747	Esc Mul de 1 Grau Luiz de Franca Lima
Extremoz	24056537	Esc Mul Jorge Camara
	24056340	E. E. Alm Tamandare Ens de 1 e 2 Graus

Fonte: Equipe de auditoria

1.7 Metodologia da questão 2

16. Nessa questão buscou-se avaliar os seguintes aspectos:
- a) Existência de cobrança de tarifas bancárias na conta específica do PDDE;
- b) Inexistência ou atraso do repasse dos recursos do PDDE;



- c) Dependência da escola quanto ao recebimento dos recursos do PDDE/inexistência de repasses estaduais ou municipais com finalidade semelhante ao PDDE;
- d) Tempestividade/adequação da prestação de contas do PDDE de 2013 e 2014;
- e) Existência de todos os documentos exigidos na prestação de contas do PDDE;
- f) Dedução dos valores repassados às escolas devido à existência de saldos superiores a 30% do total de recursos disponíveis no exercício anterior;
- g) Dificuldades de execução dos recursos;
- h) Comprometimento/interrupção das atividades do PDDE Educação Integral pactuadas e desenvolvidas nas escolas;
- i) Situação do pagamento dos monitores e da compra dos kits de materiais pedagógico do PDDE Educação Integral;
- j) Situação das instalações alocadas para as atividades do PDDE Educação Integral;
- k) Existência física e conservação dos bens adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE; e
- l) Outros débitos que não se enquadrem com os normativos vigentes do PDDE.

17. Para responder a esta questão de auditoria foram solicitados os processos de prestação de contas dos recursos do PDDE, de 2013 e 2014 referentes às linhas de ação do PDDE Educação Integral e Educação Básica recebidas, das escolas selecionadas na amostra (vide tópico 2.4).

18. Adicionalmente, os seguintes procedimentos foram utilizados:

- a) Preenchimento do Formulário III – Prestação de Contas PDDE, de acordo com a análise documental de um processo de prestação de contas de cada escola, 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 PDDE. Também foram considerados outros normativos que tratam de linhas específicas do PDDE, por exemplo, 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);

- b) Preenchimento do formulário II - Consolidação do procedimento relativo ao(s) documento(s) “Relação dos bens adquiridos e produzidos”, de acordo com a verificação *in loco* dos bens de capital adquiridos com recursos do PDDE, exercícios de 2013 e 2014, tomando como referência o documento constante da prestação de contas, intitulado “Relação de bens adquiridos ou produzidos” e as respectivas notas fiscais; e
- c) Aplicação do formulário I – Questionário Diretor.
- d) Todos esses formulários 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.

19. O Quadro 2 apresenta as escolas selecionadas na amostra e as respectivas linhas do PDDE selecionadas para análise da prestação de contas:

Quadro 2 - Escolas selecionadas para análise do PDDE

Código INEP	Escola	Município	Linha do PDDE	Valor Total recebido (R\$)
24073490	Escola Municipal Maria Pereira Leite	Encanto (RN)	Educação Integral/2013	31.120,00
24014230	Escola Estadual Profa. Maria Angelina Gomes – Ens. Fundamental e Médio	Riacho de Santana (RN)	Educação Básica/2013	6.340,00
24056340	Escola Estadual Almirante Tamandaré – Ensino de 1 e 2 Graus	Extremoz (RN)	Educação Básica/2013	33.100,00
TOTAL				70.560,00

Fonte: FNDE

1.8 Metodologia da questão 3

20. Para responder a esta questão foi solicitado o processo de prestação de contas dos recursos do PAC 2 utilizados para construção da quadra de esporte selecionada na amostra (Quadro 3).



Quadro 3 - Quadra selecionada para avaliação do PAR

ID	Obra	Município/ (UF)	Situação	Valor Contrato
18831	Quadra Poliesportiva - E. M. Prof. Luiz de França	São Gonçalo do Amarante (RN)	Concluída	R\$ 455.859,31
TOTAL				R\$ 455.859,31

Fonte: FNDE

21. Adicionalmente, os seguintes procedimentos foram utilizados:
- Preenchimento do Questionário – Secretaria de Educação/Fiscal de obra;
 - Preenchimento do Questionário – Diretor da Escola;
 - Preenchimento do Formulário – Prestação de contas PAR/PAC 2, de acordo com a análise documental da prestação de contas; e
 - Preenchimento do “*Checklist* Quadras de esporte concluídas”, de acordo com a inspeção in loco;
22. Todos esses formulários foram transcritos para o sistema *LimeSurvey*, software livre que permite criar pesquisas on-line de perguntas e respostas, facilitando a consolidação dos dados coletados pelas equipes de auditoria.
23. Nessa questão buscou-se avaliar os seguintes aspectos:
- Situação dos processos de prestação de contas;
 - Eventuais problemas enfrentados pela Secretaria para prestar contas dos recursos no sistema do FNDE – SiGPC;
 - Existência de inconformidades e restrições no SIMEC ainda não resolvidas pelos estados/municípios ou ainda não analisadas pelo FNDE;
 - Situação das quadras quando recebidas pela escola (presença ou ausência de traves, postes e tabelas de basquete);
 - Estado de conservação das quadras;
 - Dificuldades enfrentadas pela escola na gerência/manutenção da quadra de esporte;

1.9 Estratégia de Escolha da Amostra

24. 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 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

25. A partir dos dados coletados por meio do Censo Escolar 2011, o citado trabalho oferece uma escala (de 20 a 80) para 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).

26. O trabalho aponta que, à época, 44% das escolas da educação básica brasileira encontravam-se ainda em nível “elementar”, apenas com água, sanitário, energia, esgoto e cozinha, sem qualquer característica específica relacionada ao processo ensino aprendizagem. E apenas 0,6% delas atendiam os requisitos para serem consideradas como próximas do ideal, isto é, contendo biblioteca, laboratório de informática e ciências, quadra esportiva e dependências adequadas para atender a estudantes com necessidades básicas.

27. Ao se considerar os dados do Censo Escolar de 2014, filtrando-os por escolas públicas estaduais e municipais em atividade e com ensino fundamental de nove anos, existem 113.857 registros de escolas no Brasil. Desse total, 49.111 escolas se encontram no nível elementar (43,13%), 36.636 no nível básico (32,18%), 26.824 no nível adequado (23,56%) e apenas 1.286 escolas no nível avançado (1,13%). O Gráfico 1 ilustra o percentual de escolas em cada uma das categorias.

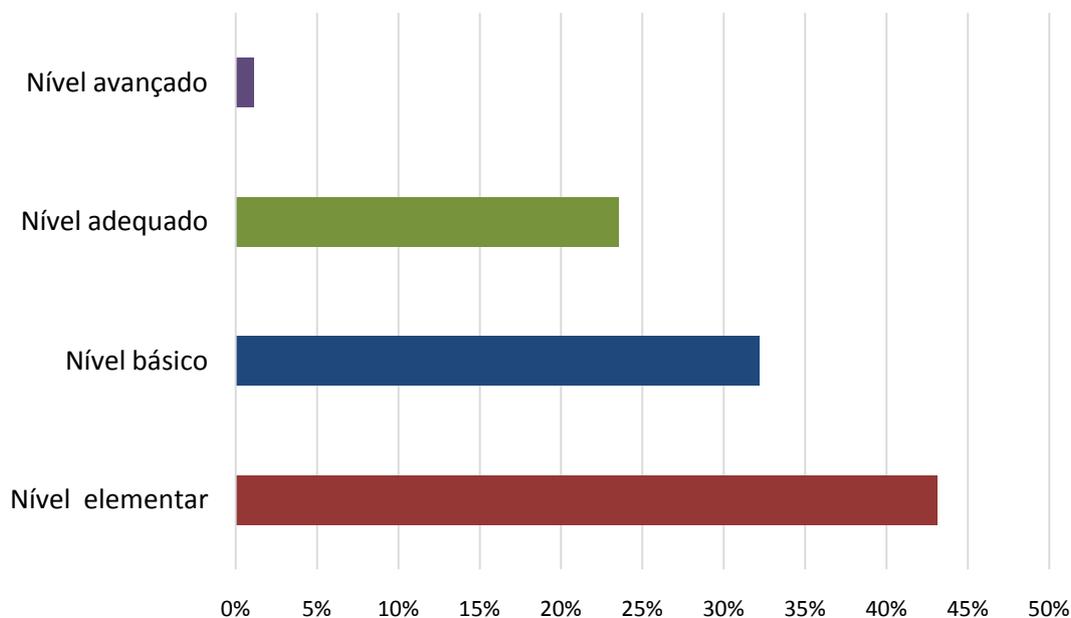


Gráfico 1– Escolas de Ensino Fundamental segundo a escala de infraestrutura da UnB
Fonte: TCU/UnB/INEP

28. Conforme será tratado nos achados desta auditoria, ao se considerar também a qualidade das instalações escolares, ou melhor, a existência de condições mínimas para uso dos ambientes escolares, a qual não faz parte das informações do Censo Escolar, certamente o gráfico acima demonstraria uma realidade mais precária.

29. A definição da amostra para a aplicação dos procedimentos de avaliação de infraestrutura escolar consistiu na seleção da escola da rede de educação do estado participante da auditoria com pior escala de infraestrutura. No município desta escola, escolheram-se mais duas escolas com tamanhos (número de salas) diferentes e com piores notas de escala de infraestrutura.

30. Posteriormente, foram selecionados outros três municípios vizinhos ao da escola com pior nota na escala de infraestrutura, e nos municípios destas escolas foram escolhidas até quatro escolas a depender da disponibilidade de tempo da equipe em função dos deslocamentos. Ou seja, foram escolhidas até quatro escolas em cada um dos municípios vizinhos selecionados, respeitando os critérios de pior nota na escala de infraestrutura e tamanho da escola.

31. Assim, para a primeira semana de execução, foram selecionados quatro municípios perfazendo um total de 13 (treze) escolas. O mesmo procedimento foi utilizado para selecionar os municípios e escolas da segunda semana de execução que ficaram localizadas na região metropolitana de Natal, sendo que, a amostra alcançou apenas três municípios, totalizando oito escolas nessa semana.

32. Ao final foram selecionados sete municípios e vinte e uma escolas abrangendo os aspectos de infraestrutura, PDDE e PAR para compor a amostra conforme Quadro 4.

33. Na fase de execução dos trabalhos de campo a equipe composta de três auditores aplicou os procedimentos de avaliação de infraestrutura escolar em todos os dias das duas semanas programadas, realizando os procedimentos relativos ao PDDE e PAR nos mesmos dias das visitas às escolas programadas para a avaliação da infraestrutura aproveitando as visitas e os deslocamentos.

34. A escolha da amostra das escolas que teriam os recursos do PDDE auditados consistiu em selecionar, nos municípios escolhidos anteriormente na amostra de infraestrutura, as escolas que receberam PDDE-Educação Integral e cujos valores recebidos de receita de capital fossem maiores.

Quadro 4 - Amostra definida para o RN

Amostras Definidas Para o RN - Auditoria Coordenada Ensino Fundamental					
	Cidade	ESCOLA	INFRA	PDDE	PAR
1ª SEMANA	Água Nova	1	X		
		2	X		
	Riacho De Santana	3	X		
		4	X		
		5	X		
		6	X	X	
	Coronel João Pessoa	7	X		
		8	X		
		9	X		
	Encanto	10	X		
		11	X		
		12	X		
		13	X	X	
2ª SEMANA	Natal	14	X		
		15	X		
		16	X		
		17	X		
	São Gonçalo Do Amarante	18	X		
		19	X		X
	Extremoz	20	X		
		21	X	X	

Fonte: Equipe de auditoria

35. A seleção da amostra da quadra de esporte se restringiu a obras concluídas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e nos mesmos municípios da amostra de infraestrutura. Ou seja, as amostras PDDE e PAR/Quadra de esporte foram selecionadas considerando somente os municípios anteriormente escolhidos na amostra de infraestrutura.

1.10 *Workshop*

36. Foi realizado um *workshop* na sede do TCU para discussão da matriz de planejamento da auditoria e nivelamento dos procedimentos sugeridos para avaliação da infraestrutura escolar. Dele participaram, presencialmente, a equipe da sede e das regionais do TCU e servidores dos tribunais de contas estaduais, municipais e dos municípios, relacionados no item 1.11. Na ocasião, foi apresentada às equipes uma sugestão de matriz de planejamento, obtida a partir de ajustes realizados na matriz preliminar em função da experiência da auditoria-piloto realizada em escolas públicas do Distrito Federal e de municípios do estado de Goiás próximos ao DF, com participação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO) (TC 017.108/2015-2 – Fiscalis 305/2015 - TCU).

37. Desenvolveu-se, então, trabalho de aperfeiçoamento da referida matriz por meio de sugestões apresentadas pelos auditores a cada uma das questões de auditoria e seus respectivos detalhamentos (informação requerida, fontes de informação, procedimento, detalhamento do procedimento, possíveis achados). Ao final, após concordância do grupo acerca das sugestões apresentadas, obteve-se a versão final da matriz de planejamento a ser aplicada pelas regionais em suas fiscalizações nos municípios.

38. Adicionalmente, foram padronizados os critérios para análise da infraestrutura escolar e preenchimento dos *checklists* disponibilizados. Da mesma forma, foram discutidos os procedimentos sugeridos para análise do PDDE e PAR-Quadras de esporte.

1.11 Participantes da Auditoria Coordenada

39. Participaram da auditoria coordenada, além da Secretaria do TCU que a coordenou, as suas regionais dos estados do Espírito Santo, Ceará, Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Tocantins, Pará e do Piauí e os seguintes Tribunais de Contas:

- a) Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL);
- b) Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM);
- c) Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP);
- d) Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA);
- e) Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO);
- f) Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA);
- g) Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG);
- h) Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB);
- i) Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE);
- j) Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI);
- k) Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ);
- l) Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN);
- m) Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO);
- n) Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS);
- o) Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC);
- p) Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA);
- q) Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA);
- r) Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ);
- s) Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP).

40. Dessa forma, a auditoria atuou em dezesseis estados da federação, com a seguinte composição de equipes:

- a) AL, PE e PI: TCU e TCEs (2 equipes mistas por estado);
- b) PA: TCU e TCM (2 equipes mistas);
- c) AP, AM, GO, MA, PB, RN, RO, RS e SC: somente TCEs (1 equipe);
- d) BA: TCE e TCM (2 equipes);
- e) RJ: TCE e TCM (2 equipes); e
- f) SP: TCE e TCM (2 equipes).

1.12 Limitações da Auditoria

41. Tendo em vista o universo da amostra das escolas públicas do Ensino Fundamental no âmbito do Estado, segundo os dados do Censo Escolar de 2014, atinge o elevado número de 2.238 escolas, a presente auditoria não alcança uma amostra estatística que possa ser representativa para todo o Estado, ficando a análise limitada às escolas e municípios visitados.

1.13 Processos Conexos

42. Tramita nesta Corte de Contas o Processo Nº 5366/2013 relativo à Auditoria Operacional sobre Educação Etapa Ensino Médio – SEEC, conforme citado no item 1.1, que entre outros aspectos abordou avaliação da infraestrutura das escolas do Ensino Médio da Rede Pública Estadual.

43. O referido processo teve julgamento prolatado pelo Acórdão Nº 573/2015-TC de 29/09/2015 com recomendações à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) sobre a necessidade de adotar medidas a solucionar ou melhorar aspectos de infraestrutura das escolas de sua responsabilidade.

44. Embora o atual processo de fiscalização trate de escolas do Ensino Fundamental, muitos aspectos analisados nesta auditoria são semelhantes aos tratados na auditoria do Ensino Médio que também focou a Rede Escolar da SEEC.

45. Portanto, na seção adiante que trata sobre os achados de auditoria, serão desnecessárias recomendações àquela SEEC nos aspectos que já foram tratados no processo conexo e que se verifique idêntica recomendação. Ou seja, as recomendações aplicáveis às escolas do Ensino Médio na auditoria anterior, tornam-se aplicáveis às escolas do Ensino Fundamental da SEEC nesses aspectos.

1.14 Organização do Relatório

46. O presente relatório é composto de oito capítulos, sendo este primeiro relativo à introdução. No segundo capítulo procurou-se oferecer uma visão geral do objeto auditado, abordando aspectos da infraestrutura escolar, PDDE e PAR. O terceiro capítulo, que abre a seqüência de seções sobre os principais achados relativos às questões de auditoria, trata da avaliação da infraestrutura das escolas públicas do Ensino Fundamental no âmbito estadual restrita à amostra tratada. O quarto capítulo faz uma análise da aplicação dos recursos do PDDE nas escolas que compuseram a amostra. No quinto capítulo é feita uma abordagem sobre a aplicação dos recursos do PAR no que se refere à construção da quadra de esportes escolhida na amostra. O sexto capítulo é reservado à análise dos comentários dos gestores envolvidos com os aspectos tratados na auditoria. O capítulo sétimo apresenta a conclusão da auditoria, e finalmente, no capítulo oitavo é apresentada uma proposta de encaminhamento com a consolidação das recomendações aos gestores envolvidos nas questões abordadas.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

47. A Constituição da República de 1998, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, estabelece 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 1998 e art. 3º, I e IX, da Lei 9394/1996).

48. 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.

49. Esta auditoria se concentra nos insumos estrutura e funcionamento da escola. Ou seja, visa 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. Além disso, busca avaliar a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pelas escolas no âmbito do PDDE e do PAR, este último no que diz respeito à construção de quadras de esporte.

50. Conforme será visto adiante, foi utilizada como base para escolha da amostra de escolas a tabela “Escola” do Censo Escolar, 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.

51. 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, nem quanto 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 da qualidade e conformação dos espaços escolares a padrões mínimos de qualidade.

52. 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.

53. Relacionadas a este trabalho, destacam-se as seguintes estratégias para o alcance das metas sete e vinte do PNE, de fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e 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 as 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.

54. Uma vez que as redes de escolas públicas de ensino fundamental pertencem aos estados e municípios, esta auditoria foi realizada em parceria com o Tribunal de Contas Estaduais e Municipais. Apesar de haver recursos federais aplicados em todas as escolas, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Planos de Ações Articuladas (PAR), ambos objeto do escopo desta auditoria, a participação destes tribunais 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.

55. No âmbito estadual deve-se ressaltar que o Conselho Estadual de Educação (CEE) instituiu a Resolução CEE/RN Nº 1 de 21/08/2013 que dispõe sobre os atos normativos para funcionamento das instituições de educação básica, educação profissional técnica de nível médio e dá outras providências.

56. Esse normativo regula o funcionamento de todas as instituições de educação básica integrante do sistema de ensino do Estado do Rio Grande do Norte, aplicando-se ainda às instituições de ensino criadas ou incorporadas, mantidas e administradas por órgão do Poder Público Municipal, nos casos em que o respectivo município, não contando com sistema próprio, tecnicamente estruturado e formalmente instituído, optou por manter-se integrado ao sistema estadual de ensino.

57. Com relação à infraestrutura necessária ao funcionamento das instituições escolares a Resolução prevê que:



Art. 10. Os imóveis destinados ao funcionamento de instituição escolar deverão, além de estar em consonância com a legislação específica e normas dos órgãos do meio ambiente, dispor de instalações físicas adequadas às respectivas etapas e modalidades de ensino, tais como:

I – salas de aula dimensionadas à razão de 1.20m² (um metro e vinte centímetros quadrados) por estudante do ensino fundamental e médio, e de 1.50 m² (um metro e meio quadrados) por estudante da educação infantil;

II – salas destinadas a bibliotecas, laboratórios, apoio pedagógico e serviços administrativos;

III – espaços físicos para funcionamento de copa, refeitório, berçário;

IV – áreas livres para recreação, convivência em grupo e prática de educação física;

V – rampas e portas asseguradoras de acessibilidade e, se e quando for o caso, plataformas ou elevadores;

VI – instalações sanitárias em observância com as diretrizes vigentes, emanadas dos órgãos do Poder Público dotadas de condições de higienização e adequadas às características físicas, de gênero e quantidade de estudantes a que são destinadas.

2.1 Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE

58. Criado em 1995, o PDDE consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (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).

59. 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.

60. A sistemática do PDDE de repasse direto de recursos às escolas vem sendo utilizada para o financiamento de diversas outras linhas de ação: PDDE-Escola acessível, PDDE-Água na escola, PDDE-Escola, PDDE-Atleta na escola, PDDE- Mais cultura na escola, por exemplo.

61. 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.

62. 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 II e operacionalizadas via Plano de Ações Articuladas (PAR).

2.2 Plano de Ações Articuladas - PAR

63. 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.

64. 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.

65. 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 passam a receber recursos do MEC/FNDE via convênio, mas sim via termos de cooperação para a execução de ações listadas em seus planos.

66. A partir dos planos de ações elaborados, a União norteia 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.

67. 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 (Pro-infância) e para a construção e cobertura de quadras esportivas escolares.

68. O Plano Plurianual 2012-2015 da União, 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.

69. Considerando que a questão chave da auditoria é avaliar a qualidade da infraestrutura escolar, foi acrescentada questão de auditoria referente ao estado de

conservação das quadras esportivas construídas e a adequação da prestação de contas dos recursos recebidos frente à legislação vigente.

2.3 Aspectos Orçamentários

70. A ação 0515 – Dinheiro Direto na Escola pertence ao Programa 2030 – Educação Básica e é conduzido pelo FNDE.

71. Ao analisar a execução orçamentária do PDDE (Tabela 1 e Gráfico 2), observou-se que a partir do exercício de 2014 houve um descompasso na transferência dos recursos. O contingenciamento orçamentário experimentado pelo governo no último exercício fez diminuir o montante de despesas empenhadas, liquidadas e pagas, ao passo que os restos a pagar não processados tiveram aumento substancial.

72. Parte desse cenário pode ser explicado com a edição das Resoluções FNDE 10/2013 e 5/2014, que dispõem sobre os critérios de repasse e execução do PDDE e sobre a efetivação das transferências de recursos destinados ao PDDE e demais ações vinculadas, referentes ao exercício 2014, respectivamente.

73. O art. 17, § 2º, da Resolução FNDE 10/2013 estabeleceu que na hipótese de saldos de recursos financeiros, como tais entendidas as disponibilidades existentes em 31 de dezembro nas contas específicas, ultrapassar 30% (trinta por cento) do total de recursos disponíveis no exercício, a parcela excedente será deduzida do repasse do exercício subsequente.

74. Já o art. 2º da Resolução FNDE 5/2014, de março de 2014, autorizou a liberação dos recursos do PDDE e demais ações em duas parcelas.

75. Com o atraso no repasse dos recursos do PDDE de 2014 e 2015, como será visto adiante, considerando que o prazo para a execução dos recursos deve ser realizado até 31 de dezembro e que o encaminhamento das prestações de contas deve ser realizado, das Unidades Executoras (UEX), às Entidades Executoras (EEX), até o último dia útil de janeiro do ano subsequente à efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas (Resolução FNDE 15/2014), o período disponibilizado desde o repasse até a data limite de execução e de prestação de contas seria curto para a execução dos recursos pelas escolas.

76. A sistemática de repasses em duas parcelas, aliada aos atrasos na liberação, dificultaria a execução dos recursos pelas escolas, que terminariam 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.

77. A Tabela 1 apresenta a execução orçamentária da despesa do PDDE:

Tabela 1 - Execução orçamentária da despesa - PDDE

	VALORES EM MILHÕES (R\$)			
	2012	2013	2014	2015 (até 7/10/2015)
Dotação inicial	1.912,32	2.387,83	2.556,88	2.930,00
Dotação atualizada	2.069,40	2.657,66	2.559,78	2.738,02
Despesas empenhadas	2.038,14	2.652,02	2.550,78	1.589,39
Despesas liquidadas	2.037,64	2.651,81	2.122,26	562,39
Valores pagos	2.037,38	2.651,80	2.119,33	562,39
Desp. Executada por Insc. em RP Não-Proc.	0,50	0,21	428,52	1.027,00

Fonte: Siafi Gerencial e Siga Brasil

78. Para visualização das diferenças entre os exercícios a Tabela 1 está representada no Gráfico 2.

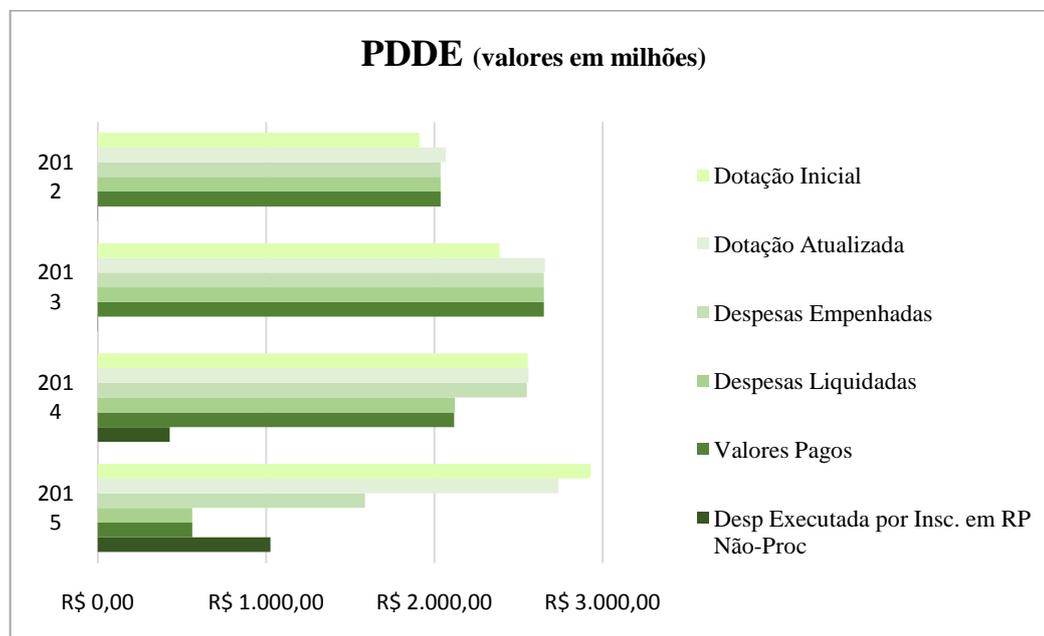


Gráfico 2 - Demonstrativo de valores do PDDE

Fonte: TCU

79. Observa-se que apesar da dotação atualizada em 2015 ser maior que nos anos anteriores, o volume de recursos empenhados, liquidados e pagos até a data de extração dos

dados, 7/10/2015, estão aquém dos realizados em anos anteriores. Por outro lado, o montante inscrito em restos a pagar é substancialmente maior.

80. A ação de construção das quadras de esporte é conduzida pelo FNDE. Todos os empreendimentos estão sendo realizados pelos respectivos estados e municípios com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Ministério da Educação (MEC).

81. Esta ação é identificada pelo código 12KV, denominada Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares, pertencente também ao Programa 2030 - Educação Básica. Sua execução orçamentária está demonstrada no Gráfico 3.

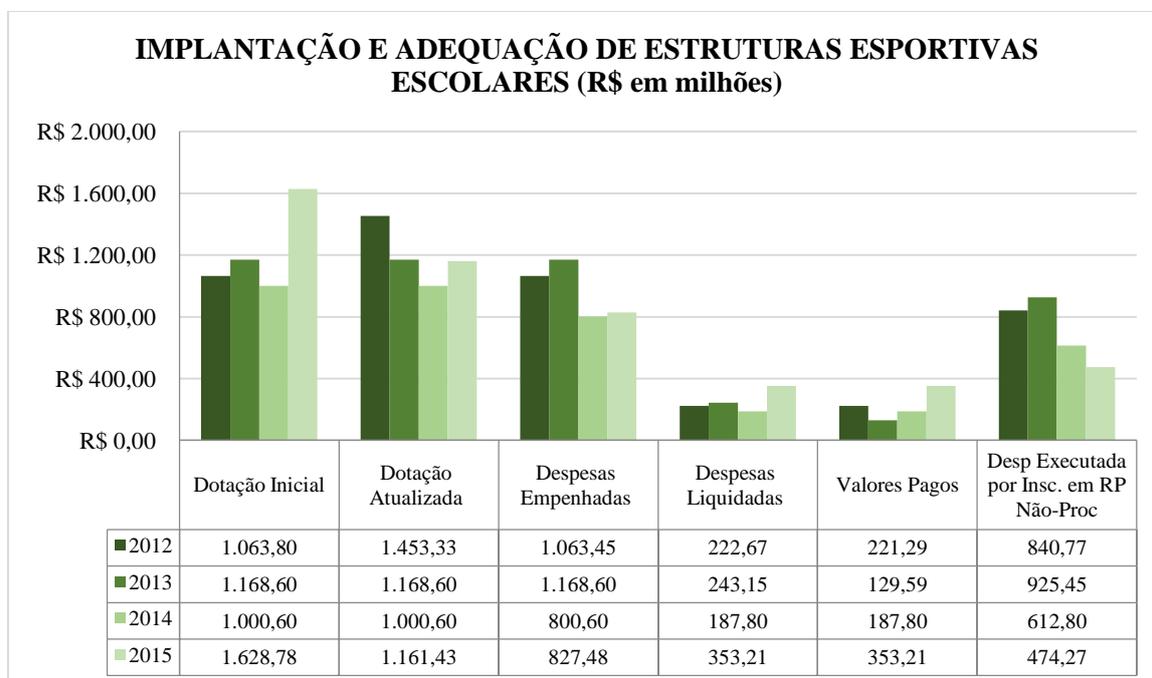


Gráfico 3 - Demonstrativo de valores do PAR – Ação 12KV

Fonte: TCU

82. Como o PAR vigente para os exercícios de 2011 a 2014 teve a maioria de seus termos de compromisso assinados em 2011, observa-se que neste exercício e no exercício de 2012 houve grande volume de recursos empenhados e inscritos em restos a pagar. Essa dinâmica pode ser explicada pelo fato de as obras de construção de quadras esportivas demandarem mais de um exercício para serem concluídas.

83. No entanto, fica demonstrada no gráfico a existência de volume relevante de recursos sem liquidação e pagamento, evidenciando que existem muitas obras que foram contratadas em 2011 e 2012, que ainda hoje se encontram em fase de construção.

2.4 Volume de Recursos Fiscalizados

84. Para o cômputo do volume de recursos fiscalizados relativo ao PAR foi considerado o valor total de recursos transferidos pelo FNDE para a construção da quadra de esporte que foi visitada e teve a documentação analisada (Quadro 5).

Quadro 5 - Recursos para a obra de construção da quadra de esporte da amostra do PAR

ID	Obra	Município (UF)	Situação	Valor Contrato
18831	Quadra poliesportiva - E. M. Prof. Luiz de França	São Gonçalo do Amarante (RN)	Concluída	R\$ 455.859,31
TOTAL				R\$ 455.859,31

Fonte: TCU

85. No âmbito do PDDE, foi considerada a soma dos recursos transferidos pelo FNDE para as escolas definidas na amostra, no exercício de 2013 (Quadro 6).

Quadro 6 - Recursos transferidos do PDDE

Cód. Inep	Escola	Município (UF)	Soma_Vlr_Custeio (R\$)	Soma_Vlr_Capital (R\$)	Soma_Vlr_Total (R\$)
24073490	Escola Municipal Maria Pereira Leite	Encanto (RN)	16.720	14.400,00	31.120,00
24014230	Escola Estadual Profa. Maria Angelina Gomes – Ens. Fundamental e Médio	Riacho de Santana (RN)	3.804,00	2.536,00	6.340,00
24056340	Escola Estadual Almirante Tamandaré – Ensino de 1 e 2 Graus	Extremoz (RN)	13.240,00	19.860,00	33.100,00
Total					70.560,00

Fonte: FNDE

86. Sem levar em conta o valor patrimonial da infraestrutura das escolas avaliadas e considerando apenas a prestação de contas do PDDE e PAR, o montante fiscalizado alcançou o valor de R\$ 526.419,31 (quinhentos e vinte e seis mil quatrocentos e dezenove reais e trinta e um centavos).

3 AVALIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL

87. É amplamente reconhecido que o aprendizado dos alunos depende do quão adequadas são as condições físicas da escola. Entende-se por infraestrutura adequada da escola a disponibilidade de salas de aula com espaço e luminosidade suficientes, devidamente arejadas, isoladas de barulho, com mobiliário em quantidade e qualidade satisfatórias, além do acesso do prédio a serviços básicos de água, saneamento e eletricidade.

88. Segundo Barros et al (2001), as evidências disponíveis revelam que tanto os recursos humanos como os recursos físicos da escola são relevantes para o aprendizado dos alunos. Mas existem diferenças importantes na forma dessas relações. A qualidade dos professores mantém uma relação relativamente linear e sempre crescente com o aprendizado, mesmo quando a qualidade dos professores já alcançou um mínimo. No caso da infraestrutura, observa-se uma relação absolutamente não linear, com significativos impactos sobre o aprendizado até a escola alcançar um patamar mínimo de qualidade e muito pouco impacto para além desse patamar. Assim, é natural que a importância da infraestrutura tenda a ser bem maior nas sociedades menos desenvolvidas, onde as escolas ainda contam com instalações precárias.

89. A Lei N° 13.005 de 2014 – Plano Nacional de Educação adota como uma das suas estratégias a de institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.

90. Embora o Brasil tenha avançado muito nas últimas décadas em termos de infraestrutura educacional, diversos estudos demonstram que o impacto de melhorias na infraestrutura escolar sobre o aprendizado ainda pode ser relevante. Bastam poucos recursos para tornar as salas de aula mais arejadas, mais bem protegidas contra barulho e iluminadas, e os prédios com acesso mais adequado à água e saneamento (BARROS et al, 2001).

91. Tomando como referência o trabalho intitulado “Uma escala para medir a infraestrutura escolar” (NETO et al, 2013), a equipe de servidores do TCU, elaborou com base no Censo Escolar 2014, para as escolas do ensino fundamental, uma avaliação da sua



infraestrutura física, dando como resultado uma classificação de acordo com a escala proposta no trabalho da UNB.

92. Por essa escala as escolas estariam classificadas segundo uma pontuação conforme o Quadro 7.

Quadro 7 - Escala de Infraestrutura

NÍVEL	INTERVALO (pontuação)	DESCRIÇÃO DOS NÍVEIS DE INFRAESTRUTURA
Elementar	$0 < 50$	Estão neste nível escolas que possuem somente aspectos de infraestrutura elementares para o funcionamento de uma escola. Tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha.
Básica	$50 < 60$	Além dos itens presente no item anterior, neste nível as escolas já apresentam uma infraestrutura básica típica de unidades escolares. Em geral elas já possuem: sala de diretoria e equipamentos com TV, DVD, computadores e impressoras.
Adequada	$60 < 70$	Além dos itens presentes nos níveis anteriores, as escolas de nível, em geral, possuem uma estrutura mais completa, o que permite um ambiente mais propício para o ensino e aprendizagem. Essas escolas possuem, por exemplo, espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitário para educação infantil. Há também espaços que permitem o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parque infantil. Além disso, são escolas que possuem equipamentos complementares como copiadora e acesso à internet.
Avançada	≥ 70	As escolas neste nível, além dos itens presentes nos níveis anteriores, possuem uma infraestrutura escolar mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para estudantes com necessidades especiais.

Fonte: Adaptado de Neto et al, 2013

93. No Rio Grande do Norte, conforme o resultado apresentado no trabalho do TCU verificou-se que das 2.338 escolas públicas do ensino fundamental do RN que fizeram

parte do estudo, 44% foram classificadas com nível elementar (1.020), 37% como básica (855), 19% como adequada (450) e apenas 0,56% como avançada (13) (Gráfico 4).

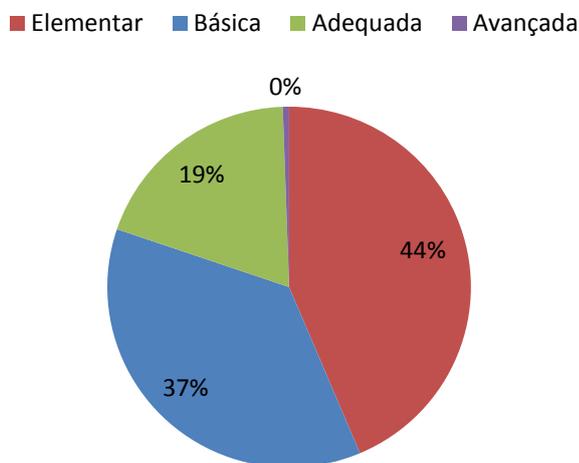


Gráfico 4 - Situação das Escolas do Ensino Fundamental do RN segundo escala de infraestrutura

Fonte: TCU/Censo escolar - INEP

94. A existência de escolas com infraestrutura apenas elementar, ou mesmo classificada como básica, deixa de atender ao desejado para que se atinja um melhor nível de qualidade no ensino.

95. Em uma análise mais detalhada do estudo apresentado, observando a situação das escolas por dependência administrativa, verificou-se que a situação das escolas municipais é preocupante.

96. Conforme se pode observar 43% das escolas da rede estadual encontram-se no nível Adequado enquanto 48% estão no nível Básico de infraestrutura. Apenas 7% das escolas foram classificadas no nível Elementar (Gráfico 5).

97. Em âmbito municipal, vemos que o índice de escolas no nível Elementar predomina subindo de 7% para 54%, ou seja, mais da metade das escolas municipais de ensino fundamental possuem somente aspectos de infraestrutura elementares para o seu funcionamento, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha (Gráfico 6).

98. Observando a classificação segundo a localização geográfica das escolas fica claro que a deficiência de infraestrutura é mais acentuada na zona rural do RN, onde mais de 73% das escolas foram classificadas no nível Elementar. Nas escolas situadas na zona urbana este índice cai para 5,3% conforme pode ser observado na Tabela 2 e Gráfico 7.

■ Elementar ■ Básica ■ Adequada ■ Avançada ■ Elementar ■ Básica ■ Adequada ■ Avançada

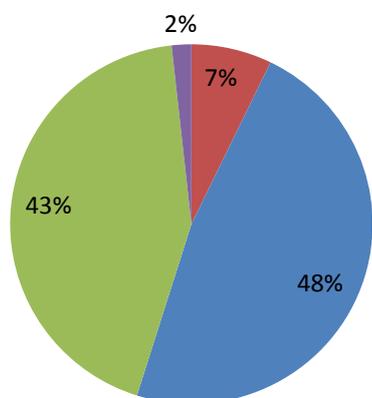


Gráfico 5 - Escolas estaduais
 Fonte: TCU/Censo escolar - INEP

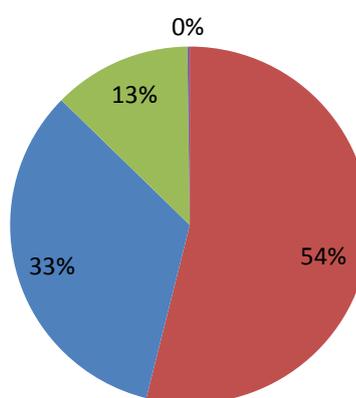


Gráfico 6 - Escolas municipais
 Fonte: TCU/Censo escolar - INEP

Tabela 2 - Situação das escolas públicas de ensino fundamental do RN por localização

Classificação das Escolas de Ensino Fundamental segundo sua Localização					
Classificação	Rural	%	Urbana	%	Total Geral
Elementar	965	73,9%	55	5,3%	1.020
Básica	330	25,3%	525	50,9%	855
Adequada	10	0,8%	440	42,6%	450
Avançada	1	0,1%	12	1,2%	13
Total Geral	1.306	100,0%	1.032	100,0%	2.338

Fonte: TCU/Censo escolar - INEP

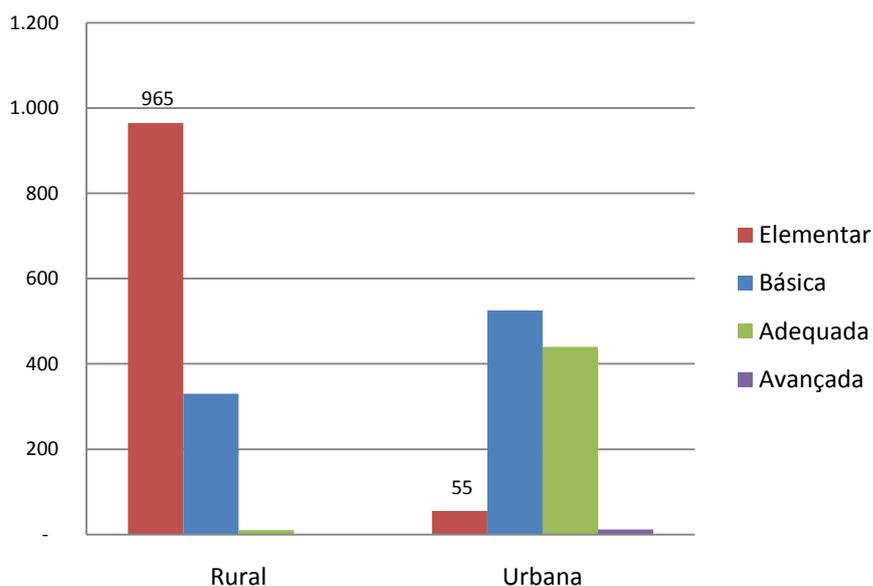


Gráfico 7 - Situação das escolas segundo a localização
 Fonte: TCU/Censo escolar - INEP

99. Com o objetivo de analisar em maiores detalhes a situação dos recursos físicos disponíveis, uma verificação nos dados do Censo Escolar de 2014 foi realizada e demonstrou que: dos alunos do ensino fundamental regular da rede pública do RN, 36% estão em escolas que possuem biblioteca e 22% sala de leitura; 54% em escolas com laboratório de informática; 88% em escolas com acesso à internet; 15% em escolas com quadra de esporte; e 27% em escolas com dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida. Já para a rede privada, esses percentuais são de 78% (biblioteca) e 48% (sala de leitura), 44% (laboratório de informática), 88% (acesso à internet), 43% (quadra de esporte) e 55% (vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida) (Quadro 8).

Quadro 8 - Situação e alguns recursos disponíveis nas escolas de ensino fundamental

Dependência Administrativa	Escolas de Ensino Fundamental Regular no RN							
	Total	Recursos disponíveis (%)						
		Biblioteca	Sala de Leitura	Acesso à Internet	Lab. de Informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de esportes	Água via rede pública
Rede Pública	2.339	36%	22%	48%	54%	27%	15%	71%
Rede Privada	528	78%	48%	88%	44%	55%	43%	97%

100. Constatada a deficiência de infraestrutura, buscou-se na auditoria avaliar o aspecto da qualidade da infraestrutura das escolas em face de sua importância para a qualidade dessa etapa de ensino. Neste sentido, as seguintes situações foram encontradas:

3.1 Inexistência, inadequação ou indisponibilidade da biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e quadra de esporte

101. Biblioteca escolar é definida por Corrêa et al. (2002) como uma instituição onde estão organizados itens bibliográficos, como também outros meios, onde estão disponibilizadas as informações, de maneira que satisfaça seus usuários, despertando-os para a pesquisa e leitura, desenvolvendo sua criatividade e sua consciência crítica.

102. Para Castro Filho e Romão (2011), a biblioteca escolar “é um espaço de confluência, imbricação, encontro e diálogo de várias vozes, manifestas em livros, revistas, jornais, quadrinhos, filmes, etc.; é ainda local de aprendizagem, leitura e fomento cultural”.



103. O manifesto IFLA/UNESCO para biblioteca escolar apresenta a missão das bibliotecas:

A biblioteca escolar (BE) propicia informação e ideias fundamentais para seu funcionamento bem sucedido na atual sociedade, baseada na informação e no conhecimento. A BE habilita os estudantes para a aprendizagem ao longo da vida e desenvolve a imaginação, preparando-os para viver como cidadãos responsáveis. (IFLA, 2000, p.1)

104. De acordo com o Guia de Consulta “Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola do Ensino Fundamental – ambiente físico escolar” do MEC, a sala de leitura é uma versão simplificada da biblioteca escolar. Ambos os espaços educativos destinam-se à guarda ordenada de acervo bibliográfico (livros, revistas, jornais) e à realização de atividades de leitura, pesquisa e produção de trabalhos, por alunos e professores, individualmente ou em pequenos grupos. Pode também, eventualmente, servir para a utilização de outros meios de veiculação de informações, como TV e vídeo ou computador e, nesse caso, para a guarda ordenada do acervo de fitas de vídeo e/ou disquetes e CDs de programas.

105. Segundo a Lei 12.244/2010, que dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País, até o ano de 2020, todas essas instituições deverão contar com bibliotecas.

106. A partir da tabulação dos dados coletados das inspeções realizadas nas Escolas Estaduais e Municipais de Ensino Fundamental dos municípios visitados e da análise documental realizada, evidenciou-se com relação às **bibliotecas** que:

- a. As limitações de infraestrutura enfrentadas pela rede de ensino comprometem o atingimento da meta estabelecida na Lei 12.244/2010.
- b. Os dados apresentados no Censo Escolar do período de 2010 a 2015 permitem verificar a evolução histórica da quantidade de escolas atendidas com bibliotecas escolares. Os dados apontam que houve pouco progresso na construção de novas bibliotecas, mas que a quantidade de escolas atendidas com salas de leitura tem aumentado ao longo dos últimos 5 anos (Gráfico 8).

107. Os dados apresentados no Gráfico 8, no entanto, podem apresentar divergências no total de “escolas atendidas”, devido ao conceito incorreto de biblioteca escolar, aplicado pela administração escolar.

108. Foi constatado ainda, durante as visitas às escolas, que a elevada demanda por matrículas faz com que algumas bibliotecas sejam utilizadas como salas de aula improvisadas.

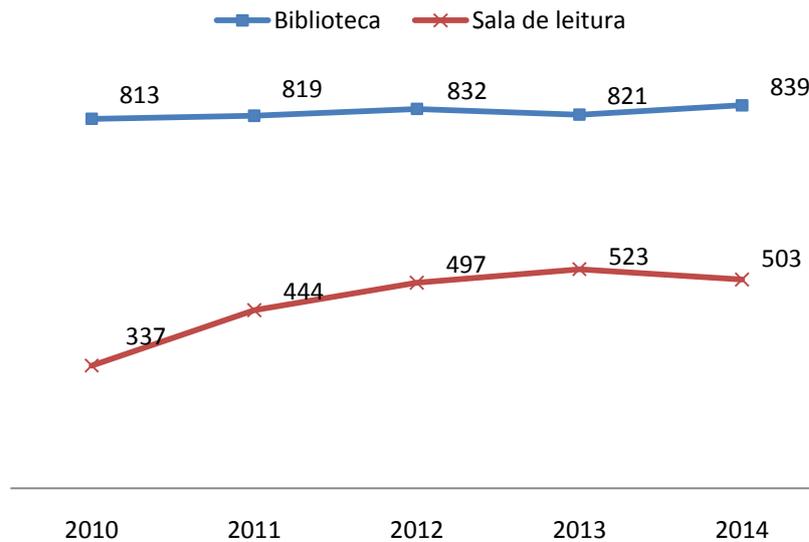


Gráfico 8 - Da quantidade de escolas atendidas com biblioteca ou sala de leitura (2010-2014)

Fonte: Censo escolar - INEP

109. Das 20 escolas visitadas 10 não possuem bibliotecas; das 10 escolas que contam com bibliotecas, o quadro das condições gerais mostra que 6 estão em boas condições e 4 pode ser considerada como regular (Gráfico 9), sendo ainda observado que: 30% apresentam fios expostos; 22,7% das lâmpadas estão com defeitos ou queimadas; 40% apresentam estrutura do teto ou do telhado regular ou ruim; 40% apresentam estrutura da parede regular; 100% apresentam pintura regular ou ruim; 80% apresentam sinais de infiltração;

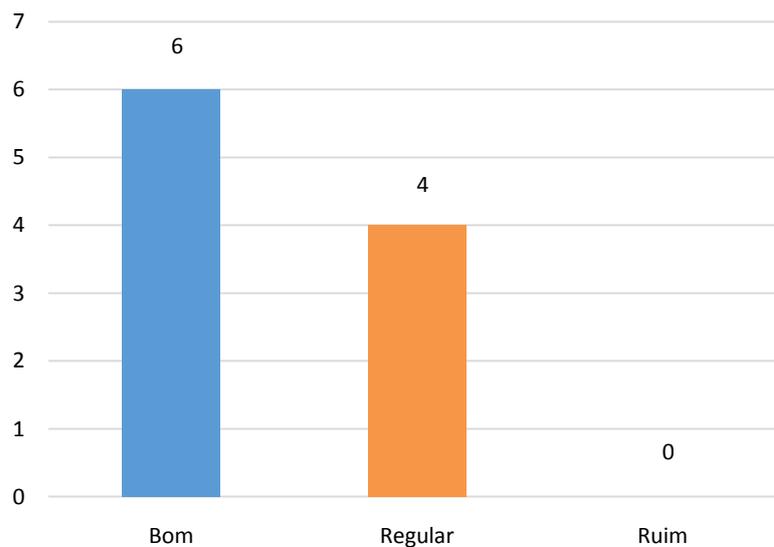


Gráfico 9 - Condições gerais – bibliotecas

Fonte: Equipe de auditoria

110. Além disso, foi observado que:
- a. Na E. E. Almirante Tamandaré o espaço da biblioteca também está sendo usado para o “pró-jovem”, bem como a presença de cupim que pode comprometer a estrutura do telhado;
 - b. Na E.E. 12 de outubro o espaço da biblioteca também atende à sala de vídeo e temporariamente está servindo de sala de aula;
 - c. Na Escola Municipal Maria Leite Pereira a Biblioteca ocupa uma sala minúscula, não havendo espaço para mesas de leitura, o que faz com que os professores apanhem os livros lá para levar para leitura na sala de aula.
111. Com relação ao **laboratório de informática** foi observado que 20% das escolas visitadas não possuem laboratório de informática e das que possuem: 26,7% não possui acesso à internet e mais de 50 % tem restrições de uso conforme o Gráfico 10.

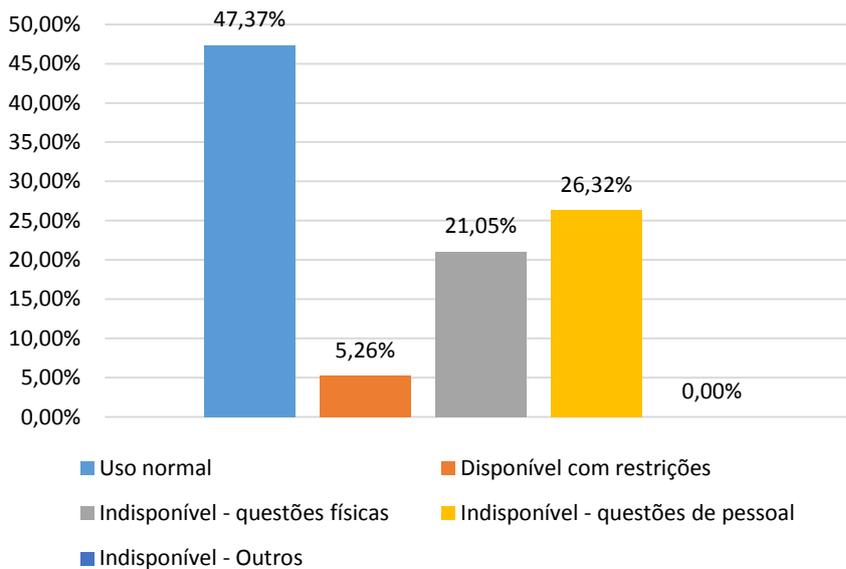


Gráfico 10 – Condições de uso do laboratório de informática

Fonte: Equipe de auditoria

112. Dos dados obtidos das visitas para esses ambientes foi verificado que: 22,62% das lâmpadas estavam com defeitos ou queimadas; 30% dos ambientes apresentavam fios expostos; 40% dos ambientes apresentavam estrutura do teto ou cobertura com situação regular ou ruim; 100% dos ambientes estavam com pintura regular ou ruim, e; 80% desses ambientes apresentaram sinais de infiltração.

113. Além dos aspectos abordados, ainda se registra que:



- a. Na E. M. Manoel Raimundo das 15 CPUs apenas 9 funcionam e foi relatado problemas de queda de energia sempre que os aparelhos de ar condicionado são ligados. Situação semelhante ocorre em outras escolas como a E. E. Alte. Tamandaré que de 7 CPUs apenas 2 funcionam e de 13 terminais apenas 4 funcionam, sendo que a parte elétrica da escola também é crítica, havendo constantes quedas de energia, pois a rede existente não suporta a carga dos ar condicionados, segundo a direção da escola.
 - b. Na E. M. Unidade de Ensino XIV Fco. Jácome de Lima, não havia nenhum computador funcionando, estando o laboratório de informática indisponível para os alunos.
 - c. Na escola Unidade de Ensino III Quinco Barbosa o laboratório funciona com restrições em ambiente improvisado com uso muito precário.
 - d. Na E. M. Luis de França e na E. M. Maria Luceny da Silva o ambiente do laboratório não é climatizado e as janelas não abrem, tornando-o desconfortável pelo calor.
114. Das escolas que apresentaram problemas de fios expostos, na E. E. Cid Rosado haviam 4 tomadas sem tampas.
115. Na análise dos ambientes que servem de **refeitório/cozinha**, verificou-se que:
116. Em apenas duas das 20 escolas visitadas existem refeitórios, sendo que das que possuem sua capacidade não atendem à demanda dos alunos.
117. Para as cozinhas dos dados obtidos pelas visitas verificou-se que:
118. 42,11% apresentaram fios elétricos expostos ou desencapados; 21,21% apresentaram lâmpadas com defeitos ou queimadas; 47,37% apresentaram sinais de infiltração;
119. Nas visitas foi verificada a existência de **parque infantil** em apenas uma das 20 escolas, assim mesmo, com uma condição de uso apenas regular, levando a considerar ser um equipamento com grande carência nas escolas do ensino fundamental do estado.
120. Outra deficiência também notada nas visitas foram **quadras de esporte**. Das 20 escolas visitadas apenas 4 contavam com esse equipamento. Das quadras visitadas pode-se observar que:
121. 75% eram cobertas e 25% descobertas; 75% das traves/gols e das cercas/alambrados estavam ruins ou regulares; 25% apresentavam condição de piso apenas regular; 50% apresentaram condição da cobertura ruim; 33% apresentaram condição de iluminação apenas regular.

122. Vale salientar que, a quadra da E. E. Alte. Tamandaré estava interditada devido ao risco de desabamento da sua cobertura, inclusive, por ocasião da visita, foi verificada a ocorrência de desabamento parcial dessa cobertura (Figura 1).



Figura 1– Desabamento da cobertura da quadra de esportes (E. E. Alte. Tamandaré)

3.2 Inadequação das salas de aula para o processo de ensino-aprendizagem

123. Além da importância do espaço construído, outro fator que pode interferir no desenvolvimento didático dos alunos são as condições ambientais da classe: acústica, temperatura, insolação, ventilação e luminosidade, as quais podem refletir-se em fatores tão diversos como a sociabilidade dos usuários, seu desempenho acadêmico e mesmo em sua saúde. (SOMMER, 1973 citado por ELALI, 2003).

124. Segundo o Guia de Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola de Ensino Fundamental do MEC, a sala de aula é o espaço principal de desenvolvimento das aulas regulares dos componentes curriculares do ensino fundamental, de aulas ou atividades de reforço e recuperação e de aulas de aceleração da aprendizagem.

125. Para adequar-se à adoção de estratégias didáticas diversificadas, a sala de aula deve permitir arranjos diferentes do tradicional, que posiciona os alunos voltados para uma das paredes, onde se encontra o quadro de giz e está localizada a mesa do professor. Organização em pequenos grupos, em círculo ou semicírculo, sempre com desembaraçada movimentação dos alunos, é uma necessidade que deve ser considerada.

126. A NBR 14.006 estabelece os requisitos mínimos de cadeiras e mesas para conjunto aluno individual.

127. A NR n° 8 do Ministério do Trabalho estabelece requisitos técnicos mínimos que devem ser observados nas edificações, para garantir segurança e conforto aos que nelas trabalham.

128. O item 9.2 da NBR 15575-5 dispõe acerca dos requisitos de manutenção e operação de sistemas de cobertura.

129. O item 3.2.2 do Anexo B da NBR 5410 dispõe acerca da proteção básica das instalações de baixa tensão em ambientes acessíveis aos alunos.

130. A norma NBR ISO/CIE 89951 DE 3/2013 especifica os requisitos de iluminação para locais de trabalho e os requisitos para que as pessoas desempenhem tarefas visuais de maneira eficiente, com conforto e segurança.

131. Nas 20 escolas visitadas foram encontradas 117 salas de aulas existentes, tendo sido vistoriadas 58 salas, correspondendo a cerca de 50%.

132. Da avaliação desses ambientes verificou-se que:

133. Na parte elétrica 12,5% das tomadas existentes apresentaram problemas, foram encontrados fios expostos/desencapados em 34,48% das salas e 26,74% das lâmpadas estavam queimadas ou apresentavam defeitos.

134. Com relação à parte estrutural em 67,35% das escolas o piso estava bom, 28,57% regular e 4,08% ruim; nos tetos e telhados 67,35% tiveram avaliação bom, 24,49% regular e 6,12 % ruim, como a situação encontrada na E. E. 12 de Outubro (Figura 2)



Figura 2 - Teto da sala de aula danificado (E.E. 12 de Outubro)

135. A situação das paredes apontou que 57,14% estavam boas, 38,78% regular e 4,08% ruim, e; a pintura apresentou apenas 16,33% boa, 57,14 regular e 26,53% ruim.

136. Apesar da estrutura das paredes e teto não mostrar uma situação predominantemente insatisfatória, verificou-se nas salas de aula uma grande incidência de infiltrações, chegando a atingir 46,55% desses ambientes, a exemplo da E. M. Manoel Raimundo (Figura 3).



Figura 3 - Parede da sala de aula com sinais de infiltração (E.M. Manoel Raimundo)

137. Com relação à lousa, foi avaliada uma situação satisfatória no percentual de 59,18%, 36,73% regular e 4,08% ruim.

138. Ainda na sala de aula foi verificado que 15,19% das janelas e 6,54% das mesas e carteiras apresentaram defeitos.

3.3 Indisponibilidade e inadequação dos sanitários destinados aos alunos

139. Das visitas às escolas ao todo foram inspecionados 40 banheiros, tendo apresentado a seguinte situação:

140. A maioria dos banheiros apresentou uso normal, apenas um estava indisponível por questões físicas; verificou-se a existência de apenas 4 banheiros para portadores de necessidades especiais, sendo que 2 possuem entrada independente e 2 foram adaptados dentro do banheiro coletivo; dos 13 mictórios existentes nos banheiros masculinos, 61,54% (8) apresentaram defeitos; dos 75 vasos existentes, 20% (15) apresentaram defeitos; dos 93 box existentes, 47,31% (44) apresentaram defeitos; dos 55 banheiros existentes, 27,27% (15) apresentaram defeitos; das 54 pias existentes, 29, 63% (6) apresentaram defeitos;

141. As condições estruturais desses ambientes apresentaram uma situação de: piso - 20% apenas regular; teto/telhado - 20% apenas regular e 2,86% ruim; paredes - 25,71 %

apenas regular e 2,86% ruim; pintura – 54,29% apenas regular e 2,86% ruim; 51,43% (18) desses ambientes apresentaram sinais de infiltração (Figura 4), 17,14% (6) fios expostos/desencapados e 27,94% (38) apresentaram lâmpadas com defeitos ou queimadas.



Figura 4 – Infiltração em laje (E.E. Alte. Tamandaré – Extremoz)

142. Na E. M. Luis de França, um dos box está interditado e sendo utilizado como depósito de materiais fora de uso.

143. Na E. E. Alte. Tamandaré foi retirado o interruptor do banheiro tendo sido feita uma ligação direta para as lâmpadas, ainda no banheiro dessa escola verificou-se uma ligação de esgoto improvisada (Figura 5).



Figura 5 – Ligação de esgoto improvisada (E. E. Alte. Tamandaré – Extremoz)

144. Na E. M. Jorge Câmara, que foi adaptada de uma residência de padrão rural, verifica-se a existência de um único banheiro, que já existia na casa, com problemas no interruptor (Figura 6) e tendo acesso às salas de aulas por fora da casa.



Figura 6 – Interruptor de luz com risco de choque elétrico (E. M. Jorge Câmara – Extremoz)

145. Algumas situações são peculiares da região, sobretudo em escolas situadas em zona rural. A E. M. Belarmino Rodrigues de Souza é um típico caso desses, tendo em vista não haver na localidade sistema de abastecimento d'água. Verificou-se que o banheiro não tem lavatório nem torneira, sendo utilizado um tanque de alvenaria no seu interior para servir de reservatório de água para higiene e limpeza (Figura 7).



Figura 7 – Uso de tanque de alvenaria no banheiro (E. M. Belarmino Rodrigues – Cel. João Pessoa)

3.4 Inadequação das áreas externas e dos bebedouros destinados aos alunos

146. É recomendável que uma escola mantenha padrões de infraestrutura adequados para oferecer ao aluno instrumentos que facilitem seu aprendizado, melhorem seu rendimento e tornem o ambiente escolar um local agradável, sendo, dessa forma, mais um estímulo para sua permanência na escola (INEP, 2013).

147. Nas visitas às escolas ficou constatada a existência de escolas em áreas abertas sem proteção de muros. Apesar de estar localizada em áreas rurais, e, menos sujeita a ação de vandalismo ou depredações, a existência de muro ou cerca protege da presença e ação de animais no interior da escola.

148. Deve-se registrar a situação de grandes desníveis na área externa, sobretudo entre o piso da escola e o terreno adjacente, a exemplo da E. M. Antônio Fernandes, na qual se observa além do desnível entre a calçada do entorno da escola e o terreno, a presença de afloramentos de rochas que provocam obstáculo ao acesso à escola e risco de acidentes (Figura 8).



Figura 8 – Desnível e obstáculos no acesso a escola (E. M. Antônio Fernandes – Água Nova)

149. Em 15% (3) das escolas visitadas foi verificada a inexistência de sistema de abastecimento d'água, sendo esse abastecimento feito de forma precária, por intermédio de carro pipa ou bombeamento de açude próximo.

150. Em 20% das escolas foi notada a existência de vazamentos na rede hidráulica e 30% na rede de esgotos.

151. Na avaliação da pintura da parte externa, 55% foi considerada regular ou ruim, necessitando de reparos.

152. Quanto à acessibilidade foi observado que essa solução não existe em 55% e em 60% não existe itinerário acessível aos ambientes das escolas visitadas.

153. Com relação à drenagem da área interna, obtiveram-se informações em 35% escolas de problemas de alagamentos dessas áreas que provocam transtornos na ocasião de chuvas fortes e risco de choques elétricos devido à presença de fios expostos e instalações elétricas improvisadas.

154. Com relação às condições das caixas d'água, em 45% das escolas visitadas foram obtidas informações de existência de problemas, o que sinaliza a necessidade de uma inspeção mais apurada pelos responsáveis pela manutenção das escolas nesse equipamento.

155. Em algumas escolas observou-se comprometimento das estruturas de concretos, sobretudo em lajes e pilares, que apresentaram trincas e armaduras expostas e corroídas, a exemplo da E. M. José Melquíades (Figura 9).



Figura 9 – Armaduras expostas comprometendo estrutura (E. M. José Melquíades – Natal)

156. Como prováveis causas para existência das deficiências apontadas nas estruturas de salas de aula, biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil, banheiros, áreas externas e quadra de esportes, podem ser destacadas:

- Utilização de prédios antigos e/ou inadequados como escola;
- Escolas construídas sem atender aos requisitos construtivos mínimos e não adequadamente equipadas;
- Insuficiência da estrutura disponível/utilizada para obras e serviços de engenharia, no que se refere à manutenção, recuperação, reforma, ampliação e construção das escolas, no âmbito do Estado e dos Municípios;



- Insuficiência e/ou inadequação de recursos para executar despesas com infraestrutura das escolas (recursos próprios e transferidos);
- Ausência de plano de manutenção preventivo efetivo que permita a realização sistemática de vistorias que verifiquem e conservem um padrão de qualidade aceitável na infraestrutura das escolas de ensino fundamental, com os reparos e adequações necessárias;

157. Além de causar ineficiência, o baixo aproveitamento dos recursos provoca desperdícios, como é o caso de instalações e equipamentos com pouca ou nenhuma utilização.

158. Com o fito de regularizar e promover melhorias nos aspectos tratados relativos à infraestrutura das escolas da rede estadual do ensino fundamental recomenda-se à SEEC adotar as seguintes medidas:

- i. Adotar, igualmente para as escolas do ensino fundamental, as medidas que irão compor seu Plano de Ação relativo ao determinado no Acórdão N° 573/2015 Processo N° 5.366/2013 no que diz respeito à infraestrutura das escolas do ensino médio (itens 37 a 49).

159. Recomenda-se à SEEC e às Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante adotar as seguintes medidas:

- i. Dotarem as escolas do Ensino Fundamental com todas as Instalações previstas na Lei 13005/2014 que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE;
- ii. Dotarem as escolas do Ensino Fundamental com bibliotecas de modo a atender ao estabelecido na Lei 12.244/2010 que dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País, até o ano de 2020;
- iii. Realizar intervenção na estrutura das salas de aula, biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e banheiros visando atender aos requisitos mínimos de uso, com especial atenção aos problemas mais frequentes de infiltrações, cobertura e nas redes elétrica e hidro-sanitária que comprometem tanto a segurança dos alunos, acervo e equipamentos, utilizando como referência os Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola Ensino Fundamental do MEC.
- iv. Adoção de medidas no sentido de atender quesitos de segurança, abastecimento, esgotamento, drenagem, e correções de redes elétricas em áreas externas sujeitas às atividades e ao trânsito dos alunos. Especial atenção deve



ser dada a rede elétrica, vazamentos, tratamento de cupins e reservatórios de água, além da parte estrutural dos prédios escolares;

- v. Promoção de fiscalização das ações de manutenção ordinária a cargo das unidades escolares;
- vi. Realização de inspeções anuais a fim de verificar a situação das escolas quanto à qualidade das estruturas físicas e equipamentos, bem como providenciar a elaboração de um plano de ação para adequação da infraestrutura escolar;
- vii. Implementar mecanismos normatizados e sistemáticos de diagnóstico e planejamento da execução de obras e serviços necessários à infraestrutura das escolas.

160. Recomenda-se ao Governo do Estado e às Prefeituras Municipais de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante adotar a seguinte medida:

- i. Analisar a necessidade de ampliar e/ou aprimorar a estrutura voltada para execução de obras e serviços necessários à infraestrutura das escolas, inclusive com aporte de recursos.

3.5 Condições de guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar não atendem a padrões mínimos de conservação e de higiene

161. Segundo a Resolução RDC N° 016, de 15 de Dezembro de 2004 da ANVISA:

4.6.3 Os manipuladores devem ter asseio pessoal, apresentando-se com uniformes compatíveis à atividade, conservados e limpos. Os uniformes devem ser trocados, no mínimo, diariamente e usados exclusivamente nas dependências internas do estabelecimento. As roupas e os objetos pessoais devem ser guardados em local específico e reservado para esse fim.

4.6.6 Os manipuladores devem usar cabelos presos e protegidos por redes, toucas ou outro acessório apropriado para esse fim, não sendo permitido o uso de barba. As unhas devem estar curtas e sem esmalte ou base. Durante a manipulação, devem ser retirados todos os objetos de adorno pessoal e a maquiagem.

162. Conforme os Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola de Ensino Fundamental do MEC a cozinha é o “espaço destinado à conservação, higienização, preparo e distribuição de alimentos, bem como a guarda de gêneros e utensílios”, neste caso, se referindo ao depósito conhecido como despensa. O documento apresenta vários aspectos a serem observados nesses ambientes com relação a forro, ventilação, iluminação,

características do piso, paredes, instalações, equipamentos, espaço para guarda de alimentos, uso de tela em todas as aberturas de ventilação, etc.

163. Para as **cozinhas** dos dados obtidos pelas visitas verificou-se que:

164. 10,53 % apresentaram problemas com o uso de uniformes do pessoal que manipulam alimentos; 8,54% dos equipamentos (freezers, geladeiras e fogões) apresentaram defeitos; 10,53% desses ambientes apresentaram restrições ao uso;

165. Já com relação à **despensa** foi observado que em 35% das escolas visitadas não existe despensa e das existentes verificou-se que: em 23,08 % não havia tela de proteção nas portas e janelas e em 30,77% havia volumes em contato com a parede ou chão.

166. Como um exemplo de área inadequada para o preparo dos alimentos verificamos na E. M. Cícero Inácio onde a comida é preparada em área externa da cozinha que é aberta e sujeita odores de fossa situada muito próxima (Figura 11).



Figura 10 – Preparo dos alimentos em área aberta (E.M. Cícero Inácio – Extremoz/RN)

167. A utilização de prédios escolares antigos com improvisação de ambientes para cozinha e despensa contribuiu para que esses ambientes não estejam adequados em muitas situações.

168. A ausência do uniforme exigido pelas normas da ANVISA para a manipulação de alimentos pode ser atribuída à falta desses uniformes ou à sua não exigência por parte da direção da escola.

169. Recomenda-se à SEEC e as Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante adotar como medidas para tratar dessas inadequações:



- i. Providenciar uniforme completo incluindo avental, tocas (ou redes) conforme preconiza a Resolução RDC Nº 016, de 15 de Dezembro de 2004 da ANVISA para suprir necessidade que forem verificadas nas escolas, associada à campanha de conscientização, além de tornar obrigatório seu uso pelas pessoas que trabalham na cozinha e manipulam alimentos.
- ii. Adequar as cozinhas e despensas aos padrões aceitáveis segundo as normas aplicáveis, providenciando ambientes adequados ao preparo de alimentos e guarda de gêneros e utensílios, utilizando como referência os Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola de Ensino Fundamental do MEC.

4 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PDDE

170. A Emenda Constitucional Nº 14, promulgada em setembro de 1996, dando nova redação ao art. 211 da Constituição Federal, estabeleceu que “a União ... exercerá, 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”.

171. Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, responsável pela execução do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, deixou clara a adoção do princípio redistributivo dos recursos disponíveis, para garantir padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do país (MEC, 2006).

172. Conforme mencionado no item 2.1, os recursos transferidos à conta do Programa destinam-se à cobertura de despesas que concorram para a garantia de funcionamento e de pequenos investimentos das escolas beneficiárias, tais como: aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; desenvolvimento de atividades educacionais.

173. Considerando que as transferências automáticas dos recursos do PDDE feitas pelo FNDE são, em parte, destinadas à melhoria da infraestrutura escolar, fica evidenciada a importância de avaliar a realização da adequada aplicação e prestação de contas desses recursos na auditoria em questão. Neste sentido, as seguintes situações foram encontradas:

4.1 Ocorrência de atraso na liberação de recursos do PDDE

174. A Resolução nº 02, de 18 de Janeiro de 2012 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas.

175. O PDDE prevê o repasse de recursos anualmente, segundo as regras definidas em normativos do FNDE. No ano de 2014, foi definido pela Resolução Nº 5, de 31 de março de 2014c – FNDE, que o repasse seria efetuado em duas parcelas.

176. Durante as visitas técnicas realizadas às escolas selecionadas na amostra, foi apurado na prestação de contas do PDDE das escolas EE Maria Angelina Gomes e EE Alte. Tamandaré que não foi recebida, pelas suas respectivas Caixas Escolares, a 2ª parcela do PDDE, tanto o relativo ao PDDE - Educação Básica como o do PDDE - Educação Integral. Na E.M. Maria Pereira Leite não foi repassada a 2ª parcela do PDDE - Educação Integral.

177. Considera-se que o contingenciamento orçamentário realizado pelo governo no exercício de 2014, uma das principais causas do atraso na transferência dos recursos do PDDE, o que, por consequência, gera prejuízo à prestação dos serviços a que esse recurso se propõe.

178. Contudo, conforme o Ofício Nº 102/2016 do Município de Encanto (fls. 59-68), devem-se observar situações da não ocorrência do repasse da segunda parcela do PDDE, por ainda haver saldo remanescente em conta da unidade executora vinculada ao programa. Também, nesse caso, há de se considerar que os atrasos na liberação das parcelas anteriores reduz o tempo da realização das atividades no período programado causando sua prorrogação e, consequentemente, a existência de saldo desse recurso quando da liberação da parcela subsequente.

179. Sugerem-se como medida a ser adotada a respeito da questão a seguinte:

- i. Dar ciência ao TCU das fragilidades apontadas, relativas ao PDDE, de modo a conhecer as possíveis causas para o atraso/interrupção dos repasses e adote as medidas que julgar importantes junto ao FNDE.

4.2 Comprometimento/suspensão das atividades do PDDE – Educação Integral

180. O Art. 217 da Constituição Federal confere ao Estado o dever de fomentar práticas desportivas como direito de cada cidadão, reforçando o compromisso de democratizar o acesso às atividades esportivas como parte da formação integral de crianças, adolescentes e jovens.

181. Segundo Gonçalves (2006), o conceito mais tradicional encontrado para a definição de educação integral é aquele que considera o sujeito em sua condição multidimensional, não apenas na sua dimensão cognitiva, como também na compreensão de um sujeito que é sujeito corpóreo, tem afetos e está inserido num contexto de relações.

182. A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), determina, em seu art. 34, a progressiva ampliação do período de permanência na escola;

183. Considerando a importância da escola como espaço no qual a vivência democrática pode ser exercitada por meio de atividades educativas, lúdicas e recreativas.

184. Considerando a necessidade de estimular a ampliação da jornada e espaços escolares para o mínimo de sete horas diárias, em conformidade com o Programa Mais Educação, visando à implementação da Educação Integral na rede pública de ensino.

185. O Ministério da Educação, através da Resolução nº 34, de 6 de Setembro de 2013, destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação.

186. Nas visitas, foi verificado na EE Alte. Tamandaré e na E. M. Maria Pereira Leite, que as atividades desenvolvidas no PDDE - Educação Integral foram suspensas devido à interrupção dos repasses da 2ª parcela desse programa relativa ao ano de 2014. Já na E. E. Prof. Maria Angelina Gomes, apesar de não ter havido o repasse da 2ª parcela do PDDE, as atividades tiveram continuidade com recursos da própria escola, sendo que a atividade de música foi substituída por redes sociais em virtude da saída do monitor daquela atividade.

187. De acordo com relatos de diretores(as) e considerando a percepção dos auditores, ficou evidenciada a dependência das escolas aos recursos transferidos por meio do PDDE e a dificuldade para execução dos recursos até 31/12 (art. 17 da Resolução FNDE 10/2013). Em ambos os casos vislumbra-se que os problemas são decorrentes de atrasos nos repasses dos recursos pelo FNDE.

188. Com o objetivo de promover melhoria na continuidade da realização das atividades do PDDE – Educação Integral propõem-se as seguintes medidas:

- i. Dar ciência ao TCU das fragilidades apontadas, sobretudo o relativo ao PDDE – Educação Integral, para que adote as medidas que julgar importantes junto ao FNDE.
- ii. Recomenda-se à SEEC e às Secretarias de Educação dos Municípios de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante que adotem medidas com vistas a possibilitar a continuidade de atividades similares às oferecidas pelas escolas no âmbito no PDDE – Educação Integral, nos casos em que houver atraso dos repasses por parte do FNDE.

4.3 Bens adquiridos / produzidos com recursos do PDDE com dificuldade de localização e identificação, em condições inadequadas de armazenamento ou sem identificação física dos tombos.

189. O Ministério da Educação, através da Resolução nº 10, de 18 de Abril de 2013, dispõe sobre critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Diretos na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

190. O art. 25 desta mesma resolução determina que os bens permanentes adquiridos ou produzidos com os recursos transferidos a expensas do PDDE deverão ser tombados e incorporados ao patrimônio das Entidades Executoras (EEx) e destinados ao uso dos respectivos estabelecimentos de ensino beneficiados, cabendo a esses últimos a responsabilidade pela guarda e conservação dos bens.

191. Verificaram-se, nas visitas as escolas, dificuldades na localização e identificação em parte dos bens adquiridos com recursos do PDDE – Educação Integral, sobretudo pela ausência de plaquetas de identificação. Ainda se observou casos da guarda/armazenamento de forma inadequada de equipamentos adquiridos com esses recursos (Figura 11).



Figura 11 - Armazenamento inadequado de equipamentos do PDDE (E. M. Maria Pereira Leite)

192. A fragilidade no processo de Gestão Patrimonial, que compreende atividades como tombamento, registro, guarda e controle de bens, pode ser apontada como uma das causas para a dificuldade de localização, não utilização e o armazenamento inadequado dos bens adquiridos com recursos do PDDE.

193. Com o objetivo de aprimorar o processo de controle e mitigar as deficiências verificadas propõem-se a seguinte medida:

- i. Dar ciência ao TCU da fragilidade detectada na gestão patrimonial, para que adote as medidas que julgar importantes junto ao FNDE (a exemplo de sugestão, fazer a EEx, constar do processo de prestação de contas, o encaminhamento da relação dos bens doados acompanhados do respectivo número patrimonial).

194. Recomenda-se à SEEC e às Secretarias de Educação dos Municípios de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante as seguintes medidas:

- i. Adotar procedimentos rigorosos de controle e identificação dos bens patrimoniais das unidades escolares sob sua jurisdição.
- ii. Proceder ao tombamento e incorporação dos bens permanentes adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE ao seu patrimônio, conforme disposto no art. 25, caput, da Resolução nº 10/2013 do FNDE.



- iii. Encaminhar a relação dos bens doados acompanhados do respectivo número patrimonial às UEx, para que estas façam constar do processo de prestação de contas.

5 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PAR

195. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) em abril de 2007, colocou à disposição dos estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

196. Conforme exposto no item 2.2 deste relatório, o PAR é uma ferramenta de gestão para o planejamento da política de educação que os municípios, os estados e o Distrito Federal elaboram para um período de quatro anos. Constitui-se em importante instrumento para promover a melhoria da qualidade da educação básica pública no Brasil, servindo para transformar as políticas educacionais em políticas de Estado.

197. Considerando o escopo desta auditoria fica evidenciada a importância de avaliar o estado de conservação das quadras esportivas construídas com recursos do PAR e a adequação da prestação de contas dos recursos recebidos frente à legislação. Neste sentido, as seguintes situações foram encontradas:

5.1 Fragilidades nos sistemas de controle e acompanhamento da prestação de contas do PAR (SIMEC e SiGPC)

198. A Lei 12.695, de 25 de Julho de 2012, dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR.

199. O artigo 6º da referida Lei determina que o ente federado deverá efetuar prestação de contas da regular aplicação dos recursos recebidos nos termos desta Lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado a partir do término da vigência do termo de compromisso ou sempre que lhe for solicitado.

200. Em seu artigo 7º, a Lei 12.695 determina ainda que quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no art. 6º, e uma vez esgotados os prazos definidos pelo FNDE, o ente federado será declarado omissa no dever de prestar contas, cabendo ao FNDE adotar as providências cabíveis para a devolução dos créditos transferidos, devidamente atualizados.

201. A Resolução nº 13, de 8 de Junho de 2012, do Conselho Deliberativo do FNDE, 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.

202. Esta mesma Resolução, em seu art. 11º, estabelece que os entes federados beneficiários dos recursos recebidos à conta desta Resolução deverão finalizar as obras, objeto do Termo de Compromisso pactuado, no prazo de 720 (setecentos e vinte) dias após o recebimento da primeira parcela.

203. Em seu artigo 23º, a Resolução nº 13/2012 do FNDE, determina ainda que os Municípios, Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) até sessenta dias após o término do prazo limite estabelecido no Art. 11.

204. Para a elaboração do PAR, o Ministério da Educação criou um novo módulo no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) – o MÓDULO PAR, que pode ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores (Internet), representando uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do PAR.

205. Resolução nº 24, de 02 de julho de 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.

206. Em seu artigo 6º a referida Resolução estabelece que Municípios, Estados e Distrito Federal interessados na construção de unidades escolares e realização de serviços de engenharia, no âmbito do Plano de Ações Articuladas - PAR, deverão cadastrar seus projetos exclusivamente por meio eletrônico, no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação, no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br>, utilizando para tanto a senha de acesso do Plano de Ações Articuladas (PAR).

207. Em seu §1º, o artigo 6º, determina ainda que todos os dados e documentos técnicos necessários à análise dos projetos dos entes federados deverão ser preenchidos e fornecidos ao FNDE eletronicamente, por meio do SIMEC.

208. Na visita à quadra definida na amostra, construída com recursos do PAR, no Município de São Gonçalo do Amarante (E. M. Luiz de França), verificou-se que foi construída há cerca de três anos dentro das especificações do projeto e encontra-se em uso normal (Figura 12), porém, sem ter sido feita a prestação de contas junto ao FNDE em virtude

do sistema (SiGPC) não ter sido disponibilizado acesso para essa prestação de contas ao usuário.



Figura 12 - Quadra da E. M. Luiz de França

209. Além disso, com relação a essa quadra de esporte verificou-se a existência de inconformidade registrada no SIMEC, cujas providências, já adotadas pelo município, ainda não foram analisadas pelo FNDE conforme pode ser verificado na Figura 13.

Item:	<input checked="" type="radio"/> Restrição <input checked="" type="radio"/> Inconformidade						
Situação da Obra na Ocorrência:	Execução						
Tipo:	Executivas						
Descrição:	Serviços Complementares executados em desconformidade com o projeto. 1) Não foi executado o banco de alvenaria/concreto previsto no Projeto Arquitetônico (Prancha 01/04) e na Planilha Orçamentária (Item 10.6); 2) Não estavam executados, no ato da Supervisão, os seguintes equipamentos esportivos, previstos no Orçamento/Memorial Descritivo/Projeto Arquitetônico (Prancha 04/04): 2.1) As cestas (redes de nylon) das Tabelas de Basquete; 2.2) Os postes, rede e demais acessórios de Voleibol; 2.3) As redes das traves de Futsal.						
revisão da Providência:	09/07/2014						
Providência:	O Município/Estado deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação: A) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); B) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.						
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Devolvido para correção por DANIELA MALCHER FIGUEIREDO (15/08/2014 às 15:20:00): "PREZADO ENGº RESPONSÁVEL, A SITUAÇÃO DA REFERIDA INCONFORMIDADE DA NÃO EXECUÇÃO DOS ITENS APONTADOS, ENCONTRA-SE NÃO SUFICIENTEMENTE ATENDIDA, POIS O REGISTRO FOTOGRÁFICO APENAS MOSTRA A PROMESSA FUTURA DE SUPERAÇÃO DAS INCONFORMIDADES COM O PROJETO ACORDADO COM O FNDE. SENDO ASSIM, TÃO LOGO O ITEM APONTADO SEJA EXECUTADO, POR SEU TÍTULO, ANEXAR NO SIMEC O..." </div>						
	<table border="1"> <tr> <td>Estado Atual</td> </tr> <tr> <td>Aguardando análise FNDE</td> </tr> <tr> <td>Ações</td> </tr> <tr> <td>nenhuma ação disponível para o documento</td> </tr> <tr> <td>Histórico</td> </tr> <tr> <td></td> </tr> </table>	Estado Atual	Aguardando análise FNDE	Ações	nenhuma ação disponível para o documento	Histórico	
Estado Atual							
Aguardando análise FNDE							
Ações							
nenhuma ação disponível para o documento							
Histórico							

Figura 13 – Fragmento de tela do SIMEC, providência cadastrada aguardando análise do FNDE



210. Com o fito de promover melhorias nos aspectos tratados relativos à fragilidade do sistema de prestação de contas do FNDE recomenda-se:

- i. Dar ciência ao TCU para que adote as medidas que julgar procedente no sentido de investigar junto ao FNDE o motivo do sistema SiGPC não ter sido disponibilizado ao usuário para prestação de contas e de não ter sido feita a avaliação da informação prestada pelo usuário sobre a inconsistência cadastrada no SIMEC.

6 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

211. Nos termos do artigo 4º, inciso V, da Resolução nº 08/2013-TC e por intermédio de Ofícios (fls. 22-34) foram encaminhadas cópias do Relatório Preliminar desta Auditoria Operacional às Prefeituras dos Municípios de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana, São Gonçalo do Amarante e ainda à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) e ao Gabinete Civil do Estado do Rio Grande do Norte com o intuito de obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas no mesmo.

212. Em resposta a essa diligência a Prefeitura Municipal de Natal, através da sua Secretaria Municipal de Educação (SME) enviou o Ofício nº 2733/2015-GS/SME (fls. 36-56) trazendo em anexo considerações técnicas em relatório elaborado pelo Setor de Manutenção, Conferência e Orçamento e a Prefeitura Municipal de Encanto pelo Ofício Nº 102/2016 (fls. 59-68) que da mesma forma se pronunciou sobre o Relatório Preliminar.

213. Apesar do Ofício que encaminhou o Relatório Preliminar ter como objetivo obter por parte dos gestores os comentários acerca do seu teor, podendo o jurisdicionado se manifestar sobre a concordância ou não de suas análises, houve por parte daqueles uma preocupação em responder sobre as ações que os municípios adotaram ou vem desenvolvendo no sentido de solucionar os problemas ou situações encontradas acerca dos diversos pontos analisados no Relatório Preliminar.

214. Vale salientar que, conforme consta das recomendações deste relatório e seguindo o RITCE e demais dispositivos legais, em outro momento o jurisdicionado deverá apresentar um plano de ação no qual constarão as providências necessárias para atender ao que for decidido pelo órgão decisório desta Corte de Contas.

215. Os esclarecimentos prestados pelos gestores considerados pertinentes e úteis para a melhor compreensão dos temas abordados já foram incorporados ao texto do relatório. Entretanto, as alterações realizadas não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe de auditoria quanto aos achados apontados e às recomendações propostas.

7 CONCLUSÃO

216. A preocupação com a educação básica figura entre os principais focos de atenção dos gestores públicos do Brasil e entre as maiores causas de mobilização da sociedade civil. A Constituição da República de 1998, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, estabelece 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 1998 e art. 3º, I e IX, da Lei 9394/1996).

217. Embora o Brasil tenha avançado muito nas últimas décadas em termos de infraestrutura educacional, diversos estudos demonstram que o impacto de melhorias na infraestrutura escolar sobre o aprendizado ainda pode ser substancial.

218. A presente auditoria avaliou, nas dimensões de infraestrutura e financiamento, a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental do RN, bem como a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pela escola via PDDE e PAR.

219. No que se refere à infraestrutura, foi verificado se as instalações escolares e os equipamentos necessários aos alunos estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ao fim a que se destinam. Para tanto, foram avaliados, itens como salas de aula, internet, biblioteca/sala de leitura, laboratórios de informática, sanitários, quadra de esportes, instalações elétricas, merenda escolar entre outros.

220. O resultado da análise apontou diversas deficiências, deixando clara a situação de que grande parte das escolas possui uma infraestrutura inadequada ou fora de padrões recomendados ao ensino, sobretudo nas escolas mais afastadas da região metropolitana do estado.

221. Na dimensão do financiamento, verificou-se se os recursos recebidos pelas instituições de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram utilizados de acordo com a legislação vigente e se as quadras poliesportivas, construídas com recursos do PAR, encontram-se atualmente em bom estado de conservação e se sua prestação de contas observou a legislação vigente.

222. A análise apontou o comprometimento da execução do PDDE – Educação Integral em decorrência de atrasos no repasse dos recursos do programa pelo governo federal, e fragilidades no processo de gestão de bens patrimoniais produzidos ou adquiridos com os recursos do PDDE. No âmbito do PAR, foram evidenciadas fragilidades nos sistemas de



controle e monitoramento SiGPC e SIMEC – Módulo PAR – que, possivelmente, afetaram o processo de prestação de contas das construções das quadras poliesportivas ao FNDE.

223. Em razão do exposto, são apresentadas as propostas de encaminhamento que constam da seção a seguir com o intuito de que a adoção dessas medidas possa, efetivamente, significar avanços na melhoria da qualidade e disponibilidade das instalações e equipamentos do ensino fundamental do Estado do RN.

8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

224. Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria da qualidade e disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental do Estado do Rio Grande do Norte, submete-se o presente relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

- I. Com base no artigo 299, c/c inciso III do artigo 301 do RITCE, recomendar à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte – SEEC/RN:
 - a. Adotar, igualmente para as escolas do ensino fundamental, as medidas que irão compor seu Plano de Ação relativo ao determinado no Acórdão Nº 573/2015 Processo Nº 5.366/2013 no que diz respeito à infraestrutura das escolas do ensino médio (itens 37 a 49 do respectivo Acórdão) (§ 158, i);

- II. Com base no artigo 299, c/c inciso III do artigo 301 do RITCE, recomendar à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte – SEEC/RN e às Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante adotar as seguintes medidas, com relação às escolas do Ensino Fundamental da sua rede:
 - a. Dotarem as escolas com todas as Instalações previstas na Lei 13005/2014 que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE; (§ 159, i)
 - b. Dotarem as escolas com bibliotecas de modo a atender ao estabelecido na Lei 12.244/2010 que dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País, até o ano de 2020; (§ 159, ii)
 - c. Realizar intervenção na estrutura das salas de aula, biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e banheiros visando atender aos requisitos mínimos de uso, com especial atenção aos problemas mais frequentes de infiltrações, cobertura e nas redes elétrica e hidro-sanitária que comprometem tanto a segurança dos alunos, acervo e equipamentos, utilizando como referência os Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola Ensino Fundamental do MEC; (§ 159, iii)



- d. Adotar medidas no sentido de atender quesitos de segurança, abastecimento, esgotamento, drenagem, e correções de redes elétricas em áreas externas sujeitas às atividades e ao transito dos alunos. Especial atenção deve ser dada a rede elétrica, vazamentos, tratamento de cupins e reservatórios de água, além da parte estrutural dos prédios escolares; (§ 159, iv)
- e. Promover fiscalização das ações de manutenção ordinária a cargo das unidades escolares; (§ 159, v)
- f. Realizar inspeções anuais a fim de verificar a situação das escolas quanto à qualidade das estruturas físicas e equipamentos, bem como providenciar a elaboração de um plano de ação para adequação da infraestrutura escolar; (§ 159, vi)
- g. Implementar mecanismos normatizados e sistemáticos de diagnóstico e planejamento da execução de obras e serviços necessários à infraestrutura das escolas; (§ 159, vii)
- h. Providenciar uniforme completo incluindo avental, tocas (ou redes) conforme preconiza a Resolução RDC Nº 016, de 15 de Dezembro de 2004 da ANVISA para suprir necessidade que forem verificadas nas escolas, associada à campanha de conscientização, além de tornar obrigatório seu uso pelas pessoas que trabalham na cozinha e manipulam alimentos; (§ 169, i)
- i. Adequar as cozinhas e despensas aos padrões aceitáveis segundo as normas aplicáveis, providenciando ambientes adequados ao preparo de alimentos e guarda de gêneros e utensílios, utilizando como referência os Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola de Ensino Fundamental do MEC; (§ 169, ii)
- j. Adotar medidas com vistas a possibilitar a continuidade de atividades similares às oferecidas pelas escolas no âmbito no PDDE – Educação Integral, nos casos em que houver atraso dos repasses por parte do FNDE; (§ 188, ii)
- k. Adotar procedimentos rigorosos de controle e identificação dos bens patrimoniais das unidades escolares sob sua jurisdição. (§ 194, i)
- l. Proceder ao tombamento e incorporação dos bens permanentes adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE ao seu patrimônio, conforme disposto no art. 25, caput, da Resolução nº 10/2013 do FNDE. (§ 194, ii)
- m. Encaminhar a relação dos bens doados acompanhados do respectivo número patrimonial às UEx, para que estas façam constar do processo de prestação de contas. (§ 194, iii)



- III. Com base no artigo 299, c/c inciso III do artigo 301 do RITCE, recomendar ao Governo do Estado do RN e às Prefeituras Municipais de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante adotar a seguinte medida com relação às escolas do Ensino Fundamental da sua rede:
- a. Analisar a necessidade de ampliar e aprimorar a estrutura voltada para execução de obras e serviços necessários à infraestrutura das escolas, inclusive com aporte de recursos. (§ 160, i)
- IV. Com base no artigo 8º da Resolução nº 08/2013-TCE, determinar à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte – SEEC/RN e as Prefeituras Municipais de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação observando o disposto no § 1º, art. 10 daquela resolução.
- V. Com base no artigo 299 do RITCE, caput, primeira parte:
- a. Dar conhecimento ao Tribunal de Contas da União – TCU do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, destacando os pontos tratados nos §§ 179, i; 188, i; 193, i, e; 210, i para que adote as medidas que julgar pertinente.
 - b. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: 1) Secretário de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte – SEEC/RN; 2) Procurador-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – MPE/RN; 3) Presidente da Assembleia Legislativa; 4) Controlador-Geral do Estado do Rio Grande do Norte; 4) Prefeituras e Câmaras Municipais de Água Nova, Coronel João Pessoa, Encanto, Extremoz, Natal, Riacho de Santana e São Gonçalo do Amarante.



- VI. Com base no § 2º do artigo 10 da Resolução nº 8/2013 – TCE, restituir os autos à unidade técnica competente para a programação do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão que vier a ser proferido neste processo.

Natal, 29 de Janeiro de 2016.

José Monteiro Coelho Filho
Inspetor de Controle Externo

Francisco Marcelo Assunção de Queiroz
Inspetor de Controle Externo

Ilueny Constâncio Chaves dos Santos
Inspetor de Controle Externo

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada com as emendas constitucionais promulgadas. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: Nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: Nov. 2015.

CASTRO FILHO, Claudio Marcondes de; ROMÃO, Lucília Maria Sousa. Livros-Ninhos e Leitores-Passarinhos: outros sentidos de documento. In: CRIPPA, Giulia; MOSTAFA, Solange Puntel. **Ciência da Informação e Documentação**. Campinas: Alínea, 2011.

CORRÊA, Elisa Cristina Delfini; et al . Bibliotecário escolar: um educador?. **Rev. ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina**, Florianópolis, v. 7, n. 1, 2002, p. 107-123.

DA EDUCAÇÃO BÁSICA, INEP Censo. resumo técnico. **Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, 2013.

DIAS, J. ET AL. Crescimento econômico e nível de escolaridade: teoria e estimativas dinâmicas em painel de dados. **XXXIII Encontro Nacional de Economia**, Natal, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

GONÇALVES, Antônio Sérgio. Reflexões sobre educação integral e escola de tempo integral. **Cadernos Cenpec| Nova série**, v. 1, n. 2, 2006.

IFLA - INTERNATIONAL FEDERATION LIBRARY ASSOCIATIONS AND INSTITUTIONS. **Diretrizes da IFLA/UNESCO para bibliotecas escolares**. Tradução de Maria José Vitorino. IFLA, 2006.

_____. **Manifesto IFLA/UNESCO para biblioteca escolar**. Tradução Neusa Dias Macedo. São Paulo: IFLA, 2000.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (www.inep.gov.br). Acesso em: Out. 2015.

MEC. FNDE. **PDDE**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: Nov. 2015.

MORESI, E. A. D; MENDES, G. L. O; SILVA, W. V. Estudo sobre Portais Públicos como fontes confiáveis para emprego em Inteligência de Fontes Abertas. **VII Congresso Virtual Brasileiro de Administração** (www.convibra.com.br).



NETO, JOAQUIM JOSÉ SOARES et al. **Uma escala para medir a infraestrutura escolar.**
2013

