



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO N.º 03/2018 – DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade : Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Assunto : Inspeção direcionada aos Termos de Colaboração celebrados com o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Educação, para o atendimento a crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, na primeira etapa da Educação Básica, em período integral de 10 horas.

Senhora Coordenadora,

Apresentamos o Relatório de Inspeção, com os resultados dos trabalhos de inspeção objetivando analisar a gestão dos termos de colaboração firmados pela Secretaria de Estado de Educação do DF, referentes a creches e pré-escola, com as Organizações da Sociedade Civil Associação Cruz de Malta, Creche Renascer e Centro Social Comunitário Tia Angelina, conforme Ordem de Serviço n.º **/****-SUBCI/CGDF.

Por meio do Processo SEI! 00480-00000074/2018-18 foi encaminhado aos gestores da Secretaria de Estado de Educação o Informativo de Ação de Controle – IAC – n.º 01/2018 – DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 08/01/2018. As informações encaminhadas pela Unidade constam do presente Relatório de Inspeção.

1. ESCOPO

Os trabalhos foram iniciados a partir da emissão da correspondente Ordem de Serviço n.º 81/2017, de 05/08/2017, abrangendo a análise processual e documental dos Processos n.ºs 468.000.608/2017, 468.000.805/2017, 080.009.179/2016, 461.000.298/2017, 461.000.616/2017, 080.008.460/2017, 080.009.179/2016 e 084.000.616/2016, considerando a legislação federal e distrital que tratam do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e o estabelecido no Edital de Chamamento Público n.º 03/2017. Também foi efetuada visita ao Centro de Educação Infantil Tia Nair – CRE Brazlândia.



2. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, entrou em vigor em 23/01/2016 na União, Estados e Distrito Federal; e em 01/01/2017 nos municípios. A referida Lei estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

No domínio federal, a Lei nº 13.019/2014 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27/04/2016, e no Distrito Federal pelo Decreto nº 37.843, de 13/12/2016, alterado pelo Decreto nº 38.075, de 22/03/2017.

Na esfera da Secretaria de Estado de Educação do DF é empregado o Termo de Colaboração, figura utilizada para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos.

3. IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas pela equipe de Auditoria:

3.1. CARÊNCIA DE RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Fato

Não consta dos processos de Prestação de Contas nºs 468.000.608/2017 e 468.000.805/2017, concernentes ao Termo de Colaboração nº 90/2017, e nº 461.000.298/2017, referente ao Termo de Colaboração nº 47/2017, o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, em desacordo ao inciso III, art. 52 do Decreto Distrital nº 37.843/2016 e caput do art. 59 da Lei Federal nº 13.019/2014.

Questionada sobre a ausência do aludido relatório nos processos de prestação de contas, a Secretaria de Estado de Educação do DF esclareceu que o instrumento em



comento está em processo de elaboração pela Subsecretaria de Planejamento e Avaliação Educacional – SUPLAV.

Causa

1. Dificuldade de assimilação e adoção das alterações trazidas pela Lei Federal nº 13.019/2014 e, posteriormente, pelo Decreto Distrital nº 37.843/2016;
2. Entrada em vigor do Decreto Distrital nº 37.843/2016 coincidentemente com o período de transição de estrutura e de cargos na Diretoria de Prestação de Contas da DIPRESC/COFIC/SUAG/SEEDF, com prejuízo à sistematização e disseminação de conhecimento aos gestores sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Consequência

Prejuízo da análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho.

Recomendações

1. Emitir o relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento, inclusive quanto aos processos de Prestação de Contas nºs 468.000.608/2017 e 468.000.805/2017, submetendo-o posteriormente à Comissão de Monitoramento e Avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil, em ao inciso III, art. 52 do Decreto Distrital nº 37.843/2016 e caput do art. 59 da Lei Federal nº 13.019/2014;
2. Promover a capacitação de todos os gestores, com foco nos conhecimentos técnicos para o acompanhamento das parcerias e a análise das prestações de contas.



3.2. RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO EM DESACORDO COM A NORMA REGULAMENTADORA

Fato

Em exame aos processos de Prestação de Contas nºs 461.000.298/2017 e 468.000.805/2017, referentes aos Termos de Colaboração nºs 47/2017 e 90/2017, respectivamente, constatou-se que o conteúdo dos correspondentes Relatórios de Cumprimento de Objeto estava em desacordo com o prescrito no art. 60 do Decreto Distrital nº 37.843/2016, que norteia o teor do relatório de execução do objeto apresentado pela organização da sociedade civil, conforme evidenciado a seguir:

TABELA 1 - COMPARATIVO ART. 60 DO DECRETO Nº 37.843/2016 X RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO

NORMA	PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS 468.000.805/2017 – FLS. 03 A 04	PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS 461.000.298/2017 – FLS. 06 A 15
I - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PARA O CUMPRIMENTO DO OBJETO, PARA DEMONSTRAR O ALCANCE DAS METAS E DOS RESULTADOS ESPERADOS NO PERÍODO DE QUE TRATA A PRESTAÇÃO DE CONTAS;	NÃO ATENDIDO, VISTO QUE O ALUDIDO RELATÓRIO É MUITO SUCINTO NO RELATO DAS AÇÕES PROGRAMADAS E EXECUTADAS CONCERNENTES NO PERÍODO.	ATENDIDO PARCIALMENTE, POIS CONSTA RELATO CONSUBSTANCIADO DAS AÇÕES PROGRAMADAS E EXECUTADAS PELA ÁREA PEDAGÓGICA. CONSTAM TAMBÉM AS AÇÕES EXECUTADAS E AS PROGRAMADAS PARA O FINANCEIRO, PORÉM DE UMA FORMA MAIS GENÉRICA, SEM A APRESENTAÇÃO DE QUANTITATIVOS.
II - DOCUMENTOS DE COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO OBJETO, TAIS COMO LISTAS DE PRESENÇA, FOTOS, DEPOIMENTOS, VÍDEOS E OUTROS SUPORTES;	NÃO CONSTA DO RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO	NÃO CONSTA DO RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO
III - DOCUMENTOS DE COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA CONTRAPARTIDA EM BENS OU SERVIÇOS, QUANDO HOVER; E	NÃO APLICÁVEL	NÃO APLICÁVEL
IV - DOCUMENTOS SOBRE O GRAU DE SATISFAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO.	NÃO CONSTA DO RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO	NÃO CONSTA DO RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO

FONTE: PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS 468.000.805/2017.

Questionada sobre esta impropriedade, a Secretaria de Estado de Educação do DF informou que o cotejamento do Relatório de Cumprimento de Objeto foi efetuado atendendo parcialmente o disposto no art. 60, tais como os itens de descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto, conforme relatório de acompanhamento pedagógico parcial, que analisa, dentre outros aspectos, os Diários de Classe, e que, em relação aos demais itens, estava adotando providências a fim de atendê-los nas próximas análises de prestação de contas.



A posteriori acrescentou que a Gerência de Convênios desta Pasta juntamente com a Gerência de Prestação de Contas está adotando providências no sentido de elaborar uma metodologia para orientar as Organizações da Sociedade Civil quanto à execução do objeto, bem como a elaboração do Relatório do Cumprimento do Objeto.

Causa

1. Dificuldade de assimilação e adoção das alterações trazidas pela Lei Federal nº 13.019/2014 e, posteriormente, pelo Decreto Distrital nº 37.843/2016, inclusive pelas próprias Organizações da Sociedade Civil;
2. Entrada em vigor do Decreto Distrital nº 37.843/2016 coincidentemente com o período de transição de estrutura e de cargos na Diretoria de Prestação de Contas da DIPRESC/COFIC/SUAG/SEEDF, com prejuízo à sistematização e disseminação de conhecimento aos gestores sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Consequência

Impossibilidade de avaliação do cumprimento das metas pactuadas pelo gestor.

Recomendações

1. Exigir que as Organizações da Sociedade Civil parceiras da Secretaria de Estado de Educação do DF redijam o relatório de execução do objeto com os elementos previstos no art. 60 do Decreto Distrital nº 37.843/2016;
2. Solicitar às Organizações da Sociedade Civil responsáveis pela execução dos Termos de Colaboração nºs 47/2017 e 90/2017 que elaborem um novo Relatório de Cumprimento de Objeto, nos moldes do estabelecido no art. 60 do Decreto Distrital nº 37.843/2016;
3. Promover a capacitação dos representantes das Organizações da Sociedade Civil, de forma a assegurar-lhes os conhecimentos necessários à execução das parcerias, desde a celebração até a finalização da execução com a apresentação correta e tempestiva da prestação de contas, nos moldes da legislação vigente.



3.3. NÃO COMPATIBILIZAÇÃO DOS CUSTOS INDICADOS NO PLANO DE TRABALHO

Fato

Não há comprovação no Processo nº 080.008.460/2017 que a Secretaria de Estado de Educação do DF tenha efetuado o exame da compatibilidade dos custos indicados no Plano de Trabalho anexado às fls. 111 a 127, totalizando R\$ 101.664,08 mensais, com os valores praticados no mercado, conforme exigido no caput do parágrafo terceiro, art. 28 do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

TABELA 2 - CUSTOS MENSAIS

R\$ 1,00.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR MENSAL
RECURSOS HUMANOS	70.798,50
MATERIAL DE CONSUMO E DIDÁTICO-PEDAGÓGICO	19.946,67
SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA	10.918,91
TOTAL	101.664,08

FONTE: FLS. 117 DO PROCESSO Nº 080.008.460/2017.

O citado processo trata dos procedimentos relativos à formalização de parceria entre essa secretaria e a Organização da Sociedade Civil Associação Cruz de Malta, Termo de Colaboração nº 156/2017, resultado do Edital de Chamamento Público nº 03/2017.

A Secretaria de Estado de Educação do DF informou que adotou como parâmetro objetivo de comparação os valores constantes nas tabelas dos sindicatos das categorias, tendo em vista a peculiaridade do serviço prestado e o seu caráter contínuo.

Em relação aos argumentos apresentados por essa secretaria, observou-se que não foram apresentadas justificativas para os grupos Material de Consumo e Didático-Pedagógico e Serviços de Terceiros – Pessoa Física ou Jurídica.

Com efeito, observou-se no Plano de Trabalho anexado às fls. 111 a 127 do Processo nº 080.008.460/2017, que as planilhas referentes aos materiais de consumo e didático-pedagógicos, bem como aos serviços de terceiros, não apresentam valores individuais para os itens ali especificados, agrupando-os em valores globais, diferentemente do grupo Recursos Humanos, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS COM MATERIAL DE CONSUMO E DIDÁTICO-PEDAGÓGICO

	ESPECIFICAÇÃO	A EXECUTAR		
		VALOR MENSAL	VALOR ANUAL	VALOR 54 MESES
2. MATERIAL DE CONSUMO E DIDÁTICO PEDAGÓGICO	2.1 GÊNEROS ALIMENTÍCIOS			
	2.2 ROUPA CAMA/MESA/BANHO	19.946,67	239.360,00	1.077.120,00
	2.3 AQUISIÇÃO DE GÁS/COZINHA			



TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS COM MATERIAL DE CONSUMO E DIDÁTICO-PEDAGÓGICO

ESPECIFICAÇÃO		A EXECUTAR		
		VALOR MENSAL	VALOR ANUAL	VALOR 54 MESES
2.4	MATERIAL DE LIMPEZA EM GERAL			
2.5	MATERIAL DE EXPEDIENTE			
2.6	MATERIAL SEGURANÇA/HIGIENE/TRABALHO			
2.7	MATERIAL REPARO/MANUTENÇÃO/EQUIPAMENTO			
2.8	MATERIAL PARA REPAROS/MANUTENÇÃO DA UNIDADE DE ATENDIMENTO			
2.9	UTENSÍLIOS PARA COZINHA			
2.10	COMBUSTÍVEL/LUBRIFICANTE AUTOMOTIVO			
2.11	MATERIAL DIDÁTICO PEDAGÓGICO			
2.12	BRINQUEDOS PEDAGÓGICOS			
2.13	MATERIAL/HIGIENE DA CRIANÇA			
2.14	UNIFORME DAS CRIANÇAS			
2.15	AQUISIÇÃO DE COLCHONETES			
2.16	LIVROS TÉCNICOS/LITERATURA INFANTIL			
TOTAL (RECURSO 2)		19.946,67	239.360,00	1.077.120,00

FONTE: FLS. 117 DO PROCESSO Nº 080.008.460/2017.

TABELA 4 - COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA

ESPECIFICAÇÃO		A EXECUTAR			
		VALOR MENSAL	VALOR ANUAL	VALOR 54 MESES	
3. Serviços de Terceiros – Pessoa Física ou Jurídica	3.1	TRANSPORTE CRIANÇAS/FINS PEDAGÓGICOS E CULTURAIS			
	3.2	PAG. SERV. MANUTENÇÃO MÓVEL/IMÓVEL			
	3.3	PAG. ÁGUA/ESGOTO			
	3.4	PAGAMENTO DE LUZ			
	3.5	PAG. TEL. FIXO/INTERNET/CELULAR	10.918,91	131.0260,92	589.621,14
	3.6	SERVIÇOS CONTABILIDADE			
	3.7	MENOR APRENDIZ			
	3.8	AGENTE DE SEGUR. PATRIM/VIGIA			
TOTAL (RECURSO 3)		10.918,91	131.0260,92	589.621,14	

FONTE: FLS. 117 DO PROCESSO Nº 080.008.460/2017.

Verificou-se também que as planilhas também carecem de um melhor detalhamento, como por exemplo, quantitativo.



Tais deficiências prejudicam a avaliação da compatibilidade dos custos indicados no citado plano de trabalho com os valores praticados no mercado, a qual poderá considerar, conforme detalhado nos incisos I, III e IV do parágrafo terceiro, art. 28 do Decreto Distrital nº 37.843/2016:

- preços públicos referentes a contratações similares em sistemas públicos de compras;
- pesquisa publicada em mídia especializada, em sítio eletrônico especializado ou sítios eletrônicos de domínio amplo, desde que contenha a indicação do domínio consultado, data e hora de acesso;
- pesquisa junto a fornecedores, por meio de proposta escrita com a indicação da razão social e inscrição no CNPJ, assinada por preposto ou representante legal.

De outra forma, mesmo considerando os valores globais para os materiais de consumo e didático-pedagógicos, bem como para os serviços de terceiros, não há indicação nos autos que tenha havido o cotejamento com ajustes, parcerias ou contratações efetivadas por outros entes públicos, finalizadas cento e oitenta dias antes da data da pesquisa ou em execução, conforme disciplinado no inciso II do parágrafo terceiro, art. 28 do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

Causa

Plano de trabalho com nível de detalhamento dos custos superficial.

Consequência

Provável incompatibilidade dos custos indicados no plano de trabalho com os valores praticados no mercado.

Recomendação

1. Elaborar metodologia para o exame da compatibilidade dos custos para os materiais de consumo e didático-pedagógicos, bem como para os serviços de terceiros indicados no plano de trabalho, com os valores praticados no mercado, considerando os elementos previstos nos incisos I a IV do parágrafo terceiro, art. 28 do Decreto Distrital nº 37.843/2016, valendo-se, caso entenda pertinente, da expertise das equipes que compõe a Coordenação de Apoio Escolar/Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional/SEEDF e a Diretoria de Compras e Serviços/Coordenação de Recursos Logísticos/Subsecretaria de Administração Geral/SEEDF.



3.4. TERMO DE COLABORAÇÃO SEM A NOMEAÇÃO DOS GESTORES

Fato

Em relação ao processo de Prestação de Contas nº 461.000.298/2017, referente ao Termo de Colaboração nº 47/2017, abrangendo o período de fevereiro a maio de 2017, não há indicação sobre a nomeação dos gestores financeiros e pedagógicos, titulares e suplentes, em desacordo com o inciso V, art. 29 do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

Em consonância com o parágrafo segundo do art. 52 do Decreto Distrital nº 37.843/2016, o qual dispõe que na ausência do gestor, caso não haja suplente, a chefia imediata assumirá suas obrigações, observou-se que a análise da prestação de contas apresentada pela Organização da Sociedade Civil Centro Social Comunitário Tia Angelina foi efetuada pelo Coordenador da Coordenação Regional de Ensino de Brazlândia.

A Diretoria de Contratos, Termos, Convênios e Parcerias/COFIC/SUAG/SEE informou que à época da assinatura do referido termo, a Gerência de Convênios e Parcerias/DICOT/COFIC/SUAG/SEE encaminhou o Memorando nº 18/2017 – GCONV à extinta Gerência de Orientação de Executores – GEOXP informando quanto à substituição dos convênios pelos termos de colaboração, sendo que aqueles vigentes até 31/12/2017 ainda não haviam tido gestores indicados.

Consoante a referida diretoria, a GEOXP era responsável até maio de 2017 pela solicitação junto às Regionais de Ensino da indicação dos gestores financeiro e pedagógico.

Ainda segundo a DICOT, em 03/05/2017 assumiu uma nova gestão e ao se verificar que o referido ajuste ainda não tinha gestor, a Gerência de Convênios e Parcerias/DICOT/COFIC/SUAG/SEE encaminhou o Memorando nº 58/2017 – GCONP, porém não foi atendida, obrigando-a a encaminhar a Coordenação Regional de Ensino de Brazlândia o Processo nº 084.000.616/2016, em 13/09/2017, e a publicação dos gestores foi feita no DODF nº 190 de 03/10/2017, pág. 42.

O Gabinete da Secretaria de Estado de Educação do DF acrescentou ainda em um momento posterior que após a assinatura dos Termos de Colaboração em 09/08/2017, com vigência de 54 meses, as Unidades Regionais de Administração Geral e Unidades Regionais



de Educação Básica foram orientadas a indicarem os gestores pedagógico e financeiro, respectivamente, e seus suplentes, para acompanhamento e fiscalização dos termos. Desta forma, dos 96 Termos de Colaboração vigentes, apenas 02 não indicaram nenhum dos dois gestores. Contudo, as regionais já foram informadas que na impossibilidade de indicação do gestor, o chefe da Unidade Regional de Administração Geral ou da Unidade Regional de Educação Básica assumirá essa função, nos termos do Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, art. 52, § 2º, conforme despacho da Gerência de Convênios e Parcerias.

Cabe acrescentar que a decisão do administrador público sobre a celebração de parcerias observará, entre outros elementos, a designação de gestores capacitados a controlar e fiscalizar, conforme disciplinado no inciso III, art. 5º do Decreto Distrital nº 37.843/2016. Portanto, à época da substituição dos convênios pelos termos de colaboração, a Secretaria de Estado de Educação deveria previamente ter adotado procedimentos no sentido de possuir relação de gestores para estes novos termos.

Causa

Morosidade da administração pública para a nomeação dos gestores financeiro e pedagógico atinentes ao Termo de Colaboração nº 47/2017.

Consequência

Prejuízo às atividades de acompanhamento e fiscalização da parceria.

Recomendações

1. Orientar formalmente as Regionais de Ensino sobre a necessidade de estabelecer previamente à celebração dos futuros termos de colaboração, cadastro de possíveis gestores, ou sistema similar, de forma a atender ao disposto no inciso III, art. 5º do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

4. CONCLUSÃO

Observou-se que as prestações de contas examinadas estão em desacordo com a Lei nº 13.019/2014 e com o Decreto Distrital nº 37.843/2016, com diversas falhas nas fases de celebração e de monitoramento e acompanhamento, que poderão comprometer o controle dos resultados dos termos de colaboração inspecionados e a própria verificação da efetividade dessas parcerias, inclusive quanto aos custos.



Finalmente, considerando os exames realizados, as falhas apuradas podem ser classificadas em:

SUBITEM		CLASSIFICAÇÃO
AUSÊNCIA DE RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	3.1	MÉDIA
RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO EM DESACORDO COM A NORMA REGULAMENTADORA	3.2	MÉDIA
PLANO DE TRABALHO EM DESACORDO COM A NORMA REGULAMENTADORA	3.3	MÉDIA
TERMO DE COLABORAÇÃO SEM A NOMEAÇÃO DOS GESTORES	3.4	MÉDIA

Brasília, 06 de abril de 2018.