

**Processo:** 1054014  
**Natureza:** AUDITORIA OPERACIONAL  
**Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Fruta de Leite  
**Ano referência:** 2018  
**Responsáveis:** Marclênio Ferraz da Rocha, prefeito; Marluce Santiago Coutinho, secretária de Educação de Fruta de Leite, à época  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

### **PRIMEIRA CÂMARA – 14/9/2021**

AUDITORIA OPERACIONAL. NA PONTA DO LÁPIS. PREFEITURA. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA DESEMPENHAR FUNÇÕES PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. MÉRITO. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO INFANTIL. NECESSIDADE DE MONITORAMENTO PERIÓDICO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. NECESSIDADE DE EXPANSÃO DA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE MODO COMPATÍVEL COM A DEMANDA DO MUNICÍPIO. DEVER DE IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMOS DE BUSCA ATIVA. DEVER DE IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. INCENTIVO AO FUNCIONAMENTO EFETIVO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E DOS CONSELHOS ESCOLARES. NECESSIDADE DE CORREÇÃO DE PROBLEMAS DE INFRAESTRUTURA E DE DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO MUNICIPAIS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO.

1. As competências constitucionais do Tribunal de Contas estão previstas na Constituição de 1988, mormente em seus arts. 70 e 71. Em face de tais atribuições, e na condição de guardião da escorreita gestão dos recursos públicos, não cabe ao órgão de controle desempenhar atribuições que são próprias dos órgãos da Administração Pública incumbidos, com base em previsões constitucionais e legais, do exercício do poder de polícia administrativa.
2. É dever do município dar efetivo cumprimento às normas da Constituição da República de 1988, assim como às normas federais e municipais acerca da educação, que é direito de todos e dever do Estado. Para tanto, entre outras medidas, o município deve buscar implementar a integralidade do que dispõe seu Plano de Educação, sobretudo no que toca à universalização do ensino infantil, ao investimento na formação continuada e na valorização dos profissionais da educação infantil, à gestão democrática e ao aprimoramento da infraestrutura dos estabelecimentos de ensino que oferecem a educação infantil.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I)** reconhecer, preliminarmente, a incompetência deste Tribunal de Contas para processar e julgar a presente auditoria no que concerne aos apontamentos dos itens b e c do capítulo do relatório final de auditoria intitulado “Infraestrutura das Escolas Municipais que oferecem Educação Infantil”, tendo em vista a ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, declarando-se a extinção parcial do processo, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 71, §3º, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica);
- II)** acolher, integralmente, no mérito, a fim de contribuir com a melhoria do desempenho da educação infantil local, com foco no cumprimento das metas constantes nos Planos Nacional e Municipal de Educação, a proposta de encaminhamento formulada no relatório final de auditoria (peça n. 13), considerando que a auditoria operacional ocorrida no Município de Fruta de Leite atendeu os objetivos que motivaram a sua realização;
- III)** determinar ao Poder Executivo de Fruta de Leite, com fundamento no art. 6º da Resolução n. 16/2011, que:
- a)** promova a universalização do atendimento das crianças na faixa de 4 e 5 anos de idade em pré-escola, em cumprimento à Meta 1 do PME;
  - b)** informe as providências tomadas em relação ao cumprimento do piso nacional do magistério, nos termos da Lei Federal n. 11.738/2008;
  - c)** apresente, em relação ao Conselho Municipal de Educação, o Regimento e as Atas das reuniões realizadas em 2016 e 2017.
- IV)** recomendar ao Poder Executivo de Fruta de Leite que:
- a)** monitore o PME com base em dados atualizados de modo a permitir o acompanhamento sistemático do cumprimento de suas metas, mantendo arquivos sistematizados dos documentos referentes aos dados constantes do Relatório de Monitoramento para futuras consultas, auditorias e prestações de contas;
  - b)** defina metas intermediárias, até o final da vigência do PME, em relação ao cumprimento da meta de ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos;
  - c)** conclua a expansão da rede pública de educação infantil de modo compatível com as necessidades do município, apresentando o cronograma das ações necessárias à sua implementação, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para sua conclusão;
  - d)** implemente mecanismos de busca ativa na educação infantil no município, mantendo arquivos sistematizados das ações para futuras consultas, auditorias e prestações de contas;
  - e)** desenvolva e implemente um programa de capacitação de pós-graduação e formação continuada para os profissionais da educação, apresentando o cronograma das ações necessárias, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para seu início e término, para o cumprimento da meta 16 do PME;
  - f)** incentive o funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Educação, com realização regular de reuniões, em cumprimento aos dispostos legais vigentes;
  - g)** promova a instituição e o efetivo funcionamento do Conselho Escolar na EMEI Pituchinha, bem como em outras instituições municipais que ofereçam a educação infantil;

- h) providencie a correção dos problemas de infraestrutura verificados na Escola Municipal Pituchinha pela equipe de auditoria;
- i) desenvolva e implemente programa/rotina de manutenção das escolas municipais de educação infantil, caso não exista, ou promova modificações no programa/rotina existente, a fim de prevenir deficiências como as verificadas pela auditoria.
- V) determinar à Secretaria deste Colegiado, no que tange às considerações e conclusões sobre os itens b e c do capítulo intitulado “Infraestrutura das Escolas Municipais que oferecem Educação Infantil”, do relatório final de auditoria, os quais tratam da fiscalização das condições sanitárias e das condições de segurança dos estabelecimentos educacionais, que envie cópia do referido relatório aos órgãos competentes para adotar as providências cabíveis no caso, a saber, a Diretoria Municipal de Saúde de Fruta de Leite e o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais;
- VI) determinar à Prefeitura de Fruta de Leite, na figura de seu representante legal, que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação que contemple as medidas que serão adotadas para o cumprimento das aludidas determinações e recomendações, o qual deverá indicar os responsáveis e fixar prazos para implementação de cada ação, registrando os benefícios previstos após a execução de cada uma delas, nos moldes do art. 8º, *caput*, da Resolução n. 16/2011 deste Tribunal de Contas;
- VII) advertir o prefeito de Fruta de Leite de que o não cumprimento da determinação relativa à elaboração do plano de ação, no prazo estipulado, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/2008;
- VIII) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.
- Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.
- Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de setembro de 2021.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**PRIMEIRA CÂMARA – 14/9/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de auditoria operacional do programa “Na Ponta do Lápis”, realizada na Prefeitura de Fruta de Leite, com o objetivo de avaliar o desempenho da educação infantil, com foco no cumprimento das metas constantes nos Planos Nacional e Municipal de Educação.

Às fls. 1 a 31, a Coordenadoria de Auditoria Operacional juntou relatório preliminar no qual, ao final, formulou propostas e recomendações para o aprimoramento da gestão municipal no que concerne à educação.

Diante das conclusões do relatório preliminar de auditoria, esta relatoria determinou a intimação do então prefeito de Fruta de Leite, assim como da secretária municipal de Educação, para que apresentassem as considerações que entendessem pertinentes acerca dos fatos apontados.

As intimações foram regularmente realizadas, no entanto, não houve manifestação dos gestores, consoante certidão à fl. 40.

À fl. 42, determinou-se nova intimação. Contudo, os gestores permaneceram silentes, a teor da certidão de fl. 46.

Diante da ausência de manifestação, os autos foram reencaminhados à Coordenadoria de Auditoria Operacional, que elaborou o relatório de fls. 48 a 78v, ratificando todas as propostas e recomendações contidas no relatório preliminar.

No prosseguimento da instrução processual, determinou-se a juntada da documentação extemporaneamente aduzida pelos srs. Marclênio Ferraz da Rocha e Marluce Santiago Coutinho, respectivamente, prefeito e secretária municipal de Educação, às fls. 85 a 88 e fls. 89 a 234, em prestígio ao princípio da verdade material consagrado no art. 104 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (Resolução n. 12/2008).

Em face da documentação e dos esclarecimentos trazidos pelos gestores, produziu-se o relatório final de auditoria operacional – peça n. 13 - SGAP, no qual, visando contribuir para a melhoria da educação infantil no Município de Fruta de Leite, elencou as propostas e recomendações descritas a partir do item 9.1.

Em sequência, os autos foram conclusos à relatoria.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1. PRELIMINAR: Da ausência de competência do Tribunal de Contas para desempenhar atividades próprias dos órgãos administrativos encarregados de exercer o poder de polícia administrativa**

No item 6 do relatório final de auditoria (peça n. 13), intitulado “Infraestrutura das Escolas Municipais que oferecem Educação Infantil”, a equipe técnica apontou diversas deficiências relativas à estrutura física da Escola Municipal Pituchinha, entre as quais, no **item b**, deficiências relativas à fiscalização das condições sanitárias, e no **item c**, deficiências concernentes à fiscalização das condições de segurança no estabelecimento escolar.

No item b, utilizando como parâmetro de análise a Lei estadual n. 13.317/1999, que estabelece o Código de Saúde do Estado de Minas Gerais, e que, em seu art. 75, define o conceito de vigilância sanitária, a equipe de auditoria detectou falhas na infraestrutura nas áreas da cozinha (a exemplo de botijões de gás instalados na área interna) e nos banheiros (má conservação geral e fios expostos), o que se insere, conforme reconhecido pela própria equipe técnica, no âmbito da fiscalização da vigilância sanitária. Também apontou que não foi apresentado o Alvará Sanitário ou o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, documentos cuja ausência explicaria as falhas encontradas pela equipe de auditoria.

Quanto ao item “c” acima mencionado, relativo à fiscalização das condições de segurança do estabelecimento de ensino, a equipe técnica utilizou como parâmetro de análise a Lei estadual n. 14.130/2001, que dispõe sobre a prevenção de incêndio e pânico, e é regulamentada pelo Decreto n. 44.746/2008.

Segundo a equipe de auditoria, na Escola Municipal Pituchinha, por exemplo, não foram encontrados equipamentos de combate a incêndio, rotas de fuga ou outros itens necessários à prevenção de incêndio e pânico em estabelecimentos de uso coletivo, além de terem sido avistados botijões de gás na área interna da cozinha e caixa d’água instalada sobre a área de circulação de pessoas.

Diante de tais achados, a equipe de auditoria concluiu que as falhas, somadas à ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, podem ser consideradas como causa das deficiências de infraestrutura. Nesse sentido, formulou-se como determinação a necessidade de os gestores municipais apresentarem o Alvará Sanitário, assim como o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para as instituições municipais que oferecem educação infantil, em especial a Escola Municipal Pituchinha.

Há que se destacar, entretanto, que as normas utilizadas como parâmetro de controle nesse caso escapam à competência do Tribunal de Contas e se inserem no campo das atribuições dos órgãos da Administração Pública incumbidos de desempenhar o chamado “poder de polícia administrativa”, notadamente àquele relativo à fiscalização das condições de segurança/salubridade e ao cumprimento das normas sanitárias.

Com efeito, entende-se que não se está a tratar de competência do Tribunal de Contas no desempenho de função típica do controle externo e sim de atribuições próprias de órgãos da Administração Pública.

Segundo o art. 78 do Código Tributário Nacional, poder de polícia consiste na atividade da Administração que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à disciplina da produção, à tranquilidade pública e à propriedade, entre outros ramos de atuação.

Quanto à distinção entre a atividade de controle externo e o exercício do poder de polícia administrativa, vale destacar excerto do voto do ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, em sede do Mandado de Segurança n. 32201/DF, no qual esclarece o seguinte, *in verbis*:

[...] a atuação do TCU examinada nestes autos não se qualifica, em sua acepção clássica, como exercício do poder de polícia - o qual se caracteriza apenas pela restrição da liberdade e da propriedade dos particulares em prol do interesse público. De fato, na

**atividade de controle externo, o TCU fiscaliza a própria atuação estatal em relação a gestores de recursos públicos.**<sup>1</sup> (Grifo nosso).

Não se pode olvidar que a atividade de controle externo desempenhada pelos Tribunais de Contas possui assento constitucional e abrange aspectos de **legalidade, legitimidade e economicidade** relativos à aplicação de recursos públicos, recaindo sobre qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (Constituição da República de 1988, art. 70).

De acordo com J.R. Caldas Furtado, o vigor e a plenitude do controle das contas públicas se revelam no desempenho, pelos Tribunais de Contas, da fiscalização que abarca as dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Nessa perspectiva, não se avalia apenas a legalidade das despesas públicas, pois tais gastos devem ser, também, legítimos e atender à economicidade.<sup>2</sup>

Assim, é possível sustentar que o exercício das atribuições de controle externo ultrapassa o exame da legalidade compreendido de modo geral como avaliação da adequação de conduta/fato perante o direito positivo. Distingue-se, dessa forma, do exercício do poder de polícia, que, enquanto atividade típica da Administração Pública, está inteiramente confinado nos limites do exame de legalidade, em consonância com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988.

Em face do exposto, ressalta-se a inviabilidade jurídica do desempenho, pelos Tribunais de Contas, de atribuições típicas da fiscalização sanitária, **não cabendo a este Tribunal, portanto, imiscuir-se em atividades inerentes à Administração Pública.**

Por corolário lógico, em sede de preliminar, reconheço a incompetência deste Tribunal de Contas para processar e julgar a presente auditoria e **concluo pela extinção parcial do processo, sem resolução do mérito**, no que concerne aos apontamentos dos **itens b e c** do capítulo do relatório final de auditoria intitulado “Infraestrutura das Escolas Municipais que oferecem Educação Infantil”, tendo em vista a ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, com fundamento no art. 71, §3º, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica).

Determina-se ainda o envio de cópia do referido relatório aos órgãos competentes para adotar as providências cabíveis no caso, a saber, a Diretoria Municipal de Saúde de Fruta de Leite e o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais.

## 2.2. MÉRITO

Nos termos do art. 30, inciso VI, da Constituição da República de 1988 é da competência dos municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os programas de educação infantil e de ensino fundamental. Além disso, o art. 208, inciso IV, da CR/1988, estabelece como dever dos entes federativos o de garantir a educação infantil, em creche e pré-escola, para as crianças de até cinco anos de idade.

No âmbito nacional, a Lei federal n. 13.005/2014 aprova o Plano Nacional de Educação e define os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis, a serem realizados no decênio de 2014 a 2024.

---

<sup>1</sup> MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/3/2017, Processo Eletrônico DJe-173 Divulg 04-08-2017 Public 07-08-2017.

<sup>2</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 317-318.

Nesse cenário normativo, a presente auditoria tem por objetivo avaliar o desempenho da educação infantil de Fruta de Leite, com foco no cumprimento das metas constantes dos Planos Nacional e Municipal de Educação.

A auditoria em exame se insere no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do Tribunal de Contas de Minas Gerais para o exercício de 2017. No âmbito do planejamento do PAF, a função Educação foi prioritária no biênio 2017-2018, no escopo programa “Na Ponta do Lápis”, que se sustenta em três principais eixos: a realização de ações de fiscalização, como a auditoria, o oferecimento de ferramentas de gestão aos entes jurisdicionados e o desenvolvimento de iniciativas destinadas à capacitação dos diversos autores relacionados ao tema.

A metodologia de análise envolveu a realização de estudos de caso referentes à educação infantil, de forma a constituir parâmetros para análises de natureza qualitativa; a pesquisa documental, por meio do exame de documentos administrativos, consulta a publicações diversas e bancos de dados educacionais, além de informações do Censo Escolar, conforme apresentadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e de dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também foram realizadas entrevistas com servidores da Secretaria de Estado da Educação (SEE-MG), especialistas em educação, representantes de sindicatos e de organizações da sociedade civil, além de diretores de escola e de profissionais da educação.

O escopo da auditoria foi delimitado pelas seguintes questões: **1)** De que forma a Secretaria Municipal de Educação tem atuado a fim de universalizar a pré-escola e ampliar a oferta de vagas em creches até o mínimo de 50% (cinquenta por cento)? **2)** De que maneira tem sido promovida a formação e a valorização dos profissionais da educação infantil? **3)** Como tem sido estimulada a gestão democrática nos estabelecimentos municipais que oferecem a educação infantil? **4)** A rede física das escolas públicas municipais oferece condições adequadas à educação infantil?

Entre os benefícios esperados em razão da implementação das recomendações contidas no relatório final de auditoria, destacam-se os seguintes: 1) no que tange à atuação do Departamento Municipal de Educação de Fruta de Leite no cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (PME), relativamente à educação infantil, busca-se o atendimento de 100% das crianças de 4 a 5 anos e de 50% das crianças de 0 a 3 anos, além da adequação da oferta de vagas na educação infantil à demanda do município; 2) relativamente à formação continuada e valorização dos profissionais da educação infantil, busca-se a valorização dos profissionais da educação no município e seu constante aperfeiçoamento; 3) quanto à gestão democrática da educação infantil, espera-se maior participação da comunidade na vida escolar; 4) quanto à infraestrutura das escolas municipais que oferecem a educação infantil, espera-se proporcionar ambiente seguro e com menores riscos para as crianças e profissionais, além de propiciar ambiente adequado à aprendizagem infantil.

No relatório preliminar de auditoria foram apontados os seguintes achados: 1) deficiências no cumprimento e no monitoramento da Meta 1 do PME; 2) deficiências no cumprimento e no monitoramento das Metas 16 e 18 do PME; 3) deficiências na efetivação da gestão democrática nas escolas municipais que oferecem educação infantil; 4) deficiências na infraestrutura da educação infantil.

À vista de tais achados, passa-se, então, a analisá-los caso a caso, conforme apresentadas no relatório final de auditoria produzido pela Coordenadoria de Auditoria Operacional (peça n. 13).

### **2.2.1. Deficiências no cumprimento e no monitoramento da Meta 1 do PME**

A Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), cuja vigência se estende de 2014 a 2024, consiste em, *in verbis*:

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.

No Município de Fruta de Leite aprovou-se inicialmente o Plano Municipal de Educação (PME) por meio da Lei n. 368/2015, com vigência de dez anos.

Posteriormente, foi promulgada a Lei n. 409/2017, que também aprovou o PME, revogou disposições em contrário e fixou nova vigência para o plano de educação, de 2017 a 2027. No Município de Fruta de Leite, a Meta 1 é idêntica àquela do Plano Nacional de Educação, anteriormente transcrita.

Portanto, a equipe de auditoria examinou se o município cumpre a Meta 1 do PME.

Constatou-se primeiramente que o atendimento à educação infantil no município em 2016 se encontrava no mesmo patamar, em termos percentuais, ao do ano de 2010.

De acordo com a equipe de auditoria, a partir de dados do Censo Escolar de 2010, em Fruta de Leite a porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentavam a escola era de 34,8%, correspondente a 97 crianças. Por sua vez, na faixa de 0 a 3 anos de idade, a porcentagem de crianças atendidas era de 13,3%, no total de 57 crianças.

No período de 2011 a 2016 não houve incremento no atendimento da pré-escola. Em 2011 havia 94 crianças matriculadas e em 2016 houve retorno a esse patamar.

Por outro lado, houve redução no número de crianças atendidas em creche. De 67 em 2011 para 55 em 2016. No total, o número de matrículas no período 2011-2016 reduziu de 161 para 149.

A equipe de auditoria apontou as seguintes causas para as deficiências no cumprimento e do monitoramento da Meta 1 do PME: a) deficiências do Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação; b) falta de definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil; c) ausência de ações de busca ativa.

No que tange às deficiências do Relatório Anual de Monitoramento do PME, a equipe de auditoria apurou que tanto o PME aprovado pela Lei n. 368/15, quanto o aprovado pela Lei n. 409/17, estabeleceram período de avaliação do Plano a cada dois anos. Os gestores do Município de Fruta de Leite apresentaram o Relatório Anual de Avaliação do PME, assim como o Relatório de Monitoramento do PME, ambos elaborados em dezembro de 2018 (fls. 126 a 143 e fls. 144 a 159).

De acordo com o Relatório de Monitoramento do PME, 39,8% das crianças do município estavam sendo atendidas em creche, enquanto 55% das crianças estavam sendo atendidas na pré-escola. Contudo, os dados e fontes utilizados não foram especificados no Relatório de Monitoramento apresentado pelos gestores municipais.

Ao realizar sua própria apuração, com base no número de matrículas registradas no Censo Escolar de 2018, a equipe de auditoria calculou percentual de atendimento de crianças em creche de 26,26%, número inferior àquele divulgado no Relatório de Monitoramento (39,8%). Por sua vez, o percentual de crianças atendidas em pré-escola (idade de 4 a 5 anos) calculado pela equipe de auditoria foi de 53,79%, diferente dos 55% indicados pela gestão municipal.

Além disso, ainda no que toca ao Relatório de Monitoramento do PME, a equipe de auditoria apurou que não foram definidas as metas intermediárias relativas à expansão das vagas da

educação infantil, destinadas a atender, até o final da vigência do PME, 50% das crianças de até 3 anos de idade.

Pelas razões expostas, a equipe de auditoria concluiu pela necessidade de continuidade do monitoramento do PME, assim como de apresentação de informações complementares quanto ao cumprimento da Meta 1, além da necessidade de universalização do atendimento na pré-escola.

Em relação à falta de definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil, verifica-se que no âmbito da Meta 1 do PME, aprovado pela Lei n. 409/17, foi concebida a seguinte estratégia, *in verbis*: “1.4) aderir e manter convênios para construção de pré-escola na área urbana e na área rural, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil”.

À época da vistoria realizada no Município de Fruta de Leite, em 9/11/2017, a equipe de auditoria constatou que estava em construção um CEMEI (Centro Municipal de Educação Infantil).

Os gestores municipais esclareceram que o edifício em questão visava atender a cerca de 200 crianças a partir de 2020, com previsão de término das obras ainda em agosto de 2019.

Em que pesem os esclarecimentos apresentados pela gestão municipal, a equipe de auditoria destacou que o Relatório de Monitoramento do PME não apresentou as metas de expansão da rede pública, apesar de a meta de universalização da pré-escola ter sido fixada para o ano de 2016. Nesse ano especificamente, de acordo com dados da própria Prefeitura de Fruta de Leite, apenas 55% das crianças com a idade de 4 e 5 anos estavam sendo atendidas na rede pública municipal de ensino.

Independentemente de tais considerações, observou-se que a conclusão da obra de expansão da rede pública de ensino é capaz de criar estrutura escolar suficiente para permitir que o Município de Fruta de Leite atenda à Meta 1 do PME. Nesse sentido, concluiu-se que a expansão, assim como a situação da infraestrutura escolar da educação infantil, serão objeto de monitoramento.

Por sua vez, no que toca à ausência de ações de busca ativa no município, destacou-se inicialmente a seguinte estratégia relativa à garantia do acesso de crianças de 0 a 5 anos à educação, no âmbito da Meta 1, *in verbis*: “promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos”.

Segundo informações prestadas pela Secretaria municipal de Educação, o atendimento na educação infantil de Fruta de Leite passaria de 158 crianças em 2017 para 160 em 2018. Entretanto, inicialmente não foram prestadas informações sobre as iniciativas relativas à busca ativa no município.

Em um segundo momento, à fl. 175, os gestores informaram que o município aderiu à busca ativa em março de 2019 e que a formação da rede estava em andamento, a partir do levantamento da demanda dos alunos, por faixa etária, realizado nos anos de 2017 e 2018. Diante desse quadro, a equipe de auditoria concluiu que a ausência de busca ativa constitui uma das causas do descumprimento do PME no município, devendo ser monitorada.

No cenário narrado, a equipe de auditoria indicou os seguintes efeitos decorrentes da ausência de cumprimento e monitoramento do PME: 1) oferta de vagas na educação infantil em desacordo com a demanda; 2) risco de não atender a Meta 1 ao final da vigência do PME; 3) crianças excluídas do atendimento gratuito e obrigatório na pré-escola; 4) dificuldades de

monitoramento da adequação da expansão da rede física de atendimento em relação à demanda.

Como forma de solucionar as deficiências encontradas, a equipe de auditoria formulou determinação e recomendações aos gestores municipais, as quais se ratifica, devido à sua importância para a efetivação do direito à educação no município. A **determinação** consiste em demandar que a Prefeitura de Fruta de Leite promova a universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, em cumprimento à Meta 1 do PME. Por sua vez, as recomendações aos gestores municipais são as seguintes: 1) monitorar o PME com base em dados atualizados de modo a permitir o acompanhamento sistemático do cumprimento de suas metas, mantendo arquivos sistematizados dos documentos referentes aos dados constantes do Relatório de Monitoramento para futuras consultas, auditorias e prestações de contas; 2) definir metas intermediárias, até o final da vigência do PME, em relação ao cumprimento da meta de ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos; 3) concluir a expansão da rede pública de educação infantil de modo compatível com as necessidades do município, apresentando o cronograma das ações necessárias à sua implementação, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para sua conclusão; 4) implementar mecanismos de busca ativa na educação infantil no município, mantendo arquivos sistematizados das ações para futuras consultas, auditorias e prestações de contas.

### **2.2.2. Formação continuada e valorização dos profissionais da educação infantil**

Conforme destacado no relatório de auditoria, a valorização dos profissionais do ensino, assim como a instituição do piso salarial nacional, são dois dos princípios do ensino elencados no art. 206 da Constituição da República de 1988.

Além desses princípios, não se pode olvidar que a Lei de Diretrizes e Bases (Lei federal n. 9.394/1996) estabelece que a formação de docentes para atuar na educação básica se dará em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil, e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, aquela oferecida em nível médio, na modalidade normal (ar. 62, *caput*). Ainda de acordo com a lei, todos os entes federativos deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais do magistério, além de terem que adotar mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior, para atuar na educação básica pública (art. 62, §§1º e 4º).

Por sua vez, a Lei federal n. 11.738/2008 regulamentou o piso nacional do magistério, sendo este o valor abaixo do qual os entes federativos não poderão fixar os vencimentos iniciais da carreira do magistério público da educação básica para uma jornada de, no máximo, 40 horas semanais. A lei também estabelece que os vencimentos iniciais para as demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais aos valores pagos para a jornada de 40 horas.

Diante dessas previsões normativas, o PME de Fruta de Leite, emulando as disposições do PNE, fixou as metas 16 e 18, nos seguintes termos, *in verbis*:

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

[...]

Meta 18 - Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como

referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

No âmbito municipal, o Estatuto do Magistério e o Plano de Carreira para os profissionais da educação foi instituído por meio da Lei n. 385/2016. Conforme apurado pela equipe de auditoria, a partir de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação referentes a agosto de 2017, 100% dos professores da rede municipal de ensino eram ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Entre as deficiências no cumprimento das Metas 16 e 18 do PME, a equipe de auditoria constatou que, apesar de os professores municipais realizarem jornada semanal de 24 horas, não houve cumprimento do piso salarial no ano de 2018, sendo que para o cargo de Professor 1 de Educação Básica o salário base era de R\$1.281,38, quando o montante correto seria de R\$1.473,21; enquanto para o cargo de Professor 2 de Educação Básica o salário era de R\$1.345,45, quando a quantia correta deveria ser de R\$1.473,21.

De acordo com apuração da equipe de auditoria, a maior parte dos professores municipais em Fruta de Leite possui como formação o ensino médio, sendo que, em agosto de 2017, nenhum dos profissionais possuía curso de pós-graduação.

Além disso, foi constatada a ausência de treinamentos ou de cursos de formação para os profissionais da educação no município, nos anos de 2015 a 2017. Conforme esclarecimentos prestados pelos gestores às fls. 86 e 214, no ano de 2018 teria sido ofertado o PNAIC (Pacto Nacional pela Educação na Idade Certa) para a educação infantil, sendo que apenas dois professores não teriam participado, por opção própria. Os demais professores estariam cursando pós-graduação ou o curso de Pedagogia.

Para a equipe de auditoria, as deficiências no cumprimento das metas 16 e 18 decorrem de deficiências na formação continuada dos professores.

Apesar de ter sido verificada a estratégia 16.1 do PME, estabelecida pela Lei n. 409/2017, que estipula a realização, em regime de colaboração, de planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada, como já dito, constatou-se que a maioria dos professores municipais em Fruta de Leite ocupam cargos cujo requisito é a formação no ensino médio. Para a equipe de auditoria, para que a Meta 16 seja atingida é necessário que ao menos metade dos professores no município esteja frequentando cursos de pós-graduação ou outras modalidades de formação continuada.

Como consequências das deficiências apuradas, foi identificado o desestímulo dos profissionais da educação no município, a redução do intercâmbio de ideias e de práticas pedagógicas entre os profissionais da educação, assim como o prejuízo à qualidade do ensino municipal.

Diante do exposto, ratifica-se a determinação, assim como as recomendações formuladas pela equipe de auditoria. A determinação dirigida aos gestores de Fruta de Leite consiste em: informar as providências tomadas em relação ao cumprimento do piso nacional do magistério, conforme a Lei federal n. 11.738/2008. Por outro lado, recomenda-se que a Prefeitura de Fruta de Leite desenvolva e implemente um programa de capacitação de pós-graduação e formação continuada para os profissionais da educação, apresentando o cronograma das ações necessárias, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para seu início e término, com vistas ao cumprimento da meta 16 do PME.

### **2.2.3. Gestão democrática da educação infantil**

Conforme o art. 206, inciso VI, da CR/1988, a gestão democrática é um dos princípios do ensino público, estando também contemplada na Lei de Diretrizes e Bases, que define como

princípio a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou órgãos equivalentes (Lei n. 9.394/1996, art. 14, inciso II).

No PNE, a Meta 19 trata da gestão democrática da educação infantil. Da mesma forma, o PME de Fruta de Leite aprovado por meio da Lei n. 409/2017 trata da gestão democrática na Meta 19, da seguinte forma:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Como destacado pela equipe de auditoria, a gestão democrática está diretamente relacionada com a atuação dos Conselhos Municipais de Educação e dos Conselhos Escolares, além da participação na elaboração dos diversos instrumentos que definem o planejamento e o funcionamento das atividades escolares.

As deficiências detectadas na efetivação da gestão democrática nas escolas que ofertam a educação infantil se revelam em dois tópicos: 1) em relação ao Conselho Municipal de Educação, não foi informado se a Lei n. 039/2017 está vigente, assim como não foram enviados o Estatuto, o regimento, a relação de membros, nem as atas de reunião do Conselho nos anos de 2016 e 2017; 2) não foram apresentadas evidências de constituição do Conselho Escolar da Escola Pituchinha, onde se oferta a educação infantil no município.

Para a equipe de auditoria, as deficiências detectadas têm diversas causas, sendo preponderante a atuação insuficiente da gestão escolar na constituição e no fortalecimento do Conselho Municipal de Educação e dos Conselhos Escolares.

Foi destacada, nesse sentido, a estratégia 19.5 da Meta 19 do PME, segundo a qual é dever dos gestores, *in verbis*:

19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

Quanto ao funcionamento do Conselho Escolar na CEMEI Pituchinha, a equipe de auditoria constatou, a partir dos esclarecimentos prestados pelos gestores municipais à fl. 87, que a Portaria 71/2018 nomeou os respectivos membros para exercício no biênio 2018/2020. Também foram juntadas as atas de quatro reuniões do Conselho, ocorridas a partir de novembro de 2018, conforme os documentos de fls. 184 a 190. Nesse sentido, a equipe de auditoria considerou essa recomendação específica cumprida.

No que toca ao Conselho Municipal de Educação, a equipe de auditoria verificou que o referido órgão foi instituído pela Lei n. 39/1997 e regulamentado pela Lei n. 413/2018. Contudo, apesar de ter sido enviada a relação de membros do Conselho, que consta a fl. 183, não foram apresentados o Regimento Interno, nem as atas de reunião realizadas nos anos de 2016 e 2017, conforme solicitado. Dessa forma, a equipe de auditoria considerou essa recomendação apenas parcialmente cumprida.

Como efeitos das deficiências detectadas, a equipe de auditoria apontou a menor probabilidade de resolução dos problemas cotidianos nos estabelecimentos de ensino, assim como a menor participação da comunidade na vida escolar.

De forma a exemplificar os benefícios da gestão democrática do ensino infantil, a equipe de técnica ilustrou com o exemplo da construção de um pequeno parque em um terreno vago da CEMEI Sebastião Gomes de Oliveira, na cidade de Itajubá, a qual foi proposta durante a

reunião do Conselho Escolar local, na qual foi solicitada a participação dos pais dos alunos. Essa seria uma evidenciação do estímulo à participação da comunidade escolar, com resultados efetivos para as crianças que frequentam a instituição.

Diante das considerações tecidas, adere-se à determinação e às recomendações formuladas pela equipe de auditoria visando o aprimoramento da gestão municipal. A determinação, nesse caso, consiste em, no que toca ao Conselho Municipal de Educação, apresentar seu Regimento e as atas das reuniões realizadas nos anos de 2016 e 2017. Por sua vez, as recomendações aos gestores de Fruta de Leite são as seguintes: 1) incentivar o funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Educação, com realização regular de reuniões, em cumprimento aos dispositivos legais vigentes; 2) instituir e promover o efetivo funcionamento do Conselho Escolar na EMEI Pituchinha, bem como em outras instituições municipais que ofereçam a educação infantil.

#### **2.2.4. Infraestrutura das escolas municipais que oferecem educação infantil**

Seguindo diretrizes do Ministério da Educação, a partir de seus “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil”, a Meta 1 do PME de Fruta de Leite, na estratégia 1.12, prevê que os gestores municipais devem, *in verbis*:

1.12 preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de zero a cinco anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno (a) de seis anos de idade no ensino fundamental.

A fim de avaliar o cumprimento da referida meta, a equipe de auditoria inspecionou a Escola Municipal Pituchinha, única escola com matrículas na educação infantil de Fruta de Leite. Nesse estabelecimento de ensino foram identificadas diversas deficiências relativas à infraestrutura, que apontam para falhas na manutenção, tais como: funcionamento, no mesmo endereço da Escola Municipal Pituchinha, da Escola Municipal Ribeirão do Jequi, que atende aos anos iniciais do ensino fundamental; especificamente na Escola Municipal Pituchinha foram detectados, entre outros problemas, dimensões estreitas do portão e do corredor de acesso à escola, refeitório improvisado, paredes sujas e com sinais de umidade e má conservação, piso sem acabamento, forro do teto incompleto, quadro negro danificado.

A esse respeito, a equipe de auditoria relatou que não foi informada pelos gestores acerca de existência de programa de manutenção das escolas municipais, o que está em desacordo com a NBR 5674:2012 - Manutenção de edificações – Requisitos para o sistema de gestão de manutenção, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Posteriormente, a partir dos esclarecimentos prestados pelos gestores municipais, a equipe de auditoria informou que a turma de educação infantil não mais se encontrava no mesmo endereço que foi vistoriado, de acordo com o que consta das fls. 87 e 191. Assim, a equipe de auditoria informou que a manutenção dos estabelecimentos municipais que oferecem a educação infantil, assim como a correção dos problemas identificados na edificação vistoriada serão objeto de monitoramento do plano de ação a ser elaborado pela Prefeitura, após o julgamento da presente auditoria operacional.

Foram arrolados como efeitos das deficiências detectadas na infraestrutura da educação infantil o prejuízo ao aprendizado em razão das falhas na infraestrutura, os riscos de acidentes para as crianças e os profissionais que frequentam as instituições de ensino, os riscos à saúde dos alunos e da comunidade escolar como um todo, além do ambiente inseguro, insalubre e/ou perigoso.

Atentando para o que é pertinente às competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas, adere-se às recomendações formuladas pela equipe de auditoria, no sentido de que os gestores municipais devem 1) providenciar a correção dos problemas de infraestrutura verificados na Escola Municipal Pituchinha; 2) desenvolver e implementar programa/rotina de manutenção das escolas municipais de educação infantil, caso não exista, ou promova modificações no programa/rotina existente, a fim de prevenir deficiências como as verificadas pela auditoria.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **entendo** que a auditoria operacional ocorrida no Município de Fruta de Leite atendeu os objetivos que motivaram a sua realização, razão pela qual, a fim de contribuir com a melhoria do desempenho da educação infantil local, com foco no cumprimento das metas constantes nos Planos Nacional e Municipal de Educação, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada no relatório final de auditoria (peça n. 13) e, com fundamento no art. 6º da Resolução n. 16/2011, determino ao Poder Executivo que:

1. Promova a universalização do atendimento das crianças na faixa de 4 e 5 anos de idade em pré-escola, em cumprimento à Meta 1 do PME;
2. Informe as providências tomadas em relação ao cumprimento do piso nacional do magistério, nos termos da Lei Federal n. 11.738/2008;
3. Em relação ao Conselho Municipal de Educação, apresente o Regimento e as Atas das reuniões realizadas nos anos de 2016 e 2017.

Além das determinações anteriormente formuladas, recomenda-se ao Poder Executivo municipal que:

1. Monitore o PME com base em dados atualizados de modo a permitir o acompanhamento sistemático do cumprimento de suas metas, mantendo arquivos sistematizados dos documentos referentes aos dados constantes do Relatório de Monitoramento para futuras consultas, auditorias e prestações de contas;
2. Defina metas intermediárias, até o final da vigência do PME, em relação ao cumprimento da meta de ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos;
3. Conclua a expansão da rede pública de educação infantil de modo compatível com as necessidades do município, apresentando o cronograma das ações necessárias à sua implementação, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para sua conclusão.
4. Implemente mecanismos de busca ativa na educação infantil no município, mantendo arquivos sistematizados das ações para futuras consultas, auditorias e prestações de contas.
5. Desenvolva e implemente um programa de capacitação de pós-graduação e formação continuada para os profissionais da educação, apresentando o cronograma das ações necessárias, com a identificação dos responsáveis e a previsão de datas para seu início e término, para o cumprimento da meta 16 do PME.
6. Incentive o funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Educação, com realização regular de reuniões, em cumprimento aos dispostos legais vigentes.

7. Promova a instituição e o efetivo funcionamento do Conselho Escolar na EMEI Pituchinha, bem como em outras instituições municipais que ofereçam a educação infantil.
8. Providencie a correção dos problemas de infraestrutura verificados na Escola Municipal Pituchinha pela equipe de auditoria.
9. Desenvolva e implemente programa/rotina de manutenção das escolas municipais de educação infantil, caso não exista, ou promova modificações no programa/rotina existente, a fim de prevenir deficiências como as verificadas pela auditoria.

Relativamente às considerações e conclusões sobre os **itens b** e **c** do capítulo intitulado “Infraestrutura das Escolas Municipais que oferecem Educação Infantil” do relatório final de auditoria (peça n. 13), os quais tratam da fiscalização das condições sanitárias e das condições de segurança dos estabelecimentos educacionais, determina-se à Secretaria deste Colegiado o envio de cópia do referido relatório aos órgãos competentes para adotar as providências cabíveis no caso, a saber, a Diretoria Municipal de Saúde de Fruta de Leite e o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais.

Por fim, determina-se à Prefeitura de Fruta de Leite, na figura de seu representante legal, que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação que contemple as medidas que serão adotadas para o cumprimento das aludidas determinações e recomendações, o qual deverá indicar os responsáveis e fixar prazos para implementação de cada ação, registrando os benefícios previstos após a execução de cada uma delas, nos moldes do art. 8º, *caput*, da Resolução n. 16/2011 deste Tribunal de Contas.

Advirta-se o prefeito de Fruta de Leite de que o não cumprimento dessa determinação, no prazo estipulado, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (Lei Complementar n. 102/2008).

Promovidas as medias cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

\*\*\*\*\*