



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Ministério da Transparência
e Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO
DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 80
IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília-DF - cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário
Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior
Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega
Corregedor-Geral da União

Claudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Equipe responsável pela elaboração:

Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I - Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)
Victor Godoy Veiga (Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I)
Shirley Guimarães Conceição (Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Educação Básica)
Joilma Sant'Anna Favero (Chefe de Divisão da Área de Educação Básica)
Eduardo José Trocoli da Silva (Auditor Federal de Finanças e Controle)
Leonardo Dantas da Silva (Auditor Federal de Finanças e Controle)

Brasília, dezembro/2017.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), lançado em 2007, pelo Ministério da Educação (MEC), foi examinado por meio de Avaliação da Execução de Programas de Governo, conforme determinado pelo inciso I, do artigo 74, da Constituição Federal.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O Proinfância está inserido no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e é uma das políticas prioritárias do MEC. Tem o objetivo de corrigir progressivamente as disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino e a adequação da rede física escolar de educação infantil às condições ideais de ensino-aprendizagem.

Ao longo dos dez anos de sua existência, foi provisionada para o programa em leis orçamentárias uma quantia superior a R\$ 13,7 bilhões. Porém, os recursos federais efetivamente transferidos aos entes federativos atingiram o montante de R\$ 6,4 bilhões nesse período.

No PPA 2012-2015 a meta prevista para o Programa era apoiar a construção de sete mil creches e pré-escolas no Distrito Federal e nos municípios.

A CGU vem acompanhando o Proinfância no âmbito de várias ações de controle e diversas irregularidades em sua execução têm sido diagnosticadas. Reportagens da imprensa nacional e local acerca da falta de vagas na educação infantil pública também são recorrentes.

Além disso, em 2014, com a publicação do Plano Nacional de Educação (PNE), o Proinfância foi alçado como o programa que pode contribuir para o alcance da Meta I, que trata da ampliação de oferta de vagas na educação infantil.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

O trabalho concluiu que o Proinfância necessita de uma reavaliação sistemática em sua condução com base em seus resultados.

A utilização de Metodologias Inovadoras (MI) de construção nas edificações escolares apresentou deficiências em seu planejamento e execução, resultando na descontinuidade das construções por esse método e no dano potencial ao erário de 249 obras iniciadas nessa metodologia que não poderão migrar para o método convencional.

Os mecanismos de controle utilizados para o gerenciamento do Programa são insuficientes e imprecisos.

A transparência pública da aplicação dos recursos federais não é satisfatória, visto que existem informações acerca da execução do Programa que não são disponibilizadas à sociedade. O atendimento ao princípio constitucional do dever de prestar contas é deficiente.

O Proinfância contribuiu pouco para o atingimento da Meta I do PNE e apresentou baixa eficácia, visto que das 8.824 obras previstas, 2.708 apresentam o *status* de 100% concluída e, conforme informações do MEC, 1.478 escolas estão em funcionamento.

Em função das fragilidades do Programa, identificou-se um dano potencial de R\$ 829 milhões, relativo a obras inacabadas, paralisadas e canceladas, incluindo as obras em MI.

Foram efetuadas recomendações para apurar responsabilidade dos agentes que conduziram a licitação para registro de preço em MI; adotar medidas para as construções em MI ainda não concluídas; aprimorar os controles internos; restituir os recursos repassados, nos casos aplicáveis; implementar Gestão de Riscos; melhorar o processo de prestação de contas; divulgar informações relevantes do Programa; criar indicadores de desempenho do Proinfância; e definir ações para aumento da eficácia e da efetividade do Programa, frente a todos os aspectos abordados neste trabalho.

Os resultados apresentados neste relatório tiveram a contribuição dos seguintes servidores lotados na Sede e nas Unidades Regionais, conforme relação a seguir:

Adeildo Antonio do Nascimento
Adriano Antonio Roberto Machado
Adriano Moraes da Silva
Adriano Vieira da Silva
Ageu Antunes Filho
Agostinho Rocha Junior
Airton Martins da Costa Junior
Alan Gonzaga da Costa
Alano de Sousa Muniz
Alessandra Rodrigues
Vieira de Castro
Alexandre Landim Fialho
Alexandre Magno
Felipeto Gonçalves
Alicio Cardoso Reis
Aline Halim Saliba
Aline Marques Rolim
Allan Douglas Rodrigues Sampaio
Ana Carolina Ribeiro Sampaio Lins
Ana Claudia de Lima Gomes
Ana Karina Alves Moura
Andre Dantas dos Santos
Andre Gustavo de Medeiros Simoes
Angelica Alves Nogueira
Antonio Helio Pinto
Aristofanes Peixoto Sampaio
Auriones Cardoso D'Avila Filho
Brás Antônio Maciel Pinheiro
Breno Koch Motti
Carlos Augusto de Sousa Maia
Carlos Henrique da Silva Neves
Carlos Porto Junior
Celio Fexina
Celso Egito Bardella
Cesar Carvalho
Claudio da Silva Bulad
Claudio Marcio Valenca Pascoal
Claudio Pelacini

Clayton Machado
Clovis de Holanda Bessa
Cristina Marsol M. de Albuquerque
Damon Goncalves de Lima Castro
Daniela de Sylos Cassimiro
Danilo Saiter Gomes
Denise Mattos Barbosa
Dorval Augusto Luiz dos Santos
Edson Luiz das Neves
Edson Santa Brigida Frago
Eduardo de Biaggi
Eduardo Nunes Freire
Eduardo Werner Ungefehr
Edvaldo de Almeida Campelo Junior
Elber Stilben de Souza
Elias Fernandes de Oliveira
Elias Sauma Salgado Junior
Elisabete Fatima Seer da Silva
Erison Passos de Moraes
Fabiana Pinheiro Taveira
Fabio Carvalho Hansem
Fabio de Assis Moreira Lima
Fabio Santiago Braga
Fernando Jorge Scavuzzi de Souza
Flavio Massashi Tagomori
Francisco Carlos Neto
Francisco Jose de Lima
Francisco Jose de Moraes Neto
Gabriel Caleffi Estivalet
Glivanilde Maria de Souza Cunha
Hilton Souza Costa Junior
Hiram Felix Matos Gaspar
Isabel Regina Vilela de Carvalho
Isvaldo Silveira Lima Filho
Ivana Paula de Oliveira Agostinho
Jack Fabiano Maranhao de Miranda
Jacyr de Heronville da Silva Junior
Jaime Ricardo de Brito

Jairo Martins
Janio Gomes Lima
Jari Bellaver Monteiro
Joao Olimpio Falcao Neto
Joelmar de Amorim Souza
Jonas Alves dos Reis
Jorge Ricardo Goncalves
Celestino Torres
Jose Barbosa Sales
Jose Claudio Bandeira de Araujo
Jose Dianary Queiroz
Jose Henrique Fernandes Borges
Jose Iran Ataide dos Santos
Jose Marcelo de Oliveira Campos
José Pedro de Almeida
Jose Ribamar Oliveira Filho
Jose Roberto Yoshimassa Aoki
Josenildo Moreira de Freitas
Julian Jaber Tontini
Kelleen Grace Romanini Pace
Kleberon Roberto de Souza
Larissa de Souza Alvim
Leda Marcia de Almeida Silveira
Leonardo Araujo Coutinho
Leonardo Pinheiro Cunha
Lucia de Fatima Soares de Macedo
Luciana Ribeiro Suffi
Luciane Baroncini Villela
Luis Eduardo Koenemann Franco
Luis Gustavo Maluli Mendes
Luis Roberto Silva Lima
Luiz Alberto Santos Cantharino
Luiz Augusto Vieira Silva
Luiz Claudio Novaes da Costa
Madegno Flores
Magno Silva dos Santos
Mara Lucia Buffon
Marcelo Colleone

Marcelo Cosme de Araújo
Marcelo de Brito Vidal
Marcelo Geber da Silva
Marcelo Miranda Barros
Marcio Barros Santana Garboggini
Marcio Clayton Moreira Moura
Marcos Antonio Tenorio de Lima
Marcos de Souza Ferreira
Marcos Fonseca Santos
Marcos Morais Falcao Queiroz
Marcos Nalin
Marcos Pereira da Silva Filho
Marcos Venicio Zanetti David
Mariana Camillo Silvestre
Mario Celio da Silva
Marlene Sena Santos
Mauricio Gobati Ramos
Moises Ben Hur Sousa
Seiffert Simoes
Monica Rondina
Nelton Martins Yin Filho
Ney Miranda dos Santos

Nivardo Farias Maia
Omilson Clayton Dias Junior
Ordilei Rocha Pereira
Pascoal Pereira Barbosa
Paula Lindsey Biscarra Floriani
Paulo Danilo da Silva Britto
Paulo Rafael Barreto Mendes
Rafael Ayoroa Ramos
Rafael Donofre Forghieri
Raquel de Souza Costa
Reinaldo Tibechrani Salgado
Ricardo Cesar Carromeu Dias
Rildo Teixeira Leitao Junior
Roberto Borges Silva
Roberto Quintela Fortes
Roberto Santa Rosa de Almeida
Robinson Luis Vieira de Mattos
Samuel Rubim Felberg
Sandra de Holanda Martins
Sergei Magno de Miranda Henriques
Sergio Franca Barigchun
Sergio Martins Ferreira Filho

Sergio Massashi Nakanishi
Sergio Nakamura
Sidnei Rocha de Souza
Silas Rodrigues Vieira
Suelia Inacio de Jesus
Taiz Wazen Nakamur
Tamara Figueiroa Bakuzis
Tania Maria de Castro Andrade
Tatiana Gontijo Machado
Theonelly Nascimento Teodozio
Thereza Regina Azevedo Lyra
Thiago Machado Pereira Monteiro
Vene Maria do Eirado
Silva Pithon Sarno
Vicente de Paula dos Santos Silva
Volney Nery de Mello
Wagner Eustaquio Cunha Alves
Wylmar Duarte Nascimento
Zoraia Sonza Pinheiro

Competência da CGU

Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Avaliação da Execução de Programas de Governo

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade.

A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

Sumário-Executivo

Objetivo do Programa

O Programa 2080 – Educação de qualidade para todos – apresenta cinco objetivos que visam, em cooperação federativa, à ampliação do acesso à educação básica de qualidade; ao fortalecimento da formação e da valorização dos profissionais da educação; à ampliação da educação profissional e tecnológica e da educação superior de qualidade; e ao aprimoramento dos processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino. Todos os objetivos, metas e iniciativas pretendem o pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e a formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e em consonância com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE).

Finalidade da Ação

A Ação 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil tem como finalidade construir escolas de educação infantil e adquirir equipamentos e mobiliários, com o fim de ampliar a oferta de vagas para a educação infantil pública.

Por meio dessa Ação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) operacionaliza o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância), principal Programa no campo da infraestrutura educacional.

Como acontece

O Proinfância foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC).

De maneira sucinta, a execução do Proinfância ocorre em cinco etapas:

1. Análise das propostas: para fazer jus à assistência técnica e financeira para a construção de unidades de educação infantil, os entes federados deverão aderir ao Plano de Ações Articuladas (PAR), ter seus projetos técnicos aprovados pelo FNDE, realizar o aceite do Termo de Compromisso, que estabelece suas obrigações;
2. Liberação dos recursos financeiros: os recursos são repassados obedecendo ao andamento de cada obra, esclarecendo que pode existir mais de uma construção por termo. Os entes federados são responsáveis, com recursos próprios, pela execução dos serviços de terraplanagem, contenções e infraestrutura de redes (água potável, energia elétrica e esgotamento sanitário, quando couber);

3. Execução: o projeto arquitetônico contém uma solução de fundação típica, a qual poderá ser modificada dependendo das características de suporte do solo que receberá a edificação. Compete ao ente federado promover a fiscalização da execução da obra, devendo cientificar ao FNDE sobre a aplicação dos recursos e a consecução do objeto firmado por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec);

4. Monitoramento das obras: cabe ao FNDE o monitoramento da execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Programa. O acompanhamento dos empreendimentos é feito pela equipe técnica da Autarquia com base nas informações cadastradas no Simec pelos entes federativos. Em caso de necessidade de supervisão presencial das obras, empresas de engenharia contratadas pelo Fundo realizam a vistoria;

5. Prestação de contas: ao término da construção, o ente federado deve lavrar um termo de aceitação definitiva da obra e registrá-lo no Simec. As prestações de contas serão geradas e enviadas, via internet, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC).

O Programa passou por reformulações em sua implementação, as quais podem, resumidamente, ser divididas em três fases.

Na primeira fase (do seu início, 2007, a meados de 2012), o FNDE disponibilizava os projetos das escolas infantis e os municípios eram responsáveis pela licitação, contratação, execução e fiscalização das construções. Os recursos destinados às obras eram repassados por meio de convênios, celebrados entre a Autarquia e os entes federados. Dessa maneira, as construções de 5.686 unidades infantis em alvenaria (metodologia convencional) foram pactuadas.

Frisa-se que, desde a sua criação até 2011, o Proinfância foi executado por meio de programas governamentais e várias ações orçamentárias. A partir de meados de 2011, ele passou a ser contemplado com recursos oriundos da segunda etapa do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2), dando início à realização de transferências automáticas de recursos aos entes federativos à título de apoio financeiro para construção de unidades de educação infantil. Para isso, utilizou-se o Programa 2030 – Educação Básica e a Ação 12KU. A pactuação dos objetos passou a ser executada por intermédio de termos de compromissos, que eram validados eletronicamente pelo gestor municipal, após aprovação técnica do projeto arquitetônico pleiteado e o empenho orçamentário na ação.

Na segunda fase (2012 a 2015), considerando o baixo desempenho até então alcançado, o FNDE centralizou o processo licitatório nacional voltado à construção integral das unidades infantis do Programa.

Por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), a Autarquia deflagrou procedimentos de licitação ao final de 2012, para registrar empresas que construiriam as escolas, obedecendo às tipologias dos Projetos Padrão e utilizando-se de Metodologias Inovadoras de construção (MI). A adoção desses métodos tinha por objetivo reduzir o tempo de construção dos empreendimentos, entre outros. Os entes federados poderiam aderir às Atas de Registro de Preço licitadas e teriam a atribuição de contratar, executar e fiscalizar as obras. Nesse período foram pactuadas 3.604 obras por meio de MI.

Nessa esteira, vale destacar que o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 estabeleceu que o Proinfância tinha a meta de apoiar a construção de sete mil creches e pré-escolas.

A terceira etapa (2015 até o presente) é basicamente um retorno à primeira – os entes federativos têm o encargo de licitar, contratar, executar e fiscalizar as obras. É marcada pela disponibilização de novos projetos arquitetônicos baseados em métodos construtivos tradicionais.

Em 2015, em decorrência dos apontamentos da CGU, foi realizada uma mudança positiva na regra de transferência dos recursos financeiros aos entes federativos. A primeira parcela do repasse foi reduzida para até 15% do montante pactuado, após a inserção da ordem de serviço de início de execução da obra. A norma anterior permitia que esse percentual fosse de até 70% do valor do empreendimento.

Os projetos arquitetônicos das unidades escolares infantis foram alterados algumas vezes. Os mais antigos, Tipo B e C, foram descontinuados. Atualmente, os Tipo 1, 2 e 3 estão vigentes. Cada um tem capacidade específica para o atendimento de crianças. Todos podem funcionar em dois turnos, matutino e vespertino.

Volume de recursos envolvidos

O Proinfância, desde a sua criação até 2011, foi executado via convênios, por meios dos Programas 1061 – Brasil Escolarizado e 1448 – Qualidade na Escola. Várias ações orçamentárias foram utilizadas: 09CW, Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica; 0509, Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica; 09HJ, Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil; 09HI, Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil; e 8746, Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil.

A partir de 2011, os recursos financeiros passaram a ser liberados por meio de Transferências Diretas, no âmbito do PAC 2. Os Programas 2030 – Educação Básica e 2080 – Educação de Qualidade para Todos foram utilizados e a Ação Orçamentária 12KU, Implantação de Escolas para Educação Infantil, propiciou a realização de iniciativas de construção e aquisição de equipamentos e mobiliários.

A tabela abaixo mostra as dotações da Ação 12KU no período de 2011 à 2017, bem como suas execuções orçamentárias.

Tabela 1 – Previsão e execução orçamentária da Ação 12KU

Exercício	Dotação Inicial (R\$ milhões)	Dotação Atualizada (R\$ milhões)	Despesas Empenhadas (R\$ milhões)	Despesas Liquidadas (R\$ milhões)	Despesas Pagas (R\$ milhões)
2011	891	891	891	1.472	308
2012	1.784	2.445	1.784	692	692
2013	1.984	1.984	1.984	554	220
2014	3.500	3.500	2.681	94	94
2015	3.883	3.771	403	10	10
2016	502	403	373	41	31
2017	729	723	---	---	---
Total	13.273	13.717 (100%)	8.116 (59%)	2.863 (21%)	1.357 (10%)

Fonte: Tesouro Gerencial, extração em 19 de junho de 2017.

O volume de recursos destinados à Ação 12KU, provisionado nas Leis Orçamentárias Anuais, totaliza R\$ 13,7 bilhões. No mesmo período, as despesas liquidadas e pagas equivalem a 21% e 10%, respectivamente, dessa dotação.

De acordo com o FNDE, foi transferido aos entes federativos à conta do Proinfância, no período de 2007 a março de 2017, o montante de R\$ 6,4 bilhões. A diferença entre essa quantia e o total de despesas pagas da Ação 12KU (R\$ 1,3 bilhão), consoante tabela acima, é oriunda de outras ações orçamentárias supracitadas.

Questões Estratégicas

A estratégia de controle proposta para o acompanhamento do Proinfância se pautou em responder as seguintes questões estratégicas:

- 1. O gerenciamento de risco foi considerado na decisão do uso das Metodologias Inovadoras (MI) de construção?**
- 2. Em que medida os mecanismos de controle estabelecidos para o gerenciamento do Programa são efetivos?**
- 3. Há transparência na aplicação dos recursos do Programa?**
- 4. O Programa contribui para o atingimento da Meta I do Plano Nacional de Educação (PNE)?**

Conclusões e Resultados

O presente trabalho foi realizado no âmbito do FNDE e da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC).

Além disso, foram considerados os resultados das fiscalizações realizadas na Ação Implantação de Escolas para Educação Infantil no período de 2013 a 2016, durante as 38ª, 39ª e 40ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Municípios, no Programa de Fiscalização de Grandes e Médios Municípios (GMI) e nas 1ª, 2ª e 3ª versões da Fiscalização em Entes Federativos, envolvendo 76 municípios, em dezenove Unidades da Federação.

Durante as fiscalizações nos municípios, foram efetuadas recomendações individuais para que o Gestor Federal adotasse medidas necessárias ao saneamento das falhas verificadas. Foi recomendada também a apuração da má aplicação de recursos públicos federais com potencial prejuízo ao erário no montante de R\$ 18,4 milhões (conforme Anexo II), com o ressarcimento do dano ou instauração de tomadas de contas especial, caso necessário. Até junho de 2017, do total de 35 recomendações, o FNDE não havia tomado providência para 27 delas.

Necessário se faz esclarecer que os quantitativos, informações e valores repassados das obras utilizados nas análises são fornecidos pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), módulo Obras 2.0, do Ministério da Educação. Esse sistema é diariamente alimentado pelos entes federativos e, por consequência, os dados nele presentes são dinâmicos. Assim, relatórios extraídos em dias diferentes podem gerar divergências de números e situação das construções.

I. O gerenciamento de risco foi considerado na decisão do uso das Metodologias Inovadoras (MI) de construção?

Da análise, apurou-se que o procedimento licitatório não foi adequado pelo fato de sua motivação não estar amparada em estudos que demonstrassem a vantagem do uso de MI. Além disso, a definição abrangente do critério de habilitação técnica, que não privilegiou a demonstração da capacidade das empresas em construir nesses tipos de metodologias, somado a erros na validação de atestados técnicos, impactaram nas execuções dos objetos licitados/contratados.

Pôde-se verificar a precariedade nos planos de reparo e manutenção para obras executadas com MI após cinco anos de utilização. As ações voltadas para esse tema são escassas e deficientes posto que:

- se limitam à divulgação de manuais incompletos, que contam com o uso de materiais exclusivos dos fabricantes;
- não consideram as dificuldades na aquisição de materiais não usuais, bem como de mão de obra especializada própria das tecnologias adotadas; e
- não levam em conta a carência de estrutura técnica e operacional de muitos municípios que possuem obras com essas tecnologias.

Observou-se que as medidas adotadas pelo FNDE para a retomada das obras em função da descontinuidade da construção das unidades escolares por meio de MI são precárias, posto que só atendem majoritariamente as obras não iniciadas. Não há solução para obras abandonadas/paralisadas ou em ritmo lento de execução, uma vez que não podem migrar para a tecnologia convencional. As obras nessa situação alcançam o montante de R\$ 209.785.752,89, com risco de gerar dano ao erário.

Além disso, recai novamente sobre os municípios a responsabilidade pela licitação, cuja dificuldade de sua condução pelas prefeituras já foi identificada anteriormente pelo FNDE, quando a metodologia para construção era convencional.

Assim, recomendou-se apurar a responsabilidade dos agentes que conduziram a licitação para obras em MI, apresentar solução para as 249 construções que não podem mudar para alvenaria tradicional e para as 964 obras (montante de R\$ 217 milhões) que podem migrar para a metodologia convencional, porém os entes federativos ainda não se posicionaram quanto à continuidade das construções.

2. Os mecanismos de controle estabelecidos para o gerenciamento do Programa são efetivos?

As análises demonstraram que os mecanismos de controle do Proinfância são frágeis e insuficientes, porém possibilitam identificar problemas na implementação dessa ação de governo. Verificou-se que eles são direcionados predominantemente para a execução física das construções e não consideram a política pública por inteiro.

Verificou-se também que as informações produzidas pelo FNDE e pelo MEC não trouxeram uma reavaliação consistente e correção dos rumos da política pública. Mesmo com a baixa eficácia e efetividade demonstradas ao longo de sua execução, não foram verificadas ações no sentido de se revisar o Programa.

Além disso, constatou-se que o monitoramento da execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Proinfância apresenta falhas, tais como:

- atraso na liberação dos recursos ao ente, o que prejudica o andamento da construção;
- repasses para obras que estão com o ritmo de execução física aquém do planejado;
- transferência financeira após o fim da vigência do contrato firmado entre o ente federativo e a empresa construtora; e
- cessão pecuniária para municípios cujas obras apresentam graves irregularidades executivas aguardando solução.

As medidas administrativas e/ou sancionadoras adotadas pelo FNDE são insuficientes. Contrariando a legislação, verificou-se que não há a suspensão do repasse dos recursos quando casos de atraso injustificado na execução das obras são encontrados. Não foram apresentadas

ações efetivas que demonstrem o adequado acompanhamento e adoção de providências para construções inacabadas ou canceladas. Por fim, não ocorre o impedimento da pactuação de novas construções com entes federativos que apresentam obras com problemas em seu término.

Frente a isso, destaca-se que há 846 obras inacabadas e canceladas. Juntas equivalem a R\$ 525.523.453,19, que já foram transferidos aos entes federativos e estão pendentes de solução. Apresentam, assim, potencial de causar dano ao erário, conforme detalhado a seguir.

Quadro 01 – Detalhamento de recursos transferidos para obras canceladas e inacabadas

Ano do Termo de Compromisso/Convênio	Recursos transferidos por situação da Obra (R\$)	
	Cancelada	Inacabada
2007	7.000.000,00	30.966.847,06
2008	10.892.250,00	38.461.888,60
2009	23.712.594,51	91.675.334,41
2010	7.828.879,43	47.940.561,30
2011	26.675.034,28	94.932.299,93
2012	12.089.093,37	86.162.785,31
2013	30.381.067,65	10.348.240,43
2014	5.994.520,41	462.056,50
Total	124.573.439,65	400.950.013,54

Fonte: e-mail Digap, de 8 de maio de 2017.

As informações extraídas do Simec – principal ferramenta de monitoramento do Programa – são deficientes em termos de confiabilidade, atualização e consistência. Foram constatadas incertezas na quantidade efetiva de obras concluídas, incorreções nos percentuais de execução física das edificações, imprecisão acerca da data de término da construção – e consequentemente, diagnóstico do seu atraso –, falha nos parâmetros de definição de obra em execução e paralisada. Tudo isso compromete o monitoramento e a tempestividade das intervenções na Ação Governamental com a finalidade de corrigir problemas em sua execução.

Foram recomendadas ações de aprimoramento dos controles do Programa e de restituição dos recursos repassados, nos casos aplicáveis. Considerando o retorno da metodologia convencional para a construção das creches e pré-escolas, sugeriu-se implementar a Gestão de Riscos em todas as etapas da política pública.

3. Há transparência na aplicação dos recursos do Programa?

A análise constatou que a prestação e análise das contas do Proinfância não são adequadas. Dos 3.020 instrumentos vencidos, existem 110 omissos e 2.316 obrigações de prestar contas (OPC) vencidas e que não podem ser enviadas, uma vez que não estão habilitadas no SiGPC. Quanto às análises das contas recebidas, de 594 OPC, o FNDE analisou 89 (15%) delas, o que demonstra o não cumprimento tempestivo dessa atribuição.

Em relação a transparência da execução do programa, muito embora o FNDE tenha desenvolvido página específica para tratar do Proinfância, há informações de sua execução que não são de acesso público. Temas relevantes para a adequada transparência ativa de informações para a sociedade não são contemplados ou estão incompletos. Em alguns casos, verifica-se que existe informação na internet, todavia não é relacionada na página própria do Programa.

Recomendou-se ao gestor adotar medidas para a melhoria do processo de prestação de contas e divulgar informações relevantes do Programa no intuito de fomentar o controle social.

4. O Programa contribui para o atingimento da Meta I do Plano Nacional de Educação (PNE)?

Observou-se um baixo percentual de conclusão e entrada em funcionamento das unidades escolares infantis. Com base nas informações fornecidas pela SEB/MEC e FNDE, dos 8.824 registros, há 2.708 obras concluídas com 100% de execução física acabada e 1.478 escolas em funcionamento. Como consequência, a oferta de vagas fica aquém das expectativas do Programa. O quadro a seguir apresenta a quantidade de obras por situação.

Quadro 02: Quantidade de obras por situação

Situação da obra	Quantidade de obras	% obras
Contratação	179	2,0
Inacabada	458	5,2
Paralisada	470	5,3
Em Reformulação	477	5,4
Licitação	527	6,0
Planejamento	1.094	12,4
Execução	1.768	20,0
Concluída	3.482 (*)	39,5
Cancelada	369	4,2
Total	8.824	100,0

Fonte: Dados extraídos do SIMEC, em 31.03.2017. () Dado inclui as obras com situação de concluída, embora sua execução física não tenha alcançado 100%.*

Vale esclarecer que há imprecisão dos dados apresentados pelos agentes condutores da política, evidenciando que a avaliação dos resultados alcançados pelo Programa são frágeis.

O exame do Proinfância possibilitou concluir que ele contribuiu pouco para o atingimento da Meta I do Plano Nacional de Educação (PNE). Não existe uma meta quantitativa que traduza o quanto é o auxílio esperado, com isso, não é possível afirmar se ele está cumprindo com essa missão.

A análise evidenciou que para o atingimento da meta, existe ainda um déficit de 2.286.000 de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a educação infantil e que precisam ser inseridas. Desde 2007, início do Proinfância, acredita-se que ele adicionou 499.056 vagas à educação infantil e incrementou em 17% o número de novos estabelecimentos escolares municipais.

Assim, foi recomendada a criação de indicadores para o monitoramento do desempenho do Proinfância e a definição da parcela de sua contribuição para o atingimento da Meta I do PNE.

Benefícios obtidos

Espera-se que o atendimento das recomendações emitidas por esta CGU durante os trabalhos de avaliação da execução do Proinfância possa contribuir para a obtenção dos seguintes benefícios:

- Aumento das unidades concluídas;
- Mitigação dos danos potenciais ao erário decorrentes da má aplicação dos recursos públicos;
- Aprimoramento dos sistemas informatizados utilizados para o gerenciamento e prestação de contas;
- Alcance dos objetivos por meio da implementação da Gestão de Risco;
- Fortalecimento dos mecanismos de controles, especialmente no que diz respeito às transferências dos recursos;
- Ampliação da quantidade e qualidade dos dados disponibilizados à sociedade, com o fim de fomentar o controle social;
- Melhor avaliação dos resultados com a criação de indicadores de desempenho.

Cabe ressaltar que esses benefícios serão percebidos quando da verificação das providências implementadas pela SEB/MEC e pelo FNDE em relação às recomendações expedidas.

Sumário

1. Introdução.....	18
2. Objetivos e abordagem.....	23
3. Escopo da avaliação.....	25
4. Resultados.....	26
5. Conclusão.....	79
Anexo I – Municípios Fiscalizados.....	82
Anexo II – Recomendações de ressarcimento – Sorteios nº 38, 39 e 40, GM 01, FEF 01, 02 e 03.....	84

I. Introdução

O Programa 2080 – Educação de qualidade para todos – apresenta cinco objetivos que visam, em cooperação federativa: à ampliação do acesso à educação básica de qualidade; ao fortalecimento da formação e da valorização dos profissionais da educação; à ampliação da educação profissional e tecnológica e da educação superior de qualidade; e ao aprimoramento dos processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino.

Todos os objetivos, metas e iniciativas visam ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e em consonância com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

A Ação I2KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil tem como objetivo ampliar as condições de oferta de educação infantil pública. Esta ação propiciará a construção e aquisição de equipamentos e mobiliário, com vistas à implantação de escolas de educação infantil. Os recursos liberados à conta da Ação estão inseridos no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Por meio dessa Ação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) operacionaliza o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância), principal Programa no campo da infraestrutura educacional.

O Proinfância foi instituído pela Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007, com os seguintes objetivos: expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública, melhoria da infraestrutura das creches e pré-escolas existentes e ampliação do acesso à educação infantil.

O Governo Federal criou o Programa por considerar que a construção de creches e pré-escolas de educação infantil, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. Ele é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC).

A meta do Proinfância, consoante Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, era a de apoiar a construção de sete mil creches e pré-escolas. Deveriam ser firmados anualmente termos de compromisso para que fosse possível atingir esse propósito. A construção das unidades de educação infantil visa também contribuir com o alcance da Meta I do PNE 2014-2024, a qual tem o fim de incrementar a oferta de vagas em estabelecimentos escolares para crianças até os cinco anos de idade.

O Proinfância, desde a sua criação até 2011, foi executado por meio de convênios. A partir de 2011, com a entrada no PAC 2, os recursos foram centralizados na Ação I2KU e passaram a ser liberados por meio de transferências diretas, via aceite de termos de compromisso.

Na segunda fase do Programa (2012 a 2015), considerando o baixo desempenho até então alcançado, o FNDE centralizou o processo licitatório nacional voltado à construção integral de creches para o programa. Por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), foram deflagrados procedimentos licitatórios ao final de 2012 para registrar empresas que construiriam escolas, obedecendo às tipologias dos projetos-padrão e utilizando de Metodologias Inovadoras de construção (MI). A adoção desses métodos tinha por objetivo reduzir o tempo de construção dos empreendimentos, entre outros. Os entes federados poderiam aderir às Atas de Registro de Preço licitadas e teriam a atribuição de contratar, executar e fiscalizar as obras.

A despeito da mudança da metodologia convencional para inovadora, os resultados previstos não foram alcançados. Assim, em 2015 ocorreu o retorno da antiga sistemática do programa: utilização de alvenaria tradicional para a construção das escolas e realização dos procedimentos licitatórios pelos municípios e Distrito Federal.

Os entes federados aptos a requerer a assistência financeira são os constantes dos processos seletivos de infraestrutura realizados pelo MEC e pelo FNDE no âmbito do PAC 2. O município interessado em se beneficiar do Proinfância deve informar esta necessidade em seu Plano de Ações Articuladas (PAR) e encaminhar eletronicamente os documentos pertinentes, via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Para habilitação na ação de construção, são adotados os projetos-padrão fornecidos pelo FNDE, cujos parâmetros técnicos de implantação são predefinidos pela Autarquia, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC). Atualmente estão disponíveis três projetos, Tipo 1, Tipo 2 e Tipo 3, todos destinados a faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses.

Os projetos arquitetônicos foram baseados nas necessidades de desenvolvimento da criança, tanto no aspecto físico, psicológico, quanto no intelectual e social. Foram levadas em consideração as diversidades do país, fundamentalmente os aspectos ambientais, geográficos e climáticos, em relação às densidades demográficas, os recursos socioeconômicos e os contextos culturais de cada região, de modo a propiciar ambientes com conceitos inclusivos, aliando as características dos ambientes internos e externos (volumetria, formas, materiais, cores, texturas) com as práticas pedagógicas, culturais e sociais.

O projeto Tipo 1 tem capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 188 em regime integral.

O terreno ideal de implantação da escola deve ter dimensão de 40m x 70m e declividade máxima de 3%. A área útil é de 1.433,76 m².

Figura 1: Projeto arquitetônico Tipo 1



Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquiteticos-para-construcao>

O projeto Tipo 2 tem capacidade de atendimento de até 188 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 94 crianças em período integral. O terreno deve ter 35m x 45m e declividade máxima de 3%. A área construída possui 1.102,74 m².

As escolas de ensino infantil do Tipo 1 e Tipo 2 são térreas e possuem dois blocos distintos de acordo com a função a que se destinam. Os dois blocos, juntamente com o pátio coberto, são interligados por circulação coberta. Na área externa estão o *playground*, jardins, o castelo d'água e a área de estacionamento.

Há ainda o projeto Tipo 3, que se trata de um modelo a ser implantado preferencialmente em capitais e regiões metropolitanas. Tem capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), e 188 em período integral. Exige terreno com dimensões mínimas de 45m x 28m e declividade máxima de 3%. Sua área útil é de 1.738,45 m².

As escolas Tipo 3 são edificações de dois pavimentos e terraço, acessível e destinado à área de recreação. A circulação vertical entre os pavimentos acontece por meio de escada e elevador.

Figura 2: Projeto arquitetônico Tipo 3



Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquiteticos-para-construcao>

De maneira sucinta, a execução do Proinfância ocorre em cinco etapas:

I. Análise das propostas

Para fazer jus à assistência financeira para construção de unidades de educação infantil, os entes federados deverão:

- Constar dos processos seletivos de infraestrutura realizados pelo MEC e pelo FNDE no âmbito do PAC 2;
- Elaborar o PAR;
- Ter seus projetos técnicos aprovados pelo FNDE; e
- Realizar o aceite do Termo de Compromisso, que estabelece as obrigações dos entes federados beneficiados com recursos do Programa.

2. Liberação dos recursos

Os recursos a serem repassados pelo FNDE para a construção das unidades de educação infantil são referentes, exclusivamente, aos itens constantes nos projetos arquitetônicos padrões. São transferidos em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante de até 15%, após inserção da ordem de serviço no módulo Obras 2.0 do Simec. Pontua-se que esse percentual foi alterado em agosto de 2015, a regra anterior permitia o repasse de até 70% do valor total pactuado.

As demais parcelas são transferidas após a aferição da evolução física da obra, comprovada mediante o relatório de vistoria inserido no sistema e aprovado pela equipe técnica da Autarquia.

Ressalta-se que os entes federados deverão responsabilizar-se, com recursos próprios, pela execução dos serviços de terraplenagem, contenções e infraestrutura de redes (água potável, energia elétrica e esgotamento sanitário, quando couber).

3. Execução

Os projetos arquitetônicos padrões contêm uma solução de fundação típica, a qual poderá ser modificada dependendo das características de suporte do solo que receberá a edificação. Assim, compete ao ente federado promover o acompanhamento e a fiscalização da sondagem e elaboração do projeto executivo de implantação.

O ente federado é responsável também pelo acompanhamento e fiscalização da execução da obra, devendo cientificar o FNDE sobre a aplicação dos recursos e a consecução do objeto conforme o previsto, por meio do preenchimento dos dados e informações sobre a obra no Simec.

4. Monitoramento das obras

Cabe ao FNDE monitorar a execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Programa. O monitoramento dos empreendimentos é feito pela equipe técnica do órgão com base nas informações cadastradas no Simec pelos entes federados. Em caso de necessidade de supervisão *in loco*, a Autarquia mantém contrato com empresas de engenharia para realizar a vistoria, ação que é demandada quando há atraso na execução, por solicitação do ente federado ou por denúncia.

5. Prestação de contas

Ao término da construção, os municípios e o Distrito Federal deverão lavrar um termo de aceitação definitiva da obra e registrá-lo no Simec.

As prestações de contas serão geradas e enviadas por intermédio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), via internet, com base em informações relativas à execução do programa.

Para as obras construídas com a utilização de metodologias inovadoras, os entes federados deverão prestar contas dos recursos recebidos até sessenta dias após o término da vigência do contrato celebrado com a empresa vencedora do Registro de Preços Nacional realizado pelo FNDE.

Para as demais obras, executadas com métodos tradicionais, os gestores deverão prestar contas até sessenta dias após o fim da validade do termo de compromisso. Caso as obras sejam concluídas em período inferior, as contas devem ser apresentadas sessenta dias depois de seu término.

A despeito dessas regras, desde 2012, todas as prestações de contas só podem ser enviadas ao FNDE após liberação do SiGPC.

O Proinfância, desde a sua criação até 2011, utilizou várias ações orçamentárias: 09CW, Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica; 0509, Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica; 09HJ, Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil; 09HI, Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil; e 8746, Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil.

A partir de 2011, ano no qual o Proinfância foi centralizado na Ação Orçamentária 12KU, até meados de 2017, o volume de recursos provisionados em leis orçamentárias para o Programa totaliza R\$ 13,7 bilhões. No mesmo período, as despesas liquidadas e pagas equivalem a R\$ 2,8 bilhões (21%) e R\$ 1,3 bilhão (10%), respectivamente, dessa dotação, conforme evidencia-se na tabela seguinte.

Tabela 2 – Previsão e execução orçamentária da Ação 12KU

Exercício	Dotação Inicial (R\$ milhões)	Dotação Atualizada (R\$ milhões)	Despesas Empenhadas (R\$ milhões)	Despesas Liquidadas (R\$ milhões)	Despesas Pagas (R\$ milhões)
2011	891	891	891	1.472	308
2012	1.784	2.445	1.784	692	692
2013	1.984	1.984	1.984	554	220
2014	3.500	3.500	2.681	94	94
2015	3.883	3.771	403	10	10
2016	502	403	373	41	31
2017	729	723	---	---	---
Total	13.273	13.717 (100%)	8.116 (59%)	2.863 (21%)	1.357 (10%)

Fonte: Tesouro Gerencial, extração em 19 de junho de 2017.

De acordo com o FNDE, foi transferido aos entes federativos à conta do Proinfância, no período de 2007 a março de 2017, o montante de R\$ 6,4 bilhões. A diferença entre essa quantia e o total de despesas pagas da Ação 12KU (R\$ 1,3 bilhão), consoante tabela acima, é oriunda das outras ações orçamentárias mencionadas e utilizadas até 2011.

Ainda consoante informações trazidas pela Autarquia, a tabela abaixo apresenta a parcela recebida por cada região brasileira e o custo proporcional de cada obra concluída com 100% de execução física.

Tabela 3: Valor dos recursos federais transferidos por região brasileira

Regiões brasileiras	Valor transferido (R\$ milhões)	Obras concluídas com 100% de execução física	Valor transferido por obra concluída (R\$ milhões)
Norte	752 (12%)	223 (8%)	3,4
Nordeste	1.849 (29%)	618 (23%)	3,0
Centro-Oeste	816 (13%)	304 (11%)	2,7
Sudeste	1.681 (26%)	772 (29%)	2,2
Sul	1.321 (21%)	779 (29%)	1,7
Total	6.419	2.696	---

Fonte: Ofício nº 7230/2017/Digap-FNDE, de 13 de março de 2017.

2. Objetivos e abordagem

A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 74, a avaliação da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União pelo sistema de controle interno de cada poder. No âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU é a unidade responsável por essa atividade.

Assim sendo, com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, o Proinfância foi auditado por meio da metodologia de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG).

Ela caracteriza-se por ter como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quanto possível, da efetividade das políticas públicas.

A CGU vem acompanhando o Proinfância no âmbito de várias ações de controle e diversas irregularidades em sua execução têm sido diagnosticadas. Reportagens da imprensa nacional e local acerca da falta de vagas na educação infantil pública também são recorrentes.

Além disso, em 2014, com a publicação do Plano Nacional de Educação (PNE), o Proinfância foi alçado como a ação do Governo Federal que pode contribuir para o alcance da Meta I, que trata da inclusão de crianças de 0 a 5 anos na educação infantil.

Diante desse contexto, a AEPG objetivou inicialmente responder as seguintes questões e subquestões estratégicas:

1) O gerenciamento de risco foi considerado na decisão do uso das Metodologias Inovadoras (MI) de construção?

1.1) Os procedimentos licitatórios para registro de preços de unidades de educação infantil foram adequados, de forma a garantir a competitividade entre licitantes e a proposta mais vantajosa para a administração?

1.2) Há planos de reparo e manutenção para obras executadas com MI após cinco anos de utilização?

1.3) Houve adoção de providências quanto à implementação das unidades infantis em função da descontinuidade das MI?

2) Os mecanismos de controle estabelecidos para o gerenciamento do Programa são efetivos?

2.1) Os mecanismos de controle permitem a detecção de inconsistências/irregularidades na execução do Programa?

2.2) O FNDE monitora a execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Programa?

2.3) O FNDE adota medidas administrativas/sancionadoras quando ocorrem situações que a justifiquem?

2.4) Há conformidade dos dados inseridos no Simec - Obras 2.0?

3) Há transparência na aplicação dos recursos do Programa?

3.1) Há a devida prestação e análise das contas?

3.2) *As informações da execução do Programa são de acesso público?*

4) O Programa contribui para o atingimento da Meta I do Plano Nacional de Educação (PNE)?

4.1) *As unidades infantis (creches e pré-escolas) estão em funcionamento?*

4.2) *O Proinfância está contribuindo para ampliar a quantidade de creches e pré-escolas necessárias ao atingimento da Meta I do PNE?*

3. Escopo da avaliação

A avaliação foi feita com base em novas análises da execução do Proinfância e nos resultados de ações de controles realizadas pela CGU, consignados em relatórios individuais, mormente, auditorias anuais de contas e fiscalização em municípios. Esse relatórios encontram-se publicados no sítio eletrônico da Controladoria.

O acompanhamento da referida ação governamental tem foco na atuação do: Ministério da Educação – por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) –, a quem compete a coordenação da implantação, acompanhamento, supervisão e avaliação do Proinfância; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que tem atribuições relativas à operacionalização do Programa. Subsidiariamente, será objeto de acompanhamento a atuação dos entes federados, responsáveis por aplicar os recursos federais transferidos na construção de unidades de educação infantil, como forma de embasar as conclusões sobre o desempenho do Proinfância.

Na primeira etapa do trabalho, que trata do uso do gerenciamento de risco na decisão de utilizar metodologias inovadoras na construção dos estabelecimentos escolares infantis, análises foram realizadas: no processo licitatório do Edital nº 93/2012; nos editais nº 94/2012 e 09/2013; nos atestados de habilitação técnica dos licitantes; nos memoriais descritivos dos projetos arquitetônicos das unidades escolares; manuais de uso e conservação das três tecnologias construtivas inovadoras utilizadas.

Na segunda fase, que examinou a efetividade dos mecanismos de controle empregados no Proinfância, documentos diversos foram examinados: relatórios da auditoria interna do FNDE, anos 2015 e 2016; acórdãos do TCU, em especial o 2600/2013-Plenário e 2580/2014-Plenário; relatórios de gestão da Autarquia e do MEC, compreendidos entre os anos de 2011 e 2016.

A terceira parte da avaliação, a qual focou na transparência pública do Programa, foram utilizados dados fornecidos pelo FNDE e MEC, extrações do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), sítios eletrônicos oficiais da Autarquia e do MEC.

A última análise, que teve o intuito de verificar a contribuição do Proinfância para o atingimento da Meta I do Plano Nacional de Educação, teve como escopo a legislação afeta ao Plano, assim como suas publicações oficiais. Dados dos Censos Escolares da Educação Básica da última década e do Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014-2016, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), subsidiaram parte das observações.

4. Resultados

A partir dos exames realizados, obteve-se um conjunto de constatações que foram previamente submetidas e discutidas com os gestores responsáveis pela execução da Ação de Governo.

Para cada uma das constatações mantidas após discussão com os gestores dessa atividade, foram acordadas recomendações de caráter estruturante, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos, para as quais o gestor federal apresentou as providências que seriam adotadas, fixando, inclusive, prazo para implementação.

Cada uma das recomendações é monitorada pela CGU, conforme cronograma estabelecido com o gestor, no sentido de certificar a sua implementação.

Esclarece-se que os quantitativos, informações e valores repassados das obras utilizados nas análises são fornecidos pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), módulo Obras 2.0, do Ministério da Educação. Esse sistema é diariamente alimentado pelos entes federativos e, por consequência, os dados nele presentes são dinâmicos. Assim, relatórios extraídos em dias diferentes podem gerar divergências de números e situação das construções.

A seguir, são apresentados registros dos resultados para cada uma das questões e subquestões estratégicas objeto de avaliação.

I) O gerenciamento de risco foi considerado na decisão do uso das Metodologias Inovadoras (MI) de construção?

1.1) Os procedimentos licitatórios para registro de preços de unidades de educação infantil foram adequados, de forma a garantir a competitividade entre licitantes e a proposta mais vantajosa para a administração?

No início de sua execução, o Proinfância enfrentava dificuldades com os processos licitatórios vigentes para a construção das creches, os quais eram da responsabilidade dos entes beneficiados, e com a quantidade elevada de construções iniciadas e não concluídas.

Por esse motivo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) adotou em 2011 duas decisões:

- centralizar as licitações por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), cujas atas de preços resultantes seriam aderidas pelos entes interessados. O processo foi regido pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC);
- utilizar Metodologias Inovadoras (MI) como alternativa ao método construtivo tradicional, com o objetivo de obter ganhos em custo, tempo e qualidade em relação ao então empregado.

Nessa linha, a fim de avaliar a adequabilidade do processo licitatório realizado pelo FNDE, foram analisados dois aspectos que podem afetar a competitividade entre licitantes e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração: a qualificação técnica dos interessados em participar da licitação e a existência de estudo de viabilidade que considere os custos e benefícios de manutenção para as edificações construídas em MI.

As contratações originaram-se das Atas de Registros de Preço (ARP) relativas aos editais números 93/2012, 94/2012 e 09/2013, por meio dos quais procedeu-se ao registro de preços de itens de serviços que compõe a construção de escolas. As análises foram feitas tomando por base o processo relativo ao primeiro edital.

A avaliação do mercado e da capacidade técnica das licitantes são fatores imprescindíveis para o sucesso da contratação dado o restrito número de empresas que trabalham com esse tipo de metodologia.

Na análise do processo, verificou-se que algumas iniciativas foram tomadas por parte do FNDE, anteriores a licitação, para o diagnóstico da situação. Como exemplo, a realização de duas audiências públicas, em 2011 e 2012, a fim de esclarecer os principais aspectos das etapas de aquisições públicas e levantar subsídios para o certame. Além disso, foi identificada a elaboração de questionário a ser preenchido pelos potenciais fornecedores, informando, entre outras, as capacidades produtivas mensal e de execução de obras simultâneas.

Em uma das atas da audiência pública realizada pelo FNDE, prévia ao lançamento dos editais, verificou-se que a própria Unidade reconheceu o ainda restrito mercado brasileiro a esses tipos de tecnologia construtivas inovadoras.

Conforme dados coletados por meio dos questionários, a construtora MVC Componentes Plásticos Ltda., que se sagrou uma das vencedoras do certame, informou possuir capacidade produtiva de 100 m² por mês. Já na questão relativa à capacidade de execução de obras simultâneas, as respostas objetivas variavam de 2.000 m² a 15.000 m², incluindo nesse intervalo a resposta da MVC (10.000 m²).

Muito embora tenha coletado informações sobre o mercado nacional de MI, não foi identificado,

no processo, aprofundamento em estudos técnicos sobre a real capacidade do mercado em atender a demanda do Proinfância.

Além disso, também não se verificou no processo a conversão dessas informações obtidas em critérios para balizar os principais parâmetros da licitação (número de grupos e de escolas por grupo, estados abrangidos em cada grupo, etc.).

Cada escola que se pretendia contratar possuía área útil de 1.237 m², para aquelas que obedeciam ao projeto Tipo B, ou 650 m², para o Tipo C.

O menor dos grupos relativo ao Edital nº 93/2012 era composto por cinquenta escolas (trinta do Tipo B, com área total de 37.110 m², e vinte do Tipo C, com 13.000 m²). Isso implica que, pelo menos, 50.110 m² de área construída em MI era atribuído a um único vencedor da licitação.

Embora as análises tenham se limitado ao processo do Edital nº 93/2012, há de se considerar o impacto dos outros dois editais lançados sucessivamente para o mesmo fim. Nesse conjunto de licitações, o número de escolas foi definido em 1.050, sendo 630 escolas tipo B (779.310 m²) e 420 escolas tipo C (273.000 m²). As escolas, em número mínimo de cinquenta, foram distribuídas em quatorze grupos, onde cada grupo abrangia pelo menos uma das 27 unidades da federação.

Ressalta-se também a possibilidade de novas adesões à ata de registro de preços – o que, de fato, ocorreu –, dado o número de unidades infantis que se pretendia construir por meio do Proinfância.

Tais fatores somados exigiriam ainda mais cuidados do FNDE na estruturação dos grupos que integravam os editais e nos requisitos para participação do processo licitatório.

O resultado das licitações relativo aos três editais atribuiu a quatro empresas/consórcios o registro de preços para a construção de 1.050 unidades infantis distribuídas nos quatorze grupos. O quadro a seguir detalha essa distribuição.

Quadro 3: Distribuição das escolas pelas empresas vencedoras dos certames

Empresa Vencedora	Quantidade de grupos em que se sagrou vencedor	UFs abrangidas nos grupos	Quantidade de escolas		Área total de escolas (m ²)	
			Tipo B	Tipo C	Tipo B	Tipo C
MVC Componentes Plásticos Ltda.	5	ES, RJ, RS, AL, SE, PE, BA, PI, MA	210	140	259.770	91.000
Casa Alta Construções Ltda.	6	RO, AC, DF, GO, TO, MS, MT, MG, SP, PR, SC	300	200	371.100	130.000
Consórcio Kofan/Ferraz	2	AM, RR, AP, PA	60	40	74.220	26.000
Consórcio Venancio/JGA	1	PB, RN, CE	60	40	74.220	26.000
Total	14		630	420	779.310	273.000

Fonte: Editais do FNDE n.os 93/2012, 94/2012 e 09/2013 e endereço eletrônico da Autarquia (em <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/mobiliario-e-equipamentos-2/item/4842>)

Para análise das propostas das licitantes, o FNDE definiu critério vago, em que era suficiente a comprovação da execução de obra, independentemente do método construtivo e do tipo de empreendimento.

Foi definido na etapa de habilitação técnica que as construtoras deveriam apresentar atestados que comprovassem a execução de 16.000 m² e 32.000 m², respectivamente, para grupos com previsão de cinquenta e cem escolas.

Tendo por base a documentação encaminhada pela Autarquia, grande parte dos atestados técnicos aceitos pela comissão de licitação referia-se a obras executadas em metodologia convencional. Além disso, em alguns casos foram aceitos atestados cujo tipo de obra não guardava pertinência com o objeto do contrato, como exemplo obras de pavimentação, de campo de futebol e vestiário e de ciclovias.

Do total de atestados apresentados, apenas duas vencedoras encaminharam essa documentação em MI, sendo a MVC a única a apresentar a totalidade de atestados nesse método construtivo. O quadro a seguir ilustra a situação identificada.

Quadro 4: Capacidade técnica (em m²) de obras em MI apresentada pelas licitantes

Empresa/Consórcio	Atestados	
	Quantidade	m ²
Casa Alta Construções Ltda.	0	-
Consórcio Kofan/Ferraz	3	3.030,00
Consórcio JGA/Venâncio	0	-
MVC Componentes Plásticos Ltda.	35	110.011,02

Fonte: Ofício nº 8537/2017/Dirad-FNDE, de 22 de março de 2017.

No caso da MVC, é importante destacar a ocorrência de erros de julgamento que impactam diretamente em seu número de atestados válidos. Do total de atestados apresentados por ela,

seis deles – totalizando 87.581,34 m² – não foram acompanhados dos respectivos Certificados de Acervo Técnico (CAT) expedidos pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), em desacordo, portanto, com o edital e a Lei de Licitações e Contratos. Além disso, ainda que estivessem devidamente acompanhados do CAT, três dos seis atestados (28.781,34 m²) referem-se a serviços de fornecimento e acompanhamento de instalações, os quais, por não possuírem toda a complexidade envolvida em uma construção, não deveriam ser aceitos pela Comissão de Licitação. Com essas considerações, verifica-se que dos 35 atestados da MVC aceitos, 29 seriam válidos e equivalem a 22.429,68 m².

Mantidos os quantitativos requeridos na etapa de habilitação técnica, caso houvesse obrigatoriedade de a comprovação da qualificação ser em MI, verifica-se que do grupo de vencedoras apenas a MVC estaria classificada e, mesmo assim, somente para o agrupamento de até cinquenta escolas.

Além disso, não se identificou no processo a análise da capilaridade das empresas, considerando que as obras seriam realizadas em diversos municípios do País.

A definição das regras para habilitação dos interessados é tema relevante no processo licitatório. As exigências feitas pelo gestor devem balancear as preocupações de afastar empresas sem condições de realizar o empreendimento com o interesse em ter o maior número de participantes, de forma a aumentar a competitividade e receber a proposta mais vantajosa. Todavia, a situação exposta evidencia que as empresas vencedoras do certame não comprovaram adequadamente ter capacidade técnica e operacional para realizar o objeto a ser contratado, visto que as regras dos editais não foram bem definidas.

Em resposta a esta constatação, por meio do Ofício nº 26457/2017/Asesp/Gabin-FNDE, de 30 de agosto de 2017, o FNDE informa que as obras contratadas são de pequeno porte e baixa complexidade construtiva. Afirma que, tendo as empresas atestado capacidade técnica para execução de obras de complexidade superior, presumem-se aptas ao cumprimento de objeto mais simples, de acordo com o disposto no §3 do art. 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conclui que os critérios utilizados pela Autarquia foram adequados à comprovação de capacidade técnica das empresas, tendo em vista que foram pautadas na determinação contida na legislação pertinente e que as empresas apresentaram atestados idôneos, uma vez que comprovam capacidade para execução de obras mais complexas.

Acerca dos fatos trazidos pelo Fundo, a qualificação técnica estabelecida nos editais se limitou a comprovação de atestados de “[...] execução de obras de construção [...]” e não define quais serviços de construção dessas obras deveriam ser objeto de comprovação por parte das empresas. Da leitura do art. 30 da Lei das Licitações e Contratos, fica clara a responsabilidade do órgão contratante em estabelecer as parcelas de maior relevância e valor significativo como critério de habilitação técnica. Ademais, consoante a legislação, a aceitação dos atestados técnicos deve se pautar pela pertinência e compatibilidade com o objeto lícitado.

Assim, a premissa estabelecida no Edital, por ser demasiadamente genérica, levou a aceitação de atestados que não demonstram pertinência com o objeto contratado, ou seja, quais são os serviços executados na construção de ciclovias, por exemplo, que são executados também na construção de escolas. Não há como levar adiante a discussão de comparação acerca da complexidade das obras apresentadas nos atestados pelas empresas com aquela que se pretendia contratar.

Somente para as obras que guardam pertinência com o objeto, notadamente aquelas similares a edificações, pode-se evocar o §3 do art. 30 para análise da equivalência ou superioridade tecnológica.

No caso em tela, grande parte dos atestados apresentados e aceitos pela Comissão de Licitação refere-se a obras construídas em metodologia tradicional e, portanto, amplamente difundida no mercado nacional. As obras licitadas traziam consigo o componente inovador e não usual na construção civil. Então, há intrínseco no processo de contratação uma complexidade tecnológica e operacional adicional que as empresas deveriam dispor e comprovar para a consecução dos objetos, superior, dessarte, ao modelo de construção convencional. Não por acaso o FNDE buscou apoio do Instituto Falcão Bauer de Qualidade (IFBQ) para validação desses novos métodos.

Além disso, no caso das contratações, as MI não eram só preponderantes como obrigatórias para a participação da licitação. Ou seja, o FNDE deveria se certificar de que as empresas teriam a capacidade em construir nas metodologias em que estavam sendo contratadas.

O segundo aspecto avaliado refere-se à demonstração da vantagem em adotar as MI, considerando os custos e benefícios para as edificações construídas. O artigo 4º do RDC apresenta diretrizes a serem observadas nas licitações e contratos. Seu inciso III estabelece que cabe ao gestor público a busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, inclusive os relativos à manutenção, entre outros.

Não consta do processo licitatório estudo de viabilidade que demonstrasse as vantagens da adoção de MI quanto aos custos e prazos frente aos métodos tradicionais. Desta forma, a justificativa apresentada pelo FNDE para a licitação não foi amparada em documentação técnica comprobatória da vantagem da adoção daquela metodologia para a administração pública.

Além disso, em relação ao custo, a manutenção das obras construídas com MI deveria ser critério para avaliar a vantagem ou não do processo licitatório. O manutenção dessas construções são mais difíceis e caros. No geral, são métodos construtivos com tecnologia exclusiva, necessitam de mão de obra especializada, têm peças de reposição de complexa aquisição.

A despeito dessa importância, o processo analisado não demonstrou que a manutenção das obras construídas em MI foi um fator determinante para a aceitação da metodologia a ser contratada.

Em resposta a esta constatação, por meio do Ofício nº 26457/2017/Asesp/Gabin-FNDE, de 30 de agosto de 2017, o FNDE informou que contratou o IFBQ com a finalidade de proceder à avaliação de desempenho e da qualidade técnica de sistemas construtivos.

Salientou que o objeto da referida contratação foi dividido em duas fases, sendo a primeira anterior ao certame licitatório e a segunda realizada durante e após o certame. Na primeira fase, o Instituto elaborou o “Projeto de Transposição do Programa Proinfância” e o documento contendo “Diretrizes Técnicas para Apresentação de Projetos e Construção de Estabelecimentos de Ensino Público”.

Já na segunda fase o IFBQ apoiou o FNDE na análise dos documentos técnicos de habilitação e homologação durante o processo licitatório, com laudos emitidos constando a compatibilidade entre os ensaios apresentados e a Norma NBR 15575, e a aprovação dos projetos de transposição, onde cada licitante apresentou as adaptações dos seus métodos construtivos ao projeto executivo fornecido pela Autarquia.

Informou ainda que o agrupamento geográfico se deu em razão da distância existente entre as capitais e os municípios onde as escolas seriam construídas, maximizando a relação custo-benefício no transporte entre distâncias mais curtas. Concluiu que, no contexto de modernização, a utilização de MI demonstrou um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e que o Fundo tomou diversas medidas para assegurar a viabilidade do projeto construtivo inovador.

Em análise da documentação apresentada, verificou-se que o contrato celebrado entre o FNDE e o IFBQ tem por objeto “*[...] a contratação de empresa especializada para proceder à avaliação de desempenho e da qualidade técnica de sistemas construtivos e componentes, principalmente os inovadores, para utilização na construção de escolas públicas*”.

A partir da leitura do objeto, bem como dos serviços propostos constante do instrumento contratual, verifica-se que os trabalhos a serem desenvolvidos pelo IFBQ partem do pressuposto que as MI foram definidas para a construção das creches. Todavia, as questões abordadas neste Relatório do Controle Interno dizem respeito a medidas anteriores que embasariam a decisão por essa opção construtiva. Nesse sentido, verificou-se a ausência de um estudo detalhado que – levando em conta o cenário nacional, no que se refere à mão de obra, capacidade produtiva, capilaridade, manutenção dos equipamentos, entre outros – demonstrasse a vantajosidade desse modelo frente ao tradicional.

No âmbito desta Auditoria, o FNDE relacionou problemas enfrentados na execução das obras, tais como: dificuldades técnicas relacionadas às novas tecnologias de construção; abandono das obras e terceirização dos serviços pelas construtoras; incapacidade das empresas de fornecer a quantidade de material conforme a demanda; falhas na execução e má qualidade de materiais apresentados.

Vê-se que grande parte dos problemas descritos se relaciona diretamente com a modelagem adotada pela Autarquia para o Proinfância, o que reforça que um estudo detalhado consistiria de uma ferramenta importante para a própria Unidade avaliar os riscos envolvidos, buscando, inclusive, meios para mitigá-los.

Do exposto, conclui-se que o procedimento licitatório não foi adequado pelo fato de sua motivação não estar amparada em estudos que demonstrassem a vantagem do uso de MI, sobretudo quando se considera os aspectos principais que nortearam a decisão do FNDE: o custo e o prazo para a conclusão da obra. Além disso, a definição abrangente do critério de habilitação técnica, que não privilegiou a demonstração da capacidade das empresas em construir nesse método, somado a erros na validação de atestados técnicos, impactou na execução do objeto licitado/contratado.

Como resultado das deficiências apontadas no processo licitatório, os registros do Simec, em 31 de março de 2017, apontam para um total de R\$ 529.782.474,45 transferidos aos entes federativos para a construção de 1.377 unidades infantis em MI, mas que ainda não foram revertidos em benefício para a sociedade. Foram concluídas 70 unidades (2%) com essas metodologias ao custo aproximado de R\$ 100.402.093,66. O quadro a seguir consolida os valores repassados por situação de obra.

Quadro 5: Recursos repassados para obras em MI por situação

Situação da obra	Quantidade de obras	% obras	Valores repassados (R\$)
Licitação	4	0,1	2.614.080,17
Contratação	6	0,2	2.909.624,29
Inacabada	11	0,3	19.843.661,28
Em Reformulação	463	12,9	103.982.374,08
Execução	126	3,5	107.409.457,57
Cancelada	159	4,4	30.152.685,53
Paralisada	178	5,0	125.988.063,25
Planejamento	430	12,0	136.882.528,28
Subtotal - 1	1.377	38,4	529.782.474,45
Concluída	70	2,00	100.402.093,66
Migradas para o método convencional	2.139	59,6	586.018.566,55
Subtotal - 2	2.209	61,6	686.420.660,21
Total (1+2)	3.586	100,00	1.216.203.134,66

Fonte: Dados extraídos do SIMEC, em 31.03.2017 e Memo. nº 1555/2017/CGEST-FNDE, de 10.03.2017.

Em relação às obras em MI que foram migradas para o método convencional (2.139 unidades infantis), embora ainda não tenham gerado os benefícios sociais esperados, já sinalizam para alguma providência adotada pelo gestor no sentido de resolver a situação, conforme detalhado em item específico deste relatório.

Em 29 de outubro de 2013, por intermédio do Ofício nº 32859/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, a CGU encaminhou ao FNDE o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 24/2013, referente à Ação 12KU Implantação de Escolas para Educação Infantil – Programa Proinfância. O documento contemplou as conclusões parciais relativas à atuação do Fundo na gestão nacional Ação Governamental e suas constatações foram discutidas com a Autarquia em reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 17 de julho de 2013.

O Relatório ressalta a inexistência de análise sistemática de riscos para o emprego de MI e levanta ameaças para sucesso do Programa com o uso dessas tecnologias, quais sejam:

- incapacidade de fornecimento das empresas. Não havia evidência que demonstrasse a realização de um plano de capilaridade destas entidades. Houve a concentração da execução das obras em duas empresas: a MVC Componentes Plásticos e a Casa Alta Construções, as quais seriam responsáveis por 81% dos recursos previstos. Qualquer fato que viesse a comprometer a capacidade de produção delas implicaria a não execução de grande parte das construções previstas;
- ausência de mão de obra especializada nos entes federativos;
- dependência do fornecedor na manutenção das unidades após o fim da garantia legal;
- baixo desempenho de sistemas não exaustivamente testados.

Dito isso, neste trabalho, recomenda-se ao FNDE:

I. Apurar a responsabilidade quanto a atuação dos agentes pela condução da licitação, no que se refere a sua motivação e ao julgamento das propostas.

1.2) Há planos de reparo e manutenção para obras executadas com Metodologias Inovadoras (MI) após cinco anos de utilização?

Após o recebimento definitivo da obra, se inicia o prazo de contagem de sua garantia – a qual é fixada em cinco anos pelo Código Civil. Neste período, a contratada é responsável pela solidez e segurança do empreendimento por ela executado. Assim, nos termos do art. 69 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é obrigação do contratado reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, o objeto do contrato nos quais se verifiquem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Deste modo, no período coberto pela garantia, as prefeituras que aderiram à ata de registro de preços para a execução das unidades escolares em MI no âmbito do Proinfância possuem respaldo legal para exigir das empresas contratadas os reparos porventura necessários nas instalações, minimizando, assim, os riscos de o equipamento público estar indisponível à população.

Após os cinco anos, quando já não há mais a garantia legal, cabe ao poder público prover os meios de reparo e manutenção da obra, diretamente ou por meio de contratação. Neste ponto, fazia-se necessário avaliar se as prefeituras beneficiárias, ou potenciais beneficiárias, dos

recursos federais para as construções em MI teriam capacidade de assegurar a manutenção adequada das unidades escolares concluídas.

Por definição, metodologias construtivas inovadoras são aquelas compostas de novos produtos e sistemas construtivos, não apresentam normas técnicas prescritivas específicas que as regulam e não são tradicionalmente utilizadas em território nacional. São, portanto, métodos pouco difundidos e não consolidados no mercado brasileiro.

No âmbito do Proinfância, as tecnologias adotadas se baseiam no uso de materiais não usuais na construção civil, quais sejam: perfil plástico utilizado na tecnologia Concreto PVC; perfis de aço galvanizado, bem como as placas cimentícias, do método *Light Steel Frame*; placas-sanduiche de polímero, reforçadas com fibra de vidro extrudada, do sistema *Wall System*. Além disso há a necessidade de mão de obra especializada para a realização dos serviços de montagem próprios de cada sistema construtivo inovador.

Tais aspectos já sinalizavam para dificuldades na construção e manutenção dos equipamentos públicos, sobretudo quando se leva em consideração a abrangência nacional do programa, com municípios tendo características de desenvolvimento tão diferentes.

Diante desse quadro, observa-se que não há previsão de planos de manutenção das obras após decorridos o prazo de garantia. Em linhas gerais, o FNDE entende que não há essa necessidade pelos seguintes motivos: i) a unidade escolar passa a integrar o patrimônio público municipal ao final da obra, cabendo ao poder público local sua conservação; ii) embora os painéis sejam industrializados, os materiais que os compõem são de uso corriqueiro na construção civil; e iii) foram elaborados manuais de uso e operação, os quais reuniriam todas as informações necessárias para orientar as atividades de operação, uso e manutenção das obras de MI. Sobre esses três pontos, pondera-se:

- i) Em que pese as unidades escolares passem a compor o patrimônio público municipal, muitas das prefeituras não têm condições técnicas e financeiras de realizar as manutenções necessárias em função da adoção de metodologias construtivas não usuais. Além disso, a adoção desses métodos pelos entes ocorreu em função de uma mudança do próprio FNDE no modo de acesso aos recursos do programa.

Conforme quadro a seguir, a maior parte dos municípios onde as obras foram concluídas nesses modelos são de pequeno porte (até 100 mil habitantes) ou médio porte (entre 100 mil e 500 mil habitantes) e há riscos de se depararem com dificuldades locais em realizar os reparos necessários dada as peculiaridades dos sistemas construtivos.

Possivelmente dependerão do fabricante da metodologia – a preços acima dos conseguidos na licitação nacional, realizada em larga escala – para viabilizar consertos, alterações ou manutenções demandadas. Há de se destacar que o uso das MI foi descontinuado pelo FNDE no ano de 2015, o que pode elevar os riscos pela não disseminação das tecnologias, dificultando ainda mais o seu acesso.

Quadro 6: Distribuição das escolas construídas por porte dos municípios beneficiados

Porte da cidade	População dos Municípios beneficiados por obras em MI			Municípios Beneficiados		Escolas construídas em MI	
	Quantidade de habitantes do menor Município	Quantidade média de habitantes	Quantidade de habitantes do maior Município	Quant.	%	Quant.	%
Pequeno (até 100 mil habitantes)	10.283	36.188	95.204	18	45,0	23	32,9
Médio (entre 100 mil e 500 mil habitantes)	103.204	238.992	455.657	17	42,5	34	48,6
Grande (acima de 500 mil habitantes)	506.701	1.028.250	2.452.185	5	12,5	13	18,6
Total				40	100,00	70	100,00

Fonte: Censo 2010 e dados extraídos do Simec

ii) No que se refere aos materiais adotados, afora a necessidade de mão de obra especializada e ao fato de serem tecnologias exclusivas de seus fabricantes, muito embora a matéria-prima possa ser facilmente encontrada, elas necessitam passar por processamento industrial a fim de serem utilizadas na edificação. Daí o porquê não ser tão simples, por exemplo, o reparo ou substituição de painéis plásticos – que têm geometria específica, desempenho mecânico pré-estabelecido –, os quais são conseguidos por meio de moldes industriais únicos.

iii) Da leitura dos manuais, verifica-se que em muitas situações há neles a indicação da necessidade de se contatar uma empresa especializada para a realização de reparos. Além disso, trazem especificações de materiais que não são facilmente encontrados no mercado e outros com fornecedores exclusivos. Tais fatos corroboram o entendimento apresentado acerca das dificuldades de manutenção dessas tecnologias inovadoras.

Registra-se que preocupação semelhante possui o Tribunal de Contas da União, conforme se depreende da leitura de recomendação direcionada ao FNDE, por meio do Acórdão nº 2850/2014 – Plenário: “9.1.5 Implemente plano de ação para enfrentar os riscos envolvidos na utilização das tecnologias não convencionais, fundamentalmente no que se refere ao domínio da tecnologia construtiva para adequadamente realizar a manutenção das edificações licitadas por meio do Sistema de Registro de Preços após expirado o prazo de garantia de cinco anos.”

Em relação a esse fato, foi recomendado pela CGU que fosse disponibilizada no sítio eletrônico do FNDE uma lista com empresas locais habilitadas a realizar manutenções nas edificações construídas. Em resposta, a Autarquia informou não ser viável a adoção dessa providência. Assim, o município arcará com elevados custos de manutenção, custo/benefício baixo e risco da inutilização da edificação, com potencial dano ao erário.

Ante o exposto, constata-se precariedade nos planos de reparo e manutenção para obras executadas com MI após cinco anos de utilização. As ações voltadas para esse tema são escassas e deficientes posto que: se limitam à divulgação de manuais incompletos, que contam com o uso de materiais exclusivo dos fabricantes; não consideram as dificuldades de aquisição de materiais não usuais, bem como de mão de obra especializada próprias das tecnologias adotadas; não levam em conta a estrutura técnica e operacional de municípios beneficiados pelas obras com esse tipo de tecnologia.

1.3) Houve adoção de providências quanto à implementação das unidades infantis em função da descontinuidade das Metodologias Inovadoras (MI)?

Cabe ao FNDE, como unidade repassadora dos recursos do Proinfância, fundamentado no que dispõe a Resolução CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, certificar-se da correta aplicação dos recursos, adotando as medidas que se fizerem necessárias para o controle e fiscalização das obras.

No tocante ao desenvolvimento das obras, a opção pelo uso de MI para a construção das unidades escolares do Proinfância não alcançou o resultado esperado. Diante disso, a Autarquia reformulou a execução da política pública, retornando-a para a metodologia construtiva tradicional.

Nesse contexto, avaliou-se a forma que o Fundo vem se estruturando para o enfrentamento desse problema, observando os seguintes aspectos: i) premissas adotadas para a mudança entre metodologias construtivas; ii) o mapeamento das obras de acordo com sua possibilidade de migração; e iii) para cada grupo de obras, as respectivas medidas para a retomada da execução.

Acerca dos critérios técnicos adotados para a mudança de metodologia, verificou-se que são fundamentados no percentual de evolução dos serviços realizados. Com base nesse critério, as obras em MI podem ser reunidas em três grupos:

- Grupo 1: execução física entre 0% (obra não iniciada) e 4%. No geral são obras com serviços preliminares realizados, que não comprometem a realização de projetos tradicionais;
- Grupo 2: execução física entre 4,1% e 12%. Obras com fundação concluída;
- Grupo 3: execução física acima de 12,1%.

Os grupos 1 e 2 poderão migrar para tecnologias convencionais. O primeiro grupo adotará os projetos arquitetônicos “Tipo 1” e “Tipo 2”, que utilizam método construtivo tradicional e substituem os antigos projetos tipo “Tipo B” e “Tipo C”, que têm por base as MI. O segundo utilizará um projeto em alvenaria estrutural, que permite o aproveitamento dos serviços de fundação anteriormente realizados.

As fotos 1 e 2 abaixo foram tiradas durante a Fiscalização de Entes Federativos realizada pela CGU em 2015 no município de Ribeirão das Neves, Minas Gerais. Elas representam aquelas situações nas quais as obras foram pactuadas em MI e o processo de migração para o meio

construtivo tradicional está em andamento – as duas estão em processo de reformulação, com base no Simec, em 18 de outubro de 2017. Destaca-se que o município já recebeu recursos federais para consecução delas, os quais não foram ainda devidamente aplicados na realização de serviços (a obra ID 1001251 recebeu R\$ 384.351,76 em 9 de outubro de 2013 e a ID 19254, R\$ 245.488,38 em 31 de agosto de 2011).



Foto 1: terreno no qual será construída a obra ID 19254, Ribeirão das Neves/MG, em 27 de agosto de 2015.



Foto 2: terreno no qual será construída a obra ID 1001251, Ribeirão das Neves/MG, em 27 de agosto de 2015.

Já as obras enquadradas no grupo 3 não podem migrar para outras tecnologias da engenharia civil devido a incompatibilidade física dos serviços executados com outros métodos construtivos existentes. Em função disso, é inviável a solicitação de migração por parte do município.

No município de Gravataí, Rio Grande do Sul, na mesma Fiscalização supramencionada, a CGU encontrou obras que retratam o grupo 3, de acordo com as fotos 3 e 4 seguintes – ambas paralisadas, conforme consulta realizada no Simec Obras 2.0 em 18 de outubro de 2017. Registra-se que o FNDE transferiu verbas públicas federais para consecução desses Termos de Compromissos pactuados: obra ID 19874 recebeu R\$ 389.635,12, desde 18 de julho de 2011 e a ID 24615, R\$ 135.918,87 em 6 de julho de 2012.



Foto 3: obras ID 19874, Gravataí/RS, em 20 de agosto de 2015.



Foto 4: obra ID 24615, Gravataí/RS, em 26 de agosto de 2015.

As informações constantes no endereço eletrônico do FNDE acerca do processo de migração são focadas para os casos enquadrados no Grupo I, não havendo informações detalhadas para os demais grupos.

Nesse sentido, os projetos “Tipo 1” e “Tipo 2” são encontrados no referido endereço eletrônico, porém aqueles em alvenaria estrutural (obras do grupo 2) não se encontram disponibilizados.

Considerando que um mesmo ente federativo pode dispor de obras de unidades infantis nos diferentes estágios de execução, necessitando, por exemplo, tanto do projeto em alvenaria convencional quanto o de alvenaria estrutural, a ausência de informações para aquelas obras pertencentes ao grupo 2 e ao grupo 3 traz dificuldades para a uniformização e publicidade dos procedimentos a serem adotados pelos municípios.

Quanto ao mapeamento das obras com possibilidade de migração de tecnologia construtiva, apurou-se que existe esse levantamento, conforme observado no quadro a seguir.

Quadro 7 – Quantidade de obras por possibilidade de migração

Situação	Quantidade de obras	% de obras em relação ao total	% médio de execução física	Montante de recursos repassados aos Municípios
Obras que não podem ser migradas	249	7,43	56,68	R\$ 209.785.752,89
Obras a migrar	964	28,76	0,45	R\$ 217.134.732,13
Obras migradas	2.139	63,81	0,00 (*)	R\$ 586.018.566,55
Total	3.352	100,00	-	R\$ 1.012.939.051,57

Fonte: Memo. nº 1555/2017/CGEST-FNDE, de 10.03.2017, e planilha Relação de obras MI não passíveis de migração (*) Percentual de execução próximo de 0% tendo em vista tratar de obras não iniciadas ou com serviços insignificantes.

No que se refere às medidas para a retomada da execução das obras decorrentes da descontinuidade das MI, constatou-se que elas dependem da deflagração do processo pelo ente federativo. Há duas críticas quanto a isso, que impactam diretamente na tempestividade da resolução do problema.

A primeira delas refere-se ao fato de que cabe aos municípios que solicitaram a migração realizar os procedimentos licitatórios. Originalmente, o Proinfância foi concebido com essa modelagem. A dificuldade de os municípios conduzirem os certames levou o FNDE a centralizar a licitação para o registro de preços de obras em MI. Desta forma, o Programa está sujeito aos mesmos riscos envolvidos em época anterior.

A segunda refere-se ao fato de que é de responsabilidade das municipalidades, de acordo com sua conveniência, solicitar a migração para a metodologia convencional. Assim, como não há um prazo limite para que as prefeituras se adequem à nova metodologia, a resolução do problema, por consequência, também não tem um prazo para ocorrer.

Com base nos expedientes encaminhados pelo Fundo, constata-se que as providências adotadas alcançam basicamente as obras não iniciadas. Basta ver que o aparente sucesso da reformulação, com 63,8% já migradas, é decorrente do insucesso da adoção de MI, cujas obras, em grande parte, nem mesmo começaram. Assim, não se trata de migração física do modelo construtivo das obras, mas, tão somente, da formalização documental para o início de

construção em metodologia convencional, o que implica dizer que não há, necessariamente, execução nessas 2.139 obras.

Quando se observa algum avanço físico considerado significativo, o FNDE parece se deparar com problemas que dificultam a migração, visto o total de 28,7% de obras a migrar. Já para aquelas obras com percentuais maiores de execução, cuja média se encontra em 56,86% de execução física, a manifestação apresentada pela Autarquia permite concluir que não há uma definição do que será feito a esse respeito. Nela, o gestor federal informa que entende não ser possível a migração, sem adentrar no mérito de como resolver a questão.

São ao todo 249 obras em MI enquadradas nessa situação e que, em função do percentual de execução física concluída, possuem os maiores potenciais de causarem danos ao erário pelo montante de recursos pagos, pela dificuldade/impossibilidade do aproveitamento dos serviços já realizados ou pela deterioração dos serviços já executados. Em levantamento realizado com base nos sistemas do Fundo, o montante de recursos transferido às prefeituras para realização dessas obras alcança R\$ 209.785.752,89.

Do exposto, conclui-se que as medidas adotadas pelo FNDE para a retomada das obras em função da descontinuidade da construção das unidades escolares por meio de MI são precárias, posto que só atendem majoritariamente àquelas obras não iniciadas. Não há solução para obras abandonadas/paralisadas ou em ritmo lento de execução que não podem ser migradas para a tecnologia convencional. Por fim, recai novamente sobre os municípios a responsabilidade pela licitação, cuja dificuldade de sua condução pelas prefeituras já foi identificada pela Autarquia.

Destaque-se que, durante as fiscalizações nos entes federados, a CGU já apontava falhas na condução dos procedimentos licitatórios bem como na execução dos contratos celebrados. Não obstante, a competência primária para adoção de medidas corretivas desses problemas pertença ao gestor municipal, foi dado conhecimento ao FNDE a fim de informá-lo sobre situações que impactam na conclusão das obras.

Por meio do Memorando nº 5320/2017/CGEST/FNDE, de 27 de julho de 2017, o Fundo apresentou informações adicionais àquelas já contidas neste relatório. Conforme a Autarquia, foram iniciadas providências no sentido de coletar, junto às prefeituras, informações relacionadas com a situação em que se encontram as obras, com ênfase na evolução física; nos serviços remanescentes e naqueles executados e porventura danificados; o motivo da paralisação da obra; e as medidas adotadas em relação aos contratos.

Ademais, esclareceu que o procedimento de reformulação está sendo realizado de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira, uma vez que tem sobrevivendo à Autarquia sucessivos cortes do orçamento disponível às transferências voluntárias.

Destacou a necessidade de resolver questões relacionadas à capacidade operacional disponível da Coordenação responsável pelas análises, visto que dependem de mão de obra qualificada e

assinalou os atrasos inerentes ao processo de comunicação com os municípios quando do envio da documentação necessária para a avaliação da reformulação das obras.

Dito isso, recomenda-se ao FNDE:

1. Apresentar solução para as 249 obras enquadradas na situação de “obras que não podem ser migradas”, no montante de R\$ 209.785.752,89, de modo a auxiliar os municípios no enfrentamento do problema;
2. Apresentar solução para as 964 obras (montante de R\$ 217.134.732,13) que podem migrar para metodologia convencional, porém os entes federativos ainda não se posicionaram quanto a continuidade das construções. Considerar na solução uma definição de prazo para a manifestação do ente;
3. Verificar a possibilidade de incluir cláusula no instrumento de repasse com autorização para que o FNDE solicite à instituição financeira albergante da conta corrente específica o estorno dos recursos financeiros repassados ao ente federativo, bem como os seus rendimentos, caso os recursos não sejam aplicados no objeto pactuado por um prazo estabelecido;
4. Apresentar solução para a devolução dos recursos nos casos em que o ente federativo não manifestar interesse na continuidade das obras. Considerar o estudo acerca do estorno do valor transferido ainda com o Termo de Compromisso (TC) vigente. Incluir ainda os casos de TC com uma ou mais obras;
5. Para as obras nas quais os entes manifestaram interesse em continuar a construção, definir critérios para reavaliação das condições iniciais de adesão.

2) Os mecanismos de controle estabelecidos para o gerenciamento do Programa são efetivos?

2.1) Os mecanismos de controle permitem a detecção de inconsistências/irregularidades na execução do Programa?

Em linhas gerais, mecanismos de controles administrativos – de responsabilidade dos gestores – são um conjunto de ações adotadas para mitigar o impacto negativo de eventos potencialmente danosos à gestão e ao sucesso da política pública. Eles buscam assegurar, com razoável segurança, que os objetivos traçados sejam alcançados, produzem informações que auxiliam a Alta Administração na tomada de decisões, possibilitam que o gestor adote providências para enfrentar riscos indesejados e corrija, oportunamente, os rumos do Programa de governo, alcançando, assim, o princípio constitucional da eficiência.

A política pública Proinfância é conduzida por dois agentes: Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Conforme o artigo 6º, do Decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008, cabe ao MEC a coordenação da implantação, do acompanhamento, da supervisão e da avaliação do Proinfância. De acordo

com a Resolução nº 13, de 8 de junho de 2012, compete ao FNDE operacionalizar a política pública, realizando transferência de recursos financeiros, monitoramento da execução físico-financeira das obras, prestação de assistência técnica e administrativa, entre outras.

Dessa forma, percebe-se que a SEB/MEC e o FNDE têm atribuições distintas na execução da política pública: um a implanta, acompanha, supervisiona e avalia; o outro, a operacionaliza. Porém, no exame da Ação, se observou que a detecção de inconsistências e irregularidades na sua execução é predominantemente voltada para a sua operacionalização, ou seja, construção física das unidades infantis – creches e pré-escolas.

Os mecanismos de controle utilizados pelo FNDE dividem-se em duas etapas principais: pré-execução e execução das obras. Na primeira, por meio do Simec, o Fundo acompanha a formulação e aprovação das propostas dos entes federativos. Na segunda, com o auxílio de pré-análises automáticas do próprio sistema, as construções são supervisionadas por equipes técnicas de engenharia e administrativas, que examinam o contrato, a execução financeira, os documentos diversos, o andamento dos serviços, o equilíbrio físico-financeiro, as restrições e inconformidades, entre outros. Nessa etapa há também visitas *in loco* das obras por empresas supervisoras contratadas pela Autarquia.

Assim, esses mecanismos de controle permitem detectar problemas no processo de construção das obras, desde os estágios iniciais – aprovação de projetos, licitação, contratação da obra – até os finais – execução e conclusão dos serviços contratados.

O escopo da análise deteve-se a etapa de execução das obras. Pontua-se que esse controle apresenta fragilidades, pois produz informações que não são fidedignas para a tomada de decisão, devido, principalmente, à vulnerabilidade dos dados disponíveis no Simec, sistema utilizado para o monitoramento das obras e que apresenta dados não confiáveis, os quais podem levar a entendimentos equivocados acerca da execução do programa.

O MEC tem basicamente dois instrumentos de controle empregados no Proinfância, os quais não demonstram ter a confiabilidade adequada para a tomada de decisões. Um deles afere a expansão da rede de atendimento da educação infantil, ou seja, acompanha o estágio de evolução das obras, por meio do Simec. O outro mede a ampliação do acesso a vagas em creches e pré-escolas, determinam a quantidade de unidades infantis em funcionamento. Para isso, utiliza dados de favorecidos pela Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011, cuja finalidade é prestar apoio financeiro à manutenção de novas escolas da educação infantil, porém exclui aquelas unidades que não recebem mais esse recurso.

Dito isso, apesar de deficientes, esses controles identificam vulnerabilidades na eficácia e efetividade da política pública, conforme demonstrado a seguir.

Informações trazidas no Relatório de Gestão do MEC de 2014 mostram que desde o início do Proinfância, em 2007, foram aprovados 8.787 projetos para construção de creches e pré-escolas,

totalizando investimentos de R\$ 10,3 bilhões. Em 2017, o FNDE informou que há 3.482 obras concluídas, todavia, o Ministério relatou que existem 1.478 unidades infantis em funcionamento.

Isso evidencia que havia uma expectativa de entregar 8.787 unidades infantis, entretanto 39% desse montante foi concluído e apenas 16% efetivamente está trazendo retorno à sociedade.

Além dos controles empregados pelo MEC e FNDE, relatórios publicados pela CGU podem ser utilizados para auxiliar a gestão na identificação de fragilidades da política pública.

Em ação de controle realizada em 2015, com base no histórico do Proinfância, a Controladoria demonstrou a indispensabilidade de uma reavaliação na implementação do programa. Ela destacou a inconsistência de se manter repasse de recursos para um Programa com baixo índice de desempenho sem a superação de deficiências já detectadas ao longo da sua realização, principalmente as dificuldades operacionais e técnicas dos municípios em conduzir a execução das obras.

Não obstante esse alerta do Controle Interno, o Relatório de Gestão do MEC de 2015 declara que, com vistas a possibilitar a ampliação de novas vagas a fim de atender ao Plano Nacional de Educação 2014-2024, uma nova proposta de construção de módulos de ampliação das unidades infantis do Proinfância seria colocada em prática. Percebe-se, assim, que a implementação da política não está sendo alterada, visto que ela está mantendo os padrões que já sinalizaram a necessidade de ajustes para o alcance de seus objetivos.

Acerca desse tema, por intermédio do Memorando nº 5320/2017/CGEST/FNDE, de 27 de julho de 2017, o FNDE informou que elaborou um plano de gerenciamento de riscos, no âmbito de sua competência, voltado a execução do Proinfância. Afirmou que elaborou uma matriz de risco quanto a sustentabilidade e permanência das obras, envolvendo o processo de monitoramento e supervisão realizados.

Com base no exposto, conclui-se que, mesmo frágeis e insuficientes, os mecanismos de controles permitem a detecção de inconsistências e irregularidades na condução do Proinfância. Frisa-se que eles são direcionados predominantemente para a execução física das unidades escolares e não consideram a política pública como um todo.

Por fim, registra-se também que as informações produzidas pelos mecanismos de controles não trouxeram uma efetiva e consistente reavaliação e correção dos rumos da política pública.

Os controles devem desencadear, quando necessária, uma intervenção sistemática do poder público no programa, com o intuito de reavaliá-lo, redesenhá-lo – corrigindo sua trajetória. Todavia, mesmo com a baixa eficácia e efetividade demonstradas ao longo da execução do Proinfância, não foram verificadas ações no sentido de reiniciar o ciclo da política pública.

Diante dos fatos expostos, recomenda-se:

À SEB/MEC:

1. Realizar o mapeamento das causas das construções já concluídas e que não estão em funcionamento;
2. Propor e implementar providências para mitigar as causas identificadas;
3. Realizar o mapeamento dos riscos que podem impactar o atingimento dos objetivos do Proinfância;
4. Após análise dos riscos identificados, propor e implementar os tratamentos que serão dados a cada um deles.

Ao FNDE:

1. Adotar providências para mitigar os principais problemas diagnosticados nas fases de licitação, execução, administração e conclusão de obras do Proinfância, conforme Informação nº 2521/2017 – CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017;
2. Implementar, manter, monitorar e revisar Processo de Gestão de Riscos, compatível com os objetivos do FNDE para o Proinfância.

2.2) O FNDE monitora a execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Programa?

A legislação atribui ao FNDE a responsabilidade de monitorar a execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Proinfância, consoante define a Resolução nº 13, de 8 de junho de 2012, em seu artigo 5º. No caso em tela, ele deve examinar e tomar providências caso a execução física das obras não seja condizente com os valores financeiros transferidos ao ente federativo.

Para realizar esse monitoramento físico-financeiro dos recursos do Proinfância, a Autarquia utiliza sistema eletrônico, equipes administrativas e técnicas de engenharia para análise documental e visitas presenciais às obras.

O módulo “Obras 2.0” do Simec é a principal ferramenta utilizada para o monitoramento físico-financeiro do programa. O Sistema possui várias abas com informações diversas da obra, das quais as abas “Vistoria”, “Recursos” e “Execução Orçamentária” são utilizadas com a finalidade de acompanhar a execução física e as transferências de recursos ao ente federativo.

Conforme relato do FNDE, a aba “Vistoria” acompanha a evolução física da obra e apresenta planilha de medição dos serviços informando o percentual de desenvolvimento da obra a cada registro. Na aba “Recursos” consta os repasses realizados à municipalidade, bem como informações do saldo da conta corrente aberta para cada termo de compromisso assinado.

A aba “Execução Orçamentária” contém informações sobre os pagamentos realizados à empresa construtora, com as notas fiscais e boletins de medição.

Diante das informações prestadas pela Autarquia, foram selecionadas obras com a finalidade de avaliar a efetividade do controle exercido. Após a análise, foram identificadas quatro situações que demonstram fragilidades dos monitoramentos.

A primeira situação enumera obras nas quais o FNDE realizou a transferência da primeira parcela em média 284 dias após o início da construção. A tabela abaixo aponta esses casos.

Tabela 4 – Obras com atraso na transferência da primeira parcela dos recursos

Obra ID Simec	Execução física da obra				Transferência ao ente federativo		
	Data de início da execução	Situação da obra	Data da última vistoria instituição	% executado instituição	Valor pgto (R\$)	% pgto	Data do pagamento
1005997	11/01/2016	Execução	02/03/2017	0,30	277.950,00	15	15/12/2016
1001909	21/03/2016	Execução	16/03/2017	0,26	190.074,71	15	05/04/2017
1011013	05/06/2016	Paralisada	21/02/2017	9,65	108.148,43	6	29/12/2016
1005999	11/01/2016	Execução	02/03/2017	9,66	277.950,00	15	15/12/2016
1016600	27/06/2016	Paralisada	20/03/2017	1,19	190.137,71	15	08/03/2017
1012563	04/01/2016	Paralisada	07/01/2017	12,72	194.062,89	15	22/02/2016
1010256	21/12/2015	Execução	01/02/2017	3,05	180.260,64	15	14/02/2017

Fonte: extrações Simec Obras 2.0 em 31/03/2017 e 12/04/2017.

Esses atrasos têm repercussão negativa no andamento da construção. Eles podem gerar desde redução do ritmo de execução física da obra até a sua paralisação.

O Decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008, artigo 5º, reza que “As despesas do Pro-Infância correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao FNDE, devendo o Poder Executivo compatibilizar a assistência financeira concedida com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados pelo Poder Executivo na forma da legislação orçamentária e financeira.” (Original sem grifo)

Assim, essa situação sinaliza que não há a compatibilização da assistência financeira com as dotações orçamentárias, conforme determina a legislação. A intempestividade no repasse da primeira parcela do recurso mostra falha no controle físico-financeiro – a construtora inicia a execução da obra, porém o município, por não ter recebido recurso federal, não paga os serviços realizados.

A transferência atrasada do recurso pode gerar os seguintes riscos: a desmobilização da empresa e a necessidade, caso haja a retomada dos trabalhos, de um reequilíbrio financeiro do contrato firmado; e, em último caso, a inexecução do objeto contratado pelo gestor municipal.

Sobre essa constatação, o FNDE (Informação nº 2521/2017/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017) informa que no momento da solicitação do repasse financeiro pelo ente podem ocorrer situações que impedem essa transferência, como é o caso do contingenciamento de recursos. A Autarquia justifica cada um dos atrasos da Tabela 4 e informa que após o recebimento das transferências, os serviços das obras não evoluíram, ou seja, não afastou a possibilidade de o atraso no repasse da verba ter implicações negativas na conclusão do empreendimento.

A segunda situação elenca obras nas quais há baixo desempenho físico e o Fundo realiza a transferência da segunda/terceira parcela dos recursos pactuados com o município. A tabela abaixo ilustra essas situações.

Tabela 5 – Obras que receberam a 2ª parcela dos recursos apesar de ter execução física baixa

Obra ID Simec	Início da execução	% Executado Instituição	Valor total repassado ao ente federativo (R\$)	Valor da parcela (R\$)	Número da parcela	Data do pagamento da parcela	Data da última observação sobre evolução física da obra
1024757	14/08/2015	18,21	600.431,20	200.143,73	3	28/12/2016	31/05/2016
1017812	31/05/2016	18,85	175.410,37	39.972,16	3	04/04/2017	03/01/2017
1017336	11/02/2016	6,18	279.743,93	112.104,94	2	27/12/2016	29/09/2016
1017109	30/11/2015	1,54	292.681,36	97.560,45	2	28/12/2016	08/04/2016
1017097	20/11/2015	9,43	185.436,40	61.812,13	2	28/12/2016	19/09/2016
1006258	21/03/2016	1,31	471.417,24	282.850,34	2	28/12/2016	28/12/2016
1018298	22/02/2016	1,49	196.456,30	62.485,43	2	27/12/2016	20/03/2017

Fonte: extrações Simec Obras 2.0 em 31/03/2017 e 12/04/2017.

Grosso modo, a título de referência, estima-se que a evolução física de uma obra seja de 10% ao mês, ou seja, após dez meses ela deve estar finalizada.

As informações trazidas no quadro implicam dizer que a equipe técnica da Autarquia tem aprovado os relatórios de vistoria inseridos no Obras 2.0 e liberado parcelas mesmo com um percentual de execução física da obra muito baixo ou com a existência de saldo remanescente e ainda não aplicados na construção. Isso contraria a essência preceituada no artigo 10º, parágrafo único, da Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, qual seja: evolução física da obra dentro do esperado como critério para a transferência dos recursos restantes.

O FNDE relatou que o módulo Obras 2.0 tem funcionalidades que auxiliam o controle físico-financeiro do Proinfância. Há “[...] um mecanismo de cruzamento entre as informações de percentual da obra informado na última vistoria cadastrada, os valores já repassados pelo FNDE e o saldo da conta constante na aba Recursos. Esse é um importante indicador do equilíbrio físico-financeiro da obra, utilizado pela equipe para subsidiar novas liberações de parcelas e diligências ao município. Caso a obra apresente desequilíbrio físico-financeiro, o sistema gera automaticamente uma Restrição Financeira na aba Restrições e Inconformidades [...]”

As obras da amostra listadas na tabela supracitada evidenciam que esse mecanismo de cruzamento das informações do Simec apresenta falhas. As unidades demonstravam desequilíbrio físico-financeiro quando receberam a segunda/terceira fração dos recursos pactuados – parte significativa dos recursos recebidos na primeira parcela ainda não tinha sido utilizada na execução física da obra e, ainda assim, receberam o segundo montante.

Frente a essa constatação, o FNDE (Informação nº 2521/2017/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017) relatou que não há nenhum normativo que impeça o repasse de recursos para obras com ritmo lento ou paralisadas. Esclareceu que para os exemplos da Tabela 5, os pagamentos realizados foram referentes à complementação de recursos para atingir os 15% correspondente à assinatura da Ordem de Serviço, conforme descrito em Resolução, independente da análise de equilíbrio físico-financeiro.

Todavia, a Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, determina que: i) a primeira parcela do repasse seja de até 15%; e, ii) as demais parcelas devem ser transferidas após a aferição da evolução física da obra. Dessa feita, sustenta-se que, caso a fração inicial seja inferior a 15%, as partes restantes (segunda e posteriores) necessitam de análise técnica de engenharia autorizando sua liberação. Destarte, entende-se não haver sintonia com o normativo a liberação automática de recurso a partir da segunda parcela, mesmo que os 15% ainda não tenham sido atingidos.

A terceira situação exhibe exemplos de transferências financeiras que foram realizadas apesar de o contrato firmado entre a construtora e o município estar vencido.

Tabela 6 – Transferência de recursos com contrato vencido

Obra ID Simec	Execução física da obra			Transferência ao ente federativo		Data do vencimento do contrato com a construtora
	Data de início da execução	Data da última vistoria instituição	% executado instituição	Valor pgto (R\$)	Data pgto	
1011107	11/01/2016	30/09/2016	4,90	272.771,34	08/03/2017	08/11/2016
1017081	09/05/2016	20/03/2017	2,14	180.260,64	07/03/2017	14/01/2017
1015749	01/03/2016	17/03/2017	0,46	61.812,13	28/12/2016	14/10/2016
1012641	19/02/2016	01/12/2016	2,18	61.700,73	28/12/2016	16/10/2016
1012693	05/02/2016	24/10/2016	2,21	60.451,56	28/12/2016	21/12/2016
1009139	29/02/2016	22/11/2016	5,19	92.145,60	27/12/2016	25/12/2016

Fonte: extrações Simec Obras 2.0 em 31/03/2017 e 12/04/2017.

Dois fatos merecem destaque na tabela: o primeiro é a realização do repasse financeiro a despeito de a evolução dos serviços contratados estar lenta; o segundo é a cessão do recurso público inoportunamente, com o instrumento contratual vencido. Esclarece-se que não foi encontrado no Simec termos aditivos de prazo para os contratos suplantados.

A Autarquia (Informação nº 2521/2017/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017) argumentou que não há normativos que impeçam o repasse de recursos ao ente beneficiado

quando o contrato com a empresa executora está vencido. A equipe de auditoria compreende que, num contexto de contingenciamento orçamentário frequente e de busca contínua pela qualidade na aplicação dos recursos públicos, o FNDE tem autonomia para definir parâmetros de priorização para o repasse – uma obra com contrato vigente tem mais urgência em receber recursos que outra sem esse instrumento.

A quarta situação expõe obras que receberam transferências financeiras não obstante estarem com restrição executiva não superada. A tabela abaixo indica esses casos.

Tabela 7 – Transferência de recursos para obra com restrição executiva

Obra ID Simec	Execução física da obra			Transferência ao ente federativo		Data da Restrição ainda não superada
	Data de início da obra	Data da última vistoria instituição	% executado instituição	Valor pgto (R\$)	Data do pagamento	
1018349	09/05/2016	04/01/2017	4,78	96.383,40	28/12/2016	09/11/2016
1016563	18/01/2016	22/02/2017	2,29	61.774,82	28/12/2016	10/10/2016
1017779	15/02/2016	23/12/2016	9,39	61.774,82	28/12/2016	18/11/2016
1012793	14/03/2016	14/03/2017	18,29	37.632,25	27/12/2016	25/12/2016

Fonte: extrações Simec Obras 2.0 em 31/03/2017 e 12/04/2017.

Segundo a Autarquia, quando observadas irregularidades na execução das obras a partir da supervisão das empresas, são geradas restrições e inconformidades executivas na aba correspondente do módulo “Obras 2.0” do Simec. Isso orienta o fiscal do município acerca do que deve ser feito para regularizar a pendência apontada. A partir do momento que o município apresenta as devidas justificativas e as correções solicitadas, as restrições e inconformidades são superadas no sistema.

O Fundo informa que restrições são as divergências de execução consideradas graves, relacionadas a serviços que podem acarretar em risco à estabilidade da edificação e ao usuário. As obras com restrições não superadas estão impedidas de receber novas parcelas até que regularize a situação no sistema.

Em face do exposto, verifica-se outra fragilidade no controle físico-financeiro realizado no Proinfância. As obras da tabela receberam parcelas de recursos a despeito de apresentarem restrições não superadas.

Por meio da Informação nº 2521/2017/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017, o Fundo esclareceu que, em relação aos exemplos da Tabela 7, as obras receberam recurso mesmo com existência de restrição executiva, pois se tratava de complementação de recursos para atingir os 15% correspondentes à assinatura da Ordem de Serviço, consoante a Resolução que disciplina a matéria. Complementa que obras com qualquer tipo de restrição (executiva, administrativa, financeira, entre outras) são impedidas de receber parcelas.

O FNDE acrescentou que a equipe de monitoramento realizará busca no Sistema a fim de verificar se houve casos de obras que receberam repasse mesmo com registro de Restrição Executiva não superada, e realizará análise caso a caso para definir que providências deverão ser tomadas para regularização do problema.

Nesse ponto aplica-se entendimento semelhante ao já mencionado. A Resolução CD/FNDE nº 13/2012 estabelece que a primeira parcela do repasse é de até 15% e, caso essa fração inicial seja inferior, não há o que se falar em complementação para se atingir essa percentagem. O que ocorre, dessa feita, é o repasse de uma segunda, terceira parcela, as quais demandam análise técnica aprovando sua liberação.

Perante os fatos relatados, conclui-se que o monitoramento da execução físico-financeiro dos recursos transferidos à conta do Proinfância apresenta falhas: atraso na liberação dos recursos ao ente, que prejudica o andamento da construção; repasses para obras que estão com o ritmo de execução física aquém do planejado; transferência financeira após o fim da vigência do contrato firmado entre o ente federativo e a empresa construtora; transferência pecuniária para municípios cujas obras apresentam irregularidades executivas graves aguardando solução.

Com isso, recomenda-se ao FNDE:

1. identificar as obras que estão com atraso nos repasses de recursos, adotando, para cada caso, as providências que devem ser tomadas;
2. criar mecanismos de registro das causas dos atrasos para solicitação do pagamento das obras do Proinfância;
3. adotar critérios objetivos para o repasse de recursos com fins de priorização da transferência financeira, considerando o repasse de até 15% quando da emissão da Ordem de Serviço;
4. identificar as obras que receberam recursos apesar de estarem com restrição. Apurar os motivos dessa situação e tomar as providências administrativas quando necessário, se for o caso; e
5. criar mecanismos no Simec que impossibilite o repasse financeiro para obra que apresente qualquer registro de restrição (executiva, técnica, administrativa, financeira, entre outras) na tela de pagamento, com a possibilidade de permitir o repasse para casos excepcionais devidamente autorizados e justificados.

2.3) O FNDE adota medidas administrativas/sancionadoras quando ocorrem situações que a justifiquem?

O atendimento da legislação e de princípios que regem a boa e responsável gestão pública, assim como o alcance dos objetivos traçados para os programas de governo, demandam a efetiva implementação de medidas administrativas que corrijam irregularidades e ilegalidades existentes na execução das políticas públicas.

Sendo assim, foram realizados quatro testes com o intuito de aferir a existência dessas medidas no âmbito do Proinfância. Todos eles apontam que as medidas administrativas e/ou sancionadoras empregadas são vulneráveis.

O primeiro teste avaliou o atendimento dos normativos do Proinfância quanto a suspensão dos recursos acerca de obras atrasadas. A Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007, intitulada Lei do Proinfância, determina que as transferências dos recursos financeiros serão suspensas – até a correção das impropriedades ocorridas – quando verificados atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas.

Em sintonia com isso estão as Resoluções CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, e nº 25, de 14 de junho de 2013. Elas informam que cabe à Autarquia a suspensão dos pagamentos aos entes beneficiados sempre que ocorrerem situações que justifiquem a medida.

De início, com base nas informações prestadas pelo FNDE, o quadro seguinte consolida dados quantitativos do universo de obras – com a situação em execução – do Proinfância em função dos respectivos estágios de evolução dos serviços.

Quadro 8 – Quantidade de obras versus evolução da execução física

Evolução das obras	Quantidade	Valor total já repassado para o ente federativo (R\$)
Sem evolução/evolução lenta (*)	1.537 (86%)	872.647.189,03
Evolução normal (**)	248 (14%)	147.050.796,66
Total	1.785	1.019.697.985,69

Fonte: Digap por meio de e-mail, em 8 de maio de 2017. (*) Execução física menor que 10% nas últimas três vistorias. (**) Execução física maior que 10% nas últimas três vistorias.

A despeito de 86% das obras estarem com baixa ou sem nenhuma evolução física, o FNDE não demonstrou que toma medidas administrativas/sancionadoras tempestivas e efetivas para reverter esse cenário.

O baixo andamento da realização dos serviços de uma obra pode sinalizar problemas na consecução final do objeto licitado. Se o cronograma físico está aquém do planejado, providências têm de ser tomadas tempestivamente com o objetivo de que não ocorra uma paralisação. Inclusive, obras com andamento anormal têm grande probabilidade de virem a se tornar inacabadas, pois a falta de solução para o problema que ocasionou sua paralisação pode perdurar a ponto de a obra não ter condições de ser finalizada

Conforme mencionado em item específico desse relatório (Tabela 5), foram identificados casos nos quais as obras estavam, em média, com cinco meses sem evolução em suas execuções físicas e, ainda assim, o FNDE não suspendeu os repasses – ressalta-se que no sistema não contém a justificativa desses atrasos. Consoante as resoluções supracitadas, essa situação – atraso não justificado na realização do objeto – ensejaria a suspensão das transferências, o que não foi verificado. Todas as unidades receberam parcelas de pagamentos malgrado atrasadas.

A lentidão na realização dos serviços contratados, por si só, justificaria o não repasse das parcelas pactuadas. Entretanto, o cenário exposto pelo sistema sinalizava que as construções estavam paralisadas e, ainda assim, a transferência foi efetuada.

Frente a essa constatação, a Autarquia relatou que não é conduta comum o bloqueio de conta bancária e impedimento de transferências de recursos na verificação de baixo andamento ou paralisação dos serviços de uma obra. Justifica que isso (suspensão de repasses ou bloqueio de conta) aumentaria a problemática de atrasos na execução das construções (Informação nº 2521/2017/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017).

Foi mencionado sobre a existência de ferramentas no Simec-Obras 2.0 implementadas com intuito de incentivar ações dos entes beneficiados em relação ao bom andamento/retomada de obras. Como exemplo, foi citado o fato de que as obras sem atualização no sistema há mais de sessenta dias geram pendências para pagamentos de parcelas, e também o bloqueio do Plano de Ações Articuladas (PAR), impedindo solicitações de novas ações junto ao FNDE para municípios que apresentam obras paralisadas.

Outros mecanismos implantados: acionamento automático, impedindo que o município realize solicitações de desembolso quando há etapas atrasadas do cronograma; realização de marcações nas etapas de obras cujo início dos serviços está atrasado, gerando, assim, registro de inconformidade.

Finalizou esclarecendo que estuda a possibilidade de gerar alertas e diligências mais severas quando identificadas incoerências nas etapas do cronograma, intensificando o acompanhamento das obras com esse tipo de marcação e mantendo contato mais frequente com o ente beneficiado, a fim de evitar a paralisação dos serviços.

Atrasos não justificados no cumprimento do objeto devem gerar a suspensão das transferências, consoante se depreende das Resoluções supraditas. Esses normativos visam, como consequência última, a boa e regular aplicação dos limitados recursos públicos. A cessão de verba federal para obra com baixa evolução em sua execução física pode penalizar, em virtude da escassez orçamentária e financeira, aquelas construções que estão cumprindo adequadamente o seu cronograma físico-financeiro.

Um segundo teste examinou as obras inacabadas. Segundo informações prestadas pelo FNDE em 13 de março de 2017, o Proinfância tem 473 obras com a situação inacabada e, referente a elas, foi repassado o montante de R\$ 402.356.411,54 para os entes federativos. Desse conjunto, 283 obras (60%) estão em processo de análise pelo Fundo (isso representa R\$ 240.229.368,64 do valor total já transferido às municipalidades); 190 (40%) tiveram seu parecer final concluído, ou seja, já houve a análise de R\$ 162.127.042,90.

Obra inacabada pode ter dois sentidos: ainda há a perspectiva de sua continuação; não existe mais interesse em retomá-la ou mesmo condições para tal. Esta última necessita de apuração e

responsabilização dos gestores. Aquela precisa ser identificada as possíveis causas da dificuldade para a implementação de soluções que permitam a sua continuidade. Em princípio, existem três possíveis causas para uma obra não ser finalizada: acontecimento de uma razão alheia a qualquer das partes; culpa da contratada; atos e/ou omissões da própria Administração.

Face a isso, torna-se claro a necessidade de uma análise pormenorizada de cada obra a fim de identificar as causas e definir o que poderá ser feito para dar continuidade, ou não, a cada uma delas.

O FNDE tem mapeado as obras com situação inacabada, entretanto, resta evidente que a grande maioria delas (60%) está com o processo em análise. Apesar de haver pareceres concluídos, não está claro que a Autarquia está tomando medidas administrativas tempestivas para dar prosseguimento aos serviços contratados ou, até mesmo, que foi instaurado oportunamente processo para devolução dos recursos transferidos à municipalidade.

O terceiro teste apreciou as obras canceladas. O Fundo informou, também em 13 de março de 2017, que há 373 construções com esse *status* e foram transferidos R\$ 123.167.041,65 aos entes federados para todas elas. Dessa monta, 352 (94%) obras não tiveram seus pedidos de cancelamento oficializados pelos municípios, o equivalente a R\$ 119.646.661,37 – enquanto isso, o FNDE não demonstrou que adota medidas administrativas efetivas para reaver o recurso transferido.

Diferentemente das inacabadas, nas obras canceladas o ente federativo não tem mais interesse em retomar as construções. Apesar de existir a informação de cancelamento no Simec, a Autarquia fica aguardando a manifestação oficial do ente para iniciar o processo de solicitação de devolução do recurso transferido. Há casos nos quais o dinheiro foi repassado ao ente federado no ano de 2007 e ainda não há indicativo de sua devida restituição.

Quanto as construções canceladas, por meio do Memorando nº 5320/2017/CGEST/FNDE, de 27 de julho de 2017, a Autarquia argumentou que trata elas de duas formas. Quando existe termo para concessão de obra única, o processo é remetido ao setor competente de prestação de contas para a devolução dos recursos, corrigidos monetariamente.

Quando o termo refere-se a mais de uma escola, numa situação de reformulação, o valor repassado para a obra cancelada é reduzido do montante total do instrumento. Alega que nesse segundo caso, não é possível a restituição dos valores, uma vez que ainda permanece vigente o Termo e continua a execução das demais obras que permanecem a existir.

O último teste explorou a pactuação de novos instrumentos de repasse apesar de haver instrumentos vigentes com obras inconclusas. O quadro seguinte apresenta obras no município de Januária, Minas Gerais, como exemplo dessa prática da Autarquia.

Quadro 9 – Obras firmadas com o município de Januária/MG

Obra ID Simec	Nº do Termo de Compromisso	Ano do Termo de Compromisso	Situação da obra
17626	700301	2011	Licitação
17627	700301	2011	Execução
19007	1774	2011	Paralisada
1012619	8826	2014	Em reformulação
1012620	8826	2014	Em reformulação

Fonte: Simec Obras 2.0, extração em 12 de maio de 2017.

Observa-se que em 2011 o FNDE firmou dois Termos de Compromisso (TC) para a execução de três obras do Proinfância no município. Todas apresentaram problemas para finalização e tiveram o primeiro contrato com a construtora rescindido.

A despeito dessa realidade, em 2014, a Autarquia volta a celebrar novo TC para mais duas construções. Todas as cinco escolas ainda não têm data para conclusão.

Por fim, faz-se necessário registrar a apreciação realizada no processo licitatório que visou a construção de creches e pré-escolas utilizando Metodologias Inovadoras (MI). Pontua-se que o escopo da análise se deteve ao Edital nº 94/2012 e a Ata de Registro de Preços (ARP) nº 59/2013.

Conforme mencionado anteriormente, em 2012, considerando o baixo desempenho até então alcançado pelo programa, o FNDE alterou a sistemática do Proinfância ao centralizar o processo licitatório nacional voltado à construção integral das unidades escolares.

Por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), a Autarquia, órgão gerenciador, deflagrou procedimentos de licitação para registrar empresas que construiriam as escolas do Proinfância. Os entes federados, como interessados, poderiam aderir às ARP e teriam a atribuição de contratar, executar e fiscalizar as obras.

A supracitada Ata registrou a MVC Componentes Plásticos Ltda. como fornecedor de serviços de engenharia para construção de escolas do Proinfância. O seu quantitativo, que reproduziu o Edital, estimava que a empresa poderia construir cinquenta escolas no Espírito Santo e Rio de Janeiro e outras cinquenta no Rio Grande do Sul.

O quadro abaixo traz dados comparativos do previsto versus realizado.

Quadro 10 – Quantitativo previsto de obras do Proinfância a serem construídas de acordo com a ARP nº 59/2013 versus os contratos pactuados

Estado	Quantitativo de obras (ARP nº 59/2013)	Contratos firmados pelo ente federativo com a MVC	Quantitativo de obras concluídas
Espírito Santo	50	44	0
Rio de Janeiro		119 (*)	0
Rio Grande do Sul	50	207 (*)	5 (**)
Total	100	370	5

Fonte: Extração Simec Obras 2.0, de 31 de março de 2017 e Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preço (Sigarp), em de 23 de maio de 2017. (*) Ressalte-se que a ARP nº 59/2013 era regida pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, em sua versão original, o qual permitia que a quantidade global de serviços que poderiam ser contratados pelos órgãos aderentes não poderia ser superior a cinco vezes a quantidade prevista para cada item. (***) O sistema mostra cinco obras concluídas, porém duas (ID Simec 24580 e 20066) apresentam execução física incompleta – a obra ID 20066 está com 83% de avanço da construção e o contrato com a MVC foi rescindido.

Os dados do quadro acima revelam que a MVC aderiu à ARP se comprometendo a construir pelo menos cem escolas, caso houvesse demanda. A procura foi acima do previsto – tanto que foram firmados 370 contratos entre os municípios e a construtora –, porém a empresa finalizou parcialmente cinco unidades, pouco mais de 1% do previsto.

Nessa esteira, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o SRP, deixa claro a competência do FNDE, na condição de órgão gerenciador, quanto a aplicação das penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ARP ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação as suas próprias contratações. Assim, como os contratos foram celebrados pelos municípios, caberia a esses a aplicação de penalidades para a empresa MVC.

Não obstante essa previsão normativa e o rito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) ter sido seguido, é importante descrever o contexto em que essas licitações do FNDE foram realizadas.

A Constituição Federal, em seu art. 208, preceitua que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade. O Proinfância é um dos programas nacionais do Ministério da Educação que visa o cumprimento dessa determinação constitucional. A não execução das obras previstas pela citada empresa levou ao insucesso dessa ação governamental. O SRP foi utilizado pelo FNDE com vistas a viabilizar a implementação de uma política educacional amparada constitucionalmente. As empresas aderentes às Atas foram habilitadas para o atendimento de um interesse público, qual seja, a construção de unidades infantis.

Há de se considerar que os contratos ora assinados foram concretizados porque os entes beneficiados receberam recursos federais destinados exclusivamente a realização dessa política pública. Esses recursos foram materializados por meio de transferências de verbas financeiras (em média, 99% do valor de cada obra é proveniente do Orçamento Geral da União), da

disponibilização de projetos arquitetônicos e da prestação de assistência técnica aos municípios e Distrito Federal.

Além da inadequada aplicação dos recursos públicos (R\$ 1,1 bilhão foi repassado aos entes e ainda não foram empregados na execução de escolas, uma vez que as metodologias inovadoras foram descontinuadas), a inexecução das creches e pré-escolas previstas trouxe um dano social de grande intensidade e de difícil mensuração.

Apesar de o FNDE não ter celebrado contratos com as construtoras, a Autarquia realizou as licitações com a finalidade de registrar preços para a eventual construção de escolas do Proinfância. Assim, ao julgar e registrar o preço das empresas vencedoras, tinha-se por expectativa alavancar o desempenho do Programa. Diante do exposto, entende-se que caberia à Autarquia adotar medidas sancionadoras às empresas.

Esse entendimento vai ao encontro das conclusões do Tribunal de Contas da União (TCU), exaradas por meio do Acórdão nº 3073/2016-Plenário, Sessão de 30 de novembro de 2016. Os achados de auditoria dos dois órgãos de controle convergem para a mesma orientação ao FNDE.

Em virtude da determinação do TCU, o FNDE solicitou a sua Procuradoria Federal (PROFE) a análise da competência institucional da Autarquia em instaurar procedimento administrativo com vistas a aplicar sanções às construtoras.

Em resposta, a PROFE se manifestou por meio da Nota nº 44/2017/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU, de 7 de julho de 2017, aprovada por meio dos Despachos nº 64/2017/CGJUR/PFFNDE e nº 183/2017/PROFE/PFFNDE. Compreende que os achados apontam para a reiterada quebra dos contratos firmados pelos fornecedores inadimplentes. Dessa forma, alega que o Fundo não tem competência legal para aplicar sanções, sendo essa uma competência de cada ente contratante. Essa manifestação foi apresentada à CGU pelo FNDE por meio da Nota Técnica nº 13/2017/COREP/CGARC/DIRAD/FNDE, de 31 de julho de 2017.

Acrescentando outros argumentos para a manutenção do entendimento da CGU, vale acrescentar mais duas informações.

Quando o FNDE alega que a penalização das empresas não cumpridoras do objeto dos contratos deve ser realizada pelo ente beneficiado, não parece considerar que, principalmente nos municípios pequenos, muitas vezes, não há estrutura para efetivar esse trabalho punitivo.

Ademais, conforme se depreende da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que regeu os editais do processo licitatório, combinada com a jurisprudência do TCU (Acórdão 2081/2014-Plenário), a sanção de impedimento de licitar e contratar produz efeitos apenas na esfera do respectivo ente que a aplicar. Dessa feita, como consequência, a abrangência dessa punição pelo ente federativo será apenas local e não nacional.

Diante dos argumentos já levantados, a materialidade, importância e grandeza do Proinfância para a educação infantil demandam penas mais extensivas e aplicadas pela União.

A consultoria jurídica da CGU, em caso similar (Parecer nº 317/2016/ASJUR-CGU/AGU), entendeu que, a despeito de o contrato ter sido assinado entre município e empresa, tanto a Controladoria quanto o Ministério que assinou o instrumento de repasse tem “[...] o poder-dever de fiscalizar a utilização do dinheiro repassado e promover a punição das empresas envolvidas.” O responsável pela transferência “[...] das verbas federais tem a responsabilidade de garantir a prestação dos serviços e a efetivação dos seus próprios programas e se recusar a enfrentar o tema da responsabilização das empresas que são contratadas com o dinheiro federal para cumprir os programas do Ministério é o mesmo que atuar no sentido oposto de garantir os resultados finalísticos da ação do Ministério.”

Por fim, diante todo o exposto, conclui-se que são frágeis as medidas administrativas e/ou sancionadoras adotadas pelo FNDE quando acontecem situações que as justifiquem. Contrariando a legislação, a Autarquia não suspende os recursos quando há casos de atraso injustificado na execução das obras. Não foram apresentadas ações efetivas que demonstrem o adequado acompanhamento e adoção de providências para construções inacabadas ou canceladas. E, ainda, não impede que o município celebre a implantação de novas unidades infantis malgrado ter edificação, até aquele momento, sem previsão de entrega.

Cabe destacar que durante as fiscalizações nos municípios, foram efetuadas recomendações individuais para que o gestor federal adotasse medidas necessárias ao saneamento das falhas verificadas. Foi sugerida também a apuração da inadequada aplicação de recursos públicos federais com potencial de gerar prejuízos ao erário no montante de R\$ 18.446.802,25 (conforme Anexo II), com o ressarcimento do dano ou instauração de tomadas de contas especial, caso necessário. Até junho de 2017, do total de 35 recomendações nesse sentido, o FNDE não havia tomado providência para 27 delas.

Face ao exposto, recomenda-se ao FNDE:

1. identificar as obras inacabadas e informar os procedimentos administrativos adotados;
2. identificar as obras canceladas e informar os procedimentos administrativos adotados;
3. estudar a possibilidade de bloqueio de novas obras do Proinfância no Plano de Ações Articuladas (PAR) quando houver obras com problemas na evolução física dos serviços (sem evolução, evolução lenta, incluindo as paralisadas e inacabadas) com base em critérios definidos pela correspondente área técnica, com a possibilidade de permitir o repasse para casos excepcionais devidamente autorizados e justificados; e
4. efetuar estudo para estorno automático de dinheiro em conta no caso de obras canceladas (outros casos, como exemplo àquelas provenientes de MI que não têm perspectiva de início ou conclusão) e adotar providências para devolução imediata, se possível, dos recursos transferidos que não tenham previsão de uso.

2.4) Há conformidade dos dados inseridos no Simec - Obras 2.0?

O módulo “Obras 2.0” do Simec é a principal ferramenta do Governo Federal para o monitoramento das obras do Proinfância. Ele auxilia o controle físico-financeiro do programa, mostra o andamento da execução física das construções, entre outras funções. É alimentado em grande parte pelos entes federados.

Desde o início do Proinfância, a partir das situações observadas ao longo do monitoramento das obras e recomendações dos órgãos de controle, o Simec foi sendo aprimorado com vistas a aumentar o controle físico-financeiro das ações. A migração do módulo Monitoramento de Obras para o Obras 2.0 foi um grande marco nesse processo. Isso permitiu a melhoria no acompanhamento sobre as documentações das obras, cruzamento de informações e geração de alertas para situações críticas, acompanhamento da execução financeira dos processos, além de se transformar em um importante meio de comunicação e troca de informações entre a Autarquia e os entes beneficiados.

As Resoluções CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, e CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, descrevem os papéis do Simec, quais sejam: apresentar todos os dados e documentos técnicos necessários para a análise dos projetos; exibir dados sobre a evolução física da obra, os quais auxiliam na liberação ou não de recursos financeiros ao ente federativo; evidenciar mensalmente a aplicação dos recursos; avaliar mensalmente a consecução do objeto conforme previsto; entre outros.

Compreende-se que o monitoramento das obras é um componente crítico da gestão do Proinfância e, por isso, deve ser avaliado continuamente em busca de aprimoramentos para o alcance de seus objetivos. Isto posto, quatro testes foram realizados no Obras 2.0 a fim de validar a conformidade das informações fornecidas. Com eles, constatou-se que há dados não confiáveis os quais podem levar a entendimentos equivocados acerca da execução do programa.

O primeiro teste verificou, quanto ao estágio de execução física das obras, divergências entre as informações fornecidas, no sistema, pelos entes federativos e empresas supervisoras contratadas pelo FNDE.

Antes de tudo, importa esclarecer que o Simec Obras 2.0 exibe 3.482 obras concluídas (posição de 31 de março de 2017 e engloba obras construídas desde o início do Programa, em método construtivo tradicional e inovador) e que “obra concluída” não implica dizer que ela está pronta para uso – o sistema permite que o fiscal da prefeitura migre a obra para a situação concluída quando sua execução física é superior 90%.

As divergências encontradas produzem duas informações discordantes. De um lado, com base nos dados inseridos pelos entes federados, do montante total de 3.482, 2.708 construções (78%) estão efetivamente finalizadas, ou seja, tiveram 100% dos serviços contratados concluídos. De outro lado, segundo as empresas supervisoras contratadas pelo FNDE e que fiscalizaram *in loco* 1.922 do montante de 3.482, há 176 (0,5 %) com 100% dos serviços executados. Assim, observa-se que, embora mais de três mil obras tenham sido declaradas pelos entes como concluídas, os fiscais do FNDE encontraram um percentual com finalização bem menor.

Entre todas aquelas obras inspecionadas presencialmente pelo FNDE, selecionou-se uma amostra com exemplares nos quais a vistoria da empresa supervisora foi realizada após a do fiscal da prefeitura: 817 obras. Dessa amostra, 684 (84 %) unidades apresentaram o percentual de execução física diferente do aferido pela equipe de engenharia da Autarquia. O quadro seguinte apresenta alguns exemplos encontrados.

Tabela 8 – Obras com o percentual de execução física não confirmado pelo FNDE

Obra ID Simec	Situação Obra	Última vistoria ente federativo	Execução física da obra – ente federativo	Última vistoria empresa supervisora	Execução física da obra – empresa supervisora
8918	Concluída	17/07/2014	100%	21/11/2016	66,23%
19798	Concluída	25/11/2014	100%	04/07/2016	48,02%
7897	Concluída	08/12/2015	100%	19/05/2016	38,84%
24627	Concluída	31/08/2016	100%	17/11/2016	70,51%
24301	Concluída	22/12/2014	100%	16/01/2015	44,04%

Fonte: Simec Obras 2.0, extração de 31 de março de 2017.

Importante destacar que o Simec, na Aba “Restrições e Inconformidades”, registra essa irregularidade para todas as obras mencionadas na tabela. A exemplo da obra 24627, encontra-se a seguinte anotação: “[...] verificamos que existe uma grande divergência entre o percentual de execução da obra informado em vistoria pelo fiscal do estado responsável pela obra (100,00%) e o da empresa de supervisão (70,52%).”

Dito isso, essa significativa distância dos quantitativos de obras com todos os serviços terminados – noticiado ora pelo ente federativo, ora pelas empresas supervisoras – pode gerar uma distorção na compreensão da quantidade efetiva de unidades infantis prontas para uso, além de prejudicar a confiabilidade do controle. A ausência do conhecimento dessa peculiaridade dos dados produzidos pelo sistema pode, ainda, fornecer subsídios equivocados às tomadas de decisões.

Acerca dessa fragilidade, o FNDE (Informação nº 2521/2017/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017) comunicou que o Obras 2.0 identifica e diligencia automaticamente – a fim de que justificativas sejam apresentadas – os municípios nos quais se verifica divergência superior a 10% entre a vistoria do fiscal do ente e a da empresa supervisora, realizadas em um período de trinta dias de diferença.

Ainda sobre esse ponto, foi recomendado pela CGU, em trabalho de auditoria anterior realizado em 2015, que o Simec fosse atualizado de forma a possibilitar a inserção do *status* da obra como concluído apenas com o término da execução física, com a devida inserção do Termo de Entrega Definitivo da edificação.

Em resposta, o FNDE informou não ser razoável a exigência da inserção dos referidos termos no sistema e acrescentou que: “[...] os entes federados realizam uma única licitação e contratam, tanto os serviços pactuados com o FNDE, como serviços correlatos, os quais serão pagos com recursos próprios. Além disso, é possível que uma edificação esteja em plena condição de funcionamento mesmo não tendo 100% dos seus serviços executados. Nesse caso, os serviços não executados terão suas despesas glosadas quando da análise da prestação de contas”.

Sobre isso, no Termo de Compromisso, o FNDE exige que o ente federativo lavre o termo de aceitação definitiva da obra e o registre no Simec, sendo assim a recomendação da CGU supracitada em sintonia com a própria diretriz da Autarquia.

Além disso, independente da origem do recurso, o objetivo do Proinfância é a ampliação do acesso à educação infantil, o que é alcançado com a entrega e funcionamento da escola. Para cumprimento do programa, não há como dissociar uma origem de recurso da outra, ambas concorrem para a consecução do objeto.

Como regra, todos os serviços planejados e contratados são necessários ao adequado funcionamento da edificação. Se um deles não é executado, a edificação está imprópria ou funcionará de forma precária.

Os recursos federais repassados destinam-se a execução de serviços de engenharia num determinado período de tempo previsto no instrumento de repasse. Permitir que a obra seja dada como concluída mesmo não tendo os serviços finalizados, é permitir o descumprimento do que foi pactuado. Atribui-se também uma margem de discricionariedade para os municípios definirem o que é ou não uma obra concluída, a despeito de ser oriunda de um projeto padrão de engenharia.

Por fim, considerando o significativo passivo de prestação de contas do Proinfância pendentes de análise, é intempestivo verificar a não execução de serviços na fase de prestação de contas.

O segundo teste diagnosticou uma imprecisão no Simec referente a data real de término da execução da obra. O relatório com informações da obra extraído do sistema apresenta campo específico intitulado “data de término da execução”, que não é a época da conclusão do empreendimento – este dado aparece na aba “vistoria”, encontrada quando se acessa individualmente o relatório detalhado da obra. O quadro a seguir ilustra alguns casos.

Quadro 11 – obras que atrasaram sua conclusão e não aparecem no relatório do sistema

Obra ID Simec	Situação da obra	Data de término da execução – relatório resumido	Data real de término da execução – aba vistoria, acessada por obra (*)	Dias de atraso do término de execução (**)
1470	Concluída	10/02/2010	25/06/2012	866
2037	Concluída	28/03/2009	07/03/2012	1.075
8456	Concluída	13/04/2011	30/01/2014	1.023
11822	Concluída	28/09/2011	14/04/2014	929

Fonte: Simec Obras 2.0, extração de 31 de março de 2017. (*) Dado presente na aba “vistoria”, quando se entra diretamente na obra; (**) Dado não presente no Simec.

A evolução da execução de uma obra é um dado relevante e que conduz o gestor a tomar providências no sentido de corrigir gargalos no processo. O Proinfância tem 8.824 registros de obras: 3.482 concluídas, sendo 2.708 com 100 % dos serviços finalizados. O relatório gerado pelo Simec traz a data de término da execução dessas unidades que não é a real. O administrador que desconhece essa especificidade do sistema, interpreta que as obras estão sendo finalizadas dentro do prazo previsto e, assim, não faz intervenções no programa.

O FNDE informa que são consideradas obras em atraso aquelas que apresentam percentual de evolução inferior a 10%, relatado pelo fiscal da prefeitura nas três últimas vistorias cadastradas. Todavia, não há campo específico no relatório gerencial extraído do Simec que mostre que a obra está atrasada. Essa conclusão é tirada na aba “vistorias”, acessada por obra, onde se têm relatos mensais acerca da evolução da construção.

A CGU, em trabalho de auditoria anterior realizado em 2015, emitiu recomendação para regularizar essa situação e o FNDE informou que foi alterado o campo ‘data de término da obra’ para ‘data prevista de término da obra’. Embora essa alteração tenha sido constatada na aba “vistoria”, ela não aparece no relatório consolidado com todas as obras do programa.

O terceiro teste detectou irregularidade no Obras 2.0 que aponta 62 obras com *status* concluída pelo gestor municipal (ou “instituição”), porém com menos de 90% de execução física, contrariando a informação prestada pelo FNDE. Essa constatação reforça a ideia de que as informações oriundas do sistema necessitam de uma análise pormenorizada dos dados da obra a fim de validar os valores apresentados.

A última avaliação verificou a existência de diferentes interpretações dadas pelos fiscais de obra das municipalidades a fim de definir a situação da obra. Há situações em que as obras estão paralisadas, porém o *status* dela está em execução. Esse detalhamento só é percebido quando se adentra, via sistema, na respectiva aba “vistoria” da construção em análise. O quadro explicita algumas dessas ocorrências.

Quadro 12 – Divergências nas situações da obra

Obra ID Simec	Situação da obra	% Executado Instituição	Relatório do fiscal da obra – aba “vistoria”
1005476	Execução	51,25	Obra paralisada
1005482	Execução	85,86	Obra paralisada
20223	Execução	51,53	Obra paralisada
1012837	Execução	43,03	Obra paralisada

Fonte: Simec Obras 2.0, extração de 31 de março de 2017.

Isso demonstra que as informações disponibilizadas pelo Obras 2.0 necessitam de análises adicionais detalhadas acerca do que se busca. Os relatórios gerados pelo sistema podem conduzir a entendimentos incorretos acerca do desempenho do programa. A situação da obra informada deve ser confirmada por meio da aba “vistorias”, na qual há um campo específico para o fiscal da obra relatar, em minúcias, o que está acontecendo. Todavia, isso se torna impraticável quando se tratam de 8.824 registros.

Frente a essa última análise, a Autarquia (Informação nº 2521/2017/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de julho de 2017) informou que “[...] a fim de mascarar informações e/ou evitar algum tipo de bloqueio ou sanção que possa ser gerada automaticamente pelo Simec-Obras 2.0, os fiscais de obra e gestores municipais cadastram vistorias com situação divergente da observada in loco, mantendo a obra sempre em situação de execução, porém com mesmo percentual de avanço, a fim de evitar o bloqueio do PAR, que acontece automaticamente para municípios com obras paralisadas.”

Informou, ainda que o FNDE estuda a possibilidade de reativar o alerta para as obras com andamento lento, talvez transformando em restrição no Sistema, a fim de inibir o preenchimento inverossímil dos dados. Pode-se ainda criar uma marcação diferenciada que identifique essas obras com mais facilidade, a fim de que as providências possam ser tomadas com maior eficácia.

Essas fragilidades no Simec Obras 2.0 foram abordados no Relatório da Auditoria Anual de Contas nº 201503375, que avaliou a gestão do FNDE referente ao exercício de 2014. Constatou-se a deficiência do monitoramento da execução das obras do Proinfância por meio do citado sistema.

Relatórios da Auditoria Interna da Autarquia também relatam irregularidades dos dados do Obras 2.0. encontradas em diversas ações de controle realizadas, entre outras, citam-se: desatualização dos dados do sistema e ausência de registros fidedignos, que comprometem a verificação da correta situação das obras, prejudicando o processo de análise e aprovação de projetos, o que, em consequência, pode até mesmo permitir a liberação indevida de recursos.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas da União, em trabalhos realizados no Proinfância, encontrou problemas no monitoramento das obras via Simec. O relatório que embasou o Acórdão nº 2165/2012 – Plenário relata acerca de desatualizações encontradas no sistema.

O Acórdão nº 2580/2014 – Plenário determina ao FNDE que “... realize levantamento acerca da quantidade atual de obras paralisadas, em atraso ou ainda sem funcionamento, tendo em vista as inconsistências que podem apresentar as informações fornecidas pelo Simec.” (Original sem grifo)

Face ao exposto, conclui-se que a conformidade dos dados inseridos no Simec Obras 2.0 é precária. As informações extraídas do sistema por meio de relatórios são deficientes em termos de confiabilidade, atualização e consistência. Os quatro testes realizados constataram incertezas na quantidade efetiva de obras concluídas, incorreções nos percentuais de execução física das edificações, imprecisão acerca da data de término da construção – e conseqüentemente, diagnóstico do seu atraso –, erros no apontamento de obras concluídas com menos de 90% de execução física, falha nos parâmetros de definição de obra em execução e paralisada. Tudo isso torna vulnerável o monitoramento do Programa e pode comprometer a tempestividade das intervenções governamentais com a finalidade de corrigir problemas em sua execução.

Diante disso, recomenda-se ao FNDE:

1. identificar quais obras apresentam divergência entre o percentual de execução informado pela Instituição (ente federativo) e o apurado pela empresa supervisora contratada pelo FNDE, suspendendo os repasses financeiros, se for o caso, para averiguação das inconsistências detectadas. Se o recurso foi repassado integralmente, avaliar o caso concreto para verificar se cabe a devolução dos recursos ou a conclusão da obra;
2. reduzir para 30 dias o prazo para atualização das informações de obras no Simec para que o ente federado não tenha o repasse suspenso. Desconsiderar as atualizações com a inserção de informações repetidas, as quais não indicam progresso na evolução física da obra;
3. reativar a “Restrição” no Simec Obras 2.0 quando a obra não apresentar evolução física superior a 10% de avanço nas últimas três vistorias;
4. gerar “Restrição” no Simec Obras 2.0 quando ocorrer atraso no cronograma físico-financeiro;
5. inserir informação (que fique disponível nos relatórios gerados em Excel) no módulo Obras 2.0 do Simec que evidencie problemas na evolução física dos serviços da obra (ex: sem evolução, evolução lenta, atrasada, entre outras); e
6. vincular a situação da obra “concluída” com a devida inserção no sistema do Termo de Entrega Definitivo.

3) Há transparência na aplicação dos recursos do Programa?

3.1) Há a devida prestação e análise das contas?

O dever de prestar contas é expressamente previsto no artigo nº 70 da Constituição Federal, possuindo *status* de princípio constitucional. Todos aqueles que utilizam dinheiro público devem justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas.

O Proinfância possui regramento próprio para a prestação de contas dos recursos disponibilizados aos entes. A Resolução CD/FNDE nº 2, de 18 de janeiro de 2012, instituiu como obrigatória a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) para o processamento *online* de todas as fases relacionadas ao dever de prestar contas dos recursos repassados. Esse normativo estipula que o prazo de envio da obrigação de prestar contas (OPC) será de sessenta dias a partir da habilitação da funcionalidade “enviar” da respectiva transferência.

A Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, definiu que a OPC será por meio do SiGPC e no prazo de sessenta dias decorridos do fim da vigência do termo de compromisso, que é de 720 dias a contar da validação pela autoridade competente no Simec. No caso de obra concluída antes do término da validade do instrumento pactuado, serão contados sessenta dias após o fim da construção.

Para as obras realizadas na metodologia inovadora, a Resolução CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, normatizou que a OPC seria também por meio do SiGPC, em um prazo de até sessenta dias após o término da vigência do contrato celebrado com a empresa vencedora do Sistema de Registro de Preços Nacional (SRP).

Acerca do cumprimento do prazo das Resoluções nº 13/2012 e 25/2013, a OPC é operacionalizada no SiGPC e os instrumentos de repasse e evolução das construções, e suas prorrogações, são conduzidos pelo Simec, porém esses sistemas não se comunicam. O que cuida da prestação de contas não recebe automaticamente a informação acerca do término da vigência do convênio ou termo de compromisso nem da conclusão da obra antes do fim da validade do instrumento, sendo assim, não é possível ter dados atualizados e confiáveis sobre a quantidade de instrumentos ou obras com OPC vencida ou a vencer. Para isso, é necessário alimentar manualmente o SiGPC com a validade do instrumento ou com a conclusão da construção.

O escopo do trabalho consistiu em verificar a devida prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE para construção das unidades escolares, sem adentrar no mérito da suficiência e consistência das informações apresentadas pelos entes federados.

Para a análise efetuada pela auditoria, foram adotados os seguintes critérios:

- a) Para a verificação da remessa das prestações de contas, foi considerado apenas o prazo da Resolução CD FNDE nº 13/2012 quanto ao fim da vigência do termo de compromisso, não tendo sido considerada a data de conclusão da obra.

Não obstante existirem municípios que celebram várias obras regidas por um único instrumento de repasse, o FNDE recebe as OPC unicamente por convênio e termo de compromisso firmado, a despeito de a própria Resolução nº 13/2012 determinar a prestação de contas também por obra concluída antes do fim da validade do termo. Dito isso, com o objetivo de uniformizar as informações, a equipe de auditoria realizou as análises unicamente das OPC dos instrumentos de repasse, desconsiderando as obras finalizadas.

b) Foram excluídos da análise os termos de compromisso referentes às obras em metodologia inovadora, visto que o prazo de encaminhamento é de até sessenta dias após o término da vigência do contrato celebrado com a empresa vencedora do SRP. Como essa informação não está consolidada, sendo necessário pesquisar cada contrato celebrado pelos municípios que aderiram à ata de registro de preços, optou-se por não as incluir no exame.

De 2007 até meados de 2011, convênios eram celebrados para a transferência dos recursos financeiros do Programa. A partir do segundo semestre de 2011, utilizaram-se termos de compromisso para esse fim. Assim, no âmbito do Proinfância, existem OPC para esses dois tipos de instrumentos de repasse. A fim de avaliar a devida remessa das OPC dos recursos transferidos aos entes federativos no Proinfância, foram requisitados dados ao FNDE, conforme tabela abaixo:

Tabela 9 – Dados gerais acerca das prestações de contas do Proinfância

Instrumento	Instrumentos pactuados desde 2007	Instrumentos vencidos, aptos a prestar contas (**)	Instrumentos vencidos com OPC recebida pelo FNDE	Omissos	Instrumentos que o Ente não pode enviar a OPC
Convênios	2.238	2.060	512	72	1.476
Termos de Compromissos (*)	3.351	960	82	38	840
Total	5.589	3.020	594 (20%)	110 (3%)	2.316 (77%)

Fontes: e-mails da Digap (12 de abril de 2017) e Difin (5 de abril de 2017), com extrações do SiGPC. (*) Do montante pactuado foi excluído os termos de compromisso firmados com metodologias construtivas inovadoras.

(**) Considerou-se como data de fim da vigência do instrumento a data de 24 de março de 2017.

A partir da compilação dos dados fornecidos, percebe-se que as prestações de contas do Proinfância são deficientes. Do montante de instrumentos vencidos e aptos a prestar contas, 77% não podem cumprir seu dever constitucional, pois não estão habilitados no SiGPC para enviá-las – consoante a Resolução nº 2/2012 supracitada, as prestações das contas só poderão ser enviadas sessenta dias após sua correspondente liberação no sistema.

Desde o início do Proinfância foram transferidos para os entes federativos R\$ 6,4 bilhões. De acordo com a aludida tabela, o total de instrumentos com OPC recebidos pelo FNDE (594) representa R\$ 689 milhões desse montante, ou seja, em torno de 11% da quantia repassada. Destarte, na quantia restante de R\$ 5,7 bilhões, há OPC vencidas e a vencer nos próximos três anos e que não poderão cumprir o seu dever constitucional de prestar contas, pois ainda não estão habilitadas no SiGPC.

Outro detalhe pertinente na tabela acima diz respeito aos entes omissos no dever de prestar contas (110). Eles têm OPC referente a R\$ 130 milhões, aproximadamente 2% do valor entregue. Nesses casos, compete ao órgão responsável pelo repasse adotar as medidas administrativas ao seu alcance para sanar os problemas detectados. Esgotadas todas as possibilidades, o gestor deve instaurar a tomada de contas especial (TCE), em que são apontados os responsáveis, os fatos e é quantificado o dano.

Entretanto, quanto aos convênios, foram instauradas TCE para 16% das situações em omissão. Essa informação quanto aos termos de compromisso não foi apresentada.

Acerca desse tema, o FNDE (Memorando nº 6228/DIFIN/FNDE, de 28 de agosto de 2017) está apresentando uma alteração no meio de prestação de contas do Proinfância. Foi identificado que o Simec é hábil para a condução final dessas prestações, uma vez que já é alimentado com os dados das transferências voluntárias – geração de empenhos, ordens bancárias, minutas de termos e o acompanhamento da execução das ações de infraestrutura.

Dessa feita, a Autarquia decidiu desenvolver uma funcionalidade de prestação de contas nesse sistema. Com isso, espera-se conferir agilidade e facilitar a prestação de contas pelo gestor municipal, assim, contribuindo para a melhor eficiência ao processo. Essa nova aplicabilidade do Simec está prevista para entrar em funcionamento ao final do primeiro semestre de 2018.

Esclarece-se que as OPC dos termos de compromisso iniciadas, em virtude de decisões de órgãos de controle externo, permanecerão no SiGPC. Além disso, o FNDE estuda a implementação de um processo de Gestão de Risco aplicado às prestações de contas.

Na etapa de análise das OPC recebidas, o FNDE deve avaliar a regular aplicação dos recursos transferidos, em concordância com a legislação vigente e aplicável ao instrumento de repasse. Com intuito de verificar o adequado exame, com base também em informações disponibilizadas pela Autarquia, a tabela seguinte foi elaborada.

Tabela 10 – Dados sobre as análises das prestações de contas do Proinfância

Instrumento	Instrumentos vencidos com PC enviada para o FNDE	Quantidade analisada
Convênios	512	85 (17%)
Termos de Compromissos	82	4 (5%)
Total	594	89 (15%)

Fontes: e-mails da Difin, em 14 de março e 5 de abril de 2017, com extrações do SiGPC.

A tabela acima evidencia a insuficiência das análises frente às OPC recebidas. Do universo de contas aceitas, 15% foi passível de exame de conformidade da aplicação dos recursos. O FNDE não tem cumprido adequadamente e tempestivamente sua incumbência de apreciar a aplicação dos recursos transferidos à conta do Proinfância. É fundamental o estabelecimento de critérios de avaliação de risco das OPC de forma a priorizar as análises, direcionando a capacidade operacional existente primeiramente para os casos mais críticos.

Da quantidade de OPC recebidas para análise, no valor de R\$ 689 milhões, a Autarquia examinou R\$ 87 milhões, equivalente a 13% do montante disponível – há R\$ 601,4 milhões (87%) esperando ser apreciado. Reitera-se que, além desse valor já disponível para exame, ainda há a quantia de R\$ 5,7 bilhões referentes a OPCs vencidas (porém não habilitadas no SiGPC) e a vencer nos próximos anos, e que deverão se sujeitar a análises.

Essa morosidade na análise dos processos, considerando que o FNDE recebe um quantitativo de prestações muito além da sua capacidade de análise, reflete-se no aumento ano a ano do passivo de OPC do Programa – como visto, há 505 disponíveis para a sua correspondente averiguação e 2.316 vencidas aguardando habilitação no sistema.

Conclui-se que não há a adequada prestação nem análise das contas do Proinfância. Além dos omissos – 110, equivalente a R\$ 130,7 milhões –, têm-se o montante de 2.316 OPC vencidas e que não podem ser enviadas, uma vez que não estão habilitadas no SiGPC. Quanto às análises das contas recebidas, o FNDE analisou 89 (15%) delas, o que demonstra o não cumprimento tempestivo dessa atribuição.

Essa situação já foi apontada também para outros Programas de Governo gerenciados pelo FNDE e encontra-se em curso na Autarquia a revisão de seus processos de governança internos a fim de solucionar a grande quantidade do passivo de processos de prestação de contas, além de rever a forma de análise dos processos futuros.

Cabe destacar que durante as fiscalizações em entes federados, a CGU identificou irregularidades na aplicação dos recursos em onze municípios, tais como: desvio de finalidade; pagamentos antecipados; movimentação indevida de recursos da conta exclusiva; não comprovação de despesas; e pagamentos indevidos. Tais situações evidenciam a necessidade de análise das prestações de contas tendo em vista o risco de dano, caso não sejam adotadas medidas tempestivas.

Além da fragilidade no atendimento ao princípio constitucional do dever de prestar contas, essas vulnerabilidades constatadas prejudicam também a transparência pública do programa, na medida em que a sociedade não tem o conhecimento da boa e regular aplicação dos recursos destinados ao Proinfância.

Dito isso, recomenda-se ao FNDE:

1. publicar Resolução considerando a nova proposta de prestação de contas do Proinfância por meio do Simec;
2. habilitar a funcionalidade “Enviar” no SiGPC de modo a permitir a entrega das prestações de contas de exercícios anteriores do Proinfância firmados por meio dos convênios já cadastrados no referido sistema;
3. apresentar Plano de Ação em 90 dias, incluindo cronograma, com as providências a serem tomadas com vistas a concluir as ações subsequentes à notificação eletrônica por omissão realizada pelo SiGPC no intuito de adoção das medidas de exceção;
4. apresentar Plano de Ação em 90 dias, incluindo cronograma, para recebimento das prestações de contas dos Termos de Compromissos até que o desenvolvimento do módulo de prestação de contas por meio do Simec esteja apto para entrar em funcionamento; e
5. apresentar Plano de Ação em 90 dias para estabelecer critérios financeiros e técnicos de priorização, baseados em uma metodologia de gerenciamento de riscos, para as análises das prestações de contas do Proinfância, incluindo a realização das análises das prestações

de contas do Proinfância com base nos critérios financeiros e técnicos de priorização estabelecidos.

3.2) As informações da execução do Programa são de acesso público?

O Estado tem de assegurar a divulgação proativa das informações, independentemente de requerimentos, corolário do dever de prestar contas à sociedade de seus atos. Para tanto, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), definiu os procedimentos para garantir acesso às informações bem como estipulou aquelas cuja divulgação tem caráter obrigatório por parte da administração pública.

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI, ao tratar da divulgação das informações, estabelece que esta deve ser feita em seção específica do sítio eletrônico e, quando relacionadas a programas, projetos, obras e atividades, contemplar as principais metas e resultados e, se existentes, indicadores de resultado e impacto.

Em consulta ao endereço eletrônico do FNDE, é possível encontrar seção específica que trate do Proinfância por meio da aba Programas, em consonância com o Decreto nº 7.724/2012.

No que se refere à completude das informações, verificou-se que os dados divulgados não possuem transparência satisfatória. Assuntos importantes para o acompanhamento do Programa pela sociedade não são divulgados, por exemplo: i) proponentes; ii) selecionados; iii) informações a respeito dos convênios pactuados; iv) valores repassados por obra; v) beneficiários de recursos de mobiliários e equipamentos; vi) projetos em alvenaria estrutural; vii) quantitativo de creches e pré-escolas em funcionamento; e viii) resultados e indicadores. Para este último, ressalta-se a obrigatoriedade expressa contida no Decreto nº 7.724/2012 a respeito de sua divulgação.

Existem informações que são de acesso público, todavia não estão centralizadas na página eletrônica específica do programa:

- licitações, disponíveis no sítio eletrônico do FNDE – Portal de Compras;
- valores repassados por ente, encontrados na página da Autarquia – Liberação de Recursos;
- termos de compromisso, celebrados a partir de 2011, verificados no sítio <http://simec.mec.gov.br/par/carregaTermos.php>;
- prestações de contas, encontrados no endereço eletrônico do Fundo – SiGPC – Acesso Público.

No sítio eletrônico do FNDE, na aba do Proinfância, não é feita referência para a possibilidade dessas consultas. A referência a esses *links*, juntamente com uma explicação acerca do tema na página própria do Programa, contribuirá para aprimorar a comunicação com a sociedade.

Ainda no endereço eletrônico, há um *link* que direciona o usuário para o Simec, todavia o sistema não é aberto ao cidadão, necessitando de senha para seu acesso.

Por outro lado, o FNDE desenvolveu o portal Transparência Pública - Obras FNDE, que deu acesso público ao Módulo Obras 2.0 do Simec (<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>) para o cidadão acompanhar a execução dos recursos públicos transferidos pelo Fundo destinados à construção de creches, como também escolas e quadras poliesportiva.

A consulta no referido painel é efetuada por município e/ou estado, sendo necessário filtrar por tipo de projeto, a fim de identificar as creches do Proinfância. São apresentadas as quantidades de obras concluídas, não iniciadas, paralisadas, canceladas e em execução; valor previsto e pago pelo FNDE, por obra; e o percentual de execução.

Apesar de apresentar importantes informações sobre a execução do Programa, na página do Proinfância, não há referência ao Painel Obras.

Mesmo no Painel Obras, é possível indicar informações de interesse social ausentes, conforme relacionados a seguir.

- Ordem de Serviço;
- Cronograma de execução;
- Relatórios de vistoria da obra (e seus componentes);
- Relatório de vistoria de terreno;
- Planilha orçamentária;
- Planta baixa da obra pleiteada;
- Estudo de demanda; e
- Relatório de fiscalização (e seus componentes).

Ressalta-se que, como o referido Painel reflete os dados inseridos no Simec, os problemas de confiabilidade deste sistema, conforme item específico deste Relatório, acabam sendo retransmitidos à sociedade.

Vale destacar que o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a política de dados abertos no âmbito do Poder Executivo federal, estabelece em seu art 3º, inciso II, a “[...] *garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto*”.

O Proinfância não foi contemplado no Plano de Dados Abertos (Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016) do MEC nem do FNDE, para o biênio 2016 a 2018. Não há também previsão de um cronograma relacionado aos procedimentos de abertura das bases de dados do programa.

Muito embora o FNDE tenha desenvolvido página específica para tratar do Proinfância, há informações da execução do Programa que não são de acesso público. Temas relevantes para a adequada transparência ativa de informações para a sociedade não são contemplados ou estão incompletos. Em alguns casos, verifica-se que existe informação na Internet, todavia não é relacionada na página própria do programa.

Em resposta a esta constatação, por meio do Ofício nº 26457/2017/Asesp/Gabin-FNDE, de 30 de agosto de 2017, o FNDE informa que a disponibilização de informações sobre as obras ao público geral vem sendo aprimorada, destacando-se, inclusive, a criação do Simec-Painel Obras. Ressalta que está em análise a necessidade de tornar público e aprimorar o acesso à página do Proinfância no sítio eletrônico do FNDE, disponibilizando o *hiperlink* que permita a consolidação das informações em ambiente único. Menciona que será realizada a inserção de informações relacionadas com os projetos de alvenaria estrutural, que podem ser utilizados no processo de migração.

Face ao relatado, recomenda-se:

À SEB/MEC:

1. Publicar na internet informações sobre os resultados alcançados e indicadores do Proinfância, quais sejam: unidades infantis construídas; unidades infantis em funcionamento; vagas criadas; e matrículas efetuadas em unidades do programa;
2. Incluir no Plano de Dados Abertos cronograma contendo os procedimentos para divulgação dos dados relacionados ao Proinfância.

Ao FNDE:

1. Publicar na página do Proinfância, no sítio eletrônico do FNDE e/ou do MEC, informações sobre o Programa que estão divulgadas em outros endereços eletrônicos, como é o caso daquelas relacionadas com as licitações, os recursos repassados, os termos de compromissos firmados, as prestações de contas, quando disponíveis, e o Painel Obras;
2. Publicar na página do Proinfância informações relacionadas aos seguintes temas: a) lista de proponentes; b) lista dos selecionados; c) objeto do convênio; d) valor repassado por obra; e) plano de trabalho; f) convênio e seus termos aditivos; g) relatórios de fiscalização; h) beneficiário dos recursos de mobiliário e equipamentos; i) resultados alcançados e indicadores; e j) informações inseridas no SIMEC como: ordem de serviço; cronograma de execução; relatórios de vistoria da obra (e seus componentes); relatório de vistoria de terreno; planilha orçamentária; planta baixa da obra pleiteada; e estudo de demanda;
3. Publicar na página do Proinfância as informações relacionadas com: a) os projetos em alvenaria estrutural que serão utilizados no processo de migração; e b) os principais resultados obtidos com o monitoramento das obras;
4. Incluir no Plano de Dados Abertos cronograma contendo os procedimentos para divulgação dos dados relacionados ao Proinfância.

4) O Programa contribui para o atingimento da Meta I do Plano Nacional de Educação (PNE)?

4.1) As unidades infantis (creches e pré-escolas) estão em funcionamento?

De acordo com o art. 1º do Decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008, o Proinfância tem como objetivos, dentre outros, a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública e a ampliação do acesso à educação infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

A fim de verificar se as unidades escolares estão sendo colocadas à disposição da população, contribuindo, assim, para o fim a que se destina o programa, avaliou-se: a previsão inicial de escolas em funcionamento; o número de escolas concluídas e em efetivo funcionamento; e o número de vagas previstas, criadas e preenchidas.

De início, verificou-se que não há informações fidedignas e precisas acerca do número de escolas construídas, assim como destas que já estariam em efetivo funcionamento.

No que se refere ao número de unidades escolares contempladas pelo Programa, a partir dos dados extraídos do Simec, em 31 de março de 2017, obtém-se um total de 8.455 registros ativos. Desse total, 3.482 (41,19%) unidades infantis estão na situação de obra concluída.

Todavia, conforme já relatado, o Simec possibilita ao gestor municipal considerar na situação de “concluída” obras com avanço físico a partir de 90%, o que acaba por criar uma distorção na compreensão das informações disponibilizadas pelo sistema, superestimando os resultados alcançados pelo programa.

Adotando como critério de obra concluída apenas aquelas com percentual de 100% da execução física aferido pelo fiscal municipal, o número de obras finalizadas reduz para 2.708 unidades, 32,02% do total. De qualquer forma, qualquer número contido no intervalo entre 32,02% e 41,19% demonstra um baixo alcance das metas do programa.

Pode-se evidenciar a morosidade na conclusão das obras ao estratificar, por ano da assinatura do termo de compromisso/convênio, todas aquelas ainda não concluídas.

Do quadro a seguir, verifica-se que mais de 98% das construções (totalizando 4.909 unidades infantis) foram formalizadas até o ano de 2014, portanto com o tempo necessário para estarem prontas. Este fato afeta diretamente o atingimento das metas do programa.

Quadro 13 – Distribuição das escolas não concluídas por ano de assinatura de termo/convênio

Ano termo/ convênio (*)	Quantidade de obras não concluídas	% em relação ao total	% acumulado
2007	38	0,77	0,77
2008	69	1,39	2,16
2009	122	2,46	4,62
2010	136	2,74	7,36
2011	453	9,13	16,49
2012	550	11,08	27,57
2013	1.803	36,34	63,91
2014	1.738	35,03	98,93
2015	35	0,71	99,64
2016	16	0,32	99,96
2017	2	0,04	100,00
Total	4.962	100	

Fonte: Dados extraídos do Simec, em 31 de março de 2017. (*) Há onze obras registradas no Simec com o campo “ano termo” não preenchido.

No que se refere ao efetivo funcionamento, a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC informa haver um total de 1.478 escolas. Esse número representa 42,45% em relação às obras com *status* “concluída” no Simec e 54,58% quando se considera aquelas construções com percentual de execução física de 100%. O número de escolas em atividade representa também 17,48% do total de 8.455 registros encontrados no sistema.

Contudo, para chegar no número de escolas em funcionamento, a Secretaria tomou por base os dados de solicitação de recursos de auxílio à manutenção da Educação Infantil no âmbito da Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011. Sua finalidade é prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil construídos com recursos federais.

Com base no que dispõe a referida Lei e nas resoluções que a regulamentam, verifica-se que se trata de um recurso financeiro transitório cujos requisitos não necessariamente alcançariam todas as unidades infantis construídas no âmbito do Proinfância, subestimando os dados apresentados.

Ou seja, de modo geral, a SEB utiliza dados de favorecidos pela Lei nº 12.499/2011 para inferir quais escolas estão em funcionamento, excluindo de suas estatísticas aquelas escolas que não necessitam mais do referido recurso. Como exemplo, mesmo havendo escolas em funcionamento no Distrito Federal, o fato de elas não receberem recursos da referida Lei, acabam por as deixar de fora das estatísticas de escolas em funcionamento da Secretaria.

Ademais, a possibilidade de liberação destes recursos transitórios para obras com mais de 90% de execução física superestimam o número de escolas em funcionamento. Como exemplo, há obras com situação “em execução” que receberam recursos decorrente daquela Lei, como é o caso das unidades ID Simec 24855 e 19442.

Os mesmos questionamentos sobre as unidades em efetiva atividade foram dirigidos ao FNDE, o qual informou acerca de uma nova funcionalidade no Simec implementada no segundo semestre de 2016 que permite ao gestor municipal, tão logo a obra alcance 80%, informar os dados de previsão de inauguração e início de funcionamento da escola. Informa ainda que, por se tratar de novo recurso do sistema, o número de cadastros realizados é pequeno diante do número de obras concluídas.

Na planilha apresentada pela Autarquia, há um total de 972 registros com a respectiva informação acerca da data de início do funcionamento da unidade infantil. Esse número representa 27,91% em relação às obras com *status* “concluída” no Simec e 35,89% quando se considera aquelas construções com percentual de execução física de 100%.

Todavia, o fato de os dados tratarem de previsão lançada quando a obra ainda está em execução, somadas à ausência de confirmação da inauguração da escola pelo gestor municipal e à ausência de uma validação do registro por parte do FNDE, fragilizam a confiança na informação. Como efeito, foram atribuídas informações de início de funcionamento para quinze registros com situação de obra “inacabada”, “paralisada” ou “cancelada” e para outros 51 registros com situação de obra “em execução”.

Isso posto, os números apresentados de unidades infantis – creches e pré-escolas – em funcionamento são imprecisos. Os controles administrativos da SEB/MEC e do FNDE acerca desse tema apresentam falhas que tornam os dados extraídos não confiáveis. As informações disponibilizadas não permitem a avaliação categórica do alcance dos objetivos do programa.

No tocante ao número de novas vagas pretendidas pelo Programa e as efetivamente criadas, verificou-se que os resultados estão aquém do esperado.

Com relação a isso, cada projeto-tipo arquitetônico de unidade infantil é capaz de atender a um determinado número de crianças. Essa capacidade relaciona-se com o regime de matrícula: parcial ou integral. Considerando um regime misto, a capacidade de atendimento vai estar contido no intervalo entre o regime integral (mínimo) e o regime parcial (máximo).

Com base nos registros do Simec, é possível realizar um levantamento do número de vagas a ser ofertado pelo Programa e, tendo como base o número de obras concluídas com 100% da execução física – valor esse que reflete melhor as obras de fato finalizadas – chega-se ao número de vagas disponibilizadas à sociedade. O quadro a seguir traz os números potenciais e alcançados pelo Proinfância.

Quadro 14 – Números alcançados pelo Proinfância pelo critério de vagas

Projeto	Número de registros no Simec	Número de vagas por Projeto		Quantidade total de vagas do Programa		Obras concluídas (100% exec. física)	Quantidade de vagas disponíveis	
		Parcial	Integral	Parcial	Integral		Parcial	Integral
Tipo 1	1.183	376	188	444.808	222.404	2	752	376
Tipo 2	958	188	94	180.104	90.052	2	376	188
Tipo 3	-	-	188	-	-	-	-	-
Tipo A	331	(*)	(*)	(**)	(**)	112	(**)	(**)
Tipo B	4.270	224	112	956.480	478.240	1.797	402.528	201.264
Tipo C	1.713	120	60	205.560	102.780	795	95.400	47.700
Total	8.455	-	-	1.786.952	893.476	2.708	499.056	249.528

Fonte: Dados extraídos do Simec, em 31 de março de 2017, bem como dos memoriais descritivos dos projetos Tipo 1, Tipo 2, Tipo B e Tipo C. (*) O projeto Tipo A, por não obedecer a um projeto-padrão, não possui uma capacidade pré-estabelecida. (**) Não foi possível o levantamento do número de vagas totais e disponíveis para o projeto Tipo A.

Da leitura do quadro, verifica-se que as 8.455 unidades infantis têm o potencial de ofertar entre 893.476 a 1.786.952 vagas. Todavia dada a baixa conclusão das obras, o número de vagas disponíveis fica entre 249.528 e 499.056, o que equivale a um percentual médio de apenas 27,9% frente ao potencial do programa.

Acerca das vagas efetivamente ocupadas, a SEB/MEC informa ter havido um total de 160.409 matrículas efetuadas em 2017.

Como esses dados também se baseiam na Lei nº 12.499/2011, há a incidência dos mesmos erros anteriormente relatados. De qualquer modo, o resultado alcançado está abaixo das quantidades de vagas disponíveis, com taxa de matrícula (vagas ocupadas versus disponíveis) contida no intervalo de 64,28% (ao considerar todas as vagas como de regime integral) a 32,14% (ao considerar todas as vagas como de regime parcial).

A CGU procedeu ao levantamento das obras concluídas em Brasília/DF e nos municípios de Belo Horizonte/MG, João Pessoa/PB, Recife/PE e Boa Vista/RR por meio de questionamentos às respectivas Secretarias de Educação. Os dados obtidos foram compilados no quadro a seguir.

Quadro 15: Levantamento da situação das escolas nos municípios da amostra

Cidade	Quantidade de escolas			Resultados (%)			Quantidade total de matrícula	Matrículas de acordo com a capacidade? (Sim/Não)
	Previstas (A)	Concluídas (B)	Funcionando (C)	(B)/(A)	(C)/(A)	(C)/(B)		
Brasília	110	49	45	44,55	40,91	91,84	6.120	Sim
João Pessoa	45	13	13	28,89	28,89	100,0	1.696	Sim
Boa Vista	21	8	8	38,10	38,10	100,0	2.606	Não
Belo Horizonte	63	62	62	98,41	98,41	100,0	20.574	Não
Recife	23	6	6	26,09	26,09	100,0	776	Sim

Fonte: Dados extraídos do Simec, em 31 de março de 2017, Ofício nº 017/2017-UCI/GAB/SE, de 4 de março de 2017 (Brasília/DF); Ofício nº 312/2017-GAB/SEDUC, de 17 de abril de 2017 (Recife/PE); Ofício nº 811/17-GS/SEDEC (João Pessoa/PB); Ofício nº 0000011814/2017 – GABPGM, de 19 de abril de 2017 (Boa Vista/RR); Ofício nº 5368/2017/Regional/MG-CGU, de 30 de março de 2017 (Belo Horizonte/MG).

A exceção de Belo Horizonte, verifica-se que os percentuais de escolas concluídas e em funcionamento frente às previstas aproximam-se dos valores encontrados nacionalmente. Por outro lado, após concluídas, verifica-se a quase totalidade de entrada em funcionamento dessas unidades. Com relação à oferta de vagas, verificou-se em Boa Vista (ID Simec números 8511, 8512, 8513, 8514, 1005479 e 1006459) e Belo Horizonte (ID Simec números 17592, 17593 e 17594), todas Projeto Tipo B, que o número de matrículas efetuadas em 2017 nessas unidades excede a respectiva capacidade de projeto. Considerando os números acima do limite, ressalta-se a importância de se certificar que a estrutura física seja capaz de comportar o excedente, a fim de não haver prejuízos educacionais às crianças.

A não conclusão das creches é uma situação que a CGU vem abordando em outras linhas de atuação, executadas em outros exercícios. Durante as fiscalizações nos entes federados, foram identificadas obras abandonadas; paralisadas; atrasadas; e com falhas na execução dos serviços.

A partir dos fatos expostos, embora haja imprecisão nos dados apresentados tanto pelo FNDE quanto pela SEB, constata-se que o número de escolas construídas frente às metas estabelecidas para o Proinfância ainda é baixo, muito embora a quase totalidade dos termos de compromisso tenham sido firmados até o exercício de 2014. Mesmo após construídas, o percentual de entrada em funcionamento dessas unidades escolares é pequeno, não obstante se pontue uma melhor situação desse quesito nas capitais contempladas na amostra. Como consequência dos baixos percentuais de conclusão e de entrada em funcionamento das unidades escolares, a oferta de vagas fica aquém das expectativas para o Programa.

Por fim, as premissas estabelecidas, tanto pela SEB/MEC quanto pelo FNDE, para a avaliação dos resultados alcançados pelo Programa são frágeis, evidenciando que não há dados confiáveis para um diagnóstico acerca do sucesso do Proinfância.

Face ao relatado, recomenda-se à SEB/MEC:

- I. Criar indicador de desempenho que afigure as creches em efetivo funcionamento, as vagas disponibilizadas e preenchidas advindas do Proinfância.

4.2) O Proinfância está contribuindo para ampliar a quantidade de creches e pré-escolas necessárias ao atingimento da Meta I do PNE?

A Meta I do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, trata do acesso das crianças de 0 a 5 anos de idade à educação infantil e pode ser dividida em dois grandes objetivos: (i) universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade; (ii) ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do Plano.

Para cumprir as metas estabelecidas no PNE, a Lei definiu em seu anexo as estratégias traçadas para guiar os órgãos executores das políticas públicas associadas. No caso da Meta I, foram definidas dezessete estratégias, das quais enfatiza-se a 1.5: “... *manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, Programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.*” (Original sem grifo)

Nesse passo, vê-se o alinhamento da Meta I, em especial da estratégia 1.5 supracitada, com os objetivos do Proinfância estabelecidos no Decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008, quais sejam: expansão da rede física de atendimento, melhoria da infraestrutura já existente e ampliação do acesso à educação infantil.

É mister esclarecer que, apesar de o Plano ter sido publicado em 2014, ele estava em tramitação no Congresso Nacional desde 2010, por meio do Projeto de Lei nº 8.035. Por esse motivo, quando o Proinfância foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2) em 2011, constituindo-se assim uma nova etapa do programa, as metas do PNE foram consideradas nessa readequação da política pública.

Destarte, a intenção do MEC é a de que o Proinfância auxilie no cumprimento da Meta I. Entretanto, não foram encontrados dados quantitativos acerca de sua contribuição. Não está claro qual o percentual de entrega de creches e pré-escolas pretendido pelo governo com fins de apoiar o cumprimento da meta.

Com a finalidade de conhecer o universo de crianças de 0 a 5 anos de idade, assim como a quantidade delas não inseridas na educação infantil (déficit), utilizou-se publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que aferiu a evolução do cumprimento das metas do PNE. A tabela seguinte apresenta resumidamente informações acerca do ano de 2014, último da série histórica analisada.

Tabela 11 – Quantidade da população de 0 a 5 anos de idade que frequentava creches/pré-escola no ano de 2014

População				Total de 0 a 5 anos de idade
0 – 3 anos		4 – 5 anos		
Frequenta creche		Frequenta pré-escola		
Sim	Não (déficit)	Sim	Não (déficit)	15.702.000
3.437.000 (33%)	6.893.000 (67%)	4.814.000 (90%)	558.000 (10%)	

Fonte: Relatório do primeiro ciclo de monitoramento das metas do PNE – Biênio 2014-2016, INEP.

Com base na aludida tabela, a Meta I almeja ter: 5.372.000 (100%) crianças em pré-escolas até 2016 (objetivo não cumprido), faltando ainda 558.000 para atingi-la; e 5.165.000 (50%, metade da soma de 3.437.000 mais 6.893.000) em creches, restando 1.728.000 para cumpri-la até 2024. Dessa maneira, percebe-se que da população de crianças de 0 a 5 anos de idade, há um déficit total de 7.451.000 delas que não frequentam escolas. Porém, para alcançar a Meta I, desse montante, 2.286.000 precisam ser inseridas na educação infantil.

Nessa vereda, examina-se agora os resultados do Proinfância com relação ao acréscimo de novas unidades escolares infantis e vagas. Antes de tudo, impende destacar que cada projeto arquitetônico tem a capacidade de oferta de vagas previamente definida, mas sem distinção do percentual destinado para creche ou pré-escola. Desta forma, é inviável o cálculo apartado do quantitativo de vagas a serem criadas especificamente para a faixa etária de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos.

Dito isso, o Simec Obras 2.0 mostra que há 8.455 registros de obras no Proinfância – montante inserido desde o seu início até março de 2017. Entretanto, nesse mesmo lapso temporal, o sistema indica a conclusão efetiva de 2.708 (32%) unidades escolares.

Com base também no sistema é possível prever o número de vagas potenciais de serem geradas pela política pública. Fundamentando-se no número de obras concluídas com 100% da execução física – valor esse que reflete melhor as obras de fato finalizadas –, pode-se estimar o número de vagas disponibilizadas à sociedade. A tabela abaixo compila esses valores.

Tabela 12 – Números alcançados pelo Proinfância pelo critério de vagas criadas

Número de registros no Simec	Quantidade total de vagas previstas pelo Programa		Obras concluídas (100% exec. Física)	Quantidade de vagas criadas (*)	
	Parcial	Integral		Parcial	Integral
8.455	1.786.952	893.476	2.708	499.056	249.528

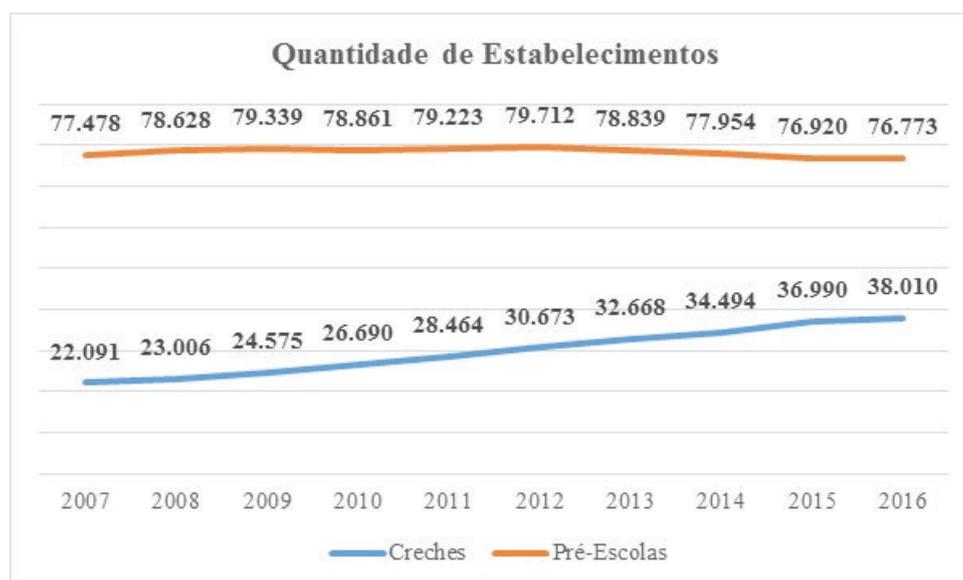
Fonte: Dados extraídos do Simec, em 31 de março de 2017, bem como dos memoriais descritivos dos projetos Tipo 1, Tipo 2, Tipo B e Tipo C. (*) O número de vagas criadas é estimado, uma vez que não há informação oficial acerca da quantidade real de creches e pré-escolas em funcionamento. Ainda, esclarece-se que, com o intuito de projetar esse número de vagas a serem criadas, é necessário entender que cada projeto-tipo arquitetônico (Tipo 1, Tipo 2, Tipo 3, Tipo A, Tipo B, Tipo C) é capaz de atender a um determinado número de crianças. Essa capacidade relaciona-se também com o regime de matrícula: parcial ou integral. Considerando um regime misto, a capacidade de atendimento vai estar contida no intervalo entre o regime integral (mínimo) e o regime parcial (máximo).

Cotejando-se os números apresentados na tabela com a quantidade de crianças que precisam ainda ser matriculadas em creches e pré-escolas para o cumprimento da Meta I, equivalente a 2.286.000, constata-se que há uma significativa distância entre eles.

Percebe-se assim duas perspectivas. A primeira é a potencial, partindo-se da quantidade máxima de vagas que o Proinfância poderá oferecer (1.786.952, considerando o total de obras registradas no Simec), o Programa pode suprir 78% do que resta para o alcance da Meta I. A segunda é a real, no melhor dos cenários, a política pública criou 499.056 vagas (levando em conta o regime parcial de aulas das escolas concluídas com 100% de execução física), equivalente a 22% do necessário para alcançar a meta do PNE.

É oportuno ainda consignar informações trazidas pela série histórica do Censo Escolar da Educação Básica, realizado anualmente pelo INEP, com a quantidade de estabelecimentos (creches e pré-escolas) municipais. O gráfico abaixo mostra esses números nos últimos dez anos.

Gráfico 1 – Série histórica do Censo Escolar da Educação Básica



Fonte: INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica, de 2007 a 2016.

A partir da interpretação dos dados mostrados no gráfico, percebe-se que a quantidade de pré-escolas municipais reduziu em 705 unidades e a de creches aumentou 15.919, no mesmo lapso temporal. Contrapondo-se esses números com os do Proinfância – que, desde 2007, finalizou efetivamente 2.708 unidades infantis –, estima-se que essa ação do governo federal pode ter contribuído com 17% desse aumento do número de creches e que 13.211 (83%) de novas estabelecimentos entraram em funcionamento por meio de outros programas, municipais, estaduais ou federais.

Diante do exposto, conclui-se que o Proinfância contribuiu pouco para ampliar a quantidade de creches e pré-escolas necessárias ao atingimento da Meta I do PNE. A análise evidenciou que para o atingimento da meta, existe ainda um déficit de 2.286.000 de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a educação infantil e que precisam ser inseridas em escolas.

Desde 2007, início do Proinfância, há uma expectativa dele ter acrescido 499.056 vagas na educação infantil – contribuição de 22% para o atingimento da meta. Ademais, estima-se que incrementou em 17% o número de novos estabelecimentos escolares municipais.

Dito isso, recomenda-se à SEB/MEC:

- I. Identificar a contribuição quantitativa do Proinfância para o atingimento da Meta I do PNE.

5. Conclusão

Resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos comprovam a importância dos primeiros anos de vida para o bom desenvolvimento intelectual do ser humano. Investimentos na primeira infância têm um enorme impacto na produtividade da economia e no combate à desigualdade. Programas voltados para o desenvolvimento infantil são um investimento de alto retorno para a sociedade. A difusão e a aceitação disso influenciaram para que a educação infantil na última década tenha se tornado alvo de ações governamentais significativas na sociedade e tenha sido projetada como prioridade no âmbito do Plano Nacional de Educação.

Frente a isso, o Governo Federal criou o Proinfância com o intuito de garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. Em um país com mais de 5.500 municípios, há contextos nos quais uma unidade do Programa pode ser a primeira oferta de educação para as crianças, especialmente em municípios de pequeno porte. Por meio dele, atendendo assim a Constituição Federal, a União exerce função redistributiva e supletiva, com a intenção de possibilitar a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos municípios e Distrito Federal.

Como parte de suas atribuições legais, a CGU vem acompanhando o Proinfância por meio de ações de controle diversas. Tanto nas auditorias de gestão quanto nas fiscalizações em municípios, as irregularidades constatadas incluem desde deficiências na gestão do Programa até na execução física das obras.

A expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública, um dos objetivos do Proinfância, não está ocorrendo de maneira efetiva. Entre 2012 e 2015, ele teve como meta apoiar a construção de sete mil creches e pré-escolas – esse apoio é materializado por intermédio da prestação de assistência técnica e financeira, não tendo relação com a finalização de obras. Assim, apesar de a ter alcançado, não se observa o aumento correspondente no número de estabelecimentos concluídos proporcional ao volume de recursos financeiros aplicados.

Com base em dados de novembro de 2017, observou-se uma pequena variação percentual quantitativa (entre -2% e 1%) das situações das obras em relação as porcentagens de março – mês de referência para as avaliações desse Relatório. Sete meses após a análise inicial, o sistema mostra 8.826 obras cadastradas, das quais 3.595 (41%) estão concluídas – ressalta-se que efetivamente 3.015 escolas aparecem com 100% de sua execução física terminada. Há 1.371 unidades (16%) paralisadas, inacabadas ou canceladas. Outras 2.031 (23%) ainda não foram iniciadas. Existem também 1.829 empreendimentos (21%) em execução, contudo aproximadamente 86% desse montante está sem evolução ou com evolução lenta na realização dos serviços, ou seja, representam obras estagnadas.

A comparação entre os números de março e novembro demonstra que o Proinfância mantém uma evolução tímida. Nesse período, o sistema apresenta que as situações de 113 obras foram alteradas para concluídas – aumento percentual de 1,3% em relação a março.

Frente a decisão de se utilizar Metodologias Inovadoras (MI) na construção de centenas de prédios escolares infantis em todo o país, observou-se que a análise dos potenciais riscos envolvidos nessa decisão foi deficiente. A capilaridade das empresas em todo o território brasileiro, a inexistência de mão de obra especializada nos municípios e Distrito Federal, a dependência dos fornecedores para a manutenção das edificações construídas, entre outros, são pontos que demandariam atenção especial, porém, isso não foi verificado. Por conseguinte, as metodologias foram descontinuadas e deram causa ao aumento do passivo de obras não concluídas.

Adentrando no retrato financeiro do Proinfância, constatou-se que mais de seis bilhões de reais já foram transferidos para os entes beneficiados à conta do Programa, dos quais aproximadamente R\$ 2,4 bilhões ainda não foram revertidos em benefícios para a sociedade, ou seja, não resultaram na finalização de obras. Dentro desta última quantia, para aquelas obras pactuadas em técnicas construtivas inovadoras, estima-se que há R\$ 900 milhões nas contas bancárias dos municípios sem sua correspondente aplicação na execução de unidades escolares.

É esperado que o Proinfância contribua com o atingimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – que trata da universalização (até 2016) da educação infantil para crianças de 4 a 5 anos de idade e da ampliação de vagas para atender (até 2024), no mínimo, 50% de menores até 3 anos. Todavia, o baixo desempenho do Programa sinaliza que esse auxílio não será significativo. Observou-se que há um crescimento constante na porcentagem de novos estabelecimentos da educação infantil, no entanto, essa melhora está mais relacionada a outras iniciativas públicas e privadas do que propriamente a ele. A colaboração dessa Ação Governamental com a Meta 1 será de pouca monta, caso seja mantido o mesmo ritmo de crescimento visto nos últimos anos.

Ademais, o monitoramento da execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Proinfância apresenta falhas. Consoante os normativos que regem o Programa, o regular andamento dos serviços ora contratados deve ser o principal parâmetro utilizado para a liberação do dinheiro ao ente beneficiado. Obra com problemas em sua execução deve ser obstáculo ao recebimento de verbas federais e poderia impedir a pactuação de novos instrumentos de repasse com a municipalidade. Todavia, medidas administrativas e sancionadoras aos entes federativos nesse sentido são escassas.

Quanto ao tema da transparência pública, compreende-se que o Estado tem de assegurar proativamente a divulgação das informações, independente de requerimentos, fomentando, assim, o controle social. Verificou-se que há informações acerca da execução do Programa que não são de acesso público. A prestação de contas é também um instrumento de transparência, contudo, no Proinfância, ela tem sido inadequada. De um lado, o sistema impede que centenas de obrigações de prestar contas sejam enviadas ao Gestor Federal. Do outro, o FNDE não tem conseguido analisar satisfatoriamente as contas recebidas.

Posto tudo isso, diante desse cenário de baixa eficácia, eficiência e efetividade, é cristalina a necessidade de mudanças profundas nesta Ação Governamental. Existe a demanda premente de esforços efetivos e consistentes dos gestores federais no sentido de reavaliar e corrigir a trajetória da Política Pública.

De modo geral, entende-se que os atores do Proinfância devem operacionalizar as regras, procedimentos, diretrizes, rotinas de sistemas informatizados, entre outros, de forma integrada e destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que os objetivos do Programa sejam alcançados. Além disso, devem se empenhar na busca de: salvaguardar os recursos para evitar perdas, mau uso e danos; cumprir as obrigações de *accountability* e das leis e regulamentos aplicáveis.

A melhoria desse cenário é esperada com a implementação de diversas recomendações que foram exaradas aos atores da Política Pública, entre as quais, citam-se: adoção medidas para as construções em MI ainda não concluídas; aprimoramento dos controles internos; restituição dos recursos repassados, nos casos aplicáveis; implementação da Gestão de Riscos; melhoraria do processo de prestação de contas; divulgação de informações relevantes; criação de indicadores de desempenho; definição de ações para aumento da eficácia e da efetividade do Programa, frente a todos os aspectos abordados neste trabalho.

As constatações evidenciadas neste relatório foram objeto de reuniões de busca conjunta de soluções com os gestores responsáveis pelo Proinfância, sendo que as providências adotadas em relação às recomendações serão monitoradas pela CGU a partir do encaminhamento formal do presente relatório.

Anexo I – Municípios Fiscalizados

UF	Quantidade de municípios fiscalizados										Total	
	38°	39°	40°	GM1	V01	V02	V03					
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
AL	Boca da Mata	-	-	-	Murici	-	-	-	-	-	-	2
AM	Juruá	-	Humaitá	-	-	-	-	-	-	-	-	2
AP	-	-	-	-	Santana	-	-	-	-	-	-	1
BA	Casa Nova Itarantim Maracás	Mirangaba Botuporã	Boninal Curaçá	-	-	-	-	-	-	Nilo Peçanha Teolândia	-	9
CE	Abaiara Araçoiaba Morrinhos	-	Chaval Itapagé	-	-	-	-	-	-	-	-	5
ES	-	-	-	Serra	Fundão	-	-	-	-	-	-	2
GO	-	Orizona	Jaraguá	Aparecida de Goiânia	Goiânia	Novo Gama	-	-	-	-	-	5
MA	Mata Roma	Coelho Neto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
MG	Monte Santo de Minas Várzea da Palma	Itacarambi	Itambacuri	Betim	Ribeirão das Neves	-	-	-	-	Pirajuba Vespasiano	-	8
MS	-	-	-	-	Campo Grande Dois Irmãos do Buriti	-	-	-	-	-	-	2
MT	Nova Canaã do Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
PA	-	-	Goianésia do Pará	-	-	-	-	-	-	Ulianópolis	-	2

Quantidade de municípios fiscalizados										
UF	Picuí	Tavares	Imaculada	-	João Pessoa	-	Sobrado	5		
PB										
PE	-	Parnamirim	Afogados de Ingazeira Cachoeirinha	-	-	-	-	3		
PI	-	-	-	-	-	-	-	0		
PR	Terra Roxa	Santa Mônica	-	São José dos Pinhais	Almirante Tamandaré Colombo	Curitiba	São José dos Pinhais	7		
RJ	-	-	-	-	-	-	-	0		
RN	Martins	-	-	-	Ceará-Mirim Maxaranguape	-	Poço Branco	4		
RO	-	-	-	-	-	-	-	0		
RR	-	-	-	-	-	-	-	0		
RS	Capim Bom	São Luiz Gonzaga	-	Canoas	Barra do Ribeiro Gravataí	-	Encantado	6		
SC	-	-	Trombudo Central	-	Biguaçu	Florianópolis	-	3		
SE	-	-	-	-	-	-	-	0		
SP	Fernandópolis Bastos	Bom Sucesso de Itararé Pardinho	Juquitiba	Mogi das Cruzes	Cajamar	-	-	7		
TO	-	-	-	-	-	-	-	0		
Total	18	11	13	6	16	2	9	76		

Anexo II – Recomendações de ressarcimento – Sorteios nº 38, 39 e 40, GM 01, FEF 01, 02 e 03

Ação de Controle	OS	UF	Município	Constatação	Recomendação	Valor Potencial do Prejuízo (R\$)
38	201307231	MA	Mata Roma	Execução físico-financeira irregular: ilícita realização de despesa; falta de acompanhamento e fiscalização; ausência de medição; pagamento por serviços não comprovados.	Adotar as medidas administrativas necessárias para o ressarcimento dos valores gastos no contexto de licitação simulada, contratação ilícita e não execução do objeto. Caso não se obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	270.887,08
38	201307236	MG	Várzea da Palma	Obras de construção da escola infantil no bairro Nova Esperança paralisadas gerando risco de perda do investimento realizado.	Realizar visita técnica ao local com o objetivo de identificar as causas dos problemas constatados e exigir providências pertinentes. Em caso de prejuízo constatado, exigir a devolução dos recursos recebidos, devidamente atualizados na forma da legislação vigente. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	464.999,55
38	201307236	MG	Várzea da Palma	Superfaturamento por serviços medidos e não executados na obra de construção de escola infantil no bairro Nova Esperança.	Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores relativos aos serviços pagos e não executados e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	5.280,43
38	201307240	MT	Nova Canaã do Norte	Ateste, em boletim de medição, de quantitativos superiores aos fisicamente já executados, resultando em pagamento por serviços não prestados no montante de R\$ 21.865,20.	Em caso de descumprimento da orientação por parte do Município, deixar de aprovar a prestação de contas.	21.865,20
38	201307230	AM	Juruá	Falha na determinação dos custos dos materiais da obra com prejuízo ao erário. Sobrepreço no valor de R\$ 142.956,59.	O gestor federal (FNDE) deve exigir do convenente a demonstração de que os custos do empreendimento encontram-se compatíveis com os adotados pelo mercado. Constatadas divergências insanáveis, adotar medidas administrativas necessárias para o recolhimento do débito. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	142.956,59

Ação de Controle	OS	UF	Município	Constatação	Recomendação	Potencial do Prejuízo (R\$)
39	201407032	BA	Mirangaba	Superfaturamento de R\$ 31.180,59 em obra de construção de Creche Escolar.	O FNDE deve diligenciar o gestor municipal acerca da adoção das medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores relativos ao pagamento por itens não executados ou executados com especificações diferentes das de projeto e, caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	31.180,59
39	201407025	BA	Botuporã	Efetuada pagamentos por serviços não realizados.	Adotar as medidas administrativas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	299.030,83
39	201407026	MA	Coelho Neto	Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras, da ordem de R\$ 233.365,15.	Adotar as medidas administrativas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	233.365,15
39	201407027	MA	Coelho Neto	Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras da ordem de R\$ 233.365,15.	Adotar as medidas administrativas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	233.365,15
39	201407028	MA	Coelho Neto	Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras da ordem de R\$ 233.365,15.	Adotar as medidas administrativas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	233.365,15
39	201407029	MA	Coelho Neto	Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras da ordem de R\$ 233.365,15.	Adotar as medidas administrativas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	233.365,15

Ação de Controle	OS	UF	Município	Constatação	Recomendação	Valor Potencial do Prejuízo (R\$)
39	201407030	MA	Coelho Neto	Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras da ordem de R\$ 233.365,15.	Adotar as medidas administrativas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	233.365,15
39	201407030	MA	Coelho Neto	Superfaturamento na execução das obras da Creche Proinfância 001 - Bairro Santana. Pagamentos por itens não executados (Barracão, Paredes e Lajes), causando um prejuízo potencial ao Erário da ordem de R\$ 89.353,62.	Adotar as medidas administrativas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	89.353,62
39	201407031	MG	Itacarambi	Superfaturamento por falta de execução e/ou execução a menor em obra de construção de creche do Programa Proinfância.	Recomenda-se ao FNDE que, paralelamente às ações em curso tanto no Ministério Público Estadual quanto na Polícia Federal, adote as medidas administrativas necessárias à retomada imediata das obras, e, caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	110.222,28
40	201502172	PB	Imaculada	Superfaturamento referente à antecipação de pagamentos por itens não executados, previstos na planilha de custo e aprovados em boletins de medição pela Administração municipal, no valor de R\$ 253.187,49.	O FNDE deve realizar visita técnica ao local com o objetivo de identificar as causas dos problemas constatados e exigir providências pertinentes. Em caso de prejuízo constatado, exigir a devolução dos recursos recebidos e não aplicados no objeto do convênio, devidamente atualizados na forma da legislação vigente. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	253.187,49
40	201502165	BA	Curaçá	Superfaturamento de R\$218.501,86 na execução das obras de Creche do Programa Pró-infância.	Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores pagos por serviços não executados e caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	218.501,86
40	201502169	GO	Jaraguá	Pagamentos por serviços não realizados no valor de R\$ 20.784,54.	O FNDE deve adotar as medidas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores ao erário. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	20.784,54

Ação de Controle	OS	UF	Município	Constatação	Recomendação	Potencial do Prejuízo (R\$)
40	201502170	MG	Itambacuri	Superfaturamento e sobrepreço na obra de execução do Proinfância, em decorrência de contratação de quantitativos de itens já medidos e pagos anteriormente.	Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores pagos por serviços não executados. Caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	31.654,17
40	201502170	MG	Itambacuri	Superfaturamento e sobrepreço na obra de execução do Proinfância, em decorrência de medição de quantitativos de itens em duplicidade.	Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores pagos por serviços não executados. Caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.	9.525,00
GM1	201412474	ES	Serra	Pagamento de R\$ 223.455,54 por serviços não realizados na obra do CMEI do bairro Morada de Laranjeiras.	O FNDE/MEC deve exigir da Prefeitura Municipal da Serra a demonstração da execução dos serviços pagos e emitir parecer conclusivo quanto à adequação dos serviços executados, tendo em vista o projeto contratado. No caso de se persistir a inexecução dos serviços, o FNDE/MEC deve instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	223.455,54
GM1	201411276	GO	Aparecida de Goiânia	Superfaturamento no valor de R\$ 12.995,59 devido ao pagamento por serviços não executados.	O FNDE deve exigir da prefeitura a demonstração da execução dos serviços pagos e emitir parecer conclusivo quanto à adequação dos serviços executados. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	12.995,59
GM1	201411374	SP	Mogo das Cruzes	Medição a maior e consequente superfaturamento por quantidade.	O FNDE deve exigir da prefeitura a demonstração da execução dos serviços pagos e emitir parecer conclusivo quanto à adequação dos serviços executados. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	1.467.493,23
GM1	201411514	MG	Betim	Celebração de termo aditivo ao contrato para construção da Unidade Proinfância no Bairro Parque das Indústrias sem justificativa técnica, gerando prejuízo estimado de R\$151.237,92.	O FNDE deve solicitar ao ente federado esclarecimentos quanto aos fatos apontados e emitir parecer conclusivo sobre a execução do convênio. Se for o caso, deverá exigir o ressarcimento dos valores pagos indevidamente e, se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	151.237,92
V01	201504460	AL	Murici	Superfaturamento decorrente de medição de serviços não-executados ou medidos em quantidades superiores às efetivamente executadas, resultando em um prejuízo ao erário no valor de R\$ 195.792,21.	O FNDE deve acompanhar a adoção de providências, pela gestão municipal, no sentido de reaver os valores pagos a maior nas medições dos contratos 277/2014 e 278/2014.	195.792,21

Ação de Controle	OS	UF	Município	Constatação	Recomendação	Valor Potencial do Prejuízo (R\$)
V01	201504753	RN	Maxatanguape	Serviços pagos e não entregues no montante de R\$ 110.286,04 relativos à construção da creche de Dom Marcolino.	O FNDE deve adotar as medidas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores ao erário, e, caso necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	110.286,04
V01	201504752	RN	Ceará-Mirim	Superfaturamento por meio do pagamento por serviços não executados no valor de R\$ 111.055,41 na construção de Creche no Bairro Luiz Lopes Varela e em Muriú.	O FNDE deve realizar vistoria <i>in loco</i> nas respectivas obras e adotar as medidas necessárias para garantir a execução dos serviços pagos e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores ao erário. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	111.055,41
V01	201504746	MS	Dois Irmãos do Buriti	Pagamento antecipado por entrega de material a ser utilizado pela empresa contratada para execução dos serviços, com potencial prejuízo de pelo menos R\$ 326.710,95.	O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação deve adotar as medidas necessárias para garantir a execução dos serviços e conclusão do objeto ou o ressarcimento dos valores ao erário. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.	326.710,95

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

