



Processo nº 37711/06 A (Volumes I a IV; Anexos Processos nº 2380/08 e 3080/09)

Origem: 5ª ICE

Interessado: Secretaria de Estado de Educação do DF

Assunto: Auditoria

Ementa: Auditoria Operacional. Rede Pública de Ensino do DF. Audiência. Razões de justificativa procedentes. Arquivamento.

Parecer do MP: Procuradora-Geral Márcia Farias.

Pauta de: 05/11/2010

RELATÓRIO

Processo autuado em razão da Auditoria Operacional realizada com o objetivo de verificar a qualidade das instalações físicas das escolas da rede de ensino do Distrito Federal.

2. Nos termos da Decisão nº 3058/07 (fl. 287), este Tribunal *decidiu encaminhar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e às Secretarias de Fazenda e Educação do Distrito Federal cópia do relatório de auditoria operacional, [...] para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, esclarecimentos a respeito das irregularidades apontadas e adotem as medidas saneadoras cabíveis.*

3. Posteriormente, nos termos da Decisão nº 5932/07 (fls. 324/325), *ao conhecer dos esclarecimentos prestados pelo titular da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, considerando atendida a determinação constante da Decisão nº 3058/2007, esta Corte de Contas decidiu:*

I – autorizar a audiência a titular da Secretaria de Educação do Distrito Federal para que apresente razões de justificativa pelo descumprimento da Decisão nº 3058/2007, em face da possibilidade de aplicação da multa prevista no artigo 57, inciso IV¹, da Lei Complementar local nº 01/1994;

¹ Art. 57. O Tribunal poderá aplicar multa de até 100 UPDFs ou o equivalente em outro indexador que venha a ser adotado pelo Distrito Federal, para fins fiscais, aos responsáveis por: [...] IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou de decisão do Tribunal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 2

Proc.: 37711/06

Rubrica

II - determinar à Secretaria de Educação do Distrito Federal que adote as providências necessárias à perfeita recuperação, adequação e conservação das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, adotando, entre outras medidas, o que se segue:

- a) realizar levantamento, por equipe técnica, de todos os serviços de manutenção e reforma necessários nas escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, elaborando as respectivas planilhas orçamentárias;
- b) estabelecer cronograma de reformas/adaptação das escolas que atualmente apresentam demanda para esse tipo de serviço, em conformidade com o item anterior;
- c) com vistas à melhoria dos resultados da atividade de manutenção e reforma das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal:
 - c.1) planejar as ações a serem realizadas em cada exercício e garantir os recursos financeiros para execução dessas mesmas ações, cessando a atual prática de cancelamento ou remanejamento das dotações orçamentárias no decorrer do exercício financeiro;
 - c.2) passar a disponibilizar os serviços de manutenção preventiva e/ou corretiva assim que forem solicitados, comprovada a necessidade pelo setor técnico competente, para que a situação não venha a se agravar pela demora na execução;
 - c.3) proceder ao remapeamento dos fluxos dos principais processos de trabalho utilizados e dotar os setores responsáveis pela autorização/fiscalização dos serviços de manutenção e reforma, mormente a Gerência de Engenharia e Arquitetura - GEA, de pessoal na quantidade e com a capacitação requeridas, caso seja verificada a necessidade após o remapeamento de processos proposto;
- d) sem embargo do que já foi proposto no Processo nº 1.232/04², proceder às adaptações necessárias nos vários estabelecimentos de ensino considerados impróprios ao atendimento da respectiva clientela, em especial a educação infantil e o ensino médio, provendo essas escolas com os equipamentos e funcionalidades necessários às respectivas modalidades e níveis de ensino oferecidos;
- e) atentar para as questões de higiene e salubridade quando do planejamento das dependências nas construções, reconstruções e reformas, além de estabelecer padrões de construção que garantam condições de funcionalidade para as salas de aula da rede pública do Distrito Federal;

² Auditoria integrada realizada na Secretaria de Educação do Distrito Federal, em cumprimento à determinação constante do item IV da Decisão nº 1695/2004, objetivando o acompanhamento do atendimento à educação infantil no Distrito Federal. **Relatora: Conselheira MARLI VINHADELI.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 3

Proc.: 37711/06

Rubrica

f) apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, Plano de Implementação dessas e de outras medidas que entender necessárias para resolução dos problemas, constando do respectivo cronograma os prazos a serem considerados em cada etapa, para fins do posterior monitoramento a ser realizado por esta Corte de Contas;

III – considerar improcedente a alegação de ilegitimidade passiva da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal e de seu titular;

[...].

4. Às fls. 326 a 647, Ofícios nº 1545/07-GAB-SE, de 12/11/07, 1694/07-GAB-SE, de 29/11/07, e 1863/07-GAB-SE, de 31/12/07, encaminhados em atendimento à Decisão nº 5932/07.

5. Nesta oportunidade, Informação nº 8/10-AUDIP/5ª ICE (fls. 648 a 661³), ao reportar-se ao resultado da auditoria operacional conduzida nos Processos nº 2380/08⁴ (Decisão nº 4730/08⁵) e 3080/09⁶ (Decisão nº

³ Diante do exposto, sugere-se ao e. Plenário: a) tomar conhecimento do Ofício nº 1694/07-GAB/SE, de 29.11.07, fls. 330/331, e anexos, fls. 332/337, Ofício nº 1.863/07-GAB/SE, de 31.12.07, fl. 338, e Ofício nº 951/08-GAB/SE, fls. 341/351, e anexos, fls. 353/647), em atendimento à Decisão nº 5.932/2007; b) considerar procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo então titular da Secretaria de Educação do Distrito Federal em função do descumprimento da Decisão nº 3058/2007; c) autorizar o acompanhamento, nos autos do Processo nº 3239/2010, que trata da Auditoria Operacional realizada em 2010 para avaliação da qualidade das instalações físicas das escolas da rede pública do ensino do Distrito Federal, das providências que estão sendo adotadas pela Secretaria de Estado de Educação com vista à perfeita recuperação, adequação e conservação das instalações físicas das escolas públicas, especialmente: c.1) levantamento de todos os serviços de manutenção e reforma necessários nas escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal e elaboração das respectivas planilhas orçamentárias; c.2) estabelecimento de cronograma de reforma/adaptação das escolas que apresentam demanda para esse tipo de serviço, em conformidade com o item anterior; c.3) planejamento dos serviços de manutenção e reforma que serão realizados em cada exercício, com os respectivos recursos necessários; c.4) disponibilização tempestiva dos serviços de manutenção preventiva e/ou corretiva solicitados pelas escolas, após comprovação de sua necessidade pelo setor técnico competente; c.5) revisão dos fluxos dos principais processos de trabalho utilizados para autorização/fiscalização dos serviços de manutenção e reforma; c.6) adaptações nos estabelecimentos de ensino para prover as escolas com os equipamentos e funcionalidades necessários às respectivas modalidades e níveis de ensino oferecidos; d) dar conhecimento à Secretaria de Estado de Educação do teor da Decisão a ser adotada; e) autorizar o arquivamento destes autos, dos apensos nºs 2380/2008 e 3080/2009, e respectivos anexos.

⁴ Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Educação para avaliar as condições das instalações físicas das unidades de ensino da rede pública, além de alguns aspectos do serviço de manutenção e reforma dessas escolas, atendendo orientação do Conselheiro JORGE CAETANO, relativas à elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo – exercício de 2007. **Relator: Conselheiro JORGE CAETANO.**



4486/09⁷), e considerar procedentes as justificativas apresentadas pela jurisdicionada, sugere o arquivamento deste feito, sem prejuízo do acompanhamento, nos autos do Processo nº 3239/2010, que trata da Auditoria Operacional realizada em 2010 para avaliação da qualidade das instalações físicas das escolas da rede pública do ensino do Distrito Federal, das providências que estão sendo adotadas pela Secretaria de Estado de Educação com vista à perfeita recuperação, adequação e conservação das instalações físicas das escolas públicas, nestes termos:

- Decisão nº 5932/2007, I -

Quanto a esse item, o então Secretário de Educação, pelo Ofício nº 1694/07-GAB-SE, fls. 330/331, declara ter preocupação “com a recepção e atendimento das diligências oriundas dos órgãos de controle” e informa que foi criada uma assessoria especial, cuja tarefa prioritária é acompanhar essas matérias. Pondera, entretanto, que o grande volume de determinação tem concorrido para o congestionamento do fluxo das atividades internas, fato que, às vezes, provoca o atendimento intempestivo de algumas diligências. Reafirma que não há naquela Secretaria inércia nem negligência em relação às determinações plenárias da Corte e que algumas dificuldades impedem o saneamento célere de irregularidades e disfunções tão abrangentes e expressivas quanto as apontadas no presente processo.

Os esclarecimentos e a argumentação apresentada pelo então titular da SEDF são suficientes para justificar a intempestividade de sua manifestação a respeito das irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

Decisão nº 5932/2007, II.a -

Em resposta, o então Secretário informa que anualmente é realizado o levantamento das necessidades de obras e serviços de construção, reforma e manutenção das instituições educacionais da rede pública de

⁵ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos resultados de auditoria; II - **autorizar: a) a apensação dos autos ao Processo nº 37.711/2006; b) o retorno dos autos à 5ª ICE, para continuidade do acompanhamento.**

⁶ Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Educação com o objetivo de avaliar a qualidade das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, de modo a acompanhar a evolução dessa situação, por meio de uma série histórica, iniciada em 2007. **Relatora: Conselheira ANILCÉIA LUZIA MACHADO.**

⁷ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento dos resultados da auditoria; II - **autorizar que os autos sejam apensados ao Processo nº 37.711/06**, que está sendo conduzido pela Divisão de Acompanhamento e Auditoria da 5ª ICE.



ensino do Distrito Federal. Destaca, entretanto, que as limitações de ordem operacional, orçamentária e financeira, verificadas à época da execução da auditoria, ainda persistem e que a superação dessas deficiências está muito além das possibilidades de gestão daquela Secretaria.

Alega, ainda, a insuficiência quantitativa do seu quadro técnico para realizar o levantamento solicitado e ressalta que, não obstante, *“aproveitaram-se as reuniões setoriais promovidas pela Subsecretaria de Inspeção e Planejamento de Ensino desta Secretaria, no âmbito das Diretorias Regionais de Ensino, durante o exercício de 2007, para o levantamento de todas as demandas por serviços de manutenção e reformas das instituições educacionais, as quais, após apresentação e exaustiva discussão, originaram o Plano de Obras/Manutenção/2008.”* Informa, contudo, que *“nem todas as necessidades das escolas serão atendidas, pois esta Secretaria, assim como os demais órgãos do Governo do Distrito Federal, sofreu cortes expressivos em seu orçamento, que restringiram a execução das ações planejadas aos estritos limites das disponibilidades orçamentárias definidas pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).”*.

A seguir, apresenta informações sobre as obras e serviços realizados de 2007 a abril de 2008, as previstas para serem realizadas até o final de 2008 e dados da Lei Orçamentária Anual 2008, entre outros.

As justificativas e os documentos apresentados com o intuito de atender a determinação da Corte, embora consista em vários documentos (docs. 1 a 11, fls. 353 a 647), não atendem ao solicitado, pois a jurisdicionada limitou-se a encaminhar vários dados relacionados ao tema em questão, como por exemplo, “Serviços de Manutenção – Prioridades 2008” (doc. 3, fls. 426/473), Lei Orçamentária 2008 (doc. 5, fls. 484/488), sem apresentar, conforme foi solicitado, levantamento de todos os serviços e reformas necessários nas escolas públicas.

O que se pretendia com a determinação era que a jurisdicionada diagnosticasse, e indicasse a esse Tribunal, a real necessidade das obras e serviços de manutenção das escolas públicas, uma vez que ficou evidenciada na auditoria a precariedade das atividades de planejamento e execução de obras. Conforme a equipe de auditoria destacou naquela oportunidade, a reformulação da atividade de planejamento permitirá que a rede pública de ensino do Distrito Federal seja dotada de escolas com instalações físicas bem conservadas, com reflexos positivos no processo de ensino/aprendizagem, resultando na melhoria da qualidade da educação pública ofertada.

Considerando, entretanto, que esta Divisão realiza, anualmente, auditoria operacional com o objetivo de avaliar as condições das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do



Distrito Federal, seguindo mesma metodologia e critérios, de forma a possibilitar o acompanhamento da evolução da situação dessas instalações por meio de uma série histórica, e considerando, ainda, que as falhas verificadas nesses anos são semelhantes, pode a melhoria da atividade de planejamento ser acompanhada nos autos do Processo nº 3239/2010, que trata da auditoria realizada em 2010.

Decisão nº 5932/2007, II.b -

Quanto a esse item, o então Secretário de Educação informa que “os dados relativos ao atendimento dessa determinação estão detalhados nos quadros mencionados anteriormente (docs. 06, 07, 08, 09 e 10). Conforme se pode inferir das informações apresentadas em referência à alínea “a”, a Diretoria de Obras executa as obras e serviços de manutenção, em conformidade com o estabelecido no Plano Anual de Obras e Manutenção, de acordo com a disponibilidade financeira”.

Os mencionados documentos trazem dados sobre “Obras 2008 Entregues em Jan/Fev/Mar/Abr” (doc. 06, fls. 489/491), “Obras em Execução 2008 – Prazo além Jan e Fev” (doc. 07, fls. 492/493), “Obras 2008 Em Licitação” (doc. 08, fls. 494/495), “Obras Licitadas Aguardando Empenho” (doc. 09, fls. 496/497), “Obras em Fase de Elaboração de Projeto” (doc. 10, fls. 498/499).

A jurisdicionada, quanto a esse item, não atendeu de forma satisfatória, limitando-se a apresentar dados que, embora sejam ligados ao assunto, não atingem o fim esperado, qual seja que a Secretaria de Educação passasse a planejar e executar plano de recuperação das instalações físicas das escolas, evitando práticas que servem para mascarar a real situação das instalações físicas: pintura de paredes, por exemplo, apenas com a intenção de dar aparência mais agradável e esconder problemas estruturais.

Enfim, esperava-se, com a elaboração e cumprimento do cronograma de reformas/adaptação das escolas, minimizar o problema da manutenção insuficiente dos prédios e o grande número de escolas que não dispõem de todas as dependências necessárias ao desenvolvimento das atividades previstas na grade curricular, de modo a melhorar as condições de trabalho do corpo docente e propiciar o aumento da qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Importa lembrar que nos trabalhos da auditoria de 2007 constatou-se que 30,96% das escolas estavam em condições ruins, 47,91% apresentavam necessidade moderada de reparos, 4,28% estavam em péssimas condições e 65,07% das escolas informaram não existir adequação entre as instalações existentes no estabelecimento de ensino e as atividades que devem ser desenvolvidas em atendimento à grade curricular e nível de ensino ofertado.

Entende-se que o Tribunal deve acompanhar as atividades de



planejamento da Secretaria de Estado de Educação nos autos do Processo nº 3239/2010, em que se examinará o resultado da auditoria operacional realizada em 2010.

Decisão nº 5932/2007, II.c.1 -

Para atender a essa determinação, a Secretaria de Estado de Educação informa que os recursos financeiros para execução das ações têm limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual e que, muitas vezes, são necessárias reestruturações orçamentárias para atender demandas urgentes.

Embora o então Secretário de Estado de Educação tenha tentado justificar, a prática de cancelamento e remanejamento de dotações orçamentárias previstas para manutenção e reforma das escolas públicas contribui para a piora na qualidade das instalações físicas das escolas públicas, pois os serviços não executados geram, com o passar do tempo, demandas por reformas maiores.

A equipe de auditoria constatou também que, à época, parte das escolas que apresentavam demanda por serviços deixava de integrar a proposta orçamentária em razão do teto preestabelecido e outras, apesar de integrarem a lista de prioridades, deixavam de ser atendidas em razão da alteração de prioridades, motivada pela necessidade de atender situações emergenciais, que não foram previstas com antecedência, e como não eram disponibilizados recursos suficientes para todos os serviços demandados no exercício, muitas ações eram reprogramadas para os exercícios seguintes.

Desse modo, **faz-se necessário o acompanhamento das medidas porventura adotadas pela jurisdicionada até que seja implantada, de forma efetiva, a prática de planejamento anual com inclusão de todas as ações necessárias à atividade de manutenção e reforma das escolas públicas, bem assim que sejam garantidos os recursos financeiros para execução dessas ações, evitando a prática de cancelamento e remanejamento das dotações orçamentárias.**

Decisão nº 5932/2007, II.c.2 -

A jurisdicionada esclarece, quanto a esse item, que “o setor responsável pela execução dos serviços de manutenção prioriza os serviços solicitados em caráter emergencial” e reconhece que algumas solicitações não são atendidas por ausência de recursos alocados ao contrato de manutenção; outros pedidos são atendidos com atraso em face do grande número de solicitações e em virtude das limitações orçamentárias e financeiras.

Sustenta, o então Secretário, que a solução desse problema se dará com a ampliação do processo de descentralização dos recursos financeiros às escolas com o Programa de Descentralização



Administrativa e Financeira – PDAF, instituído pelo Decreto nº 28.513/2007, o qual, segundo entende, “*possibilitará às escolas a contratação dos serviços mais simples necessários à conservação das suas instalações, ficando as demandas mais complexas a cargo do contrato de manutenção*”.

Conforme já foi mencionado nos itens anteriores, a **Secretaria de Estado de Educação deve aprimorar as atividades de planejamento e execução de serviços de manutenção das escolas, de modo a evitar que a falta de tempestividade e a insuficiência dos serviços de conservação das instalações físicas das escolas acarrete o agravamento da situação, tendo em vista que os pequenos reparos, se não executados, evoluem e passam a exigir reforma geral ou reconstrução da unidade escolar. Portanto, é salutar que, nas auditorias seguintes, seja acompanhada a tempestividade de atendimento das solicitações feitas pelas unidades escolares.**

Decisão nº 5932/2007, II.c.3 -

Sobre esse item, a jurisdicionada informa que “*já identificou os pontos críticos dos processos de trabalho que envolvem a disponibilização dos serviços de manutenção e reformas das unidades escolares, estando aqueles problemas diretamente vinculados à insuficiência de quadro técnico qualificado no órgão próprio*”.

A equipe de auditoria assim se manifestou no relatório de 2007:

[...]

99. De início, ressalta-se o longo período que a solicitação de obras tramita entre os diversos setores da SEDF, em muitas idas e vindas, até receber autorização para execução. Às vezes o tempo de tramitação chega a ultrapassar 12 meses, mesmo em se tratando de obra emergencial.

100. Nos processos analisados foram detectadas falhas elementares, como envio do processo para o competente parecer jurídico, desacompanhado das necessárias minutas de edital e de contrato; envio ao setor competente para emissão da Nota de Empenho, sem que a despesa tenha sido autorizada pelo ordenador; envio à Comissão Permanente de Licitação, sem o Projeto Básico; ou envio a órgão/setor impróprio para a prática do ato requerido, demandando mais tempo para finalização do processo.” (grifou-se)

Como se vê, a **insuficiência de pessoal não é a única causa para o longo tempo decorrido entre a solicitação de reforma pela escola e a realização da obra, pois a tramitação dos processos por vários setores foi apontada como um dos pontos mais críticos dos fluxos de trabalho. Ressalte-se, ainda, que a jurisdicionada não fez juntar aos autos fluxograma ou outros documentos que indiquem o**



remapeamento realizado nem indicou as providências adotadas com o fim de reduzir a falha. Desse modo, o mapeamento dos fluxos dos principais processos de trabalho ligados à manutenção e reforma das escolas deve continuar sendo acompanhado no Processo nº 3239/2010, que trata da auditoria operacional de 2010.

Decisão nº 5932/2007, II.d -

No que se refere a essa determinação, a Secretaria de Educação informa que *“todos os projetos de arquitetura executados cumprem, rigorosamente, as determinações constantes da legislação específica que aprova as normas relativas a obras de construção e de modificação em estabelecimentos de ensino destinados à educação infantil e ao ensino fundamental e médio da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, consoante o disposto no Decreto nº 20.769, de 03 de novembro de 1999”* e acrescenta que no início de cada ano letivo *“são atendidas todas as solicitações de adaptação encaminhadas”*. Esclarece, ainda, que *“o Plano Decenal 2004-2013 estabelece várias metas para a educação infantil e o ensino fundamental e médio, as quais deverão equacionar de forma definitiva a situação constatada por esse e. Tribunal”*.

A equipe de auditoria ressaltou naquela ocasião (2007) que, em resposta ao questionário de avaliação das escolas, 65,1% dos diretores (354) informaram que não existe adequação entre as instalações existentes no estabelecimento de ensino e as atividades que devem ser desenvolvidas em atendimento à grade curricular e nível de ensino ofertado. Em 2008 e 2009, a mesma análise indicou percentuais de incompatibilidade na ordem de 67,6% e 74,0%, respectivamente.

Tendo em vista os altos índices de incompatibilidade verificados em 2007, 2008 e 2009, e considerando que a jurisdicionada, em atendimento à diligência, não indicou as adaptações realizadas no sentido de dotar as escolas dos equipamentos e funcionalidades necessários, entende-se necessário acompanhar, no Processo nº 3239/2010, que trata da Auditoria operacional de 2010, a compatibilidade das instituições escolares com as atividades que devem ser realizadas de acordo com a grade curricular e nível de ensino ofertado.

Decisão nº 5932/2007, II.e -

Sobre esse item, a Secretaria de Estado de Educação informa que *“As construções escolares da rede pública do Distrito Federal, primam pela especificação de materiais que previnam e reduzam os custos dos serviços de manutenção e conservação das mesmas, o que quer dizer que pisos, paredes, esquadrias e coberturas são executados conforme as normas técnicas vigentes para construção no Código de Obras do Distrito Federal, com revestimentos de alta durabilidade e laváveis...”*.



Quanto à higiene e salubridade, a equipe de auditoria detectou, nas vistorias realizadas em 2007, algumas janelas sem abertura suficiente para ventilação, iluminação insuficiente, salas com vidros quebrados, pisos irregulares, tetos danificados e infiltrações nas paredes das salas. Além disso, verificou, em relação aos questionários respondidos pelos diretores, que *“cerca de metade das respostas (entre 50 e 55%) apontam problemas com a ventilação, iluminação e nível de ruído nas salas (barulho externo), além de queixas com o estado de conservação das carteiras e das lousas. A insatisfação decorre da deficiência nas atividades de conservação e manutenção, além da concepção inadequada das instalações físicas das escolas, que negligencia aspectos de funcionalidade e salubridade do ambiente escolar”*.

A justificativa da Secretaria de que pisos, paredes, esquadrias e demais itens de construção estão em conformidade com as normas técnicas supre, em princípio, o solicitado pelo Tribunal, uma vez que, com essa medida, não mais ocorrerão problemas decorrentes de inadequada concepção das instalações físicas, restando apenas resolver aqueles decorrentes da falta de manutenção, os quais se incluem nas demais determinações, já comentadas anteriormente.

Decisão nº 5932/2007, II.f -

Em atenção a esse item, a Secretaria de Educação apresenta o quadro de fls. 349/350, reproduzido à fl. 659.

Essas informações não atendem ao determinado pelo Tribunal, uma vez que não permitiram o monitoramento da execução das medidas que estão sendo implementadas para melhorar a qualidade das instalações físicas das escolas públicas. Ressalte-se que o monitoramento foi suprido com a realização da auditoria, objeto do Processo nº 3239/2010.

6. A unidade técnica conclui que, *embora a Secretaria de Estado de Educação tenha atendido à decisão plenária, com referência a todos os itens determinados, as respostas não foram plenamente satisfatórias. No entanto, em face da mudança de gestão na Secretaria de Estado de Educação, da repetição dos problemas em 2008 e 2009, e da continuidade de monitoramento, por esta Divisão de Auditoria, quanto às condições físicas das escolas, entende-se que os presentes autos podem ser arquivados e as recomendações ou determinações à jurisdicionada que não foram plenamente atendidas serão acompanhadas nos autos do Processo nº 3239/2010, que trata da Auditoria Operacional de 2010.*

7. Em cota de fls. 662/663, o titular da Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos/5ª ICE, ao aquiescer às conclusões



técnicas, acrescenta que *o presente processo foi o primeiro de uma série de quatro até o presente, que implantou a sistemática de avaliação continuada de uma matéria relevante para a sociedade, com a finalidade de subsidiar a elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Distrito Federal. No início de 2007 foram avaliadas as instalações físicas das escolas da rede pública. Também foram verificados aspectos dos serviços de manutenção predial ofertados pela Secretaria de Estado de Educação do DF.*

8. Esclarece o Diretor que, *nos anos seguintes, foram realizadas novas avaliações, utilizando a mesma metodologia, a fim de estabelecer uma série histórica da situação das escolas e dos correspondentes serviços de manutenção. A mais recente, realizada mediante o Processo Nº 3239/2010, traz os resultados agrupados dos parâmetros acompanhados nesse período, referentes aos quatro exercícios.*

9. Nesse sentido, o Diretor da AUDIP ressalta que *todos os achados significativos nos quatro exercícios deverão ser acompanhados no Processo Nº 3239/2010, razão pela qual [se posiciona] pelo arquivamento destes autos e dos demais processos a eles apensados.*

10. No mesmo raciocínio é o Parecer nº 1411/10-MF (fls. 665/666), por meio do qual a Procuradora-Geral Márcia Farias, ainda que tenha verificado que a *jurisdicionada não apresentou documentos capazes de evidenciar uma maior disposição para enfrentar os problemas ressaltados de maneira mais assertiva, acredita que **o objetivo do presente processo não é ver resolvidas de imediato todas as mazelas da SE relativas à estrutura física das escolas públicas distritais. Antes senão, a demonstração de que o assunto é prioridade na jurisdicionada e que, portanto, merece especial atenção em termos de planejamento e execução de suas ações, no horizonte temporal condizente com a realidade do DF.***

11. *Por outro lado, como o procedimento fiscalizatório é realizado anualmente, a representante do MP entende que o acompanhamento dos problemas narrados possa ser efetivado da forma sugerida pela instrução.*

12. É o relatório.

VOTO



13. A despeito de os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, em face da Decisão nº 5932/07, de 08/11/2007 (fls. 324/325), não se mostrarem, de todo, procedentes, há que se levar em consideração o caráter continuado do acompanhamento do tema, a cargo deste Tribunal de Contas, em diversos Processos, a exemplo dos de nº 2380/08⁸, 3080/09⁹ e 3239/10¹⁰.

14. Além disso, em se tratando de contínua verificação da qualidade das instalações físicas das escolas da rede de ensino do Distrito Federal, deve ser ressaltada a opinião do Ministério Público, nas palavras da Procuradora-Geral Márcia Farias, quando enfatiza que *o objetivo do presente processo não é ver resolvidas de imediato todas as mazelas da SE relativas à estrutura física das escolas públicas distritais. Antes senão, a demonstração de que o assunto é prioridade na jurisdicionada e que, portanto, merece especial atenção em termos de planejamento e execução de suas ações, no horizonte temporal condizente com a realidade do DF.*

15. Demais, a respeito do assunto, destaco trechos do Relatório Analítico e Respectivo Parecer Prévio Sobre as Contas do Governador, exercício de 2008¹¹, oportunidade na qual foi constatado o regular acompanhamento da questão por esta Corte de Contas:

Educação

A dotação autorizada para a área de educação, excluindo os recursos do FCDF, foi de R\$ 569,7 milhões. Desses, foram realizados R\$ 504,1 milhões, em oito Programas de Trabalho. Os quatro programas que mais receberam recursos responderam por 98,5% do total executado na área de educação.

⁸ Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Educação para avaliar as condições das instalações físicas das unidades de ensino da rede pública, além de alguns aspectos do serviço de manutenção e reforma dessas escolas, atendendo orientação do Conselheiro JORGE CAETANO, relativas à elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo – exercício de 2007. **Relator: Conselheiro JORGE CAETANO.**

⁹ Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Educação com o objetivo de avaliar a qualidade das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, de modo a acompanhar a evolução dessa situação, por meio de uma série histórica, iniciada em 2007. **Relatora: Conselheira ANILCÉIA LUZIA MACHADO.**

¹⁰ Auditoria Operacional na Secretaria de Educação para avaliar as condições físicas das escolas - Reavaliação - 1º Semestre/2010. **Sem Relator designado.**

¹¹ Relatora: Conselheira Anilcéia Machado.



No programa Educando Sempre, foram gastos R\$ 265,3 milhões, a maior parte direcionada a manutenção de 44 instituições públicas da Educação Infantil, 64 do Ensino Médio, 497 do Ensino Fundamental e uma da Educação Profissional.

A despesa realizada no programa Erradicação do Analfabetismo, considerado projeto estratégico traçado no atual PPA, totalizou R\$ 2,8 milhões, correspondendo a 90,3% do inicialmente previsto.

As despesas realizadas no programa Apoio ao Educando alcançaram o valor de R\$ 157,5 milhões, distribuídos nas seguintes finalidades: Fornecimento de Alimentação Escolar (32,4%), Renda Minha (32,2%), Transporte de Alunos (29%), Dentista na Escola (6,1%) e outras (0,2%).

Foram aplicados R\$ 51 milhões no fornecimento de alimentação escolar. De acordo com o Relatório Físico-financeiro, houve fornecimento, para o Ensino Fundamental, de 88,3 milhões de refeições para uma média de 350 mil alunos/mês.

O programa Renda Minha assistiu, em média, 84,5 mil alunos/mês, com o pagamento de bolsas de até R\$ 180,00. A quantidade de beneficiados foi menor do que em 2007 (93 mil alunos/mês).

Aumentaram os alunos do Ensino Fundamental atendidos com o transporte escolar mensal, de 28,8 mil para 37,8 mil, e o fornecimento médio mensal de passes estudantis, de 15,3 mil para 17,9 mil.

No programa Escola de Todos Nós, foram aplicados R\$ 32,6 milhões na construção, reforma e ampliação de instituições de ensino da rede pública de ensino do DF.

De acordo com dados da Secretaria de Educação, o número de salas de aulas na rede pública de ensino vinha decaindo no triênio 2005/2007 e voltou a crescer em 2008. O número de matrículas, por sua vez, apresentou decréscimo no período 2005/2008. Assim, a média de alunos por turma passou de 37,4, em 2005, para 32,2, em 2008.

Limites Mínimos de Aplicação em Educação

De acordo com a legislação em vigor, O Distrito Federal deverá aplicar, anualmente, nunca menos de 25% do total da arrecadação de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, sendo que parte desse valor, obrigatoriamente, deverá ser aplicada em educação básica, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

No exercício em análise, foram aplicados 37% do valor arrecadado de impostos, transferências de impostos e do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF para a área educacional, acima do limite mínimo exigido de 25%.



Em valores reais, o montante destinado a gastos em MDE alcançou R\$ 3,4 bilhões, sendo R\$ 1,6 bilhão proveniente do FCDF.

De acordo com entendimento proferido na Decisão nº 8.187/08 e válido para as contas do exercício de 2009, os recursos do FCDF deixarão de compor a apuração de gastos em MDE.

Em relação ao limite mínimo a ser aplicado em educação básica, a legislação dita que 60% dos recursos do Fundeb deverão ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício. O valor alcançado foi de 111,9%.

Ainda, o montante aplicado em educação básica por meio do Fundeb, R\$ 1,1 bilhão, superou em R\$ 243,5 milhões o valor mínimo fixado pela legislação.

Auditoria nas Escolas da Rede Pública de Ensino do DF

Por meio de auditoria operacional, reavaliaram-se as condições das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, com base nos parâmetros e na metodologia utilizados em auditorias concluídas nos dois anos anteriores, visando fazer o acompanhamento da evolução da situação dessas instalações.

As condições das instalações físicas das escolas públicas continuam insatisfatórias, pois mais de 70% das unidades de ensino carecem de reparos moderados ou grandes, em função da insuficiência dos serviços de manutenção.

Cotejando estes resultados com os das auditorias anteriores, conclui-se que a situação encontrada no início de 2007 apresentou leve melhora no início de 2009.

As deficiências observadas decorrem da manutenção insuficiente dos prédios e do grande número de escolas que não dispõem de todas as dependências necessárias ao desenvolvimento das atividades previstas na grade curricular.

A avaliação feita pelos diretores quanto às condições das instalações físicas foi preponderantemente regular e não mostra alteração significativa em relação aos anos anteriores. A nota média de toda a rede, numa escala de zero a dez, foi de 5,9 pontos. Em 2008, a nota média foi 5,3 e, em 2007, 6,2.

Verificou-se, ainda, que em 74% das escolas não há adequação entre as instalações existentes e as atividades que devem ser desenvolvidas em atendimento à grade curricular e ao nível de ensino ofertado. Em 2007 e 2008, foram verificados percentuais similares (respectivamente, 65,1% e 68,1%), denotando que as inadequações persistem, pela ótica dos diretores.

Observou-se que, das 252 escolas que responderam questionário: 131 têm biblioteca, das quais 44 estão em situação ruim; 102 contam com quadra esportiva, sendo que 39 estão ruins. E menos de 20% das escolas que oferecem educação integral possuem refeitório, sendo que somente 16% delas têm refeitório em boas condições.



Em 2008, apenas 1,1% das despesas realizadas pela SEDF e pelo Fundeb foram destinadas a reformas e construções de unidades de ensino.

Constata-se, dessa forma, que permanece crítica a conservação das instalações físicas das escolas públicas no DF.

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF tem como objetivo dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro das escolas, por meio do recebimento de recursos financeiros do GDF e diretamente arrecadados.

De acordo com as respostas ao questionário enviado aos diretores, 58% dos diretores consideraram que a gestão compartilhada teve impacto positivo, 30% consideraram a mudança indiferente e 10% julgaram a mudança negativa. Outros 2% não responderam. (sublinhei)

16. Em assim sendo, dado o quadro ora delineado, deve o acompanhamento da matéria em epígrafe ser remetido para o Processo nº 3239/10, ainda sem Relator designado.

17. Nesse diapasão, este feito poder ser arquivado.

18. Ante o exposto, voto por que o Tribunal:

I – tome conhecimento dos documentos juntados ao feito, em atendimento à Decisão nº 5932/07;

II - considere procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo então titular da Secretaria de Educação do Distrito Federal em função do descumprimento da Decisão nº 3058/07;

III – autorize:

1) o acompanhamento, nos autos do Processo nº 3239/10, que trata da Auditoria Operacional realizada em 2010 para avaliação da qualidade das instalações físicas das escolas da rede pública do ensino do Distrito Federal, das providências que estão sendo adotadas pela Secretaria de Estado de Educação com vista à perfeita recuperação, adequação e conservação das instalações físicas das escolas públicas, especialmente:

a) levantamento de todos os serviços de manutenção e reforma necessários nas escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal e elaboração das respectivas planilhas orçamentárias;



- b) estabelecimento de cronograma de reforma/adaptação das escolas que apresentam demanda para esse tipo de serviço, em conformidade com o item anterior;
 - d) planejamento dos serviços de manutenção e reforma que serão realizados em cada exercício, com os respectivos recursos necessários;
 - e) disponibilização tempestiva dos serviços de manutenção preventiva e/ou corretiva solicitados pelas escolas, após comprovação de sua necessidade pelo setor técnico competente;
 - f) revisão dos fluxos dos principais processos de trabalho utilizados para autorização/fiscalização dos serviços de manutenção e reforma;
 - g) adaptações nos estabelecimentos de ensino para prover as escolas com os equipamentos e funcionalidades necessários às respectivas modalidades e níveis de ensino oferecidos;
- 2) o envio de cópia da Informação nº 8/10-AUDIP/5ª ICE, da cota de fls. 662/663, Parecer nº 1411/10-MF e deste Relatório/Voto à Secretaria de Estado de Educação do DF, em subsídio à decisão vier a ser prolatada;
- 3) o retorno dos autos, dos apensos nº 2380/08 e 3080/09, e respectivos anexos, à 5ª ICE para arquivamento.

Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2010.

Marli Vinhadeli
Conselheira