



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4774 de 12/05/2015

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [1828/2013](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [1828/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA : Auditoria Integrada realizada no âmbito das Secretarias de Estado de Educação, Desenvolvimento Social e Transferência de Renda e de Cultura do Distrito Federal para examinar a regularidade e a transparência da gestão dos convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos, no período de 2012 e 2013, conforme previsto no Plano Geral de Ação/2013, aprovado pela Decisão administrativa n.º 96/2012.

DECISÃO Nº 1877/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 222/2014 - GAB/SEF e seus anexos (fls. 195/276), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; b) do Ofício n.º 530/2014 - GAB/STC e seus anexos (fls. 277/396), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; c) do Ofício n.º 396/2014 - GAB/SEDEST e seus anexos (fls. 407/458), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; d) do Ofício n.º 140/2014 - GAB/SECULT e seus anexos (fls. 459/501), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; e) do Ofício n.º 1320/2014-GAB/SE e seus anexos (fls. 502/507), contendo as considerações da Pasta de Estado em relação aos achados apontados na versão prévia do Relatório de Auditoria n.º 1.2006.13; f) da Matriz Final de Achados de fls. 509/527; g) do Relatório Final de Auditoria n.º 1.2006.13 e seu anexo (fls. 528/689); h) da Informação n.º 30/2014 - Seaud/Diaud2 (fls. 694/695); i) do Parecer n.º 0067/2015-MF (fls. 698/707); II - determinar à Secretaria de Auditoria deste Tribunal que proceda à retirada dos autos em exame das peças de fls. 690/693 (check list de avaliação de aderência aos critérios de qualidade nas auditorias e quadro de aderência da etapa de execução), por tratar-se de ferramenta gerencial a subsidiar a atuação daquela Secretaria de Controle Externo; III - determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal - SEPLAG/DF que promova a inclusão, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de regras específicas sobre a execução das despesas oriundas de emendas parlamentares, com enfoque nas atribuições dos entes repassadores dos recursos, em especial no tocante à observância dos critérios para seleção das entidades, em consonância com o disposto na nova Lei n.º 13.019/2014, aplicável ao Distrito Federal com força de norma geral para as parcerias voluntárias (Achado 01); IV - determinar à Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização do Distrito Federal - Segad/DF que: a) no uso de suas atribuições regimentais, garanta a capacitação aos gestores e agentes públicos da Administração Pública distrital que atuam na área de parcerias com organizações da sociedade civil, de modo a coibir a ocorrência de irregularidades, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria, considerando, ainda, o novo cenário instituído pela Lei n.º 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias voluntárias, que impõe novos procedimentos, controles e prazos para celebração e execução dos ajustes (Achado 01); b) no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação da determinação constante do item III, alínea "a", contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria (Achado 01); V - determinar à Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal - SECULT/DF e ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal - FAC/DF que: a) estabeleçam critérios objetivos de seleção e julgamento de propostas nos editais de Chamamento Público, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e, se for o caso, ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, em especial para os quesitos que compõem a avaliação do "Mérito Cultural" nos editais do FAC, de maneira a evidenciar a transparência e

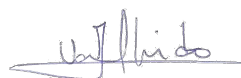
impressoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes (Achado 02); b) adotem medidas para que as notas atribuídas pelo Conselho de Cultura na avaliação dos Projetos Culturais sejam devidamente fundamentadas, de maneira a evidenciar a transparência e impessoalidade dos procedimentos de análise aos proponentes, uma vez que se trata de decisão não passível de etapa recursal (Achado 02); c) abstenham-se de celebrar convênios com entidades privadas, doravante denominados, nos termos da Lei n.º 13.019/2014, “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, sem a prevalência de interesse comuns e coincidentes, e que tenha como objeto, na essência, a prestação de serviços passíveis de licitação pela própria Administração, sob pena de configurar contraprestação de serviços e burla ao dever de licitar (Achado 04); d) abstenham-se de utilizar instrumento de contrato de concessão de apoio financeiro a projetos artísticos e culturais quando demonstrado o interesse recíproco dos partícipes, passando a observar o disposto na Lei n.º 13.019/14 a partir da sua vigência (Achado 05); e) exijam que os serviços ofertados a título de contrapartida sejam prestados no objeto do ajuste firmado, sendo vedado o oferecimento de serviços e bens que não possuam nexo causal direto com o objetivo do ajuste (Achado 10); f) quando exigirem contrapartida em suas parcerias com organizações da sociedade civil, efetuem controle rigoroso da execução das mesmas, inclusive por meio de comprovação “in loco” dos serviços prestados, exigindo, ainda, o detalhamento dos gastos e a compatibilidade dos custos propostos com os preços praticados no mercado (Achado 10); VI - determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal - SEDHS/DF que efetue análise periódica (mensal ou trimestral) do quantitativo de atendimento estipulado nos planos de trabalho, a fim de certificar que está compatível com a demanda social, de modo a coibir o desperdício de recurso (Achado 07); VII - determinar ao FAC/DF, à SECULT/DF, à SE/DF e à SEDHS/DF que: a) dotem os setores responsáveis pela análise das prestações de contas com pessoal em quantitativo suficiente e com a devida qualificação para desempenho das atividades (Achado 06); b) adotem providências no sentido de apreciar conclusivamente todas as prestações de contas pendentes de análise referentes aos convênios e ajustes de apoio financeiros celebrados, instaurando, se for o caso, as respectivas TCEs em caso de irregularidades na comprovação da aplicação dos recursos (Achado 06); c) acompanhem os prazos estipulados para as prestações de contas, parciais e final, a fim de exigir dos convenientes o encaminhamento tempestivo da documentação necessária, sob pena de rejeição das contas e instauração de tomada de contas especial (Achado 06); d) registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO o descumprimento do prazo previsto para encaminhamento das prestações de contas (Achado 06); e) no exame das prestações de contas das parcerias celebradas, adotem os seguintes mecanismos de controle (Achado 07): e.1) exijam a comprovação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado; e.2) realizem pesquisas de preços para verificar a conformidade dos valores contratados com os praticados no mercado; e.3) não sejam aceitas notas fiscais com discriminação genérica; e.4) exijam que os gastos com hospedagem estejam comprovados por meio de cópia de nota fiscal detalhada dos hotéis subcontratados e por relação emitida pela subcontratada, com o nome dos participantes hospedados; e.5) exijam que os gastos com passagens aéreas sejam comprovados por meio de cópia dos respectivos bilhetes de passagem/cartão de embarque; e.6) exijam que os gastos com alimentação sejam comprovados por meio de cópia da nota fiscal e do voucher emitidos pela empresa subcontratada; e.7) não sejam aceitos gastos telefônicos não justificados, desvinculados do objeto do ajuste; e.8) procedam ao exame rigoroso dos documentos fiscais encaminhados pelas entidades, comunicando aos órgãos técnicos competentes os casos de suspeita de documentos inidôneos; f) orientem as entidades no tocante às legislações vigentes em vista da obrigatoriedade de retenção na fonte e do recolhimento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários referentes aos serviços subcontratados (Achado 07); g) em atenção aos art. 10 e 11 da Lei n.º 13.019/14 observada a vigência dessa Lei, mantenham, em seus sítios oficiais, relação das parcerias celebradas, contendo, no mínimo, data do ajuste, nome da entidade, CNPJ, descrição do objeto, valor total da parceria e os montantes liberados e situação das prestações de contas (Achado 12); h) no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item VI, alíneas “a”, “b” e “g”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria (Achado 06) e (Achado 12); VIII - determinar à Controladoria-Geral do Distrito Federal - CG/DF que instaure tomada de contas especial, nos termos do art. 9º da Lei Complementar n.º 01/1994, para identificar os responsáveis e quantificar os prejuízos em razão das irregularidades

apontadas no Achado 07 do Relatório de Auditoria, referentes a convênios celebrados no âmbito da Sedhs/DF, Secult/DF, FAC/DF e SE/DF (Achado 07); IX - determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal - SEF/DF que: a) adote medidas objetivando a padronização da classificação contábil referente às transferências de recursos efetuadas por meio de convênio, a ser denominado "Termo de Colaboração" ou "Termo de Fomento", conforme disposições da Lei n.º 13.019/2014, e de contratos de apoio financeiro realizados pelo FAC, oferecendo, por exemplo, orientação aos gestores e divulgação de casos práticos (Achado 11); b) implante sistema de informática que permita o acompanhamento on-line de todos os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos a entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo, a título de exemplo, dados referentes à parceria celebrada e resultados atingidos com a execução, além de espaço para apresentação de eventuais denúncias (Achado 12); c) no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe plano de ação para implementação da determinação constante do item VIII, alínea "b", contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria (Achado 12); X - determinar ao Banco de Brasília S.A. - BRB que não promova cobrança de taxas bancárias de qualquer natureza em contas específicas para movimentação de recursos de convênios celebrados entre órgãos da Administração Pública distrital e entidades privadas sem fins lucrativos (Achado 07); XI - alertar os órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal para que: a) observem as disposições na nova Lei n.º 13.019/14, que estabelecem o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de "convênio", doravante denominado "Termo de Colaboração" ou "Termo de Fomento", em especial, no tocante à(s)/ao(s): a.1) obrigatoriedade de realização de chamamento público para seleção das entidades sem fins lucrativos (art. 24) (Achado 01); a.2) obrigatoriedade de o edital de chamamento especificar, dentre outros, as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso (art. 24, § 1º, V) (Achado 02); a.3) elementos que devem constar do plano de trabalho, como a demonstração de compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza (art. 22) (Achado 03); a.4) inclusão no rol de atos de improbidade administrativa, dentre outros, da conduta de "celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie." (art. 77, XVIII); de "agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise de prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas." (art. 77, XX); de "liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular." (art. 77, XXI) (Achado 04), (Achado 07) e (Achado 08); a.5) obrigatoriedade de o gestor, previamente à celebração dos ajustes, avaliar a capacidade operacional de o órgão ou entidade apreciar as prestações de contas na forma e prazos determinados na legislação (art. 8º) (Achado 06); a.6) vedação de celebração de parcerias e repasse de recursos para entidades que não tenham apresentado prestação de contas no prazo estipulado, configurando omissão no dever de prestar contas (arts. 39 e 48) (Achado 06); a.7) prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias para que a Administração Pública aprecie as prestações de contas das entidades parceiras (art. 71) (Achado 06); a.8) obrigatoriedade de constituição de Comissão de Monitoramento e Avaliação das parcerias celebradas, sendo, pelo menos, 2/3 de servidores efetivos da Administração (art. 2º, XI) (Achado 7); a.9) obrigatoriedade da organização da sociedade civil dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração (art. 47, §4º) (Achado 7); a.10) não exigência de contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida econômica (art. 35, §1º) (Achado 10); a.11) obrigatoriedade de a Administração Pública manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas, na forma indicada nos arts. 10 e 11 (Achado 12); a.12) obrigatoriedade de a organização da sociedade civil manter, em seu sítio na internet, caso disponha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o Poder Público (art. 11) (Achado 12); a.13) obrigatoriedade da Administração Pública divulgar pela internet os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos (art. 12) (Achado 12); b) verifiquem por

si próprios a adequação dos custos propostos àqueles praticados no mercado, ainda que exija do proponente a apresentação de orçamentos ou compatibilidade com tabelas de referência (Achado 03); c) registrem no Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO a situação de inadimplência das entidades convenientes, de maneira a divulgar às demais unidades gestoras a referida condição (Achado 08); XII - alertar a SEDHS/DF de que a contratação direta de entidades sócio-assistenciais, com fundamento de que se trata de parceria que vem sendo realizada de forma ininterrupta, não encontra suporte legal na nova Lei n.º 13.019/14, que estabeleceu o novo regime jurídico das parcerias voluntárias (Achado 01); XIII - alertar a Secult/DF e o FAC/DF de que: a) atividades finalísticas previstas nos Planos de Trabalho e Projetos culturais celebrados com organizações da sociedade civil, a exemplo de coordenação, produção, gestão, direção, mediação, assistência, devem ser executadas pessoalmente pelas convenientes, pelo caráter "intuitu personae" da relação jurídica, cabendo a subcontratação apenas de serviços acessórios e complementares, sob pena de configurar burla ao procedimento licitatório (Achado 07); b) as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas não são passíveis de terceirização, tendo em vista que constituem atividade precípua e finalística da Administração Pública (Achado 09); XIV - alertar a SE/DF para que oriente as unidades técnicas para: 1) a elaboração de cardápios adequados às necessidades da faixa etária das crianças atendidas nas creches conveniadas; 2) exigir das convenientes o planejamento das aquisições, a fim de evitar concentração de gastos ao final do exercício/convênio (Achado 07); XV - alertar o Exmo. Governador do Distrito Federal de que a inexistência de Unidade de Controle Interno no âmbito da Secretaria de Cultura do Distrito Federal e do Fundo de Apoio à Cultura, em inobservância ao Decreto n.º 32.752/2011, contribui para o enfraquecimento dos controles e para a ocorrência de irregularidades na gestão (Achado 07); XVI - alertar a SEF/DF de que, nos termos do art. 81 da Lei n.º 13.019/14, o Distrito Federal poderá aderir ao Siconv (Achado 12); XVII - autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Auditoria n.º 1.2006.13 e do relatório/voto do Relator ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, ao BRB, ao FAC/DF, à Secult/DF, à SE/DF, à SEDHS/DF, à Seplag/DF, à Segad/DF, à SEF/DF e à CG/DF, para subsidiar o cumprimento das diligências determinadas nesta decisão; b) o encaminhamento de cópia desta decisão aos órgãos e entidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal; c) o encaminhamento de cópia desta decisão e do Relatório Final de Auditoria à Secretaria de Contas deste Tribunal, para apurar eventual repercussão das impropriedades apontadas nos Achados de Auditoria 04 (Celebração de convênio com entidades privadas sem a prevalência de interesses comuns caracterizando a contraprestação de serviços) e 09 (Impropriedades na terceirização de serviços de análise de prestação de contas) nas contas anuais da Secult/DF e do FAC/DF, relativas aos exercícios 2012 e 2013 (Achado 04) e (Achado 09); d) o encaminhamento de cópia desta decisão e do Relatório de Final de Auditoria n.º 1.2006.13 ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para adoção das providências que julgar cabíveis em relação às situações evidenciadas no Achado 07 (Documentos comprobatórios inidôneos), considerando o entendimento firmado por esta Corte de Contas na Decisão administrativa n.º 06/2006 (Achado 07); e) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para adoção das providências pertinentes.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral em exercício MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro PAULO TADEU.

SALA DAS SESSÕES, 12 de Maio de 2015



José Valfrido da Silva
Secretário das Sessões Substituto



Renato Alves Rainha
Presidente