



RELATÓRIO PRÉVIO

Auditoria de regularidade com o objetivo de verificar a execução dos serviços vinculados ao Programa “Ciência em Foco”, prestados no âmbito do Contrato n.º 125/2007, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e a empresa Sangari do Brasil Ltda. (Fiscalização n.º 1.2003.12).

DIGITALIZADO



RESUMO

A presente Auditoria de Regularidade teve como objeto o exame da prestação de serviços vinculados ao Programa “Ciência em Foco”, executado no âmbito do Contrato n.º 125/2007, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e a empresa Sangari do Brasil Ltda., em atendimento “III.a” da Decisão n.º 804/2010. Os objetivos específicos foram definidos na forma de Questões de Auditoria, conforme consta da Matriz de Planejamento. Exames dos documentos originais, visitas *in loco*, observação, entrevistas, e correlação das informações obtidas permitiram constatar irregularidades nos procedimentos de controle adotados para assegurar a efetividade da entrega dos materiais e da prestação dos serviços, sendo que as Notas Fiscais também não discriminam claramente os serviços prestados. Constatou-se, ainda, falhas na implementação e na divulgação da política de utilização dos bens remanescentes do contrato firmado com a Sangari. Foi também verificado que a Secretaria de Educação, apesar de ter ciência das falhas na execução do contrato, não adotou medidas corretivas para saná-las, além dos relatórios de acompanhamento do contrato não terem sido produzidos totalmente a contento. Com referência à avaliação do Programa, observou-se inexistência de objetivos, indicadores e metas claramente definidos, o que prejudica a mensuração específica dos resultados de aprendizagem dos alunos, além de ser constatada a falta de efetividade do Programa com fulcro nos instrumentos de avaliação utilizados pela Secretaria de Educação.



Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	119
1.1 APRESENTAÇÃO.....	119
TRATAM OS AUTOS DA AUDITORIA DE REGULARIDADE N.º 1.2003.12, REALIZADA NA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL (SE), EM ATENDIMENTO AO ITEM “III.A” DA DECISÃO N.º 804/2010 (FLS. 02):.....	119
1.2 IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO.....	120
1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	120
1.4 OBJETIVOS.....	123
1.5 METODOLOGIA.....	124
1.6 CRITÉRIOS DE AUDITORIA.....	126
1.7 AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO.....	127
2. RESULTADOS DA AUDITORIA.....	127
2.1 QUESTÃO 1: OS SERVIÇOS PRESTADOS NO ÂMBITO DO CONTRATO N.º 125/2007 FORAM EXECUTADOS NA FORMA PACTUADA E ADEQUADAMENTE FISCALIZADOS?.....	127
2.2 QUESTÃO 2: OS BENS REMANESCENTES DO CONTRATO N.º 125/2007 ESTÃO SENDO CONTROLADOS E UTILIZADOS?.....	134
2.3 QUESTÃO 3: AS DETERMINAÇÕES PLENÁRIAS VISANDO MAIOR CONTROLE NA EXECUÇÃO DO CONTRATO N.º 125/2007 FORAM OBSERVADAS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO?.....	137
2.4 QUESTÃO 4: O RESULTADO DO PROGRAMA FOI MONITORADO E CONTRIBUIU PARA A MELHORIA DO ENSINO DE CIÊNCIAS NA VISÃO DA SECRETARIA?	144

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Tratam os autos da Auditoria de Regularidade N.º 1.2003.12, realizada na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SE), em atendimento ao item “III.a” da Decisão n.º 804/2010 (fls. 02):

“autorizar o retorno dos autos à 2ª ICE para: a) realização, mantida a urgência já requerida, de auditoria no Programa ‘Ciência em Foco’”

2. O acompanhamento da execução dos serviços prestados no âmbito do Programa “Ciência em Foco” levou em consideração o Voto do Exmo. Conselheiro-Relator Jorge Caetano (fls. 1044):

*“Por fim, **dadas a complexidade e a abrangência do 'Programa Ciência em Foco'**, bem como a necessidade de análise de eventuais assuntos que poderão surgir das respostas encaminhadas pela SEDF em função da NI [Nota de Inspeção] n° 01/10, a Corte poderia autorizar a 2ª ICE a realizar, em época oportuna, **auditoria para***



acompanhamento da execução do referido programa, cujo escopo será definido a posteriori pela unidade técnica.” (grifou-se)

3. As informações solicitadas por meio da Nota de Inspeção n.º 01/2010, mencionadas na Decisão retro (Processo n.º 39.689/2007) estão relacionadas a questionamentos vinculados às planilhas de custos e aos valores pagos por conta do Contrato n.º 125/2007. A matéria está sendo objeto de exame no Processo n.º 39.689/07, conforme consta do item “II.a” da Decisão n.º 804/2010, reiterado por meio dos itens “II” da Decisão n.º 6.607/10 e “III” da Decisão n.º 5.227/11.

4. Assim, esta Auditoria considerou como escopo, dentre outros aspectos registrados na Matriz de Planejamento, o exame da execução dos serviços prestados e o cumprimento de determinações Plenárias relativas ao Contrato, a exemplo do item “III” da Decisão nº 4571/2009. As questões inerentes aos custos do contrato serão tratadas no processo acima mencionado.

1.2 Identificação do Objeto

5. O objeto da fiscalização abrange a prestação de serviços vinculados ao Programa “Ciência em Foco”, executado no âmbito do Contrato n.º 125/2007, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e a empresa SANGARI DO BRASIL LTDA..

6. Dados obtidos de pesquisa textual no Diário Oficial do DF relativos ao Contrato n.º 125/2007, constam do Quadro a seguir:

Quadro 01: Informações sobre o Contrato n.º 125/2007

Contrato/Termo Aditivo	Empresa	Assinatura	Objeto
Contrato 125/2007	Sangari do Brasil Ltda.	14.11.07	Programa “Ciência em Foco”
1º Termo Aditivo	Sangari do Brasil Ltda.	13.02.08	Altera o valor do Contrato.

Fonte: Anexo I, fls. 42/51.

7. A seguir, informações sobre os principais gestores diretamente vinculados ao objeto em exame e os respectivos períodos de responsabilidade:

Quadro 02: Principais Gestores da Secretaria de Educação

Identificação do gestor	Cargo/Função	Período
José Luiz da Silva Valente	Secretário de Estado	08.08.07 a 27.11.09
Eunice de Oliveira Ferreira dos Santos	Secretário de Estado	05.03.10 a 26.04.10
Marcelo Aguiar de Souza	Secretário de Estado	27.04.10 a 28.09.10
Sinval Lucas de Souza Filho	Secretário de Estado	29.09.10 a 31.12.10
Regina Vinhaes Gracindo	Secretária de Estado	01.01.11 a 01.09.11
Denilson Bento da Costa	Secretário de Estado	02.09.11 a (...)
Gibrail Nabih Gebrim	Chefe da UAG	03.01.07 a 18.12.09
Ana Cristina Oliveira da Silva Paula	Chefe da UAG	22.12.09 a 06.05.10
Ricardo Teixeira Destord	Chefe da UAG	07.05.10 a 21.06.10
Marco Aurélio Soares Salgado	Chefe da UAG	22.06.10 a 26.09.10
Mário Viçoso do Amaral	Chefe da UAG	27.09.10 a 31.12.10
Jacy Braga Rodrigues	Chefe da UAG	04.01.11 a 03.03.11
Rogério Amado Barzellay	Chefe da UAG	04.03.11 a 31.05.11
Vânia Maria do Rego Silva Costa	Chefe da UAG	01.06.11 a 04.09.11
Maria Luiza Fonseca do Valle	Chefe da UAG	06.06.11 a 19.09.11
Junia Cristina França Santos Egídio	Chefe da UAG	20.09.11 a (...)

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual do TCDF (eTCDF) e DODF

1.3 Contextualização



8. A empresa SANGARI DO BRASIL LTDA. tem oferecido às escolas públicas metodologia pedagógica denominada de “Programa Ciência e Tecnologia com Criatividade” (CTC).

9. Segundo a SANGARI DO BRASIL LTDA., o CTC “é um programa integrado para a educação em Ciências no Ensino Fundamental, do 1º ao 9º ano”¹ que tem o objetivo de repassar o conhecimento aos alunos por meio de experiências e investigações práticas efetuadas em sala de aula. O Programa inclui o treinamento de profissionais e o fornecimento de material didático, kits de investigação e equipamentos de armazenagem, de acordo com as especificações constantes do Quadro 03.

10. A título de exemplo, contratos foram firmados nas cidades do Rio de Janeiro (RJ), de Botucatu (SP), no estado do Amazonas e no Distrito Federal. Essa metodologia recebe denominações diversas, de acordo com a localidade. Na cidade do Rio de Janeiro, “Cientistas do Amanhã”, em Botucatu (SP), “Ciência para Gente”, no estado do Amazonas, “Projeto Eureka” e, no Distrito Federal, “Ciência em Foco”.

11. No Distrito Federal, foi apresentado Projeto Básico para a contratação dos serviços vinculados ao Programa “Ciência em Foco”, pela Diretoria de Ensino Fundamental e aprovado pela Subsecretaria de Educação Básica da Secretaria de Educação em 07.11.07 (Anexo I, fls. 02/41). Consta como objeto:

*“Contratação de empresa especializada para implantação de programa de ensino de Ciências para alunos do Ensino Fundamental na rede pública do Distrito Federal. Esse programa deve organizar, de forma articulada, **integrada** e interdependente, a **formação, reciclagem e treinamento** dos profissionais da rede pública de ensino com o fornecimento de material didático para aluno e material formativo para o professor, necessários à realização das atividades de investigação e experimentação em sala de aula. A **formação, reciclagem e treinamento** dos educadores deve ser pautada na metodologia de investigação no Ensino de Ciências e nas orientações metodológicas e conceituais para utilização desse material.”*

12. O Programa “Ciência em Foco” teria o escopo de atender aproximadamente 310.000 (trezentos e dez mil) alunos das escolas do ensino fundamental, 7.000 (sete mil) professores e 1.200 (um mil e duzentos) formadores de professores do 1º ao 9º ano do ensino fundamental, 1.000 (um mil) coordenadores pedagógicos e 480 (quatrocentos e oitenta) diretores de escolas (Anexo I, fls. 11/13).

13. De acordo com a Proposta Financeira, apresentada pela empresa SANGARI DO BRASIL LTDA., discrimina-se a seguir a estimativa de materiais e de procedimentos que compõem o Programa “Ciência em Foco” (Anexo I, fls. 210/213):

Quadro 03: Proposta Financeira da SANGARI DO BRASIL LTDA.

Discriminação	Unidade	Quantidade
Livro do Formador	Unidade	2.300
Livro do Professor	Unidade	48.400
Livro do Aluno	Unidade	1.890.000

¹ <http://www.sangari.com/educacaoemciencias.cfm?SessionMenu=2&SessionMenuInt=18>



Material de Investigação, audiovisual e lúdico não-consumível	Unidade	930.000
Material de Investigação Consumível	Unidade	4.650.000
Mobiliário para armazenagem	Unidade	9.700
Logística	Mensal	58
Equipes de formação, reciclagem, treinamento e capacitação	Horas	408.320
Treinamento Continuoado	Horas	224.576
Comunicação de Dados	Mensal	58
Teleconferência	Unidade	27
Operacionalização do Projeto	Mensal	60
Coordenação do Projeto	Mensal	60

14. Planilhas demonstram a previsão dos investimentos médios por aluno e investimento total para o período de 05 (cinco) anos (Anexo I, fls. 210/213):

Quadro 04: Investimento médio por aluno em 05 anos

Investimento	Valor (R\$)
Mensal	15,58
Anual	186,96
Total (R\$)	934,80

Fonte: 1º Termo Aditivo – Anexo I – fl. 49.

Quadro 05: Previsão de investimentos total

Exercício	Investimento (R\$)
2007	38.000.000,00
2008	70.000.000,00
2009	86.737.536,00
2010	34.194.984,00
2011	60.855.480,00
Valor Total das Parcelas (R\$)	289.788.000,00
Valor Contratado	289.787.910,00

Fonte: Anexo IV – fl. 95,105 - Processo nº39689/2007.

15. O detalhamento das atividades a serem realizadas e dos materiais a serem fornecidos durante a prestação dos serviços vinculados ao Programa “Ciência em Foco” constam às fls. 116/117 do Anexo I destes autos.

16. Os serviços prestados por meio do Programa “Ciência em Foco” foram objeto do Contrato n.º 125/2007, firmado em 14.11.07, entre a Secretaria de Estado de Educação e a empresa SANGARI DO BRASIL LTDA.. O Contrato foi assinado sob o fundamento de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos profissionais especializados na forma de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, com base no art. 25, *Caput* c/c art. 13, inciso IV da Lei n.º 8.666/93.

17. O valor inicial do ajuste foi de R\$38.000.000,00 (trinta e oito milhões de reais) e o prazo de vigência foi previsto para 05 (cinco) anos. O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n.º 125/2007 foi assinado em 13.02.08 e alterou o valor do ajuste para R\$70.000.000,00 (setenta milhões de reais) (fls. 20/21).

18. Em 14.11.07 o Ministério Público junto ao TCDF (MPjTCDF) ofereceu a Representação n.º 07/2007-IMF ao Tribunal requerendo análise do interesse público, economicidade, razoabilidade e da legalidade da contratação direta da empresa SANGARI DO BRASIL LTDA.

19. A Representação n.º 07/2007-IMF foi examinada por meio da Informação n.º 007/2008 do Processo n.º 39.689/07 em 21.01.08. O Tribunal se manifestou, em 03.04.08, nos termos da Decisão n.º 1.333/2008, em que



ordenou, cautelarmente, a suspensão dos pagamentos devidos à empresa SANGARI DO BRASIL LTDA.. Houve determinação de audiências para apresentação de justificativas para a contratação por inexigibilidade de licitação.

20. Ainda de acordo com a Decisão n.º 1.333/2008, foram solicitadas informações quanto aos seguintes pontos: amplitude e generalidade do Projeto Básico, falta de detalhamento das planilhas de custos, contratação de atividades que alcançam delegação de responsabilidade de atos típicos de Estado, ausência de comprovação da singularidade do objeto, ausência de justificativa do preço, falhas em Audiência Pública realizada, terceirização da atividade-fim, ausência de comprovação da exclusividade da SANGARI DO BRASIL LTDA. para o fornecimento do objeto pretendido, previsão de nomeação de único executor para fiscalizar o ajuste e antecipação de pagamentos.

21. Em Fiscalização autorizada por meio do “II.c” da Decisão n.º 1.333/2008, o Relatório de Inspeção n.º 2.0111.08 sugeriu dar provimento ao recurso interposto pela Secretaria de Educação contra o item “II.a” da Decisão n.º 1.333/08 e autorizar a continuidade dos pagamentos à empresa SANGARI DO BRASIL LTDA., o que foi acolhido pela Corte de acordo com a Decisão n.º 2.476/2008.

22. As audiências autorizadas no item “II.b” da Decisão n.º 1.333/08 foram examinadas no Relatório de Inspeção n.º 2.0118.08. Sobre as razões de justificativas o Tribunal exarou a Decisão n.º 4.571/09. Além da análise das audiências foram apresentadas determinações à Secretaria de Educação, com o objetivo de fortalecer as medidas de controle na execução do contrato.

23. Em 29.12.09, em vista de a empresa SANGARI DO BRASIL LTDA. ter sido citada no Inquérito Policial n.º 650/09-STJ (Operação Caixa de Pandora), solicitou-se autorização de Inspeção a ser realizada no Contrato n.º 125/2007, firmado com a Secretaria de Educação.

24. Realizada a Inspeção, o Tribunal determinou a suspensão cautelar de quaisquer reajustes pretendidos pela empresa SANGARI DO BRASIL LTDA. até ulterior pronunciamento da Corte sobre as conclusões de Comissão designada pela SE para a reavaliação dos custos unitários do Contrato n.º 125/2007 (Decisão n.º 804/10). Por meio da Decisão nº 6607/2010, “item III.c”, o Tribunal também estabeleceu, para fins de liberação dos pagamentos ainda pendentes, a condição de que o Relatório da Comissão de Reavaliação evidenciasse a compatibilidade dos preços a serem pagos com os praticados no mercado.

25. Determinou-se, ainda, o acompanhamento de Ação Civil Pública relacionada ao ajuste examinado nos autos e a realização de Auditoria no Programa “Ciência em Foco”. Essa Fiscalização está sendo tratada no Processo TCDF n.º 24.101/10.

26. Em última instrução do Processo n.º 39.689/07 (Informação n.º 28/2012), tendo em conta a auditoria em fase de planejamento, sugeriu-se tratar nestes autos, do exame das questões ainda pendentes de cumprimento pela Secretaria de Educação, relativas à execução do contrato, tal como as contidas no item “III” da Decisão n.º 4.571/2009.

1.4 Objetivos



1.4.1 Objetivo Geral

27. O Objetivo Geral da Auditoria é o exame da regularidade dos serviços prestados e os resultados do Programa "Ciência em Foco", em atenção ao item "III.a" da Decisão n.º 804/2010.

1.4.2 Objetivos Específicos

28. Os objetivos específicos foram definidos na forma de Questões de Auditoria, conforme consta da Matriz de Planejamento, em anexo:

- a) Questão 01: Os serviços prestados no âmbito do Contrato n.º 125/2007 foram executados na forma pactuada e adequadamente fiscalizados?
- b) Questão 02: Os bens remanescentes do Contrato n.º 125/2007 estão sendo controlados e utilizados?
- c) Questão 03: As determinações plenárias visando maior controle na execução do Contrato n.º 125/2007 foram observadas pela Secretaria de Educação?
- d) Questão 04: O resultado do Programa foi monitorado e contribuiu para a melhoria do ensino de Ciências na visão da Secretaria?

29. O escopo desta Fiscalização alcançou a aplicação das Questões de Auditoria ao contrato firmado para a prestação de serviços vinculados ao Programa "Ciência em Foco" nas unidades de ensino da Secretaria de Educação.

30. Tendo em conta que o Contrato n.º 125/2007 foi firmado em 14.11.07, o exame da fiscalização foi efetuado a partir da assinatura até os dias atuais. Ressalta-se, no entanto, que a execução do Contrato encontra-se suspensa, visto que em 18.03.2011 a empresa SANGARI DO BRASIL LTDA. solicitou rescisão unilateral do ajuste, não havendo deliberação da Secretaria de Educação sobre o pleito (Anexo I, fls. 216/217).

31. Importante ressaltar que, de acordo com a Secretaria de Educação, o Programa "Ciência em Foco" foi implementado em 502 (quinhentas e duas) unidades de ensino (fl. 68). Consulta ao SIGGO demonstra que foram efetuados **319 pagamentos** no período de 2008 a 2010 (60 OBs em 2008, 113 OBs em 2009 e 146 OBs em 2010); (fls. 08/19), perfazendo o valor total de **R\$149.751.235,87**.

1.5 Metodologia

32. Por meio de Notas de Auditoria foram solicitadas informações iniciais à Secretaria de Educação, relacionadas aos pagamentos efetuados, aos procedimentos de controle e de fiscalização dos serviços prestados e às avaliações implementadas durante a execução do Programa (fls. 44/51).

33. Ressalta-se que a execução contratual envolvia a prestação dos serviços de implementação abaixo relacionados, todavia a análise se ateve aos itens relacionados aos cursos de formação de mediadores e professores em vista de sua materialidade em relação aos valores dos demais serviços.

Quadro 06: Serviços de Implementação.



Grupo de Atividade	Valor	Materialidade	Acumula da
Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores das Séries Iniciais e Finais	R\$ 29.086.837,38	67,6%	67,6%
Formação de professores e mediadores das Séries Finais e Iniciais (Módulos I a III)	R\$ 5.444.711,34	12,7%	80,3%
Portal Ciência em Foco - Construção, Manutenção e Monitoramento Pedagógico do Site	R\$ 4.186.110,49	9,7%	90,0%
Reunião de Gestão do Programa com a Contratante	R\$ 2.526.034,35	5,9%	95,9%
Produção e entrega de relatórios parciais de implementação	R\$ 829.518,85	1,9%	97,8%
Portal Ciência em Foco - Impressão de Tutoriais	R\$ 627.200,00	1,5%	99,3%
Reuniões de Monitoramento do Programa com a Contratante	R\$ 211.052,83	0,5%	99,8%
Evento Diretores	R\$ 61.157,12	0,1%	99,9%
Evento DRE's com a Contratante	R\$ 33.385,03	0,1%	100,0%

Fonte: Anexo I - fl. 97.

34. Diante do quantitativo de processos envolvidos, definiu-se amostra aleatória referente aos pagamentos de materiais (livros, kits e armários) e aos pagamentos de serviços de formação de mediadores e de professores. Foram examinados 76 (setenta e seis) processos de pagamento, conforme lista apresentada no Quadro a seguir:

Quadro 7: Relação dos processos de pagamento examinados.

Processo	Valor (R\$)	Processo	Valor (R\$)	Processo	Valor (R\$)	Processo	Valor (R\$)
0080-010239-2007	32.868.128,34	0080-011924-2008	59.850,46	0080-006930-2009	827.049,78	0080-000423-2010	466.400,24
0080-004174-2008	19.944.159,61	0080-011925-2008	57.919,80	0080-006979-2009	960.897,84	0080-000429-2010	151.052,85
0080-004440-2008	548.609,97	0080-011930-2008	119.700,92	0080-006980-2009	2.040.687,60	0080-000430-2010	254.430,61
0080-005917-2008	2.370.129,30	0080-011933-2008	104.255,64	0080-006981-2009	974.997,44	0080-000438-2010	2.601,17
008-0006747-2008	259.809,95	0080-013479-2008	500.366,11	0080-006982-2009	786.383,20	0080-000439-2010	134.247,05
0080-007459-2008	9.667,14	0080-013643-2008	245.090,51	0080-008614-2009	466.400,24	0080-000441-2010	134.830,81
0080-007516-2008	498.744,12	0080-001608-2009	693.075,16	0080-009713-2009	326.416,67	0080-000445-2010	57.919,80
0080-007517-2008	81.903,24	0080-002424-2009	500.366,11	0080-010100-2009	103.541,60	0080-000589-2010	826.782,78
0080-008192-2008	198.432,24	0080-002787-2009	965.383,04	0080-010103-2009	667.925,92	0080-000591-2010	326.416,67
0080-008292-2008	1.094.443,79	0080-002790-2009	1.594.492,40	0080-010941-2009	1.931.788,48	0080-002328-2010	159.096,46
0080-008910-2008	175.126,44	0080-002992-2009	329.404,68	0080-011187-2009	1.983.561,70	0080-002329-2010	3.112.389,28
0080-009441-2008	311.735,68	0080-004400-2009	808.741,24	0080-011190-2009	2.055.663,12	0080-002994-2010	741.038,52
0080-009442-2008	548.925,48	0080-004401-2009	1.792.130,80	0080-011231-2009	500.366,11	0080-002995-2010	159.318,48
0080-009940-2008	2.706.536,48	0080-004402-2009	1.337.993,20	0080-011408-2009	2.265.062,40	0080-005369-2010	23.520,00
0080-009941-2008	1.081.608,32	0080-004403-2009	2.995.171,28	0080-011453-2009	1.012.169,90	0080-005403-2010	904.467,52
0080-011119-2008	1.150.188,56	0080-004404-2009	2.638.850,88	0080-011773-2009	500.366,11	0080-005404-2010	976.844,92
0080-011434-2008	1.536.531,56	0080-004405-2009	1.121.939,76	0080-000420-2010	1.051.301,84	0080-005764-2010	977.293,00
0080-011435-2008	1.430.054,21	0080-004406-2009	2.265.991,64	0080-000421-2010	500.366,11	0080-005766-2010	2.176.536,72
0080-011464-2008	2.662.791,16	0080-006929-2009	1.653.565,56	0080-000422-2010	500.366,11	0080-006840-2010	671.649,64
Total (R\$)							120.968.963,47

35. Com referência ao trabalho de campo, foram visitadas 29 (vinte e nove) Escolas da Rede de Ensino, especificadas abaixo:



Quadro 8: Escolas visitadas

Regional de Ensino	Escolas
Ceilândia	EC 36, EC 56, EC60, EC 61, EC 62, CEF 20, CEF 25
Plano Piloto/Cruzeiro	CASEB, EC 304 Sul, EC 106 Norte, EC 407 Norte
Sobradinho	CAIC JK, CED 02, CED 03, CED 04, CEF 01, CEF 03, CEF 04, CEF 05, CEF 06, CEF 07, CEF 08
Taguatinga	EC 06, EC 08, EC 11, EC 16, EC 41, EC 42, CEF 18

36. O exame realizado nos processos de pagamentos teve como objetivo verificar a suficiência da documentação comprobatória para fundamentar a realização dos gastos. Também teve como escopo analisar as atuações dos executores do contrato quanto à fiscalização dos serviços prestados.

37. Verificada a ausência de documentação comprobatória nos processos de pagamentos, foram efetuadas visitas no Almoarifado Central e na Subsecretaria de Educação Básica com o objetivo de obter os comprovantes por meio dos controles porventura existentes naquelas unidades, à época responsáveis pelo ateste das despesas.

38. As visitas nas unidades de ensino foram realizadas para verificar a localização dos equipamentos de armazenagem e o efetivo uso dos bens remanescentes do Programa "Ciência em Foco" em contrapartida com a política de utilização informada pelos gestores da Secretaria em resposta à Nota de Auditoria.

39. Por fim, de acordo com os critérios de avaliação estabelecidos pela Secretaria de Educação procedeu-se à análise dos resultados do Programa.

1.6 Critérios de auditoria

40. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos normativos aplicáveis às atividades desenvolvidas nas áreas administrativas da SE, a saber:

Quadro 9: Critérios de Auditoria

Norma	Objeto
Lei n.º 4.320/1964	Dispõe sobre normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Lei n.º 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Decreto n.º 16.098/1994	Dispõe sobre as normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal.
Decreto n.º 16.109/1994	Disciplina a administração e o controle dos bens patrimoniais do Distrito Federal.
Portaria n.º 22/2001	Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Educação.
Decreto n.º 31.195/2009	Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Educação.
Decreto nº 32.598/2010	Dispõe sobre normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.

41. Importante ressaltar que a Matriz de Planejamento, constante às fls. 22/26, apresenta os critérios adotados para análise de cada item de verificação no âmbito de cada uma das Questões de Auditoria.



1.7 Avaliação do Controle Interno

42. Para orientar o escopo da auditoria e a extensão dos testes a serem realizados durante a Fiscalização seriam necessários procedimentos com vistas à Avaliação do Controle Interno e à definição do Risco da Auditoria.

43. Todavia, tem-se como prejudicados tais procedimentos no presente caso, visto que o escopo da auditoria já foi precisamente delimitado e o exame das obrigações pactuadas restringe-se a datas pretéritas. A atual estrutura organizacional da Secretaria não mais corresponde àquela vigente quando da execução dos serviços. Ademais, não se pode olvidar que a execução do Contrato encontra-se suspensa e que a análise será, essencialmente, documental, dependendo, portanto, da organização adotada à época dos fatos.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 Questão 1: Os serviços prestados no âmbito do Contrato n.º 125/2007 foram executados na forma pactuada e adequadamente fiscalizados?

Os processos de pagamento de materiais, em sua maioria, não estão acompanhados dos comprovantes de recebimento nas escolas ou nas Regionais de Ensino. Documentos encaminhados em resposta à Nota de Auditoria também foram insuficientes para comprovar as despesas com materiais definidas em amostra. Da mesma forma, quanto aos processos de pagamento de serviços de formação de mediadores e de professores, constatou-se ausência de documentos suficientes para comprovar os gastos. Os controles existentes na Subsecretaria de Educação Básica corroboraram a irregularidade, ante a ausência de consolidação de documentos comprobatórios que pudessem ser associados aos valores pagos nas notas fiscais e às informações constantes do Cronograma Físico-Financeiro.

2.1.1 Achado 01: Ausência de comprovação da entrega de materiais e da prestação dos serviços de formação de mediadores e de professores.

Critério: (i) Lei n.º 4.320/64, art. 63, § 2º, inciso III; (ii) Decreto n.º 16.098/94, art. 52, incisos I e II; (iii) Decreto n.º 32.598/2010, art. 58, incisos I e II.

Análise e Evidência

Processos de Pagamento de Materiais

44. Dos processos que compõem a amostra examinada, observou-se que na maioria não constam documentos suficientes para comprovar o recebimento de materiais nas unidades de ensino destinatárias dos produtos. O Quadro a seguir apresenta lista dos processos em que a irregularidade foi verificada.

Quadro 10: Processos com ausência de comprovante de recebimento

Processo	Valor (R\$)	Processo	Valor (R\$)
0080-010239-2007	32.863.128,34	0080-006980-2009	2.040.687,60
0080-004174-2008	19.944.159,61	0080-006981-2009	974.997,44
0080-009940-2008	2.706.536,48	0080-006982-2009	786.383,20
0080-009941-2008	1.081.608,32	0080-010100-2009	103.541,60

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA**128**

e-DOC 8E626E18

Processo nº 24.101/10 - SEAUD
2ª Divisão de Auditoria

0080-011119-2008	1.150.188,56	0080-010103-2009	667.925,92
0080-011434-2008	1.536.531,56	0080-010941-2009	1.931.788,48
0080-011435-2008	1.430.054,21	0080-011187-2009	1.983.561,70
0080-011464-2008	2.662.791,16	0080-011190-2009	2.055.663,12
0080-011924-2008	59.850,46	0080-011408-2009	2.265.062,40
0080-011925-2008	57.919,80	0080-011453-2009	1.012.169,90
0080-011930-2008	119.700,92	0080-000429-2010	151.052,85
0080-011933-2008	104.255,64	0080-000430-2010	254.430,61
0080-013643-2008	245.090,51	0080-000438-2010	2.601,17
0080-001608-2009	693.075,16	0080-000439-2010	134.247,05
0080-002787-2009	965.383,04	0080-000441-2010	134.830,81
0080-002790-2009	1.594.492,40	0080-000445-2010	57.919,80
0080-002992-2009	329.404,68	0080-002328-2010	159.096,46
0080-004400-2009	808.741,24	0080-002329-2010	3.112.389,28
0080-004401-2009	1.792.130,80	0080-002994-2010	741.038,52
0080-004402-2009	1.337.993,20	0080-002995-2010	159.318,48
0080-004403-2009	2.995.171,28	0080-005403-2010	904.467,52
0080-004404-2009	2.638.850,88	0080-005404-2010	976.844,92
0080-004405-2009	1.121.939,76	0080-005764-2010	977.293,00
0080-004406-2009	2.265.991,64	0080-005766-2010	2.176.536,72
0080-006979-2009	960.897,84	0080-006840-2010	671.649,64
Total (R\$)			105.901.385,68

Fonte: PT04_Consolida Processos Analisados (Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico)

45. As notas fiscais e os principais documentos que constam dos processos analisados foram digitalizados e os arquivos constam de pasta vinculada a estes autos (\\TCDF01\\diaud2\\Instruções Processos\\S_Educação\\24101-10 Sangari\\Processos Digitalizados).

46. Há ateste de recebimento, por parte do Executor Técnico-Logístico-Administrativo e do Executor Técnico-Pedagógico, nas notas fiscais referentes aos processos listados. No entanto, não há, nos autos de pagamento, documentos que comprovam o recebimento na escola (PT 13, Anexo III, fls. 166/183). Ressalta-se que esses recibos foram apresentados em alguns processos de pagamento (PT 12, Anexo III, fls. 159/165).

47. Em vista da ausência dos recibos nos processos de pagamentos examinados, foi efetuada visita ao Almoxarifado Central para verificar outros procedimentos de controle efetuados pela Unidade. Durante a visita, acompanhada pelo então Executor Técnico-Logístico-Administrativo, Sr. Sílvio Granato Valim, constatou-se que os controles existem, porém os documentos estão dispersos em caixas. Nos arquivos, não foi possível localizar de forma imediata, amostra de algumas notas fiscais selecionadas.

48. Nesse sentido, foi encaminhada ao Sr. Sílvio Granato a Nota de Auditoria n.º 05, solicitando cópias dos documentos que comprovam o recebimento dos materiais em algumas unidades de ensino (fls. 50/51). Em nova visita efetuada ao Almoxarifado Central constatou-se a dificuldade de localização dos recibos solicitados, tendo em vista que os documentos arquivados não tem vínculo direto com a respectiva nota fiscal.

49. Os documentos encaminhados em resposta à Nota de Auditoria n.º 05 não atendem à solicitação efetuada (Anexo V). A visita efetuada ao Almoxarifado Central demonstrou que, para atendimento da solicitação, seria preciso comparar



os quantitativos constantes dos Pedidos Internos de Materiais (PIM)² de uma determinada escola, de acordo com o período de emissão, com os dados que constam das notas fiscais emitidas para a respectiva unidade de ensino.

50. No entanto, reconhece-se a dificuldade e extensão do trabalho para consolidar estas informações. A título de exemplo, para encontrar o documento que comprova o recebimento de determinado material relativo ao PIM n.º 3604 (Anexo V, fls. 09) é preciso comparar as unidades de ensinos destinatárias dos materiais, o período em que os documentos foram emitidos, as descrições e os quantitativos. Dessa forma será possível associar o PIM n.º 3604 com a Nota Fiscal n.º 11228 (Anexo V, fls. 229) e apresentá-lo como recibo do pagamento efetuado.

51. Importante ressaltar que, apenas nos processos que constam da amostra selecionada, foram identificadas cerca de 260 (duzentas e sessenta) notas fiscais nessa situação.

52. Portanto, não houve resposta satisfatória à Nota de Auditoria n.º 05. Os documentos encaminhados referentes ao item 01 da Nota de Auditoria (Anexo V, fls. 01/80) não estão acompanhados das respectivas notas fiscais. Da mesma forma, os documentos encaminhados para atendimento do item 02 da Nota de Auditoria (Anexo V, fls. 82/177) não foram acompanhados dos recibos solicitados. Por fim, quanto ao item 03 da Nota de Auditoria, foram digitalizadas algumas notas fiscais referentes aos serviços de formação de mediadores e de professores que constavam do controle do Almojarifado (Anexo V, fls. 222/229). Outras notas fiscais foram obtidas quando do exame dos processos *in loco* e constam do PT nº04 vinculado a estes autos no Sistema de Acompanhamento Processual do TCDF.

Processos de pagamento de serviços de formação de mediadores e de professores

53. Dentre os processos analisados por ocasião de consulta *in loco* realizada na UAG, verificou-se que alguns tratavam de pagamento dos serviços de formação prestados pela Sangari, sendo que algumas Notas Fiscais, também relacionadas a estes serviços de formação, somente foram obtidas em visita realizada ao Almojarifado Central da Secretaria de Educação (Unidade III – SIA), onde estavam arquivadas algumas Vias de Notas Fiscais. Segue no Quadro 11, relação das notas fiscais analisadas referentes aos serviços supra:

Quadro 11: Notas Fiscais de serviços de formação de professores e mediadores

Processo/ Almojarifado	Nota Fiscal	Data de Emissão	Descrição	Valor da NF
0080-005917-2008	7	01/07/2008	Formação e Treinamento - Projeto Ciência em Foco	R\$ 4.900.530,93
0080-008292-2008	1373	03/09/2008	Implementação: Formação Mediadores Das Séries Iniciais	R\$ 702.768,47
0080-008292-2008	1376	03/09/2008	Implementação: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 391.675,32
ALMOJARIFADO	2127	01/10/2008	Implementação: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-011231-2009	3080	03/11/2008	Implementação: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-013479-2008	3520	01/12/2008	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-002424-2009	3546	18/12/2008	Implementação: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-008614-2009	4574	14/04/2009	Implementação: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 466.400,24
0080-009713-2009	4569	14/04/2009	Implementação: Formação Professores das Séries Iniciais	R\$ 326.416,67

² O formato do Pedido Interno de Material (PIM) utilizado pela Secretaria não faz referência ao número da nota fiscal.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA**130**

e-DOC 8E626E18

Processo nº 24.101/10 - SEAUD
2ª Divisão de Auditoria

ALMOXARIFADO	4567	14/04/2009	Implementação: Formação de Mediadores Prof. Séries Finais Consol	R\$ 326.416,67
ALMOXARIFADO	4568	14/04/2009	Implem: Formação Professores das Séries Iniciais	R\$ 326.416,67
ALMOXARIFADO	4573	14/04/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 466.400,24
0080-006930-2009	6309	29/06/2009	Implementação: Formação de Mediadores Prof. Séries Finais Consol.	R\$ 326.416,67
0080-006930-2009	6316	29/06/2009	Implementação: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.633,11
0080-006929-2009	6310	29/06/2009	Implem: Formação Mediadores das Séries Iniciais	R\$ 326.416,67
0080-006929-2009	6311	29/06/2009	Implem: Formação Professores das Séries Iniciais	R\$ 326.416,67
0080-006929-2009	6317	29/06/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-006929-2009	6492	01/07/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-011773-2009	11376	09/11/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-000420-2010	12957	30/12/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 398.468,50
0080-000420-2010	12954	30/12/2009	Implem: Formação Professores das Séries Iniciais	R\$ 326.416,67
0080-000420-2010	12953	30/12/2009	Implem: Formação Mediadores das Séries Iniciais	R\$ 326.416,67
0080-000421-2010	12968	30/12/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-000422-2010	12965	30/12/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11
0080-000423-2010	12959	30/12/2009	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 466.400,24
0080-000591-2010	13004	30/12/2009	Implem: Formação de Mediadores e Prof. Séries Finais Consol.	R\$ 326.416,67
0080-000589-2010	13006	19/01/2010	Implem: Formação Professores das Séries Iniciais	R\$ 326.416,67
0080-000589-2010	13010	19/01/2010	Implem: Formação Continuada dos Mediadores pelos Tutores	R\$ 500.366,11

Fonte: PT nº13.1 – Notas Fiscais de Serviços.

54. As Notas Fiscais analisadas continham ateste dos Executores do Contrato, todavia não foi acostada **aos processos de pagamento** nenhuma documentação apontando quais cursos estavam inseridos no valor total faturado por ocasião da apresentação de cada fatura, além da inexistência de uma consolidação do total da carga horária ministrada, número de turmas, total de professores/mediadores treinados por turma, período e local de realização dos treinamentos. Salientando, conforme Achado 05, que as notas fiscais não continham discriminação clara dos serviços faturados, conforme consta do PT nº 13.1, fls. 200 a 261 do Anexo III.

55. Não havendo os devidos registros nos processos de pagamento, o exame se estendeu à verificação da existência de algum controle arquivado paralelamente. Tendo em vista que em algumas Notas Fiscais (1373, 1376, 2127, 3080, 3520, 3546, 4574, 4569, 4567, 4568, 4573; PT nº 13.1- Anexo III, fls. 200-221), no texto do ateste elaborado pelo executor foram constatadas referências de que o valor faturado associava-se ao valor registrado no cronograma físico-financeiro, além de menção de que os serviços prestados estavam especificados no Relatório Mensal de Ações de Implementação, passou-se à análise desta documentação.

56. No Cronograma Físico-financeiro do contrato, elaborado pela empresa Sangari, às fls. 60-74 do Anexo I, verifica-se que as ações de implementação foram classificadas basicamente em duas espécies, a saber: “**Formação Continuada**” (realizadas mensalmente), contendo especificação da carga horária total prevista, período de realização e valor da despesa; e “**Formação Inicial**” (realizadas no início de cada Unidade/Módulos), contendo apenas previsão dos períodos de realização e do valor dos eventos sem definição de carga horária.³

³ Ressalta-se que no Projeto Básico (itens 5.1 a 5.3) há menção de que o serviço de capacitação inicial deverá compreender, no mínimo, 40 horas de atividades presenciais, além do dever de serem monitorados por uma Comissão de Acompanhamento do Programa, composta de três servidores de cada DRE e por



57. Os valores fixados no cronograma para remuneração dos cursos de formação não seguiram um critério uniforme, tendo em vista que para a “Formação Inicial” a unidade de medida utilizada não foi a carga horária. Já para a “Formação Continuada”, embora a remuneração tenha sido referenciada com base na carga horária, não houve plena coerência, pois conforme consta à fl. 66 do Anexo I, para o mês de junho/2009 a carga horária total prevista foi de 172h e para o mês de novembro/2009 não havia previsão de carga horária (0 h), no entanto os valores de remuneração fixados para estes dois meses foram equivalentes aos valores para os meses cuja carga horária estabelecida foi de 220h, a saber, R\$500.366,11

58. Já os Relatórios de Ações de Implementação, Anexos VIII e IX, encaminhados em resposta à nota de Auditoria nº 04.24101/10 (fls. 49), também foram analisados objetivando aferir vínculo entre as informações prestadas, o Cronograma Físico Financeiro, e o valor das Notas Fiscais.

59. O teor destes relatórios mensais de implementação permite verificar o conteúdo ministrado nas formações, além das turmas, período e local de realização, todavia não consta informação objetiva consolidando a carga horária total da formação realizada no respectivo mês. Portanto, não era possível que por meio destes relatórios o executor se certificasse da plena realização da Formação Continuada, conforme carga horária total prevista no Cronograma Físico-Financeiro, e, por conseguinte tivesse informação sólida que fundamentasse o ateste das Notas Fiscais.

60. Tendo em vista a ausência destes controles nos processos de pagamento, bem como a inexistência de controles em arquivos paralelos que documentassem e fundamentassem o ateste dos treinamentos efetivamente executados pela contratada, conclui-se que o pagamento destes serviços era realizado simplesmente nos termos pré-definidos em Cronograma Físico-Financeiro, independente da comprovação do pleno adimplemento da obrigação pela contratada.

61. A não consolidação desses registros previamente ao ateste de cada um dos pagamentos efetuados, implica incorrer no risco de pagamento por serviço não realizado.

62. Cabe ressaltar que, em resposta à Nota de Auditoria n.º 4_24101/2010 (fls. 49), foram encaminhados, em anexo ao Ofício n.º 36/2012-UCI, de 14.11.12 (fls. 108), documentos para atendimento às solicitações efetuadas. Dentre eles, alguns documentos originais que devem fazer parte dos controles administrativos da Coordenação de Ensino Fundamental. Considerando que os aludidos documentos não compõem, neste momento, o escopo de análise objeto da Auditoria em foco, procedeu-se à devolução, por meio da Nota de Auditoria n.º 06.

Causas

63. A principal causa está relacionada à implementação do Programa “Ciência em Foco” sem adequação prévia da estrutura de controle dos gastos a serem efetuados.

servidores da Subsecretaria de Educação Básica. Além da Subsecretaria ter que determinar os locais, horários e a relação de profissionais a serem treinados, devendo ser de no máximo 45 por turma.



64. Não adoção de procedimento padronizado para gerir o controle dos materiais entregues nas unidades de ensino.

65. Ausência de informações e de relatórios consolidados nos processos de pagamento que permitissem comprovar a efetiva entrega dos materiais nas escolas, bem como a realização dos cursos na totalidade da carga horária constante das planilhas de custos, conforme o Cronograma Físico Financeiro.

Efeitos

66. Ateste de despesas baseada em documentação insuficiente para fundamentar a efetiva realização dos serviços e a entrega dos materiais.

2.1.2 Achado 02: Ausência de implementação de medidas de controle com o objetivo de assegurar o pagamento por materiais entregues e serviços prestados

Critério: (i) Regimento Interno da SE (Portaria n.º 22, de 29.01.01 e Decreto n.º 31.195/09); (ii) Decreto n.º 16.098/94, art. 13, inciso II, e §3º, incisos IV e V; (iii) Decreto n.º 32.598/2010, art. 41, inciso II e §5º, incisos IV e V.

Análise e Evidência

67. Conforme tratado na resposta à Questão 01 e no Achado 01, constatou-se que várias notas fiscais dos pagamentos de materiais e todas as notas fiscais dos pagamentos de serviços foram atestadas sem constar dos autos documentos suficientes para assegurar a efetividade dos gastos.

68. Verificou-se que a Secretaria de Educação concebeu inicialmente o Programa caracterizando-o essencialmente como prestação de serviços. No entanto, a estrutura de custos já demonstrava a preponderância do material de consumo na execução do Programa.

69. O Almoxarifado da Secretaria, durante a execução do Programa "Ciência em Foco", foi obrigado a se adequar repentinamente para assegurar o controle logístico dos materiais envolvidos.

70. Atribuiu-se responsabilidade desarrazoada ao Técnico Executor Logístico-Administrativo para atestar despesas referentes à implementação do Programa, a exemplo da formação de mediadores e de professores (Anexo III, fls. 187/198). Da mesma forma, imputou-se responsabilidade ao Executor Pedagógico para atestar recebimento de materiais (Anexo III, fls. 169/173).

71. O Técnico Executor Logístico-Administrativo, lotado no Almoxarifado Central, era responsável à época pelo controle de distribuição de materiais de consumo em toda a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, inclusive do material vinculado ao Contrato com a Sangari. Não acompanhava a formação dos profissionais de educação, não tinha acesso às informações consolidadas dos cursos realizados que permitissem fazer qualquer tipo de associação com a nota fiscal que estava sendo atestada.



72. Visita realizada no Almoxarifado Central, para verificar os controles quanto aos gastos com implementação do Programa, demonstrou que o Técnico Executor Logístico-Administrativo possuía arquivos com algumas notas fiscais e cópias dos relatórios mensais denominados "Ações de Implementação do Programa", os quais não consolidavam os gastos nos termos contratados. Portanto, não tinha elementos suficientes para assegurar a realização dos serviços com formação de mediadores e de professores e, por conseguinte, para atestar as respectivas notas fiscais.

73. Em consequência, de acordo com os processos examinados, os servidores responsáveis pelos pagamentos baseavam-se, exclusivamente, nos atestes das notas fiscais, pois não havia outros documentos comprobatórios nos autos (Anexo III, fls. 199).

74. Importante destacar que Programa dessa magnitude, envolvendo vultosos valores e quantidades de materiais e serviços, com uma complexa estrutura logística, necessitaria de capacitação prévia de servidores e de formalização de procedimentos de fiscalização para assegurar o adequado controle dos gastos que seriam realizados.

75. Visitas efetuadas nas escolas permitiram constatar que os controles dependiam de iniciativas particulares de cada Direção, não havia padronização. Poucas escolas possuíam arquivados documentos produzidos à época da execução do Programa. Mesmo assim, os documentos obtidos demonstraram-se insuficientes para comprovar todos os materiais e serviços destinados à respectiva unidade de ensino durante a execução do Contrato. Trata-se de mais uma evidência da necessidade de adequação prévia da estrutura de controle (Anexo IV).

76. Portanto, o Secretário da Pasta, ao adotar a política de implementação do Programa "Ciência em Foco", atribuiu responsabilidades à área técnica sem conceder previamente uma estrutura de controle adequada para assegurar a efetividade dos gastos envolvidos.

77. Constatou-se descumprimento das atribuições do titular da Subsecretaria de Apoio Operacional, atualmente denominada, Subsecretaria de Administração Geral, previstas no art. 61 do Regimento Interno da Secretaria de Educação (Portaria n.º 22, de 29.01.01), no seguinte sentido:

"III - prestar apoio logístico e material necessário ao funcionamento das unidades integrantes da Secretaria de Estado de Educação;

IV - promover a gestão os recursos humanos na Secretaria de Estado de Educação;

(...)

VII - estimular a aplicação de técnicas modernas de controle e avaliação;"

78. Observou-se que apesar de a Subsecretaria de Administração Geral ter a competência de indicar os executores para os contratos (art. 27, inciso X, Decreto n.º 31.195/09), falhou na supervisão dos ajustes firmados (art. 27, inciso XII) e na supervisão da execução dos trabalhos das unidades que lhes são subordinadas (art. 27, inciso XIX), pois autorizou os pagamentos, em vista da competência que lhe fora atribuída por meio do art. 7º da Lei n.º 3.163/2003, sem apresentar restrições aos procedimentos de controle adotados nos processos examinados pela Equipe da Auditoria.



Causas

79. A principal causa está relacionada à adoção de política educacional desvinculada da estruturação prévia e adequada dos procedimentos de controle. Ademais, constata-se ausência do cumprimento das atribuições da Subsecretaria de Apoio Operacional, então denominada de Subsecretaria de Administração Geral.

Efeitos

80. A ausência de estrutura de controle adequada não permite assegurar a efetividade da entrega de materiais e da prestação dos serviços contratados.

2.2 Questão 2: Os bens remanescentes do Contrato n.º 125/2007 estão sendo controlados e utilizados?

Constatou-se a existência de bens remanescentes do Contrato n.º 125/2007. No entanto, de acordo com as visitas efetuadas nas escolas constatarem-se falhas na divulgação e na implementação da política de utilização dos referidos bens.

2.2.1 Achado 03: Falhas na implementação e na divulgação da política de utilização dos bens remanescentes do Programa “Ciência em Foco”.

Critério: Política de utilização de bens da Secretaria de Educação (Memorando n.º 114/2012-SAD).

Análise e Evidência

81. Conforme registrado, foram visitadas 29 (vinte e nove) escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, onde o Programa “Ciência em Foco” foi implementado.

82. O Quadro a seguir demonstra as principais falhas verificadas na utilização dos bens e outras constatações importantes das visitas *in loco*:

Quadro 12: Falhas e constatações.

Falhas na política de utilização dos bens/Constatações	Escola
Armários localizados em depósito, pátio, ou em área externa.	Ceilândia (CEF20, EC60); Sobradinho (CEF07, CEF08)
Existência de armários sem identificação com a plaqueta de Patrimônio.	Ceilândia (CEF20, CEF25, EC36, EC60); P.Piloto/Cruzeiro (CASEB); Sobradinho (CAIC JK, CED04, CEF01, CED03, CEF03, CED02); Taguatinga (EC06, CEF18, EC08, EC41)
Armários contendo produtos com prazo de validade expirado.	Ceilândia (EC60), Sobradinho (CAIC JK); P.Piloto/Cruzeiro (EC407Norte)
Produtos perecíveis retirados do armário e colocados em sala separada/estoque da Escola.	Sobradinho (CEF06), Taguatinga (EC41)
Armários fechados sem utilização alguma.	Ceilândia (EC60); P.Piloto/Cruzeiro (CASEB), Sobradinho (CEF08, CEF07)
Armários utilizados apenas para depósito do material remanescente.	P.Piloto/Cruzeiro (EC304Sul, EC106 Norte, EC407Norte); Sobradinho (CAIC JK, CEF01, CED03)
Armários em quantitativo divergente da nota fiscal.	Ceilândia (CEF25, EC36, CEF20, EC62, EC56). P.Piloto/Cruzeiro (EC304Sul); Sobradinho (CAIC JK, CED04, CEF07, CEF01, CED03, CEF05, CED02);



	Taguatinga (EC06, EC08, EC41, EC16).
Sala de estoque da escola ocupado por material da Sangari.	Ceilândia (EC60); P.Piloto/Cruzeiro (EC106Norte);
Armários utilizados por alunos para esconder objetos inadequados e perigosos (facas)	Sobradinho (CED 03)

Fonte: PT05 e PT06, Anexo III, fls. 120/158.

83. Em decorrência das visitas in loco algumas observações adicionais acerca dos bens e materiais remanescentes foram:

- Ocupação de muito espaço em sala de aula, equivalente a 1 ou 2 alunos para cada armário, ressaltando que algumas salas alocam mais de um armário.
- Dificuldades recorrentes na tentativa de abertura das gavetas dos armários.
- As divisões e compartimentos dos armários são inadequados para uso e guarda de outros materiais.
- Os armários não oferecem segurança suficiente para assegurar a guarda de materiais.
- Guardar materiais em 30 armários localizados em salas diferentes implica criar 30 pontos de vulnerabilidade de segurança. A título de exemplo, arrombamentos e furtos de materiais foram verificados. Sendo inclusive relatado que alunos chegaram a utilizar os armários para esconder armas e drogas.
- Armários e materiais estão se deteriorando em vista do não recolhimento e da ausência de política efetiva de utilização dos materiais perecíveis.
- Dificuldade de compatibilizar o uso dos materiais remanescentes com a proposta pedagógica da escola.
- O ensino centralizado em salas de ciência ou em laboratórios reduziria de forma significativa o quantitativo de armários, de livros e de alguns itens dos kits não consumíveis, pois poderiam ser reutilizados por grande quantidade de alunos e não por apenas uma turma específica.

84. As divergências de quantitativos de armários observadas nas visitas em relação aos registros das notas fiscais de pagamento estão demonstradas a seguir (Anexo III, fls. 120/153; Anexo X, fls. 20, 21, 68, 90, 96, 146, 186, 187, 188, 189, 190, 193, 194, 247, 249, 258 e 272).

Quadro 13: Divergência de quantitativo de armários

Regional de Ensino	Escola	Quantidade de Armários	
		Visita	Almoxarifado
Ceilândia	EC36	20	15
	EC56	22	21
	EC62	25	28
	CEF20	32	31
	CEF25	43	42
P.Piloto/Cruzeiro	EC304Sul	05	04
Sobradinho	CAIC JK	31	34
	CED02	12	20
	CED03	22	25



Taguatinga	CED04	05	12
	CEF01	16	17
	CEF05	30	32
	CEF07	15	26
	EC06	18	15
	EC08	11	12
	EC16	13	13
	EC41	13	17

Fonte: PT 05, Anexo III, fls. 120/153; PT 07, Anexo X.

85. Constatou-se que a diferença de quantitativos pode ser justificada pela ocorrência de remanejamentos. No entanto, com exceção da Escola Classe n.º 41 de Taguatinga (Anexo IV, fls. 59), não foram apresentados documentos comprobatórios das divergências apontadas.

86. As falhas verificadas *in loco* vão de encontro à política de utilização de bens informada pela Secretaria de Educação, por meio do Ofício n.º 114/2012-SAD, em atendimento à Nota de Auditoria n.º 02 (fls. 71/74):

“Após a suspensão do Programa no início do ano letivo de 2011, ocorrido por meio de comunicação da então Secretaria de Educação Regina Vinhaes em Circular divulgada nas Regionais de Ensino, os executores providenciaram algumas orientações sobre o material remanescente do Ciência em Foco (documento anexo), por meio do Memorando e Minuta de Circular, que foram encaminhadas primeiramente para o Gabinete da Secretária, para aprovação e posterior divulgação. Esse procedimento foi repetido também no início de 2012, por meio de novos documentos, sempre primeiramente encaminhados ao Gabinete, para aprovação e posterior divulgação na rede. Também vários contatos foram feitos com as Regionais e escolas via telefone (quando solicitam ou solicitaram informações) e em reuniões junto aos coordenadores intermediários das Regionais. As orientações sobre esses materiais foram e continuam sendo as seguintes:

A) Os materiais do Programa Ciência em Foco entregues na rede pública são de propriedade da Secretaria de Estado de Educação do DF, constituindo patrimônio de cada uma das escolas que os possui. Nesse sentido, cada instituição pode utilizá-los conforme sua proposta pedagógica, podendo adequá-los à sua metodologia e planejamento. **B)** Os materiais consumíveis como copos e outros descartáveis, devidamente lacrados e em bom estado de conservação, poderão ser utilizados em outros setores da escola. Os materiais consumíveis, como alimentos e produtos orgânicos, deverão ser descartados, caso o prazo de validade esteja vencido e conforme seu estado de conservação. **C)** Os armários, como quaisquer outros patrimônios, devem ser utilizados e conservados pela escola e, no caso de necessidade de recolhimento, os procedimentos a serem adotados são os mesmos adotados para outros patrimônios da escola. **D)** Quanto à possibilidade de material contaminado, a escola deverá descartar todo e qualquer tipo de produto consumível à base de materiais porosos, papel e papelão, visando a higiene e saúde geral. Os produtos plásticos podem ser limpos, caso seja possível, com água e sabão. Após essa primeira lavagem, a limpeza pode ser procedida com água sanitária e álcool. Os funcionários que realizarem a limpeza deverão usar máscaras e luvas descartáveis. **E)** Todos os procedimentos de recolhimento, dedetização ou desratização quanto ao material remanescente do Programa, deverá ocorrer da mesma forma que se procede com os demais materiais da escola, ou seja, a partir do planejamento e organização de cada instituição e em parceria com a Coordenação



Regional de Ensino. Para o correto descarte dos materiais citados no, a escola poderá comunicar esse tipo de lixo à companhia de limpeza urbana, para que haja o devido recolhimento. F) Também, orientamos que os produtos químicos não sejam descartados diretamente na rede de esgoto ou no lixo, mas a partir de orientações junto à CAESB."

Causas

87. A principal causa está relacionada à ausência de acompanhamento nas escolas da política de utilização de bens remanescentes implementada pela Secretaria nos moldes informados por meio do Ofício n.º 114/2012-SAD. Ainda, a causa pode ter vínculo com a ausência de consulta às unidades de ensino da real necessidade dos bens remanescentes.

88. Por fim, constatou-se como motivação da irregularidade, a falta de formalização e de controle dos remanejamentos dos equipamentos de armazenagem.

Efeitos

89. Como consequência das falhas na implementação e na divulgação da política de utilização dos bens remanescentes do Contrato, pode-se apontar o descontrole dos registros patrimoniais, a inutilização ou utilização inadequada e o abandono de bens em locais inapropriados.

2.3 Questão 3: As determinações plenárias visando maior controle na execução do Contrato n.º 125/2007 foram observadas pela Secretaria de Educação?

A fiscalização constatou que as determinações constantes das Decisões nº 4.571/2009 e nº 5.227/2011 não foram atendidas em sua plenitude. Verificou-se que a Secretaria de Educação elaborou alguns relatórios de acompanhamento da execução do Contrato, ainda que de forma descontínua, bem como elaborou relatórios de avaliação do programa. Portanto, possuía ciência das fragilidades e das falhas do projeto, todavia não adotou medidas práticas corretivas e saneadoras com vistas ao aperfeiçoamento da execução do projeto às necessidades e conveniências reais da rede de ensino. Além disso, constatou-se que as Notas Fiscais relativas à prestação de serviços de formação inicial e continuada de professores e mediadores não continham discriminação clara dos serviços prestados, nem mesmo do quantitativo total de horas-aula dos treinamentos realizados, impossibilitando a aferição e o controle real dos cursos ministrados.

Embora não tenha ocorrido a nomeação do denominado Comitê Gestor do Programa conforme previsto no Processo de contratação, devendo ser constituído por um Coordenador Geral do Programa, um Coordenador Executivo e Coordenadores das Ações do Programa nas quatorze Regionais de Ensino, as atribuições destas coordenadorias foram respectivamente desempenhadas pela Subsecretária de Educação Básica/ Gerente do Ensino fundamental no papel da Coordenação Geral; dois a três Coordenadores Executivos/Pedagógicos do Programa (professores lotados na Gerência de Ensino Fundamental) devidamente nomeados em Diário Oficial; além dos Coordenadores Regionais do



Programa lotados nas quatorze Regionais de Ensino, cuja atuação ocorreu durante toda a execução do programa, apesar da nomeação ter sido tardiamente publicada no DODF em 17.12.2009, com substituições posteriores em decorrência da rotatividade de pessoal nas regionais.

2.3.1 Achado 04: Não adoção de medidas corretivas para sanar as impropriedades na execução contratual.

Critério: Diagnóstico de Impacto Inicial; Relatório Final de Execução.

Análise e Evidência

90. Por meio do item III, alínea “a”, da Decisão nº 4571/2009 do Tribunal de Contas foi determinado à Secretaria de Estado de Educação que realizasse a reavaliação anual da necessidade e conveniência de serem efetivadas todas as atividades planejadas, em termos qualitativos e quantitativos, e o consequente impacto financeiro no Contrato nº125/2007, encaminhando tais relatórios no prazo de 30 (trinta) dias após sua conclusão ao TCDF, em face dos resultados parciais do Programa, evidenciados nos diversos relatórios de avaliação e acompanhamento. Ressalta-se que esta determinação foi reiterada por meio da Decisão nº 5.227/2011, item II, alínea “a”.

91. Foi solicitado à Secretaria de Educação por meio da Nota de Auditoria nº 02_24.101/2010, fl. 46, o encaminhamento das cópias dos relatórios de reavaliação anual das atividades planejadas, nos termos das decisões supra.

92. Em resposta à referida nota de auditoria (Papel de Trabalho nº08) a Secretaria de Educação informou (Ofício nº114/2012-SAD) que os executores centrais realizavam semestralmente os relatórios de execução, registrando todas as atividades daquele período, os pontos positivos e potencialidades do programa, bem como os pontos negativos, sugestões e críticas para melhorias.

93. Todavia tais relatórios não foram apresentados documentalmente, sendo alegado pela jurisdicionada que devido à quantidade e extensão seria mais prático consultá-los por meio do acesso ao Processo nº 080.2349/2007, sendo informado que os relatórios foram encaminhados ao Gabinete da SE para acostamento no referido processo.

94. Ressalta-se que foi realizada análise *in loco* ao Processo nº 080.2349/2007 e apensos, localizados na UAG, não sendo encontrados os relatórios semestrais de acompanhamento mencionados no Ofício nº114/2012-SAD.

95. Dentre a documentação encaminhada pela Secretaria de Educação consta o denominado “Diagnóstico de Impacto Inicial” (Anexo VII) relativo à implementação do Programa “*Ciência em Foco*” (CEF), elaborado no início do exercício de 2009 com o objetivo de identificar os possíveis impactos e resultados decorrentes da ação durante o exercício de 2008, bem como as opiniões, dificuldades e anseios dos atores envolvidos, no tocante aos aspectos quantitativos e qualitativos.

96. É importante salientar que tal diagnóstico não foi desenvolvido diretamente pela Secretaria de Educação, sendo elaborado pela Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA) em parceria com a



Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), sob demanda da Secretaria. Estas entidades utilizaram de uma amostra estatística das instituições de ensino, representando o universo total de escolas da Secretaria de Educação participantes do programa, com vistas a possibilitar uma análise geral do primeiro ano de implementação do “Ciência em Foco”.

97. Consta-se que a avaliação não foi realizada com amparo nos relatórios de acompanhamento mensal do programa elaborados pelos executores ou pelas regionais de ensino (DRE's), não obstante permitiu detectar as principais dificuldades apresentadas pelos professores, diretores e responsáveis pelas escolas, abaixo apresentadas:

Quadro 14: Principais dificuldades na execução do Programa “Ciência em Foco”

Dificuldades	% de Professores	% de Diretores /Responsáveis
Atraso na entrega dos materiais	56,70%	69,90%
Falta de local específico para realizar as atividades	55,60%	52,20%
Formação/orientação insuficiente	44,10%	21,50%
Falta de infraestrutura nas escolas	38,60%	49,50%
Quantidade insuficiente de materiais	34,70%	31,10%
Falta de articulação com os conteúdos curriculares.	34,70%	-

Fonte: Diagnóstico de Impacto Inicial (Anexo VII – fls. 97-99)

98. Tendo em vista as impropriedades diagnosticadas inicialmente, a Secretaria de Educação deveria ter atuado no sentido propor medidas práticas para correção das falhas apontadas, seguidas da efetiva implementação no decorrer da execução contratual, todavia, com base na análise processual, não foi verificada a adoção destas medidas corretivas nem constatada a celebração de alteração contratual quantitativa ou qualitativa no sentido de promover as melhorias necessárias e convenientes ao aperfeiçoamento da execução do programa.

99. Além do “Diagnóstico de Impacto Inicial” foi encaminhada cópia do Relatório Final de Execução do Programa Ciência em Foco, (Papel de Trabalho nº 20.1⁴), o qual menciona dificuldades e fragilidades verificadas nos demais anos de execução contratual, bem como algumas medidas previstas visando à correção destas falhas.

100. Destaca-se a alegação de que “a situação política no ano de 2010, comprometeu e muito a realização do Ciência em Foco. Em fevereiro deste ano houve a suspensão dos pagamentos do contrato, o que inviabilizou a entrega de materiais atrasando o início do Programa e conseqüentemente a realização das três Unidades Temáticas”. Diante dessa situação, constam no relatório informações acerca do planejamento da Secretaria de Educação para a implementação do programa no ano de 2010, bem como um levantamento da situação da execução do programa no período de maio a setembro do exercício citado.

⁴ O PT nº 20 (20.1 e 20.2) encontra-se acostado em meio magnético/digital. O CD foi anexado à contracapa do Anexo VI e também juntado ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico do TCDF – SAP (eTCDF).



101. Foi também mencionado que dentre as fragilidades do programa evidenciaram-se:

- Ausência de mecanismos para controle dos materiais dentro das escolas;
- Falta de planejamento e controle específico para a necessidade de compra de materiais;
- Falta de exclusividade dos coordenadores intermediários e executores para o Programa;
- Carência de coordenadores centrais para o acompanhamento e execução do Programa;
- Morosidade no processo de nomeação dos executores do Programa nas regionais.

102. As medidas propostas para a correção de algumas destas fragilidades constam da Parte 2 do referido Relatório, intitulada "Planos e Execuções do Primeiro Semestre de 2010", às fls. 9/10 do PT nº 20.1 (vide nota de rodapé 4), destacando-se as seguintes:

- Elaboração de estratégia para mapeamento e remanejamento de materiais excedentes não consumíveis e armários, bem como as respectivas orientações detalhadas às DRE sobre os procedimentos;
- Visitas sistemáticas da Diretora de Execução de Políticas e Planos Educacionais e do Gerente de Ensino Fundamental às DRE's para acompanhamento da execução do plano de ação construído, no que concerne ao mapeamento de materiais e armários excedentes e respectivo remanejamento, objetivando determinar a real carência desses itens na rede;
- Em reunião com a Sangari, em 31.03.2010, foi solicitado pela Subsecretária de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional, à referida empresa, um relatório na periodicidade de dez em dez dias, a partir daquela data, sobre o andamento do Programa nas unidades de ensino, acompanhadas pelos tutores naquele período.

103. Foi também apresentado, às fls. 10-18 do PT nº 20.1 (vide nota de rodapé 4), detalhamento cronológico das ações que foram implementadas, explicitando as medidas efetivamente realizadas durante o exercício de 2010, a saber:

- Planejamento da estratégia para remanejamento de armários e de materiais não consumíveis;
- Propostas, critérios e detalhamento cronológico para orientar a realização dos cursos de formação;

104. Algumas considerações e sugestões verificadas no relatório também foram:

- Criação de uma central de matérias para realizar a organização dos Kits consumíveis, não consumíveis e processo de identificação de compras e economia do dinheiro público;



- Negociação com a contratada para possibilitar a compra avulsa dos itens que compõem cada Kit, a fim de que seja realizada a compra apenas dos materiais realmente necessários, tendo em vista que após o levantamento dos materiais excedentes na rede verificou-se que durante os dois anos de desenvolvimento do Programa foi gerada uma quantidade de itens avulsos não utilizados.

105. Também consta do Relatório pesquisa realizada junto às escolas públicas de ensino do Distrito Federal que desenvolveram o Programa Ciência em Foco, sendo apresentadas abaixo as fragilidades no desenvolvimento do Programa sob a ótica dos professores. Ressalta-se que não é possível aferir a representatividade destas falhas no tocante ao total de professores da rede, tendo em vista que não foi informado o quantitativo de professores que participaram do programa ou que responderam à enquete:

Quadro 15: Fragilidades levantadas

Espécie de Fragilidade	Descrição	Quantitativo de Professores
Formação	Não possuem formação apropriada para desenvolver o Programa.	149
Formação	A quantidade de formações é insuficiente	117
Material	Falta de material	1778
Material	Não reposição do material após contaminação, furto e outros	313
Material	Atraso na entrega do material	1444
Equipamentos	Indicaram problemas no funcionamento nos armários (armários travados, empenados, amassados e outros)	305
Equipamentos	O mobiliário é inadequado (armário)	503
Infraestrutura	Falta de espaço físico	637
Infraestrutura	Superlotação de turmas	503

Fonte: PT020.1-Relatório Final de Execução

106. Tendo em vista as respostas apresentadas pelos professores e o resultado do levantamento, verifica-se que dentre as fragilidades apontadas as relacionadas à ausência de material e ao atraso na entrega dos materiais foram as mais mencionadas.

107. Outro levantamento realizado foi a enquete final relacionada aos programas e projetos do ensino fundamental, sendo o Programa Ciência em Foco avaliado também pelos professores da rede, conforme Papel de Trabalho nº 20.2 (nota de rodapé 4).

108. O resultado principal da enquete foi de que 65,2% dos professores consideravam que o Programa deveria continuar em 2011. O resultado foi considerado muito expressivo pela Secretaria de Educação levando à conclusão de que o Programa deveria continuar em 2011, mas com avaliações e algumas mudanças. Contudo não foram especificadas quais seriam as mudanças necessárias para a melhoria da execução do programa.

109. Tendo em vista os relatórios apresentados, constata-se que a Secretaria de Educação detinha o conhecimento acerca dos principais aspectos do programa que não estavam sendo executados a contento.



110. A ciência da Secretaria pode ser ainda confirmada por meio dos resultados contidos nos relatórios mensais e trimestrais de acompanhamento da execução contratual, constantes do Papel de Trabalho nº 21.

111. Não obstante, verifica-se que em geral não foram elaboradas ou implementadas medidas corretivas visando sanar as impropriedades detectadas no decorrer da execução contratual, com exceção de algumas medidas implementadas tardiamente, somente no ano de 2010, com vistas ao remanejamento de materiais e equipamentos sobressalentes em algumas escolas.

112. Desta forma, constata-se que algumas dificuldades apontadas desde o Diagnóstico de Impacto Inicial, a exemplo dos atrasos na entrega de material e na quantidade insuficiente destes materiais, foram também verificadas no Relatório Final de Execução, permitindo reforçar o fato de que as medidas necessárias para correção destas impropriedades não foram adotadas ou se mostraram ineficazes.

113. Ante o exposto, conclui-se pela análise dos relatórios em tela que não foram realizadas objetivamente as reavaliações anuais da necessidade e conveniência da efetivação de todas as atividades planejadas, em termos quantitativos e qualitativos, não sendo efetivamente implementadas as medidas corretivas necessárias com vistas ao aperfeiçoamento da execução contratual, conforme determinação contida no Item "III.a" da Decisão nº 4.571/2009, e Item "II.a" da Decisão nº 5.227/2011.

Causas

114. No exercício de 2010, a suspensão da execução contratual possivelmente acarretou a impossibilidade de implementação de medidas corretivas para sanar as falhas apontadas.

Efeitos

115. Diversas falhas e dificuldades detectadas desde o início da execução do Programa se estenderam até a suspensão do contrato devido à inércia ou implementação de medidas corretivas ineficazes.

116. Materiais e armários foram destinados às instituições de ensino em quantitativos dissonantes com a demanda real, gerando remanescentes de materiais não utilizados em várias escolas.

117. Dificuldade de planejamento e execução das aulas devido aos sucessivos atrasos na entrega de materiais.

118. Em vista dos cursos de formação terem sido considerados insuficientes os professores e mediadores não foram capacitados totalmente a contento, acarretando uma execução do programa abaixo da sua potencialidade.



2.3.2 Achado 05: As Notas Fiscais não discriminam claramente os serviços prestados.

Critério: Lei nº 4.320/64, Art. 63; Decreto nº 16.098/1994, Arts. 51 à 57.

Análise e Evidência

119. Conforme análise de diversos processos de pagamento enumerados no Quadro 10, foi constatado que as notas fiscais referentes aos serviços prestados pela SANGARI não explicitavam detalhadamente o objeto dos serviços faturados. (Anexo III fls. 200-261 – PT013.1)

120. A análise acerca da prestação de serviços focalizou-se sobre os itens relacionados aos treinamentos realizados pela contratada com vistas à capacitação inicial e continuada de mediadores e professores das séries iniciais e finais.

121. Havia cronograma físico-financeiro, Anexo I, contendo a previsão de horas-aula a serem ministradas pela contratada em cada um destes treinamentos, todavia em nenhuma das notas fiscais emitidas constava o total de horas aula, nem mesmo referência específica ao(s) treinamento(s) que estava sendo faturado, impedindo a plena identificação do quantitativo dos serviços faturados, inobservando, portanto, a determinação objeto do Item “III.b” da Decisão nº 4.571/2009, e Item “II.b” da Decisão nº 5.227/2011.

Causas

122. A principal causa está vinculada à ausência de um controle mais rígido no tocante à execução contratual, que por sua vez resulta da falta de orientação/observância dos executores do contrato quanto aos dispositivos legais intrinsecamente relacionados à fase de liquidação da despesa, conforme acima mencionado.

123. Caso as normas tivessem sido plenamente verificadas, as notas fiscais apresentadas pela contratada teriam sido naturalmente recusadas pela fiscalização devido ao fato de terem sido elaboradas pela empresa de forma incompleta e obscura, principalmente quanto às informações necessárias aos quantitativos realmente executados.

124. Consequentemente a Secretaria de Educação solicitaria que a contratada realizasse novamente a emissão de cada nota fiscal de maneira que atendessem aos critérios legais, contendo a completa descrição dos serviços e assegurando aos executores maior consistência de informações necessárias à realização do ateste das faturas e da liquidação da despesa.

Efeitos

125. A liquidação da despesa foi realizada sem documentação comprobatória da efetiva realização dos serviços, tendo em vista a emissão de notas fiscais genéricas, impossibilitando que os executores tivessem total ciência e certeza de quais serviços estavam sendo atestados e pagos por ocasião de cada fatura.



2.4 Questão 4: O resultado do Programa foi monitorado e contribuiu para a melhoria do ensino de Ciências na visão da Secretaria?

Constatou-se que a Secretaria de Educação não definiu claramente os objetivos, indicadores e metas do Programa, restando prejudicado o monitoramento permanente dos resultados para fins da adoção de medidas corretivas, não obstante foi realizado monitoramento, conforme consta dos Relatórios de Avaliação Mensais, Trimestrais e Anual, além do Diagnóstico Inicial do Programa, todos estes sendo objeto de análise na Questão nº 3.

Ainda foi verificado que o programa não contribuiu para a melhoria do ensino de Ciências, sendo classificado como não efetivo em face da retração evidenciada nos índices constantes dos instrumentos de avaliação utilizados pela Secretaria de Educação.

2.4.1 Achado 06: Inexistência de objetivos, indicadores e metas claramente definidos para a avaliação do Programa “Ciência em Foco”

Critério: Objetivos, indicadores e metas definidos pela Secretaria de Educação.

Análise e Evidência

126. Foram solicitadas informações à Secretaria de Educação quanto aos objetivos, metas e indicadores definidos para avaliação anual do Programa “Ciência em Foco” (fls. 48).

127. As respostas encaminhadas (fls. 96/107) demonstram que não foram definidos, previamente à implantação do Programa “Ciência em Foco”, os objetivos, metas e indicadores necessários à avaliação dos resultados do Programa.

128. A Secretaria não fez nenhuma referência aos indicadores preestabelecidos. O “indicador”, utilizado para avaliar o desempenho de um Programa, é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com as metas preestabelecidas⁵.

129. As informações também não fazem referência específica e objetiva às metas estabelecidas para a avaliação do Programa.

130. A ausência de definição dos indicadores prejudica a comparação com as metas, que também não foram claramente preestabelecidas.

131. O Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do TCU apresentam a seguinte definição para “metas”:

*“As **metas** representam os níveis de desempenho ou de melhoria requeridos para o alcance de um objetivo estratégico, servindo como vínculo entre este e os colaboradores da organização. As metas são estabelecidas em unidades específicas (moeda, número, percentual) e estão vinculadas aos indicadores.”*

⁵ Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.



132. O Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do DF para o período de 2011 a 2015 trata “indicadores” e “metas” da seguinte forma:

“(…) **indicador de desempenho** é um número absoluto ou percentual destinado a informar o grau de alcance de um Objetivo Estratégico.

Assim, para que a evolução de um **Objetivo** do Mapa Estratégico possa ser acompanhada, são elaborados um ou mais indicadores com a finalidade de medir a performance do Objetivo ao qual cada indicador está associado. (…)

Meta é uma projeção de resultado a ser atingida por um indicador em período de tempo previamente determinado.

Assim, no prazo estabelecido ou em períodos intermediários, são feitas medições para se certificar se os resultados dos indicadores atingiram as metas estabelecidas para ele, o que permite avaliar se o Objetivo pertinente está sendo atingido.” (grifou-se)

133. Constatou-se, ainda, que, de acordo com as informações encaminhadas, o objetivo do Programa foi definido de forma genérica, conforme depreende-se do extrato a seguir (fls. 99):

“Pretendeu-se, com o contrato firmado entre a SEEDF e a empresa Sangari do Brasil, que entre 2008 e 2012, durante a vigência do Programa, houvesse **significativa melhoria no desempenho escolar dos estudantes** do Ensino Fundamental na área de ciências, evidenciado nas avaliações externas – INEP/MEC e internas – SIADE (que deixou de existir após duas edições: 2008 e 2009). (grifou-se)

134. Para a avaliação do desempenho de um Programa, os objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos indicadores de desempenho. A título de exemplo, transcreve-se a seguir, parte dos Quadros que constam do Planejamento Estratégico desta Corte. Observe-se que os indicadores foram dispostos por perspectivas e objetivos do Mapa Estratégico do TCDF, com as metas para eles definidas.

Quadro16: Exemplo de objetivos, indicadores e metas

PERSPECTIVA: APRENDIZADO E CRESCIMENTO								
Tema – Gestão de Pessoas								
OBJETIVO	DESCRIÇÃO DO INDICADOR	FÓRMULA	APURAÇÃO PERIODICIDADE	METAS				
				2011	2012	2013	2014	2015
Nº 15 – Fortalecer a motivação e o comprometimento dos servidores com foco na estratégia	1. Índice geral da avaliação de desempenho	Pontuação resultante da avaliação de desempenho	DRH Anual	-	80%	85%	88%	90%
Tema – Ambiente Organizacional								
Nº 16 – Desenvolver cultura orientada para resultados	1. Índice de cumprimento das metas institucionais	Metas institucionais cumpridas Total de metas institucionais	DIPLAN Anual	75%	80%	85%	90%	90%
	2. Índice de sucesso na execução dos projetos estratégicos	Número de projetos estratégicos concluídos e com suas metas internas alcançadas Número de projetos estratégicos previstos no plano para o período	DIPLAN Anual	80%	90%	90%	90%	95%

Obs.: a linha de base (LB) e as metas para o indicador nº 2 do Objetivo nº 15 serão estabelecidas após realização de pesquisa de clima organizacional.



Fonte: Planejamento Estratégico do TCDF 2011/2015

135. A competência para fixação das metas cabe aos gestores da Secretaria de Educação. A Equipe da Auditoria tem o papel de analisar a sua adequação⁶, procedimento prejudicado em vista da ausência de critérios objetivos definidos pela Secretaria para avaliação do Programa.

Causa

136. Ausência de definição prévia e sistematizada dos objetivos, indicadores e metas necessários à avaliação dos resultados alcançados pelo Programa “Ciência em Foco”.

Efeitos

137. Desconhecimento dos resultados parciais e finais alcançados pelo Programa, ausência de adoção de medidas corretivas com base em indicadores de desempenho, má aplicação dos recursos públicos, ante a ausência de mensuração específica dos resultados de aprendizagem dos alunos.

2.4.2 Achado 07: Falta de efetividade do Programa conforme constatado nos instrumentos de avaliação.

Critério: SIADE 2008, SIADE 2009, PISA 2009, PISA 2006, IDEB.

Análise e Evidência

138. Objetivando aferir a efetividade do programa, foi solicitado que a Secretaria de Educação apresentasse dados objetivos da situação do ensino de Ciências antes da implantação do Programa “Ciência em Foco”, bem como encaminhasse a avaliação final realizada pela Secretaria quanto aos resultados do Programa frente aos objetivos e metas estabelecidas, visando demonstrar os resultados atingidos no tocante à aprendizagem dos alunos em Ciências e ponderando se o programa de fato alcançou os objetivos planejados.

139. Nesta esteira foi informado que a avaliação do ensino de Ciências na Secretaria baseou-se nos índices do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) que no ano de 2006 focalizou a área de “Ciências”, sendo verificado que o Brasil ocupava a 52ª posição no ranking internacional, cuja média em “Ciências” foi de 390,33. Já no Distrito Federal a média em Ciências foi de 447. Não obstante o DF tenha obtido a melhor média em Ciências dentre as Unidades da Federação, a pontuação obtida posicionaria o DF apenas na 39ª colocação no cenário internacional.

140. Destaca-se que o PISA é uma avaliação aplicada a estudantes da 7ª série em diante, na faixa dos 15 anos, sendo realizada a cada três anos, cuja ênfase é dada de forma alternada entre as áreas do conhecimento de “Leitura”, “Matemática” e “Ciências”, cujo objetivo principal é produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação ministrada nos países participantes, de modo a subsidiar a adoção de políticas públicas visando à

⁶ A análise da adequabilidade tem o objetivo de verificar se as metas são realísticas, exequíveis, desafiadoras, comparáveis e claras (TCU, 2000).



melhoria da educação. Portanto, diante dos indicadores fornecidos pelo PISA 2006, a tentativa da Secretaria de Educação de fomentar melhorias no ensino de Ciências por meio da implantação do “Programa Ciência em Foco” pela Secretaria de Educação encontrava fundamentos plausíveis.

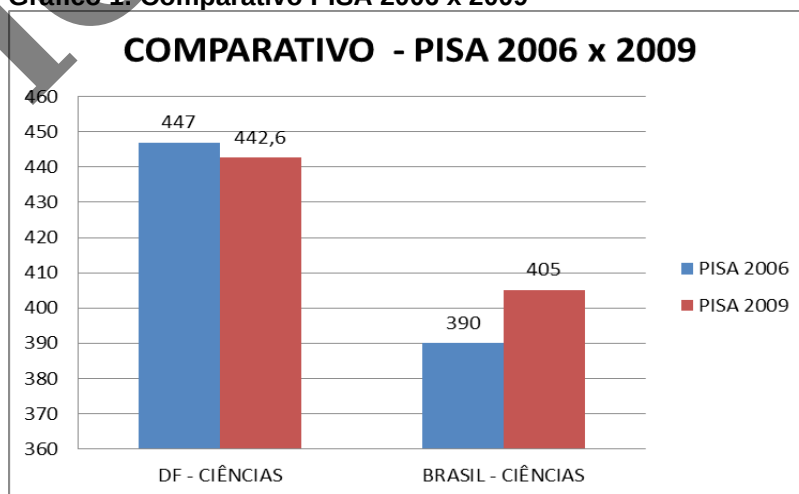
141. Ainda foi informado, conforme dados do INEP/MEC de 2005, que o Distrito Federal detinha os melhores indicadores de educação do país, no entanto detectou-se extrema desigualdade entre as DRE's, gerando um número significativo de alunos com baixo desempenho escolar. Todavia os dados apresentados referem-se somente às médias em Língua Portuguesa, bem como aos índices do IDEB, não havendo menção específica à área de “Ciências”, assim, estes dados isoladamente não justificariam de forma objetiva a implementação do programa “*Ciência em Foco*”.

142. No tocante à evolução da situação do ensino de Ciências no Distrito Federal e análise da efetividade do Programa Ciência em Foco, a Secretaria de Educação baseou-se nas avaliações externas do INEP/MEC, a saber, o PISA (trienal) e o IDEB (anual), além de avaliações internas realizadas por meio do SIADE (edições de 2008 e 2009).

143. Quanto aos índices do PISA, a jurisdicionada alegou que o PISA 2009 apontou um crescimento de 12% do desempenho dos estudantes, demonstrando uma certa progressão, mas que ainda demandaria melhores índices.

144. Todavia verifica-se, com base nos dados abaixo tabelados e obtidos nos PT nº 14, PT nº 15 e PT nº 16⁷, referentes às avaliações do PISA 2006 e PISA 2009, que embora o Distrito Federal tenha mantido a primeira colocação tanto na média geral quanto na média específica em “Ciências”, os índices relativos à área de “Ciências” no Distrito Federal apontaram um decréscimo de 1,00% entre os anos de 2006 a 2009, com redução da média de 447 para 442,6, enquanto o índice nacional demonstra uma melhoria de 3,8%, com elevação da média de 390 para 405 neste mesmo período.

Gráfico 1: Comparativo PISA 2006 x 2009



Fonte: PT's nº 14; 15 e 16

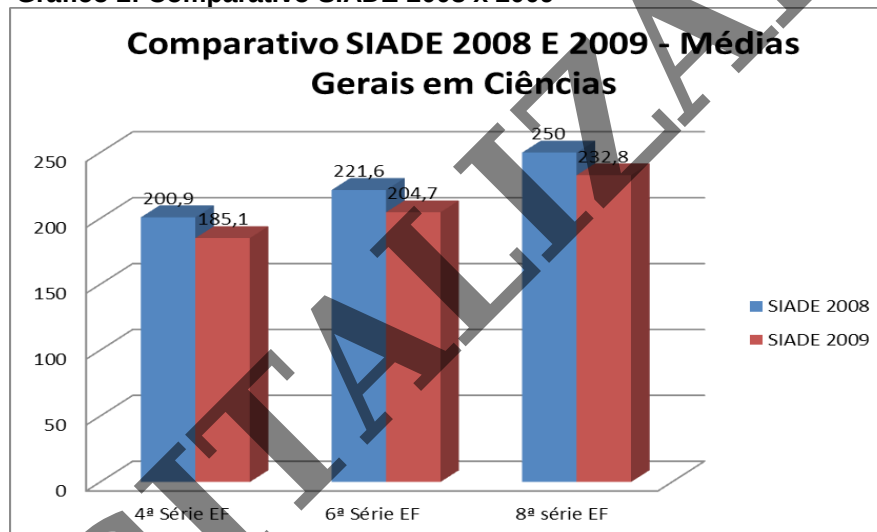
⁷ Os PT nº 14, 15 e 16 foram acostados no Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico do TCDF – SAP (eTCDF).



145. Conforme informado pela Secretaria de Educação, o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal - SIADE, avaliou, dentre outros itens, o Programa Ciência em Foco em toda rede de ensino, constando que a maioria dos profissionais da educação e dos estudantes aprovou todos os itens de gestão. No entanto verificou-se queda no desempenho dos estudantes, comparando-se os resultados dos relatórios do SIADE 2008 e SIADE 2009.

146. A queda no resultado obtido pelos estudantes em Ciências/Ciências da Natureza pode ser visualizada no Gráfico abaixo, que consolida as informações obtidas nos PT nº 17 e PT nº 18⁸ em relação às séries do Ensino Fundamental, podendo ser constatado um decréscimo médio de 7,46% na média geral em Ciências.

Gráfico 2: Comparativo SIADE 2008 x 2009



Fonte :PT's nº 17 e 18

147. A jurisdicionada alegou, em contraponto à queda de rendimento dos estudantes, que a realização do SIADE no ano de 2008 foi realizada de forma experimental e restrita a uma pequena amostragem. Todavia constata-se no PT nº 18, na tabela referente ao item "Aplicação e Abrangência da Avaliação", abaixo acostada, que o quantitativo de alunos avaliados foi praticamente equivalente, evidenciando-se que o argumento é incoerente.

Quadro 17: Aplicação e Abrangência da Avaliação SIADE 2008x2009

⁸ Os PT's nº 17 e 18 foram acostados no Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico do TCDF – SAP (eTCDF).



Série/ Modalidade	2008					2009				
	Alunos Previstos	1º dia de aplicação		2º dia de aplicação		Alunos Previstos	1º dia de aplicação		2º dia de aplicação	
		Alunos Presentes	% Faltas	Alunos Presentes	% Faltas		Alunos Presentes	% Faltas	Alunos Presentes	% Faltas
2ª /3ª EF	40.616	37.419	7,87	37.389	7,95	42.989	38.160	11,23	37.540	12,68
4ª /5ª EF	36.034	34.099	5,37	33.925	5,85	36.402	33.336	8,42	32.957	9,46
1º EJA	1.801	707	60,74	694	61,47	1.544	752	51,30	678	56,09
6ª /7ª EF	33.023	28.557	13,52	27.479	16,79	35.694	30.525	14,48	29.102	18,47
8ª /9ª EF	24.346	20.380	16,29	18.585	23,66	25.269	20.764	17,83	18.860	25,36
2º EJA	7.067	2.690	61,94	2.254	68,11	5.145	2.203	57,18	1.680	67,74
ASF	18.308	11.796	35,57	10.945	40,22	11.292	7.326	35,12	6.530	42,17
3ª EM	17.643	11.817	33,02	10.415	40,97	16.977	11.738	30,86	9.600	43,45
3ª EJA	8.097	3.202	60,45	2.970	63,32	5.895	2.735	53,60	1.892	67,91
Total	186.935	150.667	19,4	144.656	22,6	181.207	147.539	18,6	138.819	23,4

Fonte: PT nº 18.

148. Houve também menção ao aumento progressivo nos índices de desempenho do Distrito Federal no IDEB (INEP/MEC), entre os anos de 2005 e 2011, inclusive da superação das metas estabelecidas pelo MEC. Contudo verifica-se conforme informações obtidas no portal do Inep⁹ que o IDEB foi criado em 2007, cujo índice é mensurado em uma escala de zero a dez, e sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação, a saber: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Desta forma, verifica-se que o índice do IDEB não remete ao desempenho específico dos estudantes na área da “Ciências”, logo, não pode ser utilizado para mensurar a efetividade do programa em tela (PT nº 19, Anexo III, fls. 262/265).

149. Em suma, constata-se um decréscimo dos índices apresentados tanto nos relatórios do PISA quanto do SIADE referentes à qualidade do ensino na área de “Ciências”, portanto, a conclusão natural é de uma convergência destas avaliações no sentido de apontar que o Programa “Ciência em Foco” não acarretou impactos positivos na rede de ensino do Distrito Federal, em contraste com a resposta encaminhada pela Secretaria de Educação, evidenciando-se claramente que o programa em tela não foi efetivo, de acordo com os próprios instrumentos de avaliação externos e internos utilizados e mencionados pela Secretaria de Educação.

Causa

150. Não adoção de medidas corretivas por parte da Secretaria de Educação com vistas a implementação de melhorias e correções das impropriedades relatadas durante a execução.

151. Implantação não progressiva de um programa com metodologia educacional inovadora, tendo em vista que foi adotado em toda rede de ensino do Distrito Federal sem a realização prévia de um planejamento adequado.

152. Em vista da extensa dimensão da rede de ensino no DF e das características peculiares do programa, constatou-se que o ideal seria a elaboração de estratégia de implantação gradual, com proposta de adoção de um projeto piloto em parte das escolas, possibilitando que a Secretaria de Educação conhecesse na prática as nuances, fragilidades e vantagens do Programa Ciência

⁹ <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb> (consulta em 03/12/2012)



em Foco, além de verificar as necessidades de sua adaptação à realidade do ensino público no Distrito Federal, bem como avaliar a consistência dos conteúdos com a proposta pedagógica das escolas.

153. Desta forma, após aferir na prática os resultados do programa a Secretaria de Educação teria condições de avaliar com propriedade suas potencialidades e decidir acerca da viabilidade ou não de sua expansão para as demais unidades de ensino.

Efeitos

154. Não houve melhoria do desempenho dos alunos no aprendizado de Ciências, refletida objetivamente nos índices das avaliações realizadas durante a execução do Programa Ciência em Foco.

DIGITALIZADO



INFORMAÇÃO Nº 63/2012 –DIAUD2

Brasília (DF), 07 de dezembro de 2012.

PROCESSO Nº: 24.101/2010

JURISDICIONADA: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal-SE

ASSUNTO: Auditoria de Regularidade

EMENTA: Auditoria de Regularidade n.º 1.2003.12 para examinar a execução dos serviços vinculados ao Programa “Ciência em Foco”, prestados no âmbito do Contrato n.º 125/2007, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e a empresa Sangari do Brasil Ltda. Relatório Prévio de Auditoria. Proposta de encaminhamento ao gestor para conhecimento e manifestação.

Senhor Diretor,

Em conformidade com o disposto no capítulo 6 do Manual de Auditoria do TCDF, aprovado pela Resolução nº 195, de 3.3.2009, na sua versão atualizada de 2011, apresenta-se a versão prévia do Relatório de Auditoria, realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal com o objetivo de examinar a execução dos serviços vinculados ao Programa “Ciência em Foco”, prestados no âmbito do Contrato n.º 125/2007, para fins de encaminhamento aos gestores daquela jurisdição.

2. Espera-se, com isso, dar oportunidade aos gestores para que tomem conhecimento dos resultados da auditoria e se manifestem quanto à pertinência das respostas às questões de auditoria, dos achados, seus critérios, suas evidências, suas causas e seus efeitos.
3. Conforme previsto no item 6.2 do Manual de Auditoria, não constam no relatório prévio as indicações de responsabilidade, bem como as conclusões, considerações finais e propostas de encaminhamento ao Plenário.
4. Assim, deve-se alertar aos gestores que o mérito dessa versão ainda será objeto de apreciação pelo Tribunal e que os esclarecimentos prestados serão considerados pela equipe técnica na avaliação da pertinência dos achados e na elaboração da versão final do Relatório de Auditoria.



5. Ante o exposto, sugere-se ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, com fulcro no item 6.2, 5º parágrafo, alínea “b”, do Manual de Auditoria, versão atualizada, que:

- A) encaminhe à Secretaria de Educação cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria nº 1.2003.12 (fls. 117/150), para conhecimento e manifestação, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, quanto aos achados, critérios, evidências, causas e efeitos, anexando, em caso de discordância, a documentação comprobatória;
- B) autorize a devolução dos autos à Secretaria de Auditoria.

À superior consideração.

Gilmar de Souza Moura
ACE (Matr. 632-7)

Davi Assunção Salvador Nery de Castro
ACE (Matr. 1419-1)

Senhor Secretário de Auditoria,

Pondo-me de acordo com os termos do Relatório Prévio, submeto os presentes autos à consideração de Vossa Senhoria.

Aproveito a oportunidade para consignar a excelência do trabalho desenvolvido pelos Auditores de Controle Externo **Gilmar de Souza Moura** e **Davi Assunção Salvador Nery de Castro**, bem como exaltar a dedicação da equipe na condução dos trabalhos, haja vista a magnitude do contrato em exame.

2ª Divisão de Auditoria, 07 de dezembro de 2012.

Aginaldo Moreira Marques
Diretor



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

153

[e-DOC 8E626E18](#)

Processo nº 24.101/10 - SEAUD
2ª Divisão de Auditoria

DIGITALIZADO