



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

PARECER: 0077/2024–G3P/ML

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 00600-00012801/2021-82-*e*

EMENTA: 1. AUDITORIA DE REGULARIDADE. **EXERCÍCIO DE 2021.** SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL – SEE/DF. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA – PDAF. **RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA.**
2. ÁREA TÉCNICA PROPÕE DETERMINAÇÕES À SEE/DF, AO BRB, AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, BEM COMO A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS E ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS AO MPDFT E À PCDF.
3. **PARECER CONVERGENTE DO PARQUET ESPECIAL, COM AJUSTES E ACRÉSCIMOS.**

1. Tratam os autos do processo em epígrafe de **Auditoria de Regularidade**, com o intuito de examinar a gestão dos recursos do **Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF**, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, em cumprimento ao Plano de Ação 2022 – PGA 2022 e à Decisão nº 58/2021, **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Plano Geral de Fiscalizações para o exercício de 2022, constante do Processo nº 10355/2021; b) do Plano Geral de Ação - PGA para o ano de 2022 (Peça nº 01); II – aprovar os Planos Gerais acima referenciados; III – encaminhar cópia desta decisão, bem como da Informação nº 4/2021 - APE e do Papel de Trabalho 1, ambos do Processo nº 10355/2021, à Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF, para conhecimento; IV – autorizar o retorno dos autos à Diplan/TCDF, para monitoramento da execução do PGA 2022 e elaboração dos relatórios pertinentes, bem como para a adoção das demais providências decorrentes”. (Grifos acrescidos).

2. Realizado o trabalho de auditoria, a Unidade Técnica confeccionou o Relatório Prévio, cujo conteúdo foi levado ao conhecimento da SEE/DF, conforme autorização contida na Decisão nº 4.090/2023.

3. Na sequência, após manifestações do órgão auditado (Ofício nº 4972/2023 - SEE/GAB/AESP), a Área Técnica elaborou o **Relatório Final de Auditoria nº 7/2023-DIASP2¹**, aprovado pelo Diretor da DIASP2 e pelo Secretário de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública

G3P2

¹ e-Doc D1FAC776-e (Peça nº 82).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

4. No que concerne ao escopo, conforme indicou a Unidade Técnica, a Auditoria tratou da análise do PDAF, no âmbito da SEE/DF, no que tange à **execução dos recursos** e, subsidiariamente, às **prestações de contas, à transparência na aplicação dos recursos do PDAF e ao aprimoramento da legislação do Programa**.

5. Ressaltou ainda que a fiscalização relativa à execução e às prestações de contas dos recursos do PDAF compreendeu os exercícios de 2019 e 2020, e que itens relativos ao aprimoramento da legislação atinente ao PDAF nos exercícios de 2021 e 2022 também foram considerados na presente análise.

6. Os gestores da SEE/DF, que atuaram nos setores responsáveis pelo PDAF durante o período definido para o escopo da Auditoria, foram elencados no item 9 do Relatório Final.

7. A Instrução destacou, ainda, que, em consulta ao sítio eletrônico da Controladoria-Geral da Distrito Federal – CGDF, não foi identificada fiscalização do PDAF nos últimos 5 (cinco) anos.

8. Lado outro, noticiou a existência de, ao menos, duas operações policiais deflagradas para verificar irregularidades relativas ao Programa: Operação Quadro Negro² e Operação Nota Zero³.

9. Indicou, também, vários processos atuados pelo TCDF acerca do PDAF, desde 2008:

***“Processo TCDF nº 6.288/2008:** Representação nº 40/07 versando sobre possíveis irregularidades no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF para as instituições de ensino do DF.*

Processo TCDF nº 12.565/2013: TCE instaurada devido à não apresentação de prestação de contas de recursos financeiros repassados à Associação de Pais, Alunos e servidores - APAS do Centro de Ensino Fundamental 01 do Lago Norte, exercícios 2008 e 2009.

***Processo TCDF nº 14.320/2013:** Auditoria coordenada pelo TCU com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam o ensino médio no Brasil e suas possíveis causas, em atendimento à Decisão nº 13/2013-ADM e ao Acordo de Cooperação Técnica entre TC, IRB e ATRICON (processo nº 9195/13).*

***Processo TCDF nº 7.569/2017:** Representação nº 4/2017-ML. Indícios de violação de dispositivos legais/constitucionais que versam acerca de estabelecimento de regras de licitações e contratos relativos ao PDAF.*

***Processo TCDF nº 5.375/2018:** Representação nº 02/2018-ML. Possíveis irregularidades, apresentadas no Relatório de Fiscalização do CREA/DF, relacionadas à execução de obras e serviços de engenharia em escolas da rede pública de ensino do DF com recursos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira –*

² <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/08/4942764-mpdft-apura-fraudes-no-pdaf-e-faz-buscas-na-secretaria-de-educacao.html>, acessado em 26/01/2024.

³ <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/10/4953754-operacao-nota-zero-escola-publica-do-df-e-suspeita-de-desvio-de-dinheiro.html>, acessado em 26/01/2024.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

PDAF e à inobservância dos requisitos de habilitação técnica de profissionais e sociedades empresárias responsáveis pela realização dessas obras.

Processo TCDF nº 10.468/2018: Denúncia acerca de suposta ilegalidade no âmbito da Escola de Música de Brasília. Processo OMITE dados do Denunciante.

Processo TCDF nº 224.121/2019: Representação, com pedido de concessão de medida cautelar, ofertada pelo Deputado Distrital Leandro Grass em face de ilegalidades perpetradas pela Secretaria de Estado Educação do Distrito Federal, atinentes ao não pagamento dos valores relativos ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, instituído por intermédio da Lei nº 6.023/2017.

Processo TCDF nº 1.685/202: Representação nº 05/2021-GPML versando sobre possíveis irregularidades na execução de recursos descentralizados para as Unidades Escolares (PDAF e PDDE).” (Grifos acrescidos).

10. Conforme consta na Instrução, a presente Auditoria teve como objetivo geral analisar **a regularidade e a transparência da aplicação dos recursos do PDAF, bem como a conformidade dos procedimentos relativos às análises das prestações de contas**, tendo sido propostas, para o alcance dessa finalidade, 3 (três) questões de auditoria:

“1. As unidades escolares utilizam os recursos do PDAF conforme a legislação e os princípios aplicáveis?”

2. Os procedimentos aplicáveis à análise de prestações de contas dos recursos do PDAF seguem a legislação aplicável e as decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal?”

3. A divulgação da utilização dos recursos do PDAF atende aos princípios da publicidade e transparência?”

11. Consta do Relatório Final de Auditoria, após manifestação da SEE/DF, **os seguintes achados**, relacionados aos questionamentos que a direcionaram:

“Questão 1. As Unidades Executoras utilizam os recursos do PDAF conforme a legislação e os princípios aplicáveis?”

Achado 1.1: Direcionamento nas contratações com recursos do PDAF

Achado 1.2: Possível sobrepreço na compra de itens adquiridos com recursos do PDAF

Achado 1.3: Ausência de comprovação da aquisição de bens de capital e de serviços prestados com recursos do PDAF

Achado 1.4: Deficiências no planejamento prévio à utilização dos recursos, na formalização e acompanhamento das parcerias oriundas do PDAF

Questão 2. Os procedimentos relacionados à análise de prestações de contas dos recursos do PDAF seguem a legislação aplicável e as decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal?”

Achado 2.1: Intempestividade na entrega e na análise dos processos de prestação de contas dos recursos do PDAF

Achado 2.2: Descumprimento de determinação do Tribunal em relação ao aprimoramento da legislação relativa ao PDAF

Achado 2.3: Pendência na implantação de sistema Informatizado para gestão e controle do PDAF e na utilização do Cartão PDAF

Questão 3. A divulgação da utilização dos recursos do PDAF atende aos princípios da publicidade e transparência?”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

Achado 3.1: Deficiência nos registros e na disponibilização das informações da execução orçamentária-financeira dos recursos do PDAF.

Achado 3.2: Falta de transparência na divulgação dos recursos do PDAF” (Grifos acrescidos).

12. Em síntese, as várias falhas e irregularidades evidenciadas na auditoria, **em face de indícios de ilícitos de natureza administrativa, civil e penal**, ensejariam, no entender da Unidade Técnica: **i) determinações à SEE/DF, ao Banco de Brasília (BRB) e ao Governador do Distrito Federal (GDF); ii) a realização de audiências; e iii) o encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e à Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF).**

13. Por fim, a 2ª Divisão de Fiscalização de Áreas Sociais e de Segurança Pública (DIASP2), em conclusão, propôs ao Plenário:

“I. Tomar conhecimento:

a) do presente Relatório de Auditoria;

b) do Ofício nº 4972/2023 - SEE/GAB/AESP (peça 77, e-DOC 1D54DF4D);

II. considerar prejudicado o item III.a da Decisão nº 181/2021 (Achado 1.4);

III. reiterar à Secretaria de Educação do Distrito Federal:

*a) o item II.c da Decisão nº 181/2021, já reiterado no item III.d da Decisão nº 483/2022, determinando à SEE/DF que **obedeça ao fluxo processual** previsto no art. 24 da Portaria SEE/DF nº 134/2012 **em relação aos processos de prestações de contas do PDAF** autuados no período de vigência da referida norma, até 18/11/2021 (Achado 2.1);*

*b) o item III.b da Decisão nº 181/2021, já reiterado no item III.d da Decisão nº 483/2022, determinando à SEE/DF que, no prazo de 90 dias, **aprimore e atualize os normativos infralegais do PDAF no que tange à definição de procedimentos, prazos e etapas de tramitação, análise e fiscalização dos processos de prestações de contas do PDAF** com vistas a compatibilizar a Lei Distrital nº 6.023/2017 com os termos da Lei Federal nº 13.019/2014 e do Decreto Distrital nº 37.843/2016, bem como proporcionar celeridade na conclusão dos trabalhos, avaliando também a possibilidade de adoção de ritos sumários, quando cabível (Achado 2.2);*

IV. determinar à Secretaria de Estado de Educação do DF – SEE/DF que adote as seguintes medidas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, das ações implementadas:

*a) **aperfeiçoe a rotina operacional e os procedimentos de controle relativos às contratações no âmbito do PDAF, de forma que o banco referencial de preços dos produtos e serviços objeto de contratação via PDAF, já implementado pela SEE/DF, seja também utilizado de imediato pelas Unidades Executoras Locais, mesmo enquanto pendente a implementação do Cartão PDAF nas UExL, de modo a balizar as contratações por elas realizadas, cumprindo o disposto no art. 17, §2º da Lei nº 6.023/2017, no art. 17 do Decreto Distrital nº 42.403/2021 e no art. 31 da Portaria 614/2021 (Achados 1.1 e 1.2);***

*b) **implemente o Cartão PDAF em todas as unidades executoras, conforme disposto no Decreto Distrital nº 42.403/2021, de modo a viabilizar a efetiva operacionalização da sistemática de controle e execução dos recursos, especialmente no que tange à rotatividade na seleção de fornecedores de bens***



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

serviços a ser observada pelas unidades executoras do PDAF em suas contratações, de modo a evitar o indevido direcionamento das contratações e cumprir o estabelecido no art. 28, §5º, da Portaria 614, de 18 de novembro de 2021 (Achados 1.1 e 1.2);

c) realize diagnóstico contendo dados objetivos dos itens (bens e serviços) regularmente adquiridos, via PDAF, pelas UExs, bem como elabore os devidos estudos no sentido de avaliar a vantajosidade em centralizar as contratações no setor de compras da SEE/DF, com especial atenção aos aspectos da economicidade, racionalidade administrativa e tempestividade das contratações (Achado 1.2);

d) aprimore o controle patrimonial dos bens de capital adquiridos com recursos do PDAF de forma a permitir o rastreamento completo do bem desde a sua aquisição até a sua localização física, vinculando nos Processos SEI de incorporação de bens adquiridos com os recursos do PDAF o número de patrimônio do bem adquirido, sua respectiva nota fiscal e sua localização física por meio do sistema de controle patrimonial (Achado 1.3);

e) disponibilize treinamento adequado aos servidores responsáveis por gerir recursos financeiros e bens patrimoniais oriundos do PDAF, no que tange à aquisição e guarda dos bens e operação dos sistemas informatizados de controle patrimonial, dentre outras atividades que forem consideradas relevantes (Achado 1.3);

f) providencie o adequado registro patrimonial, identificando a localização física específica, o número de patrimônio e o processo de incorporação do bem (Achado 1.3);

g) oriente os gestores das UExs quanto à necessidade de exigirem dos fornecedores e prestadores de serviço a apresentação de notas fiscais com descrição detalhada dos serviços executados e/ou dos bens adquiridos, fazendo constar também dos contratos informações detalhadas, tais como: local exato em que o serviço será prestado, dimensões precisas e especificações técnicas do serviço, descrição técnica dos equipamentos e materiais fornecidos (Achado 1.3);

h) considere as impropriedades apuradas nos §§ 136, 137, 138, 141, 143 e 144 deste Relatório, referentes à não localização dos bens e serviços adquiridos com recursos do PDAF, quando da análise e julgamento das prestações de contas das Unidades Executoras a seguir listadas: EC 108 de Samambaia, CEF 206 Recanto das Emas, Escola Meninos e Meninas do Parque, CAIC Professor Benedito Carlos de Oliveira de Brazlândia, CRE Paranoá, EC 01 do Paranoá e Biblioteca da CRE Taguatinga (Achado 1.3);

i) realize apurações internas visando sanar junto aos responsáveis indicados no Quadro 20 a comprovação do uso dos recursos do PDAF para aquisição de bens e prestação de serviços outrora não identificados nas visitas in loco realizadas pelo Corpo Técnico desta Corte, conforme registro no PT_42, adotando as medidas cabíveis, conforme disposto nos arts. 14, 21, 24, I e 29 da Instrução Normativa nº 03/2021 do TCDF, visando o ressarcimento ao erário dos valores indicados no referido quadro 20 para os casos não sanados, sendo necessário considerar o valor atualizado do dano para fins de ressarcimento, conforme art. 8º da referida norma (Achado 1.3); j) oriente os gestores responsáveis pela execução do PDAF quanto à necessidade de elaborar um planejamento anual detalhado e compatível com as reais necessidades das unidades escolares previamente à utilização do recurso (Achado 1.4);



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

k) formalize e documente a convocação do Conselho Escolar ou Assembleia Geral Escolar para fins de aprovação do Plano de Aplicação Anual e da prestação de contas, conforme disposto no art. 13, § 2º, da Lei Distrital nº 6.023/2017 (Achado 1.4);

l) aprimore e atualize os normativos do PDAF no que tange à definição de procedimentos, prazos e etapas de tramitação, análise e fiscalização dos processos de prestação de contas do PDAF, com vistas a compatibilizar a Lei Distrital nº 6.023/2017 com os termos da Lei Federal nº 13.019/2014 e do Decreto Distrital nº 37.843/2016, bem como a proporcionar celeridade na conclusão dos trabalhos, avaliando também a possibilidade de adoção de ritos sumários, quando cabível (Achado 2.1);

m) uniformize os registros da execução dos recursos do PDAF no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, de modo a permitir identificar a origem destes recursos, quer sejam ordinários ou oriundos de emendas parlamentares (Achado 3.1);

n) disponibilize de forma tempestiva, atualizada e fidedigna os dados de execução dos recursos do PDAF em seu Portal (Achado 3.1);

o) aperfeiçoe a sistemática de controle dos recursos do PDAF de modo a indicar de forma clara a UEx beneficiada com os recursos oriundos de emendas parlamentares, de modo a favorecer a efetiva atuação dos Órgãos de Controle (Achado 3.1);

p) elabore e disponibilize aos gestores das UExs orientações institucionais sobre a necessidade de divulgação de informações relativas ao PDAF para a comunidade escolar, nos termos previstos no art. 36 da Lei Distrital nº 6.023/2017 e nos arts. 59 e 61 da Portaria SEE/DF nº 614/2021 (Achado 3.2);

V. determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF e ao Banco de Brasília - BRB que, no prazo de 30 dias, adotem as medidas pertinentes no sentido de viabilizar a plena implementação do sistema informatizado para gestão do PDAF, bem como para a efetiva disponibilização e utilização do Cartão PDAF, previstos nos arts. 4º, III, VIII, X, § 3º, 18 e 20 do Decreto Distrital nº 42.403/2021 e arts. 15 e 30 da Portaria SEE/DF nº 614/2021 (Achado 2.3);

VI. determinar ao Governador do DF que adote providências no sentido de regulamentar a Lei Distrital nº 6.023/2017, de modo a compatibilizar integralmente a norma ao disposto na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Distrital nº 37.843/2016, em especial quanto aos seguintes aspectos:

a) padronização da nomenclatura e do conteúdo dos documentos relativos à celebração e ao planejamento das parcerias, a saber: Termo de Colaboração, Plano de Aplicação Anual e Plano de Trabalho; (Achado 1.4);

b) definição do agente público responsável pela fiscalização das parcerias firmadas no âmbito do PDAF e que exercerá as atribuições de gestor da parceria previstas nas normas do MROSC (Achado 1.4);

VII. alertar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF de que o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência desta Corte poderá culminar na aplicação de multa, nos termos do art. 57, inciso IV e VII, da Lei Complementar nº 01/94 (Achados 1.4, 2.1 e 2.2);

VIII. autorizar a audiência:

a) dos responsáveis indicados no Quadro 20, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada no Quadro 19, conforme detalhado na Matriz de Responsabilização (PT_46), tendo em vista



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso III, da LC nº 01/94 (Achado 1.3);

b) dos responsáveis indicados no Quadro 22, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas no Quadro 21, conforme detalhado na Matriz de Responsabilização (PT_46), tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/94 (Achado 2.1);

IX. autorizar:

a) o encaminhamento ao Ministério Público do Distrito Federal Territórios - MPDFT e à Polícia Civil do Distrito Federal de cópia do relatório, dos papéis de trabalho nºs 38 e 43 (associados ao e-TCDF), do relatório/voto do Relator e da decisão que vier a ser proferida, para as apurações que entenderem necessárias, tendo em vista a existência de indícios de ilícitos civis e de crime na execução dos recursos do PDAF (Achado 1.1);

b) o encaminhamento ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT e à Polícia Civil do Distrito Federal de cópia do relatório, dos Papéis de Trabalho 38 e 43 associados ao e-TCDF, relatório/voto do Relator e da decisão que vier a ser proferida, para as apurações que entenderem necessárias, tendo em vista a existência de indícios de crime na execução dos recursos do PDAF (Achado 1.2);

X. dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do PT_38, e-DOC 241C77BB-e, do PT_43, e-DOC 5C767123-e, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser proferida:

a) à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal;

b) à Promotoria de Justiça de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – PROEDUC/MPDFT;

c) à Polícia Civil do Distrito Federal;

XI. dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser proferida:

a) ao Governador do Distrito Federal;

b) ao Banco Regional de Brasília – BRB;

XII. autorizar o retorno dos autos à SEASP para as demais providências.” (Grifos acrescidos).

14. Em sequência, após as aprovações de praxe, o feito foi encaminhado ao MPC/DF para apreciação, por meio do Despacho Singular nº 17/2024-GCIM.

15. **É o relatório.**

16. Após este relato, passo à análise do presente feito, informando, preliminarmente, que atuo nos presentes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.

17. **Ab initio**, informo que a análise do **Parquet** centrar-se-á no **exame dos achados de auditoria**, atinentes às irregularidades observadas pelo Corpo Técnico na execução dos recursos do PDAF, a cargo da SEE/DF.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

18. Antecipo, desde já, que o MPC/DF possui entendimento **convergente** com o trazido pela Unidade Técnica no Relatório Final de Auditoria nº 7/2023 – DIASP2 (Peça nº 82), **com ajustes e acréscimos que serão mais adiante especificados.**

19. Como cediço, as necessidades prementes da comunidade escolar nem sempre se adequam ao ritmo dos trâmites licitatórios, o que demanda, em certa medida, algum grau de autonomia na gestão financeira.

20. O PDAF, implementado no âmbito da SEE/DF, constitui um importante mecanismo de gestão, pois, além de ser um instrumento de desburocratização, **propicia otimização na resolução de necessidades pontuais identificadas pelos gestores das unidades escolares**, com a realização de intervenções mais céleres, para a adequada manutenção das estruturas dos estabelecimentos de ensino, bem como para a aquisição de materiais indispensáveis para o desenvolvimento dos planos pedagógicos.

21. O modelo adotado pelo PDAF, **aparentemente inspirado no regime de Suprimento de Fundos, previsto na Lei Federal nº 4.320/1964**, autoriza a utilização de recursos em situações em que as despesas não possam subordinar-se ao processo habitual de aplicação. **É uma sistemática ágil de contratação, para compras eventuais, a priori, não passíveis de planejamento prévio, e de pequeno vulto, proporcionando uma estratégia célere de logística pública e, assim, ampliando o poder negocial da Administração Pública.**

22. Nessa perspectiva, a Lei Distrital nº 6.023/2017, que instituiu o PDAF, indica em seu art. 2º, parágrafo único, que o citado Programa constitui-se como mecanismo de descentralização financeira, de caráter **complementar e suplementar**, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, **com vistas a promover sua autonomia para o desenvolvimento de iniciativas destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública do Distrito Federal.**

23. Impende salientar que a descentralização, conforme já debatido por este **Parquet** na Representação nº 5/2021-G4P/ML⁴, é um termo de duplo alcance: *“ao mesmo tempo em que dota as unidades educacionais de maior liberdade para a gestão dos recursos, traz consigo o dever de prestar contas, não apenas em respeito ao art. 77, parágrafo único, da LODF⁵, mas também por previsão expressa do art. 27 da Lei do PDAF”⁶.*

24. A aludida autonomia, que decorre da descentralização, contudo, não exime o gestor, em respeito ao princípio da supremacia do interesse público, da fiel observância dos princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade,

⁴ e-Doc FCAD68C0, p. 47.

⁵ “Art. 77. (...)”

Parágrafo único. Deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda, ou que, em nome deste, assumia obrigações de natureza pecuniária.”

⁶ “Art. 27. Os gestores das unidades escolares e das regionais de ensino ficam obrigados, ao final do mandato ou no caso de vacância prevista na lei de gestão democrática vigente, a apresentar prestação de contas parcial ou anual dos recursos no prazo máximo de 60 dias, a contar da data da publicação da sua exoneração”.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

moralidade, publicidade e eficiência. Ao revés, nas lições de Hely Lopes Meirelles⁷, **só serão legítimos os atos que se revestirem da legalidade e probidade que forem exigidas, de modo a não só cumprir as determinações legais, mas também acatar ao que preconizam as instituições públicas, conformando-se “com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação”**.

25. Nesse sentido, o legislador ordinário deixou de forma expressa na Lei distrital nº 6.023/2017, em seu art. 8º, os princípios de observância obrigatória, senão vejamos:

“Art. 8º A operacionalização do PDAF dá-se mediante transferência de recursos financeiros e execução no âmbito das unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal.

(...)

*§ 3º A execução do PDAF pauta-se pelos princípios da **legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da eficiência**, bem como da gestão democrática, da sustentabilidade e da economicidade.”*

26. Superadas as considerações iniciais, retomo o foco para as irregularidades apuradas no Relatório Final de Auditoria, destacando que a análise da DIASP2 é, **per se**, bastante contundente e elucidativa, bastando ao **Parquet** apenas reforçar, com alguns pontos.

27. Quanto ao montante fiscalizado, conforme indicado pela Unidade de Contas, malgrado a baixa materialidade, numa perspectiva quantitativa, sob o ponto de vista percentual – haja vista perfazerem 10,90% em relação ao total da despesa autorizada no âmbito da SEE/DF⁸ –, há de se ressaltar o montante assaz significativo de recursos alocados no Programa⁹, bem como a relevância social do tema objeto da análise, tendo em vista o alto grau de significância dos impactos que as políticas públicas educacionais, ou a sua ausência, podem causar na população do Distrito Federal, notadamente, no que se refere, **in casu**, à higidez do procedimento de aquisição levado a efeito pelas unidades escolares, no âmbito do PDAF.

28. No que concerne ao **Achado 1.1 – Direcionamento nas contratações com recursos do PDAF**, verificou-se, após apuração realizada pela Unidade Técnica, a confirmação de violação ao princípio da competitividade e de direcionamento nas contratações com recursos do PDAF, em razão: **i) da concentração de gastos¹⁰; ii) da identificação de vínculos entre sócios de sociedades empresárias envolvidas nas contratações¹¹; e especialmente, iii) da**

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 91.

⁸ Peça nº 82, p. 17.

⁹ R\$ 168.913.107,00 (no exercício de 2020) e R\$ 216.060.430,00 (no exercício de 2020).

¹⁰ “(...) é possível identificar grande concentração de empresas contratadas pelas escolas em 2019 e 2020. Do total de 3006 empresas identificadas, apenas 13,54% correspondem a 90% do montante gasto.” (e-Doc D1FAC776, p. 23)

¹¹ “(...) Os CNPJs envolvidos foram separados em 43 grupos de relacionamento. Tais grupos reúnem as empresas que de alguma forma foram identificadas como relacionadas entre si, seja por pertencerem a um mesmo grupo empresarial, por terem sede no mesmo endereço ou por possuírem nomes fantasias ou razão social similares (...) Da análise desses dados, verifica-se que em todos os grupos de relacionamento há empresas que possuem o mesmo sócio e o mesmo objeto, aparentando um rodízio dessas empresas na execução de serviços.” (Grifos acrescidos) (e-Doc D1FAC776, pp. 24 e 25)



identificação de vínculos entre os sócios destas sociedades empresárias e servidores do GDF, em especial, da SEE/DF¹².

29. Após o trabalho de cruzamento de dados realizado no âmbito desta Auditoria, foi possível detectar o pagamento de valores a sociedades empresárias cujos sócios possuem algum grau de parentesco com servidores do Distrito Federal, e que, dentre estes, 42,9% estão associados à SEE/DF, sinalizando *“possível conluio com fornecedores, a fim de serem contratados por preços superiores aos de mercado ou favorecer determinados grupos empresariais”*¹³.

30. Nesse ponto, a Equipe de Auditoria propôs ao Plenário:

“I. determinar à SEE/DF que:

a) aperfeiçoe a rotina operacional e os procedimentos de controle relativos às contratações no âmbito do PDAF, de forma que o banco referencial de preços dos produtos e serviços objeto de contratação via PDAF, já implementado pela SEE/DF, seja também utilizado de imediato pelas Unidades Executoras Locais, mesmo enquanto pendente a implementação do Cartão PDAF nas UExL, de modo a balizar as contratações por elas realizadas, cumprindo o disposto no art. 17, §2º da Lei nº 6.023/2017, no art. 17 do Decreto Distrital nº 42.403/2021 e no art. 31 da Portaria 614/2021;

b) implemente o Cartão PDAF em todas as unidades executoras, conforme disposto no Decreto Distrital nº 42.403/2021, de modo a viabilizar a efetiva operacionalização da sistemática de controle e execução dos recursos, especialmente no que tange à rotatividade na seleção de fornecedores de bens serviços a ser observada pelas unidades executoras do PDAF em suas contratações, de modo a evitar o indevido direcionamento das contratações e cumprir o estabelecido no art. 28, §5º, da Portaria 614, de 18 de novembro de 2021;

II. autorizar o encaminhamento ao Ministério Público do Distrito Federal Territórios - MPDFT e à Polícia Civil do Distrito Federal de cópia do relatório, dos papéis de trabalho nos 38 e 43 (associados ao e-TCDF), do relatório/voto do Relator e da decisão que vier a ser proferida, para as apurações que entenderem necessárias, tendo em vista a existência de indícios de ilícitos civis e de crime na execução dos recursos do PDAF.”

31. Este **Parquet** de Contas **acquiesce** com as sugestões emanadas da Instrução, quanto ao **Achado 1.1**, com os **acréscimos** detalhados a seguir.

32. Como visto, foram identificados indícios de irregularidades, com potencial desvio de finalidade no exercício da função pública, praticados por servidores do DF, e em particular, da SEE/DF, em razão da suposta prática de conluio com fornecedores.

¹² “(...) verifica-se que dos R\$ 81.776.399,23 identificados como pagos a empresas com sócios em comum, R\$ 23.758.380,88 correspondem aos valores executados por **empresas cujos sócios possuem algum vínculo de parentesco com servidores do DF, o que perfaz 29% dos valores que já possuíam indícios de irregularidade. Ademais verifica-se que dentre os servidores identificados, 42,5% estão associados à Secretaria de Educação, o que reforça a evidência de possível direcionamento de contratações associadas a esses servidores.**” (Grifos acrescidos) (e-Doc D1FAC776, p. 27)

¹³ e-Doc D1FAC776, p. 28.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

33. Desse modo, tendo em vista que, nos termos do art. 211 da LC distrital nº 840/2011, **diante de indícios de infração disciplinar, a autoridade administrativa competente deve determinar a instauração de sindicância ou processo disciplinar para apurar os fatos**, o MPC/DF propõe, **em acréscimo** às proposições emanadas da Instrução, que esta Corte determine à SEE/DF que instaure procedimento apuratório com o intuito de avaliar a suposta participação de servidores da Pasta nas irregularidades apontadas no Relatório Final de Auditoria.

34. Ademais, conforme relatou a Unidade Instrutiva (Peça nº 82, p. 24), a partir dos números de CNPJs obtidos nas prestações de contas do PDAF, dos exercícios de 2019 e 2020, foi constatado possível conluio entre fornecedores envolvidos em contratações, no sentido de burlar a exigência de 3 orçamentos – prevista no art. 18 da Lei 6.023/2017¹⁴ –, por meio da criação de um cenário de aparente competição.

35. Identificou-se ainda que **“mais da metade dos grupos de relacionamento possui empresas com faturamento reduzido ou nulo, indicando que tais empresas seriam apenas fornecedoras de orçamentos (...) o que reforça a possibilidade da existência de empresas com finalidade oblíqua.”** (Peça nº 82, p. 25) (Grifos acrescidos).

36. A esse respeito, cite-se o Decreto nº 37.296/2016, que disciplina, no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, a aplicação da Lei Anticorrupção – LAC (Lei nº 12.846/2013), e dispõe sobre a **responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública.**

37. A propósito, oportuna a transcrição de excertos da Lei federal, **in verbis**:

“Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins dessa Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra os princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV – no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

(...)

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;” (Grifos acrescidos).

38. Nesse espeque, ao abrigo dos elementos constantes nos autos, ante a confirmação de forte indício de violação dos princípios da administração pública, notadamente o da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, em razão de suposta prática de atos lesivos por

¹⁴ “Art. 18. Para contratação de pessoa jurídica, o procedimento é composto por pesquisa de preços obtidos junto a no mínimo 3 empresas distintas que sejam semelhantes em suas atividades econômicas.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

peças jurídicas contratadas com recursos do PDAF, decorrente do **Achado 1.1**¹⁵, este MPC/DF, com fulcro no Decreto Distrital nº 37.296/2016¹⁶, propõe que esta Corte, **em acréscimo às sugestões contidas no Relatório Final, determine à SEE/DF que apure a responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas mediante Processo Administrativo de Responsabilização - PAR**, com o intuito de avaliar se as condutas indicadas na Instrução estão tipificadas como atos lesivos à administração pública, nos termos do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

39. No que concerne ao **Achado 1.2 – Sobrepreço na compra de itens adquiridos com recursos do PDAF**, verificaram-se aquisições realizadas com sobrepreço nos anos de 2019 e 2020¹⁷, bem como “*aquisições de equipamentos similares por diversas CREs de forma fracionada, descentralizada e em pequenas quantidades, deixando de se obterem ganhos de escala*”, com potencial de prejuízo ao Erário, em razão de contratações antieconômicas.

40. Concluída a análise do **Achado 1.2**, a Unidade Instrutiva sugere: a) o aperfeiçoamento da rotina operacional e procedimento de controle; b) a implementação do Cartão PDAF em todas as unidades executoras; c) o encaminhamento de cópia do Relatório Final, dos papéis de trabalho n.ºs 38 e 43, do relatório/voto do Relator e da decisão que vier a ser proferida, ao MPDFT e PCDF, tendo em vista a existência de indícios de ilícitos civis e criminais na execução dos recursos do PDAF; e d) a realização de diagnóstico contendo dados objetivos dos itens regularmente adquiridos, bem como a elaboração de estudos no sentido de avaliar a vantajosidade em centralizar as contratações no setor de compras da SEE/DF, com especial atenção aos aspectos da economicidade, racionalidade administrativa e tempestividade das contratações.

41. **Converge** o MPC/DF com esse encaminhamento, nada havendo a acrescentar.

42. No mesmo trilhar, **acquiesce** o **Parquet** especial com as análises empreendidas pela Instrução no tocante aos **Achados 1.3: Ausência de comprovação da aquisição de bens de capital e de serviços prestados com recursos do PDAF; 2.1: Intempestividade na**

¹⁵ Em razão i) da concentração de gastos; ii) da restrição à competitividade; iii) da identificação de vínculos entre sócios de sociedades empresárias envolvidas na contratação e da identificação de vínculos entre os sócios destas sociedades e servidores do GDF, em especial, da SEE/DF; iv) da identificação de sociedades empresárias envolvidas nas contratações, com faturamento reduzido ou nulo; v) da identificação de pessoas jurídicas pertencentes a um mesmo grupo empresarial; e vi) da identificação de pessoas jurídicas distintas, com sedes no mesmo endereço. (Peça nº 82, pp. 23 a 25)

¹⁶ “Art. 6º A Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF possui competência:

I – concorrente para instaurar e julgar PAR; e

(...)

Art. 7º A autoridade competente para instauração do PAR, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, sem sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado, decidirá:

I – pela abertura de investigação preliminar;

II – pela instauração de PAR; ou

III – pelo arquivamento da matéria.”

¹⁷ “(...) **conclui-se pela existência de sobrepreço no montante de R\$ 228.998,69 considerando o somatório dos anos de 2019 (R\$ 8.380,11) e 2020 (R\$ 220.618,58) para os itens analisados nestes autos.**” (Grifos acrescentados) (e-Doc D1FAC776, p. 37)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

entrega e na análise dos processos de prestação de contas dos recursos do PDAF; 2.2: Descumprimento de determinação do Tribunal em relação ao aprimoramento da legislação relativa ao PDAF; 2.3: Pendência na implantação de sistema Informatizado para gestão e controle do PDAF e na utilização do Cartão PDAF; e 3.2: Falta de transparência na divulgação dos recursos do PDAF.

43. No tocante ao **Achado 1.4 – Deficiências no planejamento prévio à utilização dos recursos, na formalização e acompanhamento das parcerias oriundas do PDAF**, malgrado **concorde** com a análise empreendida pela zelosa Área Técnica, avalia este Representante do **Parquet** especial que seria condizente com o exercício do **Poder Regulamentar** conferido ao Chefe do Poder Executivo a expedição de **alerta** por parte da Corte para que o Exmo. Governador adote as providências necessárias visando à regulamentação da Lei distrital nº 6.023/2017, compatibilizando as norma locais com a Lei Federal nº 13.019/2014 e com o Decreto local nº 37.843/2016, mantendo-se as demais diligências sugeridas pela Unidade Técnica.

44. Quanto ao **Achado 3.1 – Deficiências nos registros e na disponibilização das informações da execução orçamentário-financeira dos recursos do PDAF**, verificou-se i) ausência de padronização dos dados relacionados aos recursos do PDAF, inseridos no SIGGO; ii) a disponibilização de informações intempestivas; e iii) falha na sistemática de controle dos recursos.

45. Concluída a análise deste Achado, a Unidade de Contas, em linhas gerais, sugere que a Corte determine à SEE/DF a) a uniformização dos registros da execução dos recursos do PDAF no SIGGO; b) a disponibilização de forma tempestiva, atualizada e fidedigna dos dados dos recursos do PDAF em seu Portal; e c) o aperfeiçoamento da sistemática de controle dos recursos do PDAF.

46. A propósito da transparência na execução do PDAF, importante registrar que o tema foi objeto de discussão em audiência pública¹⁸ na Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle (CFGTC) da CLDF com a participação da i. Deputada Distrital, Paula Belmonte, da Secretária de Estado de Educação, Hέλvia Paranaguá, e deste Representante do Parquet especial.

47. A esse respeito, recorde-se que a Lei de Reponsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) exige transparência no exercício da gestão estatal e garante à população o direito de acompanhar “*informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por meios eletrônicos de acesso público*”¹⁹, sendo, portanto, de

¹⁸ Realizada em 31/10/2023. <https://www.cl.df.gov.br/-/em-audiencia-cldf-discute-transparencia-na-execucao-do-pdaf>

¹⁹ “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

responsabilidade dos gestores públicos a criação e manutenção dos portais de transparência, pelos quais **cidadãos e órgãos de controle podem acompanhar os atos públicos de gestão.**

48. Em consulta ao sítio eletrônico da SEE/DF, em área destinada ao PDAF, vê-se, no subitem “Repasses”, uma tabela com dados da atual gestão, relativos a transferências de recursos ao Programa, com última data de atualização em 14/4/2023, com informações atualizadas até o exercício de 2022, conforme figura abaixo:

Execução do PDAF				
Atual gestão				
	2019	2020	2021	2022*
Emenda Parlamentar	R\$ 50.632.420,00	R\$ 78.052.827,00	R\$ 107.854.982,00	R\$ 102.195.051,00
Ordinário	R\$ 119.066.836,01	R\$ 136.950.276,51	R\$ 140.554.895,88	R\$ 117.177.538,46
Total	R\$ 169.699.256,01	R\$ 215.003.103,51	R\$ 248.409.877,88	R\$ 219.372.589,46

*Atualizado em 14/4/2023

Fonte: sítio eletrônico da SEE/DF²⁰

49. Como se observa, as informações disponibilizadas pela SEE/DF a respeito do Programa, além de desatualizadas, não atendem à finalidade pública, não estando adequadas ao controle social. Os dados do Programa, disponibilizados pela jurisdicionada, não permitem responder a alguns questionamentos básicos, como, por exemplo, quais itens foram adquiridos, quais unidades escolares foram beneficiadas, quais fornecedores foram contratados, entre outros.

50. A despeito da correta sugestão da Unidade Técnica, para que o Plenário determine à SEE/DF que uniformize os registros da execução dos recursos do PDAF no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO e disponibilize, de forma tempestiva, atualizada e fidedigna, os dados de execução do PDAF em seu Portal, este MPC/DF entende que **medida adicional deve ser tomada**. Explico.

51. A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, preconiza, em seu art. 5º, inciso XIV²¹, diretrizes a serem observadas pelos agentes e prestadores de serviços públicos, no sentido de utilização de uma linguagem simples e compreensível pelo cidadão.

52. No âmbito do Distrito Federal, a Lei nº 4.990/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, prevê, em seu art. 5º:

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;” (Grifos acrescidos).

²⁰ <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-repasses/>. Consultado em 23/2/2024.

²¹ “Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:
XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e” (Grifos acrescidos).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

“Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, a ser franqueado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente e clara, e em linguagem de fácil compreensão.” (Grifos acrescidos).

53. O Guia de Transparência Ativa do Governo do Distrito Federal²², com o intuito de orientar os órgãos quanto à disponibilização de informações em seus portais, indica que *“as informações devem ser divulgadas em linguagem cidadã, de forma clara e acessível, ou seja, quando uma informação tiver acessibilidade comprometida por nomenclaturas pouco conhecidas ou termos técnicos, deve-se, tanto quanto possível, simplificar a informação”*. (Grifos acrescidos).

54. Com efeito, as informações disponibilizadas, ainda que de forma atualizada, tempestiva e fidedigna no SIGGO e no Portal, no entender deste **Parquet** especial, atende apenas parcialmente aos objetivos de transparência, uma vez que informações de natureza técnica estão fora do alcance de significativa parcela da população, que não detém conhecimento acerca dos aspectos técnicos relativos ao planejamento e à execução financeiro-orçamentária. Esse fato, a toda evidência, inviabiliza o controle social.

55. Assim, o MPC/DF, ao tempo em que corrobora com as sugestões advindas da Instrução, quanto ao **Achado 3.1**, propõe, **em acréscimo**, que o Plenário **determine** que a jurisdicionada, quando do atendimento da recomendação proposta na Instrução (§ 347, item IV, subitens m e n), considere as determinações legais quanto ao uso da linguagem cidadã, com o intuito de estimular o efetivo exercício do controle social.

56. **Ex positis**, este Representante Ministerial, com as considerações tecidas neste Opinitivo, **converge** com as sugestões emanadas da Área Instrutiva, com os **acréscimos** e **ajustes** contidos nos parágrafos 33, 38, 43 e 55 acima.

É o Parecer.

Brasília, 23 de fevereiro de 2024.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador em Substituição

²² https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Guia_transparencia_ativa.pdf. Consultado em 01/02/2024.