



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Requerimento de Comissão

REQUERIMENTO Nº
39/2022

Senhora presidente,

CONSIDERANDO o Acórdão prolatado na Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado, no processo n. 1015666;

CONSIDERANDO as recomendações feitas pelo TCE para que o Executivo adote medidas cooperativas, em conjunto com o Legislativo, para aprimorar as “políticas públicas municipais no âmbito da educação infantil, especialmente no que tange ao processo de implementação do PNE”;

CONSIDERANDO o prazo determinado de 60 dias, que se encerra no dia 12 de março de 2022, para apresentação de plano de ação que contemple as medidas recomendadas no Acórdão do TCE;

Requeiro a esta Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, nos termos do art. 48, IV, do Regimento Interno:

1. Realizar estudo sobre as recomendações do Tribunal de Contas com o objetivo de elaborar plano de ação que contemple as medidas recomendadas no Acórdão.
2. Constituir Grupo de Trabalho com apoio técnico da consultoria da Casa.

Tendo em vista que, atualmente, a Consultoria da Câmara já dá suporte técnico ao Grupo de Trabalho criado pelo Requerimento de Comissão nº 160/2021 (monitorar a implementação do protocolo de funcionamento das escolas do município para o retorno às aulas), requeiro o deslocamento temporário da Consultoria, até o dia 12 de março de 2022, para trabalhar na pauta das metas traçadas pelo Tribunal de Contas.

Belo Horizonte, 02 de fevereiro de 2021.

PROPOSIÇÃO INICIAL
Avulsos distribuídos
Em <u>02/02/2022</u>
<u>COM-526</u>
Responsável pela distribuição <u>A Senhora</u>

Professora Marli
VEREADORA PROFESSORA MARLI

Vereadora Marcela Trópia
Presidente da Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto,
Lazer e Turismo

PROTOCOLIZADO CONFORME
DELIBERAÇÃO Nº 14/2021
DATA. 02/02/2022
HORA. 13:47:11

Processo: 1015666

Natureza: AUDITORIA OPERACIONAL

Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Partes: Alexandre Kalil, prefeito; Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben, secretária municipal de Educação; Gilka Maria de Moraes Oliveira, presidente do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte à época; Maria de Fátima Monteiro de Aguiar, presidente do Conselho Municipal de Educação; Edna Martins Borges, presidente do Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte; Arnaldo Godoy, presidente da Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte

Interessada: Nely Pereira de Aquino, presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte à época

Procurador: Castellar Modesto Guimarães Filho, OAB/MG 21.213

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 5/10/2021

AUDITORIA OPERACIONAL. MUNICÍPIO. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. DEFICIÊNCIAS NO LEVANTAMENTO DA DEMANDA POR EDUCAÇÃO INFANTIL E NOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR. DEFICIÊNCIAS NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. FALHAS NA INFRAESTRUTURA DOS ESTABELECIMENTOS EDUCACIONAIS DA REDE PRÓPRIA E DA REDE CONVENIADA DO MUNICÍPIO. DISCREPÂNCIAS NAS CARREIRAS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO.

1. Como consectário do ditame constitucional segundo o qual a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CF/1988), os municípios implementem na integralidade, e com efetividade, as metas estipuladas no âmbito do plano de educação.
2. É dever do município, considerando os compromissos a que se vinculou no âmbito do plano de educação e as competências de seus órgãos: promover o levantamento completo da demanda por educação infantil; promover o efetivo monitoramento e avaliação da implementação do plano de educação; sanar as deficiências na infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino; promover a valorização dos profissionais da educação infantil, especialmente do ponto de vista remuneratório, e corrigir as discrepâncias nas carreiras desses profissionais que possam comprometer a qualidade do ensino.
3. O cumprimento das determinações exaradas no escopo da auditoria operacional, mediante a elaboração de plano de ação, deverá ser objeto de monitoramento por parte desta Corte de Contas. Uma vez não cumpridas as determinações pelos gestores responsáveis, fica configurada a possibilidade de aplicação da multa de que trata o art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais).

ACÓRDÃO

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

- I) reconhecer, em sede de preliminar, por maioria de votos, a incompetência deste Tribunal de Contas para processar e julgar a presente auditoria e declarar a extinção parcial do processo, sem resolução do mérito, no que tange aos subitens “Instalações de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico”, “Instalações de Gás” e “Cozinha” do item “Infraestrutura” do relatório final de auditoria operacional, tendo em vista a ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 71, §3º, da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) acolher integralmente, no mérito, por unanimidade, a proposta de encaminhamento às fls. 398 a 400 do relatório final, tendo em vista que a auditoria operacional realizada no Município de Belo Horizonte atendeu aos objetivos que motivaram sua realização;
- III) recomendar ao Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, bem como aos demais responsáveis expressamente indicados no dispositivo, com fundamento no art. 6º da Resolução n. 16/2011, a fim de contribuir para o aprimoramento do desempenho das políticas públicas municipais no âmbito da educação infantil, especialmente no que tange ao processo de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), que:
 1. Em relação à gestão e governança do plano municipal de educação, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte,
 - 1.1. Estabeleça relação mútua e sistemática comunicação com as instâncias responsáveis pelo planejamento das políticas públicas da educação infantil, mormente entre aquelas detentoras de informações sobre as matrículas efetivadas e os setores responsáveis pelos estudos de mapeamento da demanda por educação infantil, de forma a subsidiar as ações de planejamento e as metas estipuladas nos planos de educação, aproximando-as da realidade;
 - 1.2. Adote medidas visando a dar continuidade ao ritmo de expansão da oferta de vagas nas creches, verificado nos últimos anos, de forma a alcançar, em sua plenitude, o atendimento gratuito e obrigatório, em horário integral, ao público alvo da educação infantil, nos estabelecimentos de ensino infantil, sob a coordenação da Comissão Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH);
 - 1.3. Reavalie e aprimore os mecanismos utilizados na busca ativa de crianças excluídas da educação infantil, em todas as etapas desse nível de ensino;
 - 1.4. Divulgue os documentos produzidos pela Secretaria Municipal de Educação, os quais poderiam subsidiar ações de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), perante as instâncias fiscalizadoras, para que sejam considerados nas discussões sobre os resultados observados. Que os mencionados documentos sejam também divulgados para a sociedade, de modo que seja possível a verificação do atendimento de seus interesses.
 2. Em relação à infraestrutura dos estabelecimentos de ensino infantil, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte,
 - 2.1. Realize diagnóstico atualizado da infraestrutura das creches da rede conveniada, promovendo avaliação que pontue a suficiência e a conservação das instalações, mobiliários e equipamentos, bem como elabore cronograma que indique os

respectivos prazos para cumprimento das ações que se destinem a suprir as necessidades reveladas no diagnóstico;

- 2.2. Implemente ações que priorizem o atendimento das necessidades de infraestrutura nas unidades de educação infantil e nas creches conveniadas;
- 2.3. Realize estudo de reavaliação dos montantes destinados ao aprimoramento da infraestrutura das unidades de educação pertencentes à rede conveniada, de forma a possibilitar sua adequação e a aproximação do modelo padrão de qualidade das UMEIs da PPP;
- 2.4. Promova a avaliação e o monitoramento da infraestrutura das creches conveniadas, realizando periodicamente visitas técnicas com a finalidade de analisar como as creches estão se desenvolvendo após serem selecionadas para a parceria com o Poder Executivo Municipal;
- 2.5. Reavalie o projeto arquitetônico das UMEIs, visando a atender a real necessidade da educação infantil, buscando identificar atualizações e melhorias a serem implementadas;
- 2.6. Promova a adequação da infraestrutura das creches da rede conveniada, de forma a aproximá-las do padrão de qualidade das unidades da rede própria de educação infantil;
- 2.7. Realize adequações nas unidades de educação do município, principalmente nas creches conveniadas, de forma que elas atendem integralmente ao que dispõe os planos de educação;
- 2.8. Solicite ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais que realize vistoria em todas as unidades de educação municipais, de forma a garantir que atendam às exigências mínimas das leis e instruções técnicas que regulamentam a prevenção e o combate a incêndio e pânico nas instituições de ensino.
3. No que tange à valorização dos professores, a cargo da Secretaria Municipal de Educação,
 - 3.1. Promova a reformulação do plano de carreira dos servidores da educação da Prefeitura de Belo Horizonte, buscando equiparar a remuneração dos profissionais com a mesma escolaridade e, a partir do próximo concurso público a ser realizado, estabelecer Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.º 02/2012 e na Decisão Normativa n.º 02/2013. Os nomes dos signatários e a validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n.º 252868. os referidos cargos o ensino superior completo;
 - 3.2. Busque reajustar anualmente o vencimento dos professores da rede pública municipal com índice no mínimo igual ao do reajuste do piso nacional do profissional do magistério público da educação básica;
 - 3.3. Abstenha-se de contratar novos profissionais para o cargo de Auxiliar de Apoio à Educação infantil, de modo que aqueles que já estejam exercendo suas funções se dediquem exclusivamente a colaborar em sala de aula com os professores, atuando em práticas que não sejam próprias da docência na educação infantil, mantendo-se sempre a proporção professor/aluno recomendada pelo Conselho Nacional de Educação.
 - 3.4. Busque estabelecer, em todos os convênios com estabelecimentos privados de educação infantil, um valor mínimo para remuneração dos docentes dessas instituições, o qual seja semelhante ao vencimento inicial dos professores das unidades municipais de educação infantil, ficando a cargo da Secretaria Municipal

de Educação decidir como proceder quando tais estabelecimentos não conseguirem custear a despesa, evitando-se a interrupção do convênio sem a realocação da demanda educacional;

- 3.5. Elabore, em conjunto com uma equipe de professores das unidades municipais de educação infantil, um projeto de esclarecimento dos gestores municipais sobre as características, peculiaridades, complexidades e relevância da docência na educação infantil.
4. Em recomendação conjunta à Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte e ao Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte,
 - 4.1. Que se articulem, com especial envolvimento da Secretaria Municipal de Educação, com a finalidade de iniciar as atividades de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), tal como previsto na legislação, além de gerar a documentação estipulada, publicando-a tempestivamente;
 - 4.2. No âmbito das respectivas competências, que apresentem proposições de forma que o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município de Belo Horizonte sejam elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PME, conforme previsto no art. 7º do referido plano;
 - 4.3. Que as instâncias fiscalizadoras apresentem proposições de políticas públicas de forma que o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) contemplem os resultados das avaliações periódicas visando a assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas estipuladas, nos termos do art. 6º, §1º, inciso II, do PME;
 - 4.4. Que se promova interlocução com a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de Belo Horizonte e com a própria Câmara Municipal, enquanto instituição una, tendo em vista que a materialização de eventuais propostas provenientes das instâncias fiscalizadoras deve perpassar o Poder Legislativo, na condição de representante por excelência da vontade do povo, que é o destinatário final dos benefícios proporcionados pelo plano;
- IV) determinar à Prefeitura de Belo Horizonte, na figura de seu atual representante legal, que remeta a esta Corte de Contas, 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 recomendações, o qual deverá indicar os responsáveis e fixar os 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;
- V) determinar à Prefeitura de Belo Horizonte, na figura do atual titular da Secretaria Municipal de Educação, que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação que preveja as medidas que serão adotadas para o cumprimento das determinações a seguir especificadas, indique os responsáveis e fixe os respectivos prazos para implementação, registrando os benefícios previstos após a execução de cada uma das medidas, nos termos do art. 8º da Resolução n. 16/2011, a saber:
 - (i) no que tange ao levantamento da demanda por educação infantil no município, ao número de matrículas efetivadas e ao imperativo de superar as desigualdades sociais,

a Secretaria deverá realizar o recenseamento das crianças em idade de creche (0 a 3 anos de idade) e pré-escola (4 a 5 anos), conforme prescreve o art. 157, §1º, inciso II, da LOMBH, de forma a coletar informações sobre a condição socioeconômica das famílias e o perfil das crianças atendidas (cor, gênero, situação de medida protetiva, portador de necessidades especiais, nacionalidade, entre outros), assim como atualizar o estudo demográfico da demanda por educação infantil e Educação de Jovens e Adultos (EJA) realizado pelo Ipead/UFMG, nos termos do que prevê a estratégia 1.3 do Plano Municipal de Educação (PME);

- (ii) relativamente aos sistemas de informação utilizados na gestão da educação infantil, a Secretaria deverá implementar banco de dados visando a identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas pelo município, em conformidade com a estratégia 1.2 do PME;
- VI) advertir aos titulares dos entes/órgãos indicados como responsáveis que o não cumprimento das determinações e recomendações, no prazo estipulado, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;
- VII) determinar à Secretaria da Primeira Câmara deste Tribunal o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria Operacional (fls. 324 a 402) ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Vigilância Sanitária de Belo Horizonte para que, no exercício das respectivas competências, tenham ciência das irregularidades arroladas nos subitens “Cozinha”, “Instalações de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico” e “Instalações de Gás”, do item “Infraestrutura”, e adotem as providências cabíveis;
- VIII) determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Vencido, na preliminar de incompetência do Tribunal para exercer fiscalização de normas sanitárias e de segurança, o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de outubro de 2021.

Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 5/10/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada na Prefeitura de Belo Horizonte, com o objetivo de avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) na educação infantil municipal, distribuídos a esta relatoria em **2/8/2017**, à fl. 99.

Com base no relatório de auditoria operacional, às fls. 1 a 95v, determinei a intimação dos gestores indicados como responsáveis, conforme despacho à fl. 100.

Os responsáveis apresentaram justificativas às fls. 115 a 119, 121 a 124, 126 a 268, 269 a 270, 275 a 282.

Foi juntada ainda a documentação complementar de fls. 288 a 322, encaminhada pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, por meio de seu então presidente, vereador Henrique Braga.

Às fls. 324 a 402, consta o Relatório Final de Auditoria Operacional produzido pela unidade técnica, que concluiu seu estudo com recomendações e sugestões de determinações aos gestores municipais.

Juntou-se ainda o relatório técnico denominado “Apreciação de comentários do gestor”, às fls. 403 a 406, no qual a Coordenadoria de Auditoria Operacional ratificou as recomendações e determinações acima mencionadas.

Na sequência, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PRELIMINAR - Da ausência de competência do Tribunal de Contas para exercer a fiscalização configuradora do denominado poder de polícia administrativa

No tocante aos subitem Documento assinado por meio de certificação digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.º 202/012 e na Decisão Normativa n.º 202/013. Os documentos digitalizados e a validade das assinaturas eletrônicas são atestados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador = 2592944 **“Combate a Incêndio e Combate a Incêndio e Pânico” e “Instalações de Gás”** do item **“Infraestrutura”** do Relatório Final de Auditoria Operacional (fls. 324 a 402), verifica-se a extrapolação de competências por parte deste Tribunal de Contas, visto que a avaliação quanto ao cumprimento de normas afetas à segurança no manuseio de produtos inflamáveis e à higiene dos estabelecimentos compõe o conjunto de atribuições caracterizáveis como poder de polícia.

Com efeito, segundo o Código Tributário Nacional (art. 78), 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.

Em relação 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.**¹ (Grifo nosso).

Nesse cenário, oportuno recordar 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 revela 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.²

Diante das razões explicitadas, 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, reconhece-se a inviabilidade jurídica do desempenho, pelos Tribunais de Contas, de atribuições típicas da fiscalização sanitária e de segurança, sem relação direta com as competências do controle externo delineadas na Constituição da República de 1988, nomeadamente em seus arts. 70 e 71, **não cabendo a este Tribunal imiscuir-se em atividades que são inerentes à Administração Pública.**

Mediante tais considerações, 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 tange aos subitens “Instalações de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico”, “Instalações de Gás” e “Cozinha” do item “Infraestrutura” do relatório final de auditoria operacional, tendo em vista a ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 71, §3º, da Lei Complementar

Pelas razões aduzidas, determino o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria Operacional (fls. 324 a 402) ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Vigilância Sanitária de Belo Horizonte para que, no exercício das respectivas competências, tenham ciência das irregularidades arroladas nos subitens citados neste tópico e adotem as providências cabíveis.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

¹ 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.

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

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Diferentemente do relator, entendo que o Tribunal de Contas, no curso de ação de fiscalização *in loco*, pode apontar irregularidades como as que foram constatadas na auditoria sob exame, determinando aos responsáveis as medidas corretivas necessárias, bem como comunicando os achados aos órgãos competentes.

FICA APROVADA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR NA PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA EXERCER FISCALIZAÇÃO DE NORMAS SANITÁRIAS E DE SEGURANÇA, VENCIDO O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

2.2. MÉRITO

A CR/88 inovou ao prever, em seu artigo 71, IV,³ a competência do TCU e, via de consequência, dos demais Tribunais de Contas brasileiros, em consonância com o princípio da simetria,⁴ para a realização de auditorias operacionais.

Essas auditorias têm por objetivo o exame, entre outros critérios, da economicidade, eficiência, eficácia ou efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar seu desempenho e de promover o aprimoramento e a transparência da gestão pública. Nessa esteira, implicam o exame objetivo, sistemático e independente de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais, com a emissão de comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública e sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além do aspecto de legalidade (NAGs, 2010).⁵

O Manual de Auditoria⁶ e a Resolução n. 2/2013, conceitua a auditoria operacional como a “avaliação de programas, projetos, atividades, órgãos ou entidades públicas quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do objeto auditado, para a otimização do emprego dos recursos públicos e para fornecer informações sobre o desempenho na gestão pública”.⁶

³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

⁴ O princípio da simetria encontra amparo no art. 75 da CR/88, que prevê a aplicação aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, das normas constitucionais estabelecidas para o TCU, atinentes à organização, composição e fiscalização, no que couber.

⁵ NAGs – Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo. 2010. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Normas%20de%20Auditoria%20Governamental-NAGs%20-%20miolo.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

⁶ Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/projetoauditar/Manual.shtml>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

Conforme já exposto, a auditoria em exame tem por objeto a avaliação do processo de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) na educação infantil do Município de Belo Horizonte. Tal objeto está em consonância com os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, documento publicado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2006, o qual ressalta que as crianças que frequentam uma educação infantil de boa qualidade obtêm melhores resultados em testes de desenvolvimento e apresentam melhor desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental.

A presente auditoria se insere no contexto da Emenda Constitucional n. 59/2009, que deu nova redação ao art. 208, incisos I e VII da Constituição da República de 1988, tornando obrigatória a oferta gratuita de educação básica para crianças de 4 a 5 anos na pré-escola.

Nesse cenário, as administrações municipais enfrentam dois grandes desafios: a ampliação da oferta de vagas e a elevação dos padrões de qualidade, que perpassa a melhoria da infraestrutura das redes de ensino e a valorização, inclusive remuneratória, do quadro de profissionais.

Para alcançar o objetivo proposto, na fase de planejamento da auditoria, as técnicas utilizadas para obtenção dos dados basearam-se em pesquisa documental, bem como em entrevistas com técnicos da Secretaria Municipal de Educação, além de especialistas em Educação. Ainda na fase de levantamentos preliminares, foram realizadas visitas exploratórias em estabelecimentos educacionais da rede própria e da rede conveniada. Já na fase de execução da auditoria, foram realizadas visitas em uma amostra de 10 unidades municipais de educação infantil (UMEIs) e 10 instituições educacionais conveniadas. Por fim, também foram realizadas reuniões com gestores (fls. 331v/332).

Como consequência da definição do escopo, as seguintes questões de auditoria foram formuladas: 1) “Em que medida as funções de gestão e de governança do PNE/PME têm sido executadas de forma satisfatória e promovido a implantação tempestiva, bem como a avaliação e monitoramento das metas e respectivas estratégias previstas para a Educação infantil, notadamente quanto ao levantamento da demanda, universalização da pré-escola, ampliação da oferta de vagas em creche”; 2) “Em que medida a Rede Própria (UMEI) e as instituições conveniadas de educação infantil dispõem de infraestrutura que atenda aos parâmetros mínimos de qualidade”; 3) “O cumprimento formal da Meta 18 na educação infantil de Belo Horizonte denota o alinhamento da SMED com as diretrizes do PNE? Optou-se por analisar a implementação da Meta 18 porque, assim como a Meta 1, tinha prazo de dois anos; ou seja, em 2017 já deveria estar devidamente implementada”.

Entre os benefícios esperados da implementação das recomendações contidas no relatório final de auditoria operacional, destacam-se os seguintes: 1) em relação à oferta de vagas para a educação infantil, espera-se que o acatamento da recomendação promova um melhor alinhamento das metas fixadas pelo Poder Executivo com o universo estimado de crianças, desencadeando uma melhor formulação de políticas públicas, de modo que elas sejam mais condizentes com a realidade; 2) melhoria da qualidade do ensino ofertado; 3) adequação da estrutura física das unidades de educação infantil (UEs) para atender ao padrão mínimo de qualidade de forma igualitária em todas as instituições municipais; 4) melhorias na carreira dos professores e atração de profissionais qualificados para o magistério; 5) redução das disparidades constatadas no comparativo das carreiras dos profissionais do magistério, na qualidade do ensino e da infraestrutura das redes própria e conveniada.

Veja-se que no relatório técnico foram relatados alguns dos seguintes achados de auditoria: 1) ausência da realização do recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola em Belo Horizonte; 2) dimensionamento equivocado da demanda por vagas na educação infantil da rede pública e da rede conveniada; 3) descumprimento das metas de atendimento das populações de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos na educação infantil municipal, nas redes própria e

conveniada; 4) algumas das instâncias responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação das metas definidas no Plano Municipal de Educação (PME) iniciaram suas atividades, mas não as concluíram, não tendo sido gerada a documentação conclusiva prevista no plano de educação; 5) infraestrutura física deficiente em alguns dos estabelecimentos educacionais da rede própria e, especialmente, da rede conveniada, tendo-se verificado, por exemplo, a ausência de área externa para utilização das crianças e a precariedade dos itens de acessibilidade, redundando na falta de acessos adequados para as pessoas com deficiência nos espaços interno e externo das instituições; 6) discrepâncias em termos salariais e de carreira, inclusive no que tange às exigências de formação acadêmica, em relação aos profissionais que atuam na educação infantil no município, tanto na rede própria quanto na rede conveniada.

Feitas as considerações acima, passa-se à análise dos achados assinalados pela equipe de auditoria deste Tribunal de Contas no relatório final de fls. 324 a 402.

2. 2.1. GESTÃO E GOVERNANÇA DO PLENO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

2.2.1.1. Levantamento da demanda por educação infantil e sistemas de informação de gestão escolar

A partir da adesão ao Acordo de Cooperação celebrado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB),⁷ os Tribunais de Contas brasileiros se comprometeram a realizar auditoria operacional na área da Educação, com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam a qualidade do ensino infantil.

A Atricon e o IRB ainda assinaram a Portaria Conjunta n. 01/2016, que instituiu grupo de trabalho com vistas à implementação dos compromissos firmados no citado Acordo de Cooperação e à avaliação da qualidade dos gastos com educação.

A auditoria operacional tem por objetivo, nesse contexto, a avaliação da fiscalização contábil, além da avaliação quantitativa e qualitativa da evolução do cumprimento das metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), abarcando a eficácia da gestão e a aplicação dos recursos públicos destinados à educação infantil, no que tange à infraestrutura.

Nesse cenário, em 2016 foi incluída no Planejamento Anual de Auditoria deste Tribunal de Contas a realização de auditoria operacional em Belo Horizonte, com o amplo escopo de avaliação da educação infantil ofertada na municipalidade.

Não se pode olvidar que a Constituição da República de 1988 prevê a educação como direito social fundamental, nos termos de seu art. 6º. Ainda de acordo com a Constituição, a educação é direito de todos e **dever do Estado** e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CR/88, art. 205).

Nos termos do art. 208 do texto constitucional, é dever do Estado garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada, ainda, a oferta gratuita a todos que a ela não tiverem acesso na idade própria. Também é dever estatal garantir a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade.

Ainda conforme a Constituição, os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º). Essa competência está em consonância com a previsão do art. 30, inciso VI, também do texto constitucional, que estabelece que cabe ao município

⁷ Para mais informações, vide o seguinte link: <http://www.atricon.org.br/imprensa/em-defesa-da-educacao-e-da-transparencia-atricon-irb-e-tribunais-de-contas-assinam-acordos-de-cooperacao-com-ministerios/>.

manter, em cooperação técnica e financeira com a União e com o Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

As previsões constitucionais acerca da educação infantil são corroboradas por diplomas legais com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990).

Por meio do Plano Nacional de Educação (PNE) planeja-se a educação com a finalidade de aprimorá-la, universalizá-la e ampliá-la. O primeiro PNE consta da Lei n. 10.172/2001, produzindo eficácia dos anos de 2001 a 2011. Por meio da Lei n. 13.005/2014 foi estabelecido o PNE da década de 2014 a 2024, no qual foram estabelecidas diversas diretrizes, entre elas, a universalização do atendimento escolar, a melhoria na qualidade da educação, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação proporcionalmente ao PIB, de forma a assegurar o atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, além da valorização dos (as) profissionais da educação.

Nesse PNE foi prevista a **Meta 1**, cujo objetivo é universalizar, até o ano de 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 três anos até o final da vigência do plano.

Quanto ao levantamento da demanda por educação infantil e dos sistemas de informação da gestão escolar, a unidade técnica deste Tribunal responsável pela realização da auditoria operacional expôs inicialmente que, na busca por universalizar a modalidade pré-escola e oferecer vagas na modalidade creche a pelo menos metade do universo atendido é imprescindível que o Poder Executivo disponha de informações precisas sobre a população de crianças no município, de forma a subsidiar as políticas públicas que visem à expansão da educação infantil (fl. 336v).

A ausência ou deficiência de dados faz emergir o risco de subestimar ou, pelo contrário, de superestimar os investimentos necessários à expansão e manutenção da estrutura educacional, provocando déficits ou superávits estruturais e resultando, inclusive, na distribuição geográfica inadequada desse serviço.

É nesse cenário que se torna necessária a existência de um sistema de informações consistente, que contenha informações confiáveis a respeito do universo de crianças a serem atendidas e do número de vagas em pré-escolas e creches existentes no município. A ausência de um sistema de informações com tais Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2204-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.09/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 259494 da real situação, assim como prejudica a avaliação do progresso necessário ao atendimento da meta em sua plenitude.

Embora tenha reconhecido que o Poder Executivo municipal mantém um sistema adequado, que contém informações suficientes para o subsídio de políticas públicas de modo geral, a equipe de auditoria sugeriu a implementação de banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas no município, de modo a dar cumprimento à meta 1.2 do PME.

Para a equipe de auditoria, o Poder Executivo municipal de Belo Horizonte pode ter priorizado a implementação de outras estratégias, focadas na criação de um novo sistema de cadastro unificado, em detrimento da criação de um banco de dados visando à identificação da renda *per capita* dos alunos das famílias das crianças atendidas na educação infantil do município. O órgão técnico entendeu que a inexistência do referido banco de dados é fator que limita as informações à disposição do Poder Executivo para o planejamento e implementação de políticas públicas cujo objetivo seja o combate às desigualdades sociais (fl. 339v).

Quanto ao levantamento da demanda por educação infantil, a equipe de auditoria entendeu que a ausência do recenseamento periódico, nos termos preconizados pelo art. 157, §4º, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, gera incerteza quanto à demanda real por educação infantil em cada uma das faixas etárias atendidas. Tal situação gera dificuldades no planejamento das políticas públicas, principalmente em relação à faixa etária dos 4 aos 5 anos, cuja mensuração precisa não foi possível em razão da defasagem dos dados disponíveis, conforme estudo realizado pelo Ipead/UFGM, e à mudança superveniente na legislação regulamentadora.

Ainda no que tange ao levantamento da demanda por educação infantil em Belo Horizonte, a equipe de auditoria posicionou-se no sentido de que este Tribunal determine a realização, pelo Poder Executivo, do recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola, conforme preconizado pela Lei Orgânica Municipal. Manifestou-se ainda pela atualização do estudo demográfico da demanda por educação infantil e de EJA (Educação de Jovens e Adultos), realizado pelo Ipead/UFGM, em conformidade com a estratégia 1.3 do PME. O objetivo é permitir a quantificação mais apurada da demanda por educação infantil no município (fl. 340).

Na justificativa apresentada às fls. 128 e 129, a secretária municipal de Educação de Belo Horizonte afirma que o município atingiu a meta de universalização do atendimento para as crianças na faixa de 4 a 5 anos, não havendo crianças em fila de espera de vagas. Acrescenta que o estudo que, no ano de 2011, concluiu pela existência de 7.509 crianças fora da escola, somando-se as redes privada, própria e parceira, é passível de atualização, diante de alteração legislativa que provocou a redução do número de estudantes na educação infantil. Por fim, a secretária ressalta que a atual gestão municipal incluiu a atualização do mencionado estudo no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) “de 2018/2019”.

Diante das justificativas apresentadas, a equipe de auditoria concluiu que “De modo geral, [...] não foram apresentadas manifestações contrárias às recomendações propostas no Relatório Preliminar” e que “os comentários e esclarecimentos enviados pelos gestores possibilitaram o aperfeiçoamento de elementos textuais do Relatório Preliminar” (fl. 403v).

Nessas circunstâncias, a equipe de auditoria deste Tribunal reafirmou que: i) no que se refere ao levantamento da demanda por educação infantil, identificou-se que a ausência de realização do recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola, conforme previsto no art. 157, §4º, da Lei Orgânica de Belo Horizonte, contribuiu para a incerteza a respeito do universo de crianças de 4 e 5 anos na municipalidade; ii) ainda quanto ao levantamento da demanda por educação infantil, documento assinado por meio de certificação digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.º 202/2012 e na Decisão Normativa n.º 202/2013. Os nomes e e-mails mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n.º 2584604 Ipead/UFGM contemplou as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, sendo que esta última está em desacordo com a atual idade escolar das pré-escolas, além de que o estudo foi elaborado tendo como parâmetro o recorte etário desatualizado de 31 de março, o qual passou a ser até o dia 31 de junho; iii) quanto aos sistemas de informação, identificou-se que as informações prestadas pelo Poder Executivo municipal não permitiram esclarecer como e quando será implementado o banco de dados visando à identificação da renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas, conforme preconiza a estratégia n. 1.2 do Plano Municipal de Educação (PME).

Em face de tais considerações, a equipe de auditoria operacional concluiu entendendo que a contratação de um estudo junto a uma instituição especializada com a finalidade de mensurar a demanda por educação infantil por regional e para um período de 20 anos configura uma boa prática.

Relativamente aos sistemas de informação, a equipe de auditoria concluiu que o Poder Executivo de Belo Horizonte mantém sistema que contém informações suficientes para subsidiar políticas públicas. Por se tratar de uma boa prática, a equipe de auditoria concluiu que ela deve ser mantida e aperfeiçoada.

Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil, a equipe de auditoria operacional entendeu que este Tribunal deve determinar ao Poder Executivo, primeiramente, que realize o recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola, em conformidade com a Lei Orgânica. Adicionalmente, a unidade técnica compreendeu que cabe a esta Corte de Contas determinar ao Poder Executivo a atualização do estudo demográfico da demanda por educação infantil e de jovens e adultos (EJA) realizado pelo Ipead/UFMG, em consonância com a estratégia n. 1.3 do Plano Municipal de Educação (Lei n. 10.917/2016).

Por outro lado, no que tange aos sistemas de informação, a equipe de auditoria entendeu que se deve determinar ao Poder Executivo que implemente banco de dados visando identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas pelo município, nos termos da estratégia n. 1.2 do PME.

Para a equipe de auditoria operacional, o recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola e a atualização do estudo demográfico da demanda por educação infantil e de educação de jovens e adultos (EJA) realizado pelo Ipead/UFMG permitirá a quantificação mais apurada da demanda por educação infantil no município (fl. 340).

Por sua vez, no que toca aos sistemas de informação, a equipe de auditoria entende que a implementação de um banco de dados com o fim de identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas seria uma importante fonte de informação para o Poder Executivo na orientação de políticas públicas destinadas ao combate às desigualdades sociais no município (fl. 340).

2.2.1.2. Universalização da educação infantil na pré-escola (4 e 5 anos) e a ampliação da oferta de vagas em creches (0 a 3 anos)

Na realização dos trabalhos de auditoria, verificou-se o risco de a preconizada universalização da educação infantil, em especial na faixa etária dos 4 a 5 anos, não estar sendo alcançada, em contrariedade ao que prevê o art. 208, inciso I, da Constituição da República de 1988. Constatou-se ainda o risco de i) existirem crianças de 4 a 5 anos excluídas do atendimento obrigatório, ii) ocorrer a redução da oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos e iii) restringir-se o acesso às unidades municipais de educação infantil para crianças provenientes de famílias em condição de vulnerabilidade (fl. 340).

Em relação à oferta de vagas, a equipe de auditoria apurou que o Poder Executivo municipal previu, por meio do PPAG 1ª Revisão, a universalização do atendimento na educação infantil, ofertando 52.571 vagas até o ano de 2016 para as crianças de 4 a 5 anos, nas redes pública e conveniada. Para a equipe de auditoria, a meta não foi realista, considerando-se o número de matrículas efetivadas nas redes própria, privada conveniada e privada não conveniada, face ao censo escolar realizado no biênio 2015/2016, o estudo demográfico da demanda por educação infantil contratado pelo Poder Executivo municipal, assim como os dados atualizados até 5/6/2017 pela Secretaria Municipal de Educação no que toca às matrículas efetivadas na rede pública e na rede conveniada, conforme ofício SMED/EXTER/072-2017 (fl. 342v).

A equipe de auditoria ainda pontuou que o PPAG 1ª Revisão previu o atendimento escolar em tempo integral para 1.248 crianças de 4 a 5 anos de idade na rede própria, privilegiando as áreas mais vulneráveis, e de 19.446 crianças de 0 a 3 anos nas redes própria e conveniada, até o ano de 2016. De acordo com a equipe técnica tais metas não foram tempestivamente cumpridas, tendo em vista os dados do Censo Escolar de 2016 (fl. 342v).

Por outro lado, com base na análise histórica do censo escolar dos anos de 2010 a 2016, a equipe de auditoria constatou o “engajamento” do Poder Executivo municipal na ampliação da oferta de vagas para o universo de crianças de 0 a 3 anos de idade. Verificou-se que o município cumpriu a segunda parte da Meta 1 do PME, que preconiza a ampliação da oferta de educação infantil em creches, visando a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade até o final da vigência do plano.

Quanto à denominada “busca ativa”, a equipe de auditoria reproduziu as informações prestadas pelo Poder Executivo municipal, no sentido de que as redes de relacionamento e controle social da Prefeitura divulgam continuamente a busca ativa de crianças eventualmente excluídas do ensino básico. Entretanto, ainda de acordo com a equipe técnica, não houve demonstração de que a busca ativa é efetiva no município, haja vista a não apresentação de documentos que pudessem evidenciar sua realização, a exemplo de cartilhas, portarias, comunicados, orientações, termos de parceria, campanhas institucionais na mídia, nas comunidades, no transporte público, realização de procedimentos de busca, entre outros mecanismos (fl. 343).

Para a equipe técnica deste Tribunal, a busca ativa não tem logrado êxito, visto que, com base em informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação (fl. 343v), a diferença entre o universo estimado de crianças de 4 a 5 anos e o número total de matrículas efetivas nas redes própria, conveniada e particular, revela número expressivo de crianças potencialmente excluídas do atendimento obrigatório.

Segundo a equipe de auditoria, a principal causa para a diferença entre a meta fixada para a oferta de vagas em pré-escola e a população estimada de crianças entre 4 e 5 anos de idade é a ausência de comunicação entre as instâncias de planejamento das políticas públicas e os órgãos responsáveis pela realização de estudos de mapeamento da demanda por educação infantil e das matrículas efetivadas no sistema municipal de ensino (fl. 345v).

Em relação ao número de matrículas efetivadas na educação infantil, a equipe de auditoria entende que há duas possíveis causas para o não cumprimento da meta, a saber: mal funcionamento das redes de relacionamento e controle social da Prefeitura de Belo Horizonte, que podem estar falhando na busca efetiva das crianças excluídas do ensino, e estipulação de meta de matrículas superestimada em relação à realidade demográfica do município. O dimensionamento errôneo proviria da não realização do recenseamento da educação infantil, bem como da não atualização do estudo elaborado pelo Ipead, alternativas que, na visão da equipe de auditoria, poderiam fornecer ao município dados mais precisos sobre o universo demandante de educação.

No que toca à busca ativa, a provável causa do seu não funcionamento, de acordo com a equipe de auditoria, reside na limitação dos atuais mecanismos previstos para a realização da referida busca no âmbito das redes de relacionamento e controle social da Prefeitura de Belo Horizonte (fl. 346).

Os efeitos arrolados pela equipe de auditoria em relação à falha no dimensionamento do acesso à educação infantil no município são os seguintes: i) diante da fixação de uma meta desalinhada com o universo de crianças potencialmente demandantes da educação infantil, corre-se o risco de oferecer vagas para além ou aquém da demanda de fato existente; ii) no que toca ao número de matrículas efetivadas na educação infantil, a equipe de auditoria entende que o descumprimento da primeira parte da Meta 1 do PNE/PME pode comprometer as diretrizes traçadas nos planos de educação e na Lei Orgânica do Município; iii) diante do errôneo dimensionamento da demanda por educação infantil, os efeitos podem ser crianças excluídas do atendimento gratuito e obrigatório a ser garantido pela municipalidade; iv) no que tange ao objetivo de superação das desigualdades sociais, os potenciais efeitos da ausência de dimensionamento da demanda são a impossibilidade de realizar estudos mais precisos a respeito

do atendimento à população em idade escolar por gênero, cor e condição socioeconômica, o que prejudica a verificação dos resultados das políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais.

Tendo em vista que as justificativas apresentadas pelos gestores não são capazes de infirmar as conclusões formuladas pela equipe de auditoria, adere-se às conclusões presentes do relatório final, a saber: I) em relação à oferta de vagas para a educação infantil, recomenda-se que os órgãos municipais responsáveis pelo planejamento das políticas públicas da educação infantil, aqueles detentores de informações acerca das matrículas efetivadas no município, bem como os setores responsáveis pela realização de estudos de mapeamento de demanda por educação infantil estabeleçam efetiva relação e mantenham sistemática comunicação entre si, de forma a subsidiar as ações de planejamento e as metas estipuladas, aproximando-as da realidade; II) relativamente ao número de matrículas efetivadas na educação infantil, o Poder Executivo municipal deverá realizar o recenseamento das crianças em idade de creche (0 a 3 anos) e de pré-escola (4 a 5 anos), de acordo com o que prescreve o art. 157, §1º, inciso II, da Lei Orgânica de Belo Horizonte; III) ainda quanto ao número de matrículas, o Poder Executivo deverá atualizar o estudo demográfico realizado pelo Ipead, conforme determinação da Estratégia n. 1.3 do PME; IV) a Secretaria Municipal de Educação deverá reavaliar e aprimorar os mecanismos utilizados na busca ativa de crianças excluídas da educação infantil, visto que, se a estimativa do universo de crianças de 4 a 5 anos estiver correta, a busca ativa não está atingindo seus objetivos; V) o Poder Executivo deverá manter o ritmo de expansão da oferta de vagas em creches, de forma a alcançar, em sua plenitude, o atendimento obrigatório, em horário integral, ao público alvo da educação infantil, nos termos do art. 157, §1º, inciso I, da Lei Orgânica do Município; VI) para fins de concretização do objetivo de superar as desigualdades sociais, o Poder Executivo municipal deverá realizar o recenseamento das crianças em idade de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos), em conformidade com o que é previsto na Lei Orgânica, de forma a coletar informações precisas acerca das condições socioeconômicas das famílias e do perfil das crianças (cor, gênero, etnia, nacionalidade, se é pessoa com deficiência, se está em situação de medida protetiva, entre outros itens).

2.2.1.3. Deficiências no monitoramento e na avaliação das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)

Neste tópico, a equipe de auditoria investigou a implementação de ações cuja finalidade é a promoção do monitoramento das ações previstas nas estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), sob responsabilidade dos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte, além do Fórum Municipal Permanente de Educação, conforme preconizado pelo art. 6º, §1º, incisos I e II, do Plano Municipal de Educação (fl. 347v).

Durante a realização da auditoria, verificou-se o risco de a insuficiência do produto resultante do monitoramento e da ausência das avaliações periódicas dos resultados pelos *stakeholders* mencionados no art. 6º do Plano Municipal de Educação (PME)⁸ **não assegurarem a adoção de políticas públicas corretivas e a implementação tempestiva das metas.**

Ainda segundo a equipe de auditoria, foi evidenciado o risco associado à ausência de comprovação de que o monitoramento e a avaliação ocorreram com amplitude que agregue

⁸ Os *stakeholders* são a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, a Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte e o Fórum Municipal Permanente de Educação.

ações atinentes aos governos municipal, estadual e federal. Destacou-se que o alcance das metas e a implementação das estratégias dispostas no PNE e no PME são de responsabilidade compartilhada entre os entes da federação, em regime de colaboração, observado o âmbito específico de incidência das respectivas atribuições.

A equipe de auditoria também destacou o risco de se adotarem ações isoladas e de forma não coordenada e compartilhada, resultando no desperdício de recursos públicos pelos entes federados, assim como na falta de interlocução entre as instâncias responsáveis.

Ressalte-se, conforme o relatório de auditoria, que o **monitoramento** e a **avaliação** dos planos de educação sucedem a elaboração e/ ou adequação dos planos subnacionais diante do que dispõe o PNE.

No âmbito do Município de Belo Horizonte, o PME consagra a necessidade do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, “com envolvimento das instâncias responsáveis” e a devida mobilização social visando a acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas estabelecidas no plano. Veja-se que na estrutura organizacional e de distribuição de competências da Prefeitura de Belo Horizonte, cabe ao Poder Executivo implementar as metas e às instâncias fiscalizadoras monitorar sua implementação (fl. 348).

Segundo a equipe de auditoria: “Monitorar e avaliar são etapas que se articulam continuamente em um único processo e devem ocorrer de forma integrada e periódica, gerar um documento devidamente caracterizado, segundo os dispositivos do próprio plano, no qual devem ser apontadas as propostas de mudanças necessárias no percurso, conferindo ao plano a flexibilização necessária à incorporação de demandas da sociedade” (fl. 348v). Veja-se que o art. 8º do PME promove a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações nos sítios eletrônicos dos órgãos municipais responsáveis, para que a sociedade tenha ampla ciência e acompanhe a implementação do plano.

Ao dividir a análise para cada um dos órgãos municipais responsáveis pelo monitoramento e avaliação do cumprimento das metas do plano de educação, a equipe de auditoria formulou as conclusões a seguir comentadas.

Quanto ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, órgão colegiado composto por órgãos municipais e instituições públicas e privadas atuantes na área da educação, assim como por pessoas físicas, a auditoria concluiu que, apesar de terem sido realizadas reuniões plenárias visando a discutir os planos de educação (vide fl. 349) e de o referido Conselho atuar com base em um “aparato normal”, documento assinado por meio de certificação digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2209-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.09/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2594664 verberaram em ações efetivas e tempestivas, conforme previstas na legislação do PNE e do PME.

Em relação ao Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte, órgão colegiado previsto na Lei municipal n. 10.917/2016 cuja finalidade é acompanhar a consecução das metas previstas no PME, a equipe de auditoria concluiu que “nenhuma atividade de monitoramento, avaliação ou proposição de política pública foi desencadeada pelo órgão fiscalizador” (fl. 350).

No que toca à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, comissão permanente instituída no âmbito da Câmara Municipal de Belo Horizonte para tratar da educação, entre outros temas, a equipe de auditoria apurou que, até o momento da confecção do relatório, não haviam sido encontrados indícios de que a comissão promoveu ações visando o monitoramento do cumprimento da meta 1 do PME,⁹ haja vista a ausência do respectivo relatório, em desconformidade com a legislação vigente (fl. 350v). Ainda de acordo

⁹ Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

com a equipe de auditoria, não foram encontrados indícios de que a Comissão tenha formulado proposições de políticas públicas para assegurar o cumprimento da meta 1. Veja-se que as justificativas apresentadas pela Câmara Municipal a respeito dos trabalhos da Comissão não são capazes de afastar as conclusões da equipe de auditoria deste Tribunal, pois, nas palavras dos próprios representantes legislativos:

Verificou-se que não houve uma ação estruturada da Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, com objetivo específico de fiscalizar o cumprimento das metas do PNE e do PME, mas foram localizadas ações pontuais desta e de outras comissões da CMBH, cujos temas estão relacionados com as metas e estratégias destes Planos. (fl. 301).

Após analisar a documentação da defesa (fl. 351), a equipe de auditoria operacional concluiu genericamente que as atividades de monitoramento e avaliação das metas previstas no PME foram iniciadas em parte das instâncias incumbidas de fazê-lo – como se observou, por exemplo, no Conselho Municipal de Educação –, porém não foram conclusivas, não tendo gerado a documentação prevista no próprio plano.

A equipe de auditoria identificou que uma das razões para o produto não ter sido entregue decorreu da não composição tempestiva do Fórum Municipal de Educação, conforme informações do Ofício CME/EXTER - DFME/087-17, do Conselho Municipal de Educação, reproduzidas no relatório (fl. 351v).

A seu turno, embora tenham sido apurados estudos produzidos pela Secretaria Municipal de Educação, não se constataram indícios de que tais estudos tenham envolvido (ou sido compartilhados com) as demais instâncias responsáveis (fl. 352).

Adicionalmente, a equipe de auditoria acrescentou que “a deficiência verificada na articulação dos planos de educação (monitoramento e avaliação) com os outros instrumentos de planejamento utilizados na gestão pública, comprometem a implementação de políticas públicas vindouras, observado o ciclo orçamentário e as competências dos autores envolvidos no processo” (fl. 352).

Diante dessas circunstâncias, adiro ao entendimento da equipe de auditoria operacional, que recomendou à Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte, bem como ao Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte:

I) que se articulem, com especial envolvimento da Secretaria Municipal de Educação, com a finalidade de iniciar as atividades de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), tal como previsto na legislação, além de gerar a documentação estipulada, publicando-a tempestivamente.

II) no âmbito das respectivas competências, que apresentem proposições de forma que o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município de Belo Horizonte sejam elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PME, conforme previsto no art. 7º do referido plano.

III) que as instâncias fiscalizadoras apresentem proposições de políticas públicas de forma que o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) contemplem os resultados das avaliações periódicas visando a assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas estipuladas, nos termos do art. 6º, §1º, inciso II, do PME.

IV) que se promova interlocução com a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de Belo Horizonte e com a própria Câmara Municipal, enquanto instituição una, tenho em vista que a materialização de eventuais propostas provenientes das instâncias fiscalizadoras deve perpassar o Poder Legislativo, na condição de representante por excelência da vontade do povo, que é o destinatário final dos benefícios proporcionados pelo plano.

3. INFRAESTRUTURA

3.1. Deficiências na utilização da infraestrutura nas UEI infantil de Belo Horizonte - UMEIs e Creches conveniadas

A análise da infraestrutura das unidades de educação infantil do município abarcou tanto as instituições da rede própria quanto da rede conveniada, mais especificamente, creches do município destinadas a prover a educação infantil. A equipe de auditoria operacional encontrou grande disparidade na qualidade da educação ofertada pelas unidades municipais de educação infantil em relação à oferecida pelas creches conveniadas, o que é revelado, entre outros fatores, pelas deficiências encontradas na infraestrutura dessas instituições privadas. De acordo com a equipe de auditoria, a maioria das creches da amostra analisada necessita de reparos e de manutenção, muitas vezes de natureza estrutural (fl. 364v). A análise da auditoria se debruçou sobre ambientes específicos dos estabelecimentos educacionais, conforme segue, em síntese.

Salas de atividades: foram apuradas deficiências como ventilação insuficiente e paredes danificadas, principalmente nas creches da rede conveniada.

Espaço externo: observou-se que muitas das unidades de educação não possuem área externa adequada para ser utilizada pelas crianças, o que potencialmente compromete a segurança. Nas áreas existentes, constatou-se muros e gramados danificados, brinquedos enferrujados e em pouca quantidade, além da falta de uma área coberta para realização de atividades extraclasse.

Salas multiuso: a equipe de auditoria operacional constatou que em muitas das unidades de educação infantil não existe sala exclusiva para realização de atividades como leitura, uso de televisão e de outros equipamentos multimídia. Verificou-se que em parte das unidades visitadas em que tal sala existe ela tem sido empregada para atividades comuns, como realização de aulas, tendo em vista o aumento da demanda pela educação infantil, decorrente em parte da judicialização.

Acessibilidade: especialmente nas creches conveniadas, apurou-se a precariedade da acessibilidade. Em geral, constatada a ausência de espaços e de acessos adequados para as pessoas portadoras de necessidade especiais, considerando-se os espaços internos e externos dessas instituições.

Mobiliário/materialidade: a equipe de auditoria apurou que muitas das unidades de educação infantil avaliadas não possuem mobiliário em quantidade suficiente para o armazenamento dos materiais de uso diário. Ao mesmo tempo, observou-se que o mobiliário, quando existente, é antigo, sem espaço adequado para o armazenamento a que se destina. Nessas circunstâncias, apurou-se o armazenamento de materiais em locais indevidos, sem a adequada organização e com o comprometimento do espaço de salas e da secretaria escolar.

Banheiros infantis: a equipe de auditoria constatou que os banheiros infantis não seguem as normas aplicáveis a esses ambientes, tendo-se verificado a existência de vasos sanitários sem o devido rebaixamento para adequá-los à utilização por crianças, falta de trincos nas portas, falta de instalações apropriadas para as pessoas portadoras de necessidades especiais, tetos e paredes danificados, entre outras ocorrências (fls. 368 a 370).

Lavanderia: em resumo, a equipe de auditoria operacional constatou que as lavanderias creches da rede conveniada não possuem estrutura física adequada, apresentando baixa segurança e equipamentos em mau estado de conservação.

No que tange ao mérito dos apontamentos relativos à infraestrutura das unidades de educação, a equipe de auditoria operacional se manifestou da seguinte maneira a respeito dos achados:

A partir da observação direta, foi possível notar que as creches conveniadas não seguem um padrão mínimo de qualidade quanto à infraestrutura. As UEs infantis, muitas vezes instaladas em casa adaptadas ou alugadas para atender à educação infantil, não possuem padrão de funcionalidade que servem para todas as unidades, o que faz com que cada unidade possua um formato diferente, como consequência, a qualidade da infraestrutura da educação não é uniforme, o que só corrobora com a desigualdade na oferta da educação. (fl. 380v).

Por meio do Ofício SMED/EXTER/1.134-2017, a Secretaria Municipal de Educação apresentou justificativas acerca das constatações sobre a estrutura física das unidades de educação infantil. Inicialmente, sugeriu que não fossem comparadas as estruturas físicas das unidades de educação infantil (UMEIs) da rede própria com as creches da rede conveniada, tendo em vista as incomparáveis vantagens estruturais do primeiro modelo (fl. 127).

De acordo com a Secretaria de Educação, as creches comunitárias da rede conveniada provêm de um modelo focado na política assistencial do Município de Belo Horizonte que, paulatinamente, converteu-se em meio de atender de forma plena e precoce a demanda da educação infantil (fls. 127 e 128). Ainda de acordo com a Secretaria, embora tenham passado por sérias adequações visando a aprimorar a oferta pedagógica, grande parte desses estabelecimentos está localizada em aglomerados cuja ocupação desordenada teria impossibilitado (e ainda impossibilita) a melhoria da estrutura física, por meio da “construção de solários, pátios com recursos pedagógicos variados e outros requisitos que são próprios a edificações em terrenos mais amplos e, sobretudo, planejadas e construídas para oferecer atendimento educacional” (fl. 128).

Adicionalmente, a Secretaria mencionou as dificuldades decorrentes do modelo legal em que se desenrolam as parcerias com as creches, até então pautado pela Lei n. 8.666/1993 e pelo Decreto n. 10.710/2001, que veda a utilização dos recursos financeiros do convênio para fins realização de reformas e manutenção, restringindo-os ao custeio dos serviços prestados (fl. 128).

De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, espera-se um aprimoramento do modelo normativo sob a égide da Lei n. 13.019/2014, conhecida como nova lei de parcerias, e do Decreto municipal n. 16.746/2017. Nesse sentido, a Secretaria acrescentou que

[...] temos que admitir que, mesmo com todo esforço obreiro do município se mobilize, as creches comunitárias parcerias não serão transformadas em unidades municipais de educação infantil (UMEIs), muito menos as do modelo parceria público-privada (PPP), que são empreendimentos excepcionais até para os elevados padrões da rede própria municipal. Por tudo e em respeito à especificidade do atendimento pela rede parceira, **solicitaríamos que fosse retirado de relatório conclusivo o tom de comparação entre as estruturas físicas, entendendo-se que o prédio é importante para a oferta educacional, mas nele não se encerra todo o processo.** (fl. 128).

A Secretaria Municipal de Educação ainda concluiu que, embora a infraestrutura física das unidades de educação infantil da rede própria e da rede conveniada seja bastante díspar, o mobiliário, os uniformes, o material escolar, os cardápios e os insumos da merenda são os mesmos ofertados em ambos os tipos de estabelecimento (fl. 128).

Com base nas informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação, a equipe de auditoria destacou o aprimoramento esperado com a conversão da modelagem jurídica para os moldes da Lei n. 13.019/2014, embora menos de 10% do total das creches avaliadas estejam adequadas às novas parcerias. Além disso, a equipe de auditoria mencionou a documentação encaminhada pela Secretaria Municipal de Educação que relata a priorização de 68 creches para a realização de intervenções físicas necessárias, mediante repasse de recursos públicos, embora a Secretaria não tenha evidenciado o critério utilizado para a priorização dessas unidades em vez das demais existentes (fl. 380).

Diante dos achados e das justificativas apresentadas, as quais não tiveram o condão de afastar as conclusões inicialmente delineadas pela unidade técnica deste Tribunal, adiro ao entendimento da equipe de auditoria operacional para fazer as seguintes recomendações à Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte:

I) realize diagnóstico atualizado da infraestrutura das creches da rede conveniada, promovendo avaliação que pontue a suficiência e a conservação das instalações, mobiliários e equipamentos, bem como elabore cronograma que indique os respectivos prazos para cumprimento das ações que se destinem a suprir as necessidades reveladas no diagnóstico;

II) implemente ações que priorizem o atendimento das necessidades de infraestrutura nas unidades de educação infantil e nas creches conveniadas;

III) realize estudo de reavaliação dos valores destinados ao aprimoramento da infraestrutura das unidades de educação pertencentes à rede conveniada, de forma a possibilitar sua adequação e a aproximação do modelo padrão de qualidade das UMEIs da PPP;

IV) promova a avaliação e o monitoramento da infraestrutura das creches conveniadas, realizando periodicamente visitas técnicas com a finalidade de analisar como as creches estão se desenvolvendo após serem selecionadas para a parceria com o Poder Executivo Municipal;

V) reavalie o projeto arquitetônico das UMEIs, visando a atender a real necessidade da educação infantil, buscando identificar atualizações e melhorias a serem implementadas;

VI) promova a adequação da infraestrutura das creches da rede conveniada, de forma a aproximá-las do padrão de qualidade das unidades da rede própria de educação infantil;

VII) realize adequações nas unidades de educação do município, principalmente nas creches conveniadas, de forma que atendem integralmente ao que dispõe os planos de educação;

VIII) solicite ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais que realize vistoria em todas as unidades de educação municipais, de forma a garantir que elas atendam às exigências mínimas das leis e instruções técnicas que regulamentam a prevenção e o combate a incêndio e pânico nas instituições de ensino.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DA META 18 NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE: VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES

Neste tópico, os trabalhos de auditoria versaram sobre a verificação do cumprimento da Meta 18 do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Município de Belo Horizonte. A referida meta prevê o seguinte:

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

Conhecida a meta, o objetivo do capítulo foi o de avaliar a diferença entre as ações e posicionamentos da Secretaria Municipal de Educação em relação às políticas salariais da educação infantil em face das políticas e posicionamentos que seriam adotados por um órgão público efetivamente empenhado em promover a melhoria da educação infantil por meio da valorização dos professores (fl. 385).

No âmbito dessas considerações, iniciou-se expondo que a meta 18 assegurou piso salarial e plano de carreira aos profissionais do magistério público. No entanto, de acordo com o órgão técnico, a remuneração e o plano de carreira do cargo de “Professor para Educação Infantil” da rede pública não contribuem para a valorização de sua carreira. Constatou-se, ainda, a diferença entre a política remuneratória dos profissionais da educação da rede pública e da rede conveniada.

Para explicar essa disparidade, retornou-se à origem: inicialmente, as creches ostentavam natureza precipuamente assistencialista, “onde a mãe deixava os filhos para poder participar do mercado de trabalho. Paralelamente existiam os jardins de infância, que eram vistos como um estágio preparatório para o ensino fundamental” (fl. 382v).

Na atualidade, ao menos formalmente, a concepção de separação entre os modelos foi abandonada, uma vez que não mais se concebe creche e pré-escola como “depósitos” de crianças. A ausência de diferenciação é corroborada pela legislação e por estudos acadêmicos (fl.382v). Ao mesmo tempo, esses estabelecimentos não possuem as mesmas características do ensino fundamental, possuindo peculiaridades que os distinguem dessa etapa do ensino.

Em que pesem tais considerações, vê-se que os professores da educação infantil são ainda prejudicados pela disparidade que perdura e se revela na desvalorização da carreira. Conforme relatado pela equipe de auditoria operacional (fl. 383v): “A lei não estabelece diferenciação entre os docentes dos diversos níveis de ensino; mas na prática, é comum os profissionais da educação infantil **não receberem o título de professor** e, quando o recebem, são considerados **uma classe de professor inferior às demais**, podendo ter escolaridade e remuneração inferiores”.

Conforme a equipe de auditoria, a Lei n. 8.679/2003 criou as UMEIs (unidades municipais de educação infantil) no Município de Belo Horizonte, estabelecendo a titulação, a habilitação mínima requerida e a remuneração dos professores dessas unidades,¹⁰ requisitos que diferem dos demais professores municipais.

Segundo levantamento Documento assinado por meio de certificação digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.09/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 259484, atualmente (leia-se: à época da elaboração do relatório) existem 5.704 cargos de Professor para a Educação Infantil ocupados. O vencimento inicial da carreira é de R\$1.416, 10, com jornada de 22,5 horas semanais (fl. 383v). Apesar de a formação mínima exigida para ingresso ser o ensino médio, mais da metade dos professores ocupantes desse cargo possui o ensino superior completo, de acordo com pesquisa realizada pela própria equipe técnica do Tribunal (fl. 384).

A partir de 2015, com a criação do cargo de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil, novos profissionais passaram a compor o quadro de funcionários das UMEIs. Esses profissionais são contratados pelas caixas escolares, com a supervisão da Secretaria Municipal de Educação, para uma jornada semanal de 44 horas e salário de R\$1.231, 96. É atribuição desses profissionais atuar em colaboração com os professores em sala de aula, principalmente em turmas de crianças de até dois anos de idade.

¹⁰ Os quais são ocupantes do cargo de Professor para a Educação Infantil.

O cargo de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil recebe críticas desde sua criação, pois, segundo os profissionais da educação infantil que já atuavam nas UMEIs, seu surgimento seria uma forma de precarização do trabalho docente, uma vez que a Prefeitura de Belo Horizonte estaria contratando funcionários sem concurso e sem formação em docência para atuar no cuidado e na educação de crianças pequenas.¹¹ Uma outra crítica ao cargo de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil proviria da desconsideração das boas práticas preconizadas nessa etapa da educação, com a desvinculação das tarefas de cuidar e de educar (fl. 384).

O problema da disparidade é agravado pelo fato de que, conforme dados levantados pela equipe de auditoria, mais de um terço das crianças estão matriculadas em creches da rede conveniada (fl. 384), as quais ostentam natureza comunitária ou filantrópica. Os docentes da rede conveniada são contratados pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) com jornada semanal de 40 horas. Contudo, esses profissionais são formalmente caracterizados como “educadores” e não como “professores”, circunstância que permite que recebam salários menores que os dos demais profissionais da educação infantil no município.

No contexto narrado, a equipe de auditoria operacional fez os seguintes achados:

I) embora a Prefeitura de Belo Horizonte obedeça formalmente ao piso nacional do profissional do magistério público, que estabelece a remuneração mínima para os professores, os reajustes dos vencimentos do cargo de Professor para a Educação Infantil são significativamente inferiores aos reajustes do piso (fl. 387v).

II) o exame conjunto das carreiras de Professor para Educação Infantil e de Professor Municipal revela disparidades decorrentes da habilitação mínima exigida para ingresso nos cargos (ensino médio e ensino superior, respectivamente), diferenças nas regras sobre progressão e nos vencimentos recebidos pelas respectivas categorias, criando um contingente de professores que exercem funções semelhantes, porém com uma classe menos valorizada em relação à outra, sobretudo do ponto de vista remuneratório. Para se ter uma ideia, em 2017, quando da elaboração do relatório de auditoria, o vencimento dos professores das UMEIs correspondia a apenas 64% da remuneração dos demais professores da rede municipal pública de ensino (fls. 389 a 390).

III) a existência do cargo de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil está em desacordo com os ditames legais e entendimentos acadêmicos a respeito do que configura uma educação de qualidade, que não separa as funções de cuidar e educar nos anos iniciais de aprendizado. Os profissionais contratados Documento assinado por meio de certificação digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.º 02/2012 e na Decisão Normativa n.º 02/2007. Os conteúdos mencionados e o conteúdo das estruturas postas em verificação no sistema eletrônico do TCEMG são, sob pena de nulidade, de caráter informativo. não possuem formação em magistério, apesar de lidarem diretamente com as crianças nas salas de aula, participando de atividades pedagógicas.

IV) devido à origem ligada à política de assistencialismo do município, as creches conveniadas da rede municipal de ensino de Belo Horizonte apresentam infraestrutura física mais precária, seus profissionais não são categorizados como professores e sim como “educadores”, além de receberem remuneração inferior à estabelecida no piso nacional. A equipe de auditoria ainda acrescenta a falta de detalhamento das estratégias do Poder Executivo em relação a esses estabelecimentos, no âmbito do Plano Municipal de Educação, apesar de as creches absorverem mais de 30% da demanda por educação infantil (fl. 394v).

Ao responder especificamente sobre a questão salarial dos profissionais do magistério da rede conveniada, a Secretaria Municipal de Educação informou que os estabelecimentos de ensino

¹¹ FERREIRA, Waldinei do Nascimento. **As relações de cuidado e de gênero presentes nos relatos de homens professores nas Unidades Municipais de Educação Infantil de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação. 160f. Belo Horizonte, 2017.

conveniados com a Prefeitura são instituições privadas e que, portanto, não há qualquer interferência da Secretaria em suas relações trabalhistas. De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, em síntese, “É de responsabilidade exclusivamente da organização da sociedade civil o pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto do convênio ou restrição à sua execução” (fl. 394v).

Em face dos achados e considerando as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Educação, que não contradizem as conclusões iniciais da equipe de auditoria, entendo pela expedição de recomendação aos gestores. Dessa forma, a Secretaria Municipal de Educação deverá:

I) promover a reformulação do plano de carreira dos servidores da educação da Prefeitura de Belo Horizonte, buscando equiparar a remuneração dos profissionais com a mesma escolaridade e, a partir do próximo concurso público a ser realizado, estabelecer como escolaridade mínima exigida para os referidos cargos o ensino superior completo;

II) buscar reajustar anualmente o vencimento dos professores da rede pública municipal com índice no mínimo igual ao do reajuste do piso nacional do profissional do magistério público da educação básica;

III) abster-se de contratar novos profissionais para o cargo de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil, de modo que aqueles que já estejam exercendo suas funções se dediquem exclusivamente a colaborar em sala de aula com os professores, atuando em práticas que não sejam próprias da docência na educação infantil, mantendo-se sempre a proporção professor/aluno recomendada pelo Conselho Nacional de Educação.

IV) buscar estabelecer, em todos os convênios com estabelecimentos privados de educação infantil, um valor mínimo para remuneração dos docentes dessas instituições, o qual seja semelhante ao vencimento inicial dos professores das unidades municipais de educação infantil, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Educação decidir como proceder quando tais estabelecimentos não conseguirem custear a despesa, evitando-se a interrupção do convênio sem a realocação da demanda educacional.

V) elaborar, em conjunto com equipe de professores das unidades municipais de educação infantil, um projeto de esclarecimento dos gestores municipais sobre as características, peculiaridades, complexidade e importância da educação infantil.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que a auditoria operacional realizada no Município de Belo Horizonte atendeu aos objetivos que motivaram sua realização, a fim de contribuir para o aprimoramento do desempenho das políticas públicas municipais no âmbito da educação infantil, especialmente no que tange ao processo de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), **entendo** pelo acolhimento integral da proposta de encaminhamento às fls. 398 a 400 do relatório final de auditoria e **recomendo** ao chefe do Poder Executivo, bem como aos demais responsáveis expressamente indicados neste dispositivo, com fundamento no art. 6º da Resolução n. 16/2011, que:

1. Em relação à **gestão e governança do plano municipal de educação**, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte,
 - 1.1. Estabeleça relação mútua e sistemática comunicação com as instâncias responsáveis pelo planejamento das políticas públicas da educação infantil, mormente entre aquelas

detentoras de informações sobre as matrículas efetivadas e os setores responsáveis pelos estudos de mapeamento da demanda por educação infantil, de forma a subsidiar as ações de planejamento e as metas estipuladas nos planos de educação, aproximando-as da realidade;

- 1.2. Adote medidas visando a dar continuidade ao ritmo de expansão da oferta de vagas nas creches, verificado nos últimos anos, de forma a alcançar, em sua plenitude, o atendimento gratuito e obrigatório, em horário integral, ao público alvo da educação infantil, nos termos do art. 157, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH);
- 1.3. Reavalie e aprimore os mecanismos utilizados na busca ativa de crianças excluídas da educação infantil, em todas as etapas desse nível de ensino;
- 1.4. Divulgue os documentos produzidos pela Secretaria Municipal de Educação, os quais poderiam subsidiar ações de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), perante as instâncias fiscalizadoras, para que sejam considerados nas discussões sobre os resultados observados. Que os mencionados documentos sejam também divulgados para a sociedade, de modo que seja possível a verificação do atendimento de seus interesses.
2. Em relação à **infraestrutura** dos estabelecimentos de ensino infantil, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte,
 - 2.1. Realize diagnóstico atualizado da infraestrutura das creches da rede conveniada, promovendo avaliação que pontue a suficiência e a conservação das instalações, mobiliários e equipamentos, bem como elabore cronograma que indique os respectivos prazos para cumprimento das ações que se destinem a suprir as necessidades reveladas no diagnóstico;
 - 2.2. Implemente ações que priorizem o atendimento das necessidades de infraestrutura nas unidades de educação infantil e nas creches conveniadas;
 - 2.3. Realize estudo de reavaliação dos montantes destinados ao aprimoramento da infraestrutura das unidades de educação pertencentes à rede conveniada, de forma a possibilitar sua adequação e a aproximação do modelo padrão de qualidade das UMEIs da PPP;
 - 2.4. Promova a avaliação da infraestrutura das creches conveniadas, realizando periodicamente visitas técnicas com a finalidade de analisar como as creches estão se desenvolvendo após serem selecionadas para a parceria com o Poder Executivo Municipal;
 - 2.5. Reavalie o projeto arquitetônico das UMEIs, visando a atender a real necessidade da educação infantil, buscando identificar atualizações e melhorias a serem implementadas;
 - 2.6. Promova a adequação da infraestrutura das creches da rede conveniada, de forma a aproximá-las do padrão de qualidade das unidades da rede própria de educação infantil;
 - 2.7. Realize adequações nas unidades de educação do município, principalmente nas creches conveniadas, de forma que elas atendam integralmente ao que dispõe os planos de educação;
 - 2.8. Solicite ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais que realize vistoria em todas as unidades de educação municipais, de forma a garantir que atendam às exigências

mínimas das leis e instruções técnicas que regulamentam a prevenção e o combate a incêndio e pânico nas instituições de ensino.

3. No que tange à **valorização dos professores**, a cargo da Secretaria Municipal de Educação,
 - 3.1. Promova a reformulação do plano de carreira dos servidores da educação da Prefeitura de Belo Horizonte, buscando equiparar a remuneração dos profissionais com a mesma escolaridade e, a partir do próximo concurso público a ser realizado, estabelecer como escolaridade mínima exigida para os referidos cargos o ensino superior completo;
 - 3.2. Busque reajustar anualmente o vencimento dos professores da rede pública municipal com índice no mínimo igual ao do reajuste do piso nacional do profissional do magistério público da educação básica;
 - 3.3. Abstenha-se de contratar novos profissionais para o cargo de Auxiliar de Apoio à Educação infantil, de modo que aqueles que já estejam exercendo suas funções se dediquem exclusivamente a colaborar em sala de aula com os professores, atuando em práticas que não sejam próprias da docência na educação infantil, mantendo-se sempre a proporção professor/aluno recomendada pelo Conselho Nacional de Educação;
 - 3.4. Busque estabelecer, em todos os convênios com estabelecimentos privados de educação infantil, um valor mínimo para remuneração dos docentes dessas instituições, o qual seja semelhante ao vencimento inicial dos professores das unidades municipais de educação infantil, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Educação decidir como proceder quando tais estabelecimentos não conseguirem custear a despesa, evitando-se a interrupção do convênio sem a realocação da demanda educacional;
 - 3.5. Elabore, em conjunto com uma equipe de professores das unidades municipais de educação infantil, um projeto de esclarecimento dos gestores municipais sobre as características, peculiaridades, complexidades e relevância da docência na educação infantil.
4. Em recomendação conjunta à Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte e ao Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte,
 - 4.1. Que se articule, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, com a finalidade de iniciar as atividades de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), tal como previsto na legislação, além de gerar a documentação estipulada, publicando-a tempestivamente;
 - 4.2. No âmbito das respectivas competências, que apresentem proposições de forma que o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município de Belo Horizonte sejam elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PME, conforme previsto no art. 7º do referido plano;
 - 4.3. Que as instâncias fiscalizadoras apresentem proposições de políticas públicas de forma que o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) contemplem os resultados das avaliações periódicas visando a assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas estipuladas, nos termos do art. 6º, §1º, inciso II, do PME;

- 4.4. Que se promova interlocução com a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de Belo Horizonte e com a própria Câmara Municipal, enquanto instituição una, tenho em vista que a materialização de eventuais propostas provenientes das instâncias fiscalizadoras deve perpassar o Poder Legislativo, na condição de representante por excelência da vontade do povo, que é o destinatário final dos benefícios proporcionados pelo plano.

Determina-se à Prefeitura de Belo Horizonte, na figura de seu atual representante legal, que remeta a esta Corte de Contas, 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 referidas recomendações, o qual deverá indicar os responsáveis e fixar os 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.

Para além das recomendações supracitadas, determina-se à Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte que, dentro do mesmo prazo de 60 dias a contar da publicação do acórdão, apresente ao Tribunal de Contas plano de ação que preveja as medidas a serem adotadas para o cumprimento das **determinações** a seguir especificadas, indique os responsáveis e fixe os respectivos prazos para implementação, registrando os benefícios previstos após a execução de cada uma das medidas, nos termos do art. 8º da Resolução n. 16/2011, a saber: **(i)** no que tange ao levantamento da demanda por educação infantil no município, ao número de matrículas efetivadas e ao imperativo de superar as desigualdades sociais, a Secretaria deverá realizar o recenseamento das crianças em idade de creche (0 a 3 anos de idade) e pré-escola (4 a 5 anos), conforme prescreve o art. 157, §1º, inciso II, da LOMBH, de forma a coletar informações sobre a condição socioeconômica das famílias e o perfil das crianças atendidas (cor, gênero, situação de medida protetiva, portador de necessidades especiais, nacionalidade, entre outros), assim como atualizar o estudo demográfico da demanda por educação infantil e Educação de Jovens e Adultos (EJA) realizado pelo Ipead/UFMG, nos termos do que prevê a estratégia 1.3 do Plano Municipal de Educação (PME); **(ii)** relativamente aos sistemas de informação utilizados na gestão da educação infantil, a Secretaria deverá implementar banco de dados visando a identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas pelo município, em conformidade com a estratégia 1.2 do PME.

Advirta-se aos titulares dos entes/órgãos indicados como responsáveis que o não cumprimento das determinações e recomendações, no prazo estipulado, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2203-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.02/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2594664

Adicionalmente, pelas razões aduzidas em sede de **preliminar**, determino à Secretaria da Primeira Câmara deste Tribunal de Contas o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria Operacional (fls. 324 a 402) ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Vigilância Sanitária de Belo Horizonte para que, no exercício das respectivas competências, tenham ciência das irregularidades arroladas nos subitens “Cozinha”, “Instalações de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico” e “Instalações de Gás”, do item “Infraestrutura”, e adotem as providências cabíveis.

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

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

FICA APROVADA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR TAMBÉM QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *

sb/rp

