



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 04/2019 - DINCT/COIPP/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Trabalho, Desenv. Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

Processo nº: 00480-00001788/2018-35

Assunto: Inspeção objetivando a análise dos atos e fatos referentes à execução do Convênio nº 07/2014-SEDEST, celebrado entre a então SEDESTMIDH e o INESC

Ordem(ns) de Serviço: **/****-SUBCI/CGDF de **/**/****

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Trabalho, Desenv. Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, durante o período de 07/03/2018 a 23/03/2018, objetivando a análise dos atos e fatos referentes à execução do Convênio nº 07/2014-SEDEST, celebrado entre a mencionada Secretaria e o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, principalmente em relação ao atingimento das metas pactuadas.

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0380-000019/2015	Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC (00.580.159/0001-22)	Processo de prestação de contas referente ao período de 27/06/2014 a 28/12/2016	Valor Total: R\$ 3.155.146,23
0380-002215/2014	Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC (00.580.159/0001-22)	Convênio nº 07/2014 - Execução do Serviço de mobilização, cadastramento, diagnóstico, capacitação, consultoria, assistência técnica de catadores de materiais recicláveis, bem como a incubação de cooperativas, associações e	Valor Total: R\$ 3.627.300,00



		grupos de catadores no Distrito Federal, conforme descrito no Edital de Chamamento nº 003, de 03/05/2014 e normas vigentes.	
		Convênio nº 07/2014 -Execução do Serviço de mobilização, cadastramento, diagnóstico, capacitação, consultoria, assistência técnica de catadores de materiais recicláveis, bem como a incubação de cooperativas, associações e grupos de catadores no Distrito Federal, conforme descrito no Edital de Chamamento nº 003, de 03/05/2014 e normas vigentes.	Valor Total: R\$ 3.627.300,00

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

Por meio do Processo SEI nº 00480-00001788/2018-35 foram encaminhados aos gestores da então Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos - SEDESTMIDH a Solicitação de Ação Corretiva - SAC - n.º 09/2018 - DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 23/04/2018.

Mediante os Ofícios SEI-GDF de números 279/2018, de 04/05/2018, 400/2018, de 12/06/2018, e 948/2018, de 29/12/2018, a antiga SEDESTMIDH solicitou reiteradas vezes prorrogação do prazo para o envio completo de respostas a referida Solicitação de Ação Corretiva.

Findo o último prazo concedido, sem que houvesse o envio por parte da atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDEST das respostas pertinentes ao item 4 da SAC nº 09/2018-DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, ou, ao menos, um novo pedido de prorrogação de prazo, optou-se por emitir o presente relatório de inspeção.

As informações encaminhadas pela Unidade em relação aos demais itens da citada Solicitação de Ação Corretiva constam do presente relatório.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS



1.1 - PAGAMENTO DA 2ª PARCELA SEM O CORRESPONDENTE NÍVEL DE EXECUÇÃO ESTABELECIDO

Classificação da falha: Grave

Fato

Consoante a Cláusula Nona do Convênio nº 07/2014, fls. 158 a 162 do Processo nº 380.002.215/2014, a segunda parcela seria desembolsada quando a execução atingisse o percentual de 60%.

Em 17/04/2017, mediante o Despacho nº 06/2017-DIPAR/SUGIP/SEDESTMIDH, fls. 900 a 901 do Processo nº 380.002.215/2014, a comissão executora solicitou a emissão da nota de empenho e o devido pagamento ao INESC, no valor de R\$ 727.300,00, correspondente às segunda e terceira parcelas do Convênio nº 07/2014-SEDEST, visto que a instituição já havia executado mais de 80% dos recursos recebidos do convênio.

Tabela 1 - Relatório de Execução Financeiro - Abril/2017

Metas	1º Repasse	2º Repasse	3º Repasse	Rendimento	Valor Executado	Percentual Executado
1	R\$251.720,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$323.395,01	100%
2	R\$1.199.730,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$1.465.872,67	100%
3	R\$479.080,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$126.213,11	26%
4	R\$969.470,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$1.169.972,10	100%
5	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$99.450,93	R\$87.161,10	88%
Total	R\$2.900.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$99.450,93	R\$3.172.613,99	82,8%

Fonte: Processo nº 380.000.019/2015

Tabela 2 - Relatório de Execução Física - Abril/2017

Metas	Produto	Quantidade Prevista	Quantidade Executada	Percentual de Execução
1	Identificação	2.000	2.816	140%
2	Capacitação	1.080	341	32%
3	Assessoria	720	60	9%
4	Incubação	19	19	100%
5	Equipamentos de Proteção Individual	1.200	1.200	100%
Total				76,2%

Fonte: Processo nº 380.000.019/2015

Consoante a Tabela 2, as metas 2 e 3 apresentavam uma execução muito abaixo dos 60% esperados, ainda que na média a execução estivesse acima desse percentual, por conta da sobrevalorização da meta 1.



Em razão deste pedido, a Subsecretaria de Administração Geral/SEDESTMIDH, mediante despacho de 05/05/2017 – fls. 923 a 924 do Processo nº 380.002.2015/2014, solicitou aos executores do Convênio nº 07/2014 que elaborassem relatório técnico financeiro pormenorizado, consignando nos autos o atesto com relação ao atingimento de cada meta (eventuais aquisições, aluguel de equipamento, aluguel, contratações de pessoa jurídica, física e serviços) pelo conveniente até a presente data, inclusive abrangendo o período em que o instrumento ficou sem comissão executora, por entender que os executores atuais, poderiam aferir o atingimento ou não das metas pactuadas, bem como a boa e regular aplicação dos recursos públicos já transferidos.

Por meio do Despacho nº 10/207-DIPAR/SUGIP/SEDESTMIDH, de 11/05/2017, fls. 925 a 928 do Processo nº 380.002.2015/2014, comissão executora afirma que estava complementando os relatórios anteriormente apresentados. No entanto, limitou-se a apenas atestar ou não a execução das metas 01 a 04, no período de outubro de 2015 a junho de 2016 e, portanto, sem o nível de detalhamento exigido pela Subsecretária de Administração Geral/SEDESTMIDH, assim como não se pronunciou sobre o período de 29/01/2015 a 29/09/2015.

A posteriori, informou que seria impossível para aquela comissão atestar o aludido período, consoante o Despacho nº 01/2017-DIPAR/SUGIP/SEDESTMIDH, de 12/05/2017 – fls. 929 a 931. Acrescenta ainda que, como única solução sugerida, a SUAG/SEDESTMIDH deveria analisar a possibilidade de autorizar os repasses restantes para oportunizar à conveniada a execução das metas pactuadas e, se ao final não for atingido o objetivo, efetuar a responsabilização da entidade ou, se concluída, dar como executada a meta.

Contrariando a sua própria deliberação às fls. 923 a 924 do Processo nº 380.002.2015/2014, haja vista que a comissão executora não apresentou relatórios no nível de detalhamento exigido, tampouco atestou o período de 29/01/2015 a 29/09/2015, a Subsecretária de Administração Geral/SEDESTMIDH autorizou o repasse da segunda parcela, considerando que os executores concluíram que houve a execução de mais de 60% dos serviços, conforme transcrito a seguir, fls. 933 a 937 dos aludidos autos:

O que segundo tais agentes fiscalizadores, ocorreu, visto o narrado no Despacho de nº 10/2017 - DIPAR/SUGIP/SEDESTMIDH, fls. 925 a 928, onde há um atesto quanto à boa e regular aplicação da execução das metas, 01 e 04, relativas aos meses de outubro de 2015 a junho de 2016, sendo que as outras duas metas, digo, 02, encontram-se algumas atestadas, e outras não, e a meta de número 03, não consta atesto.

No entanto, vislumbra-se que no relatório apresentado (folhas 917/919 e 932), os executores concluem que houve a execução de mais de 60% dos serviços, e como o seu papel como agentes fiscalizadores responsáveis pelo ajuste deve ser coluna de sustentação para os atos posteriores da Administração Pública, no tocante ao cumprimento de seus acordos firmados, e a honraria de seus compromissos com a Instituição, visto o aval dos agentes, afirmando que não houve nenhuma irregularidade



no cumprimento dos serviços até a presente data e com a declaração de boa e regular aplicação dos recursos e atesto das etapas ajustadas, e tendo em vista que tal percentual é cabível basilar do ajuste para que se possam deliberar as parcelas posteriores necessárias para a conclusão dos trabalhos patenteados no acordo.

Outrossim, estando em análise a prestação de contas das parcelas do período em comento, pela área técnica desta Secretaria de Estado, esta Ordenadora de Despesas nada tem a fazer se não Registrar a necessidade de encaminhamento dos autos ao Gabinete desta pasta para fins de sindicância/apuração de responsabilidade quanto ao lapso de 08 (oito) meses sem execução, e por todo exposto, ainda com base na afirmação de execução em torno de 78%, ou seja, mais de 60% do Convênio, consoante exigência do Plano de Trabalho, DETERMINAR a emissão de Nota de Empenho, Natureza da Despesa 33.50.43.02 - Subvenções Sociais, Instituições de Caráter Assistencial, no valor de R\$ 356.239,00 (trezentos e cinquenta e seis mil, duzentos e trinta e nove reais), referente a segunda parcela do Convênio nº 07/2014, celebrado entre esta Secretaria e o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, com fulcro no art. 30, II (segunda parte) do Decreto Distrital nº 32.598, de 2010 assim como AUTORIZO a liquidação e pagamento do respectivo montante.

Também não há comprovação nos autos examinados da instauração de sindicância/apuração de responsabilidade relativo ao lapso de 08 meses sem atesto de execução, conforme sugerido no despacho às fls. 933 a 937.

O pagamento da 2ª parcela, no valor de R\$ 356.239, foi efetuado por meio da 2017OB29924, de 23/06/2017 – fls. 973.

Logo, mediante a Solicitação de Ação Corretiva nº 09/2018 foi solicitado à Secretaria que procedesse à apuração de responsabilidade com base no caput do art. 211 da Lei Complementar nº 840/2011, em razão do pagamento da 2ª parcela sem o correspondente nível de execução estabelecido na Cláusula Nona do Convênio nº 07/2014 e caput do art. 16 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF.

Por meio do Ofício SEI-GDF nº 279/2018 - SEDESTMIDH/GAB, Processo SEI nº 00480-00001788/2018-35, a SEDESTMIDH informou que foi publicada no Diário Oficial do DF nº 84, de 03/05/2018, a instauração de processo sindicante e a respectiva constituição de comissão com a finalidade de apurar as irregularidades administrativas constantes dos Processos nºs 0380-002713/2008 e 00431-00006737/2018-58, identificar os responsáveis e, se for o caso, prosseguir com o rito processual estabelecido na Lei Complementar nº 840/2011, nos termos previstos no artigo 215, III, e §§ 1º e 2º, desta mesma Lei.

No entanto, em consulta ao Processo SEI nº 00431-00006737/2018-58, realizada em 19/11/2018, observou-se que não há indícios do andamento dos trabalhos da comissão sindicante, visto que apenas constam dois documentos: um formulário de solicitação de dispensa da comissão sindicante e a respectiva publicação no Diário Oficial do DF.



Saliente-se que a referida comissão tinha um prazo de trinta dias para concluir os referidos trabalhos.

Portanto, a recomendação ainda não foi plenamente atendida.

Causa

Em 2017:

Interpretação equivocada do percentual de execução do Convênio nº 07/2014.

Consequência

1. Falta de nexo entre os recursos liberados e os resultados alcançados;
2. Potenciais prejuízos decorrentes da fiscalização e acompanhamento inexistente do Convênio nº 07/2014.

Recomendação

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

1. Solicitar à comissão sindicante, caso ainda não o tenha feito, que conclua com urgência a apuração das irregularidades administrativas constantes dos Processos nºs 0380-002713/2008 e 00431-00006737/2018-58, com a respectiva identificação dos responsáveis.

1.2 - INEFICIÊNCIA E INEFICÁCIA ADMINISTRATIVA

Classificação da falha: Grave

Fato

Até o término dos trabalhos de campo, a entidade havia recebido aproximadamente 80,0% dos recursos firmados, excluídos os rendimentos de aplicação, o que deveria equivaler a uma execução de 60%, consoante o plano de trabalho aprovado e a Cláusula Nona do Convênio nº 07/2014.

Tabela 3 - Relatório de Execução Financeiro

Metas	1º Repasse	2º Repasse	3º Repasse	Rendimento	Valor Executado	Percentual Executado
1	R\$251.720,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$323.395,01	100%
2	R\$1.199.730,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$1.465.872,67	100%
3	R\$479.080,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$126.213,11	26%
4	R\$969.470,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$1.169.972,10	100%
5	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$99.450,93	R\$87.161,10	88%
Total	R\$2.900.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$99.450,93	R\$3.172.613,99	82,8%



Fonte: Processo nº 380.000.019/2015

Contudo, de acordo com o último relatório de execução disponível nos aludidos processos, relativo ao mês de dezembro de 2016, fls. 12.532 a 12.541 do Processo nº 380.000.019/2015, o Convênio nº 07/2014 apresentava duas metas com execução abaixo deste percentual:

Tabela 4 - Relatório de Execução Física - Dezembro/2016

Meta	Atividade	Descrição	Unidade	No Período			Até o Período		
				Programado	Executado	Percentual	Programado	Executado	Percentual
1	Identificação, diagnóstico e cadastramento	Identificar catadores no DF, elaborar o diagnóstico situacional e apoiar a concedente na inclusão dos catadores no Cadastro Único - CadÚnico	2.000	-	-	-	2.000	2.816	141%
2	Capacitação	Realizar a capacitação de catadores em temas ligados à Economia Solidária, Cooperativismo, Associativismo, resíduos sólidos e gestão de empreendimentos	1.080	60	111	185%	1.080	341 ¹	32%
3	Assistência técnica e consultoria	Prestar assistência técnica aos 33 empreendimentos de catadores do DF e realizar consultoria sobre o mercado de comercialização de resíduos coletados pelos catadores	720 horas	40 horas	60 horas	150%	720 horas	60 horas	8%
4	Incubação	Realizar a incubação dos 12 centros de triagem que serão implantados pelo período de 18 meses	19 meses	-	-	-	19	19	100%

¹ Número de catadores de resíduos sólidos com certificação;

Fonte: Processo nº 380.000.019/2015

Ainda em conformidade com o citado relatório, a comissão executora apresentou as seguintes conclusões a respeito destas metas:

ATESTAMOS a execução da meta 01, a qual teve seus produtos entregues em abril, tendo o INESC concluído esta meta.



ATESTAMOS parcialmente a execução da meta 2, a qual só poderá ter um ATESTO conclusivo ao final do projeto, tendo em vista a variabilidade do número de concluintes das turmas de capacitação.

NÃO ATESTAMOS a execução da meta 3, pois o INESC apresentou pouca execução pelo tempo de projeto, somente poderemos dar atesto se ao final do projeto o INESC apresentar o cumprimento da meta.

ATESTAMOS que o INESC vem executando a meta 4 do convênio, que vem apresentando bons resultados, apesar dos atrasos, todavia, somente ao final do projeto poderemos apresentar um atesto final após somarmos o quantitativo de horas e a efetividade do serviço. Houve o remanejamento de 2.300 horas de consultoria da meta 03 para a meta 04.

Saliente-se ainda que à época estava prevista a realização da meta 5, destinada a proporcionar equipamentos de proteção individual - EPI aos 1.080 catadores capacitados pela meta 2 do projeto à formação adequada e a melhoria das condições de segurança do trabalho, conforme plano de trabalho acostado às fls. 613 a 624 do Processo nº 380.002.215/2014, aprovado por meio do 2º Termo Aditivo, de 27/10/2016, fls. 853 a 854 desses autos, todavia não consta do referido relatório de execução informação quanto ao quantitativo de equipamentos distribuídos até então.

Tais informações demonstram efetivamente que, embora o INESC tenha recebido aproximadamente 80,0% dos recursos firmados, a execução individual de metade das metas estava aquém do programado.

De acordo com o Ofício nº 95/2018, Processo SEI nº 00431-00007802/2018-62, o referido instituto apontou como uma das causas desse desempenho a ausência de uma comissão executora nomeada no período de janeiro a setembro de 2015:

De 1º de janeiro a 29 de setembro de 2015 a execução plena do convênio ficou prejudicada, em virtude da inércia da administração pública na nomeação da nova comissão executora. Com a inexistência de comissão, o INESC não pode dar seguimento pleno à sua execução em virtude de não ter quem autorizasse as atividades de acordo com o edital de chamamento público nº 3, firmado entre as partes. Isso aconteceu principalmente com relação a meta 02 e 03. Por exemplo, na meta 02 a comissão tinha que aprovar espaço dos cursos, conteúdos, plano de aulas, entre outros. Na meta 03 era necessário a comissão executora indicar os empreendimentos para a assistência técnica. Neste período o INESC executou o que não dependia de aprovação da comissão, realizou um trabalho intenso de divulgação do projeto para os/as catadores/as com mobilização e inscrições para os cursos, preparou os materiais pedagógicos, a estrutura do plano de aulas e da assistência técnica.

O Convênio nº 007/2014-SEDEST ficou deveras sem comissão de acompanhamento e fiscalização no período de 29/01/2015 a 29/09/2015.

A primeira comissão executora foi designada por meio da Ordem de Serviço nº 58, de 03/07/2014, publicada no DODF nº 134, de 04/07/2014, porém os seus membros foram



sucessivamente sendo dispensados, tendo a última liberação ocorrido em 29/01/2015, conforme publicação no DODF nº 22, página 63, seção 02.

A nova comissão somente foi designada mediante a O.S nº 57, de 29/09/2015, publicada no DODF nº 189, de 30/09/2015.

Consoante o Despacho nº 13/2016 – DIPAR/SUGIP/SEDESTMIDH, de 23/08/2016, fls. 818 a 825 do Processo nº 380.002.215/2014, o referido convênio esteve em trâmite para ser sub-rogado para o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, todavia as tratativas não obtiveram êxito e o processo retornou para a SEDESTMIDH. Assim, no período de 29/01/2015 a 29/09/2015, o convênio não teve acompanhamento, visto que os servidores da comissão anterior foram nomeados para cargos em comissão no SLU.

Contudo, não constam dos citados autos justificativas para a não nomeação de novos executores para esse período, visto que, a rigor, a execução desse convênio ainda continuava sob a responsabilidade da Secretaria.

Outra causa apontada pelo mencionado instituto foi a mudança na metodologia sugerida pela segunda comissão de execução:

A nova comissão que assumiu no final de setembro de 2015 deu uma outra interpretação ao edital no que diz respeito a meta 02. A compreensão da primeira comissão foi que as 30 horas práticas previstas no edital deviam ser dadas onde o/a catador/a estivesse, principalmente no lixão. Eram aulas práticas, mas já orientando o catador para a nova forma de trabalho nos centros de triagens. Assim nos organizamos, com instrutores orientando catadores/as no seu trabalho no lixão. A segunda comissão entendeu de forma diversa que as 30 horas práticas previstas no edital deviam ser dadas dentro da sala de aula. Isso mudou toda a metodologia da meta 02 e exigiu uma adequação enorme no plano de trabalho, tanto financeira como operacional, além de perda do trabalho do INESC feito no período. Para se ter uma ideia, esta mudança originou mais 80 dias de cursos, mais 4.000 almoços e 8.000 lanches.

A esse respeito, cabe destacar que por diversas oportunidades as comissões de acompanhamento e fiscalização relataram a falta de conhecimento sobre o tema, conforme exemplificado no Despacho de 27/06/2016, fls. 7.242 a 7.248 do Processo nº 380.000.019/2015, e no Despacho SEI-GDF SEDESTMIDH/SUBSAS/CPSB/DAIF, de 28/05/2018, Processo SEI nº 00431-00007802/2018-62, respectivamente:

Quanto ao relatório da atual comissão de execução, conforme fls 3704/3712 citados pela UCI, cabe relatar que a própria comissão executora indicou que não possuíam treinamento específico sobre a execução de convênios, não possuíam conhecimento da legislação que regula os convênios e foram nomeados sem qualquer conversa prévia com os superiores, só descobrindo que seriam executores quando viram o memorando que os indicara e pelo DODF de 30/09/2015. O aprendizado tem ocorrido paralelo à execução do convênio. Os executores têm buscado aprofundar seus



conhecimentos sobre as legislações Distrital e Federal, sobre a execução de convênios, bem como do Sistema SICONV, visto que a SEDESTMIDH prestará contas à SENAES/MTE. Lembre-se ainda que objeto do convênio relaciona-se ao tema Resíduos Sólidos, Incubação de Cooperativas e Assessoria Técnica de Empreendimentos de Catadores, temas totalmente fora do contexto das temáticas fim da SEDESTMIDH, que é "responsável pela execução das políticas de Assistência Social, Transferência de Renda e de Segurança Alimentar e Nutricional, da gestão do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do DF"

Para além de não ter recebido qualquer informação sobre o processo de convênio, não me encontrava e ainda não me encontro na condição de assumir tal responsabilidade, pois **não possuo os conhecimentos técnicos e legais com as qualificações normativas para a realização de atividades fiscalizatórias**, assim como **não possuo conhecimento e experiência na área do objeto contratual, treinamento e habilitação profissional requerida para a execução, gestão e fiscalização do objeto do convênio.**

Corroborando a informação que as referidas comissões não possuíam o conhecimento exigido para o acompanhamento da execução do Convênio nº 07/2014-SEDEST, verificou-se que os relatórios de execução não possuem registro detalhado da realização das etapas e produtos esperados, inclusive quanto aos custos financeiros, conforme descrito a seguir.

No período de setembro de 2014 a janeiro de 2015, observou-se que não consta dos respectivos relatórios de acompanhamento o atesto da conclusão das etapas ajustadas e se estava ocorrendo a articulação entre elas, de modo que os serviços não fossem prejudicados, em desacordo com o §5º, incisos IV e VI, art. 41 do Decreto nº 32.598/2010.

No interstício de outubro de 2015 a dezembro de 2016, os executores manifestaram-se sobre o alcance das metas acordadas, porém não se pronunciaram sobre as etapas e produtos vinculados a cada uma destas metas, como por exemplo, o número de horas de assistência técnica ou de consultoria.

Nos períodos de setembro de 2014 a janeiro de 2015 e de outubro de 2015 a dezembro de 2016, também não está demonstrado se os recursos repassados estavam sendo utilizados exclusivamente na consecução do objeto conveniado, em desacordo com a letra a, §5º, art. 21 do Decreto nº 35.240/2014, vigente à época.

A SEDESTMIDH não apresentou os relatórios de execução referentes aos exercícios de 2017 e 2018.

O INESC também apontou como motivo para o não atingimento das metas previstas a morosidade na aprovação da atualização do plano de trabalho original, em face das novas demandas da comissão executora.



Quanto a isso, verificou-se que em 19/10/2015, o supracitado Instituto solicitou o aditamento do convênio formalizado por um prazo de 12 (doze) meses a partir da data prevista de encerramento, bem como a aprovação no ajuste do plano de trabalho de modo a permitir a continuidade das ações do convênio e o alcance das metas pactuadas entre as partes, conforme fls. 475 e 476 do Processo nº 380.002.215/2014.

A prorrogação da vigência foi efetuada por meio do primeiro termo aditivo, celebrado em 28/12/2015. Todavia, a alteração do Plano de Trabalho/Aplicação/Cronograma de Desembolso ocorreu formalmente somente em 27/10/2016, com a assinatura do segundo termo aditivo.

Por fim, esse instituto ainda indicou que o atraso na liberação da segunda parcela, assim como o não pagamento da terceira, impactou negativamente na programação financeira, bem como na própria execução do convênio.

Mediante o Ofício nº 186/2016, de 09/11/2016, fls. 866 do Processo nº 380.002.215/2014, o INESC alertou que não possuía recursos disponíveis para finalizar as atividades no tempo determinado, em virtude do atraso da liberação das 2ª e 3ª parcelas.

O pagamento da 2ª parcela, no valor de R\$ 356.239,00, foi efetuado por meio da 2017OB29924, de 23/06/2017, fls. 973 do Processo nº 380.002.215/2014, enquanto que a liberação da terceira parcela se encontra suspensa até a conclusão das providências apontadas pela análise da prestação de contas, conforme Processo SEI nº 00480-00001788/2018-35.

Consoante o referido instituto, a Cláusula Nona do Convênio nº 07/2014 assinala que o repasse da segunda parcela deveria ser realizado quando sua execução atingisse 60%, o que ocorreu em abril de 2016, e que a transferência da terceira parcela deveria ser realizada quando a execução alcançasse 80%, o que teria ocorrido em julho de 2017.

Observa-se uma questão de interpretação no alcance destes percentuais.

De acordo com a Tabela 2, referente ao último relatório de execução localizado nos autos sob exame, ou seja dezembro de 2016, no geral, a execução das metas atingiu o percentual de 70,25%, principalmente em relação ao expressivo resultado obtido na meta 1.

Entretanto, tanto a segunda meta, quanto a terceira, apresentaram à época percentuais muito abaixo do limite de 60%, o que levou a então comissão de acompanhamento e fiscalização a não atestar a execução da meta 3, pois o INESC apresentou pouca execução pelo tempo de projeto, e atestar parcialmente a meta 2.



Devido à ausência dos relatórios de execução referentes aos exercícios de 2017 e 2018 nos autos examinados, não há como afirmar se o INESC atingiu posteriormente os percentuais previstos no Convênio nº 07/2014.

Portanto, a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal contribuiu decisivamente para o não alcance das metas pactuadas.

Por outro lado, não foi possível precisar o quanto o INESC concorreu para o não atingimento das metas esperadas, em razão da qualidade dos relatórios dos executores.

Desta forma, mediante a Solicitação de Ação Corretiva nº 09/2018 foi solicitado à Secretaria que procedesse à apuração de responsabilidade com base no caput do art. 211 da Lei Complementar nº 840/2011, em razão do cometimento das seguintes irregularidades, entre outras:

- a) Não designação de comissão executora para o período de 29/01 a 29/09/2015, em desacordo com o parágrafo primeiro, art. 21 do Decreto nº 35.240/2014;
- b) Inexecução parcial do Convênio nº 07/2014, considerando o disposto no caput do art. 20 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF; e
- c) Acompanhamento físico-financeiro do convênio de forma deficiente.

Por meio do Ofício SEI-GDF n.º 279/2018 - SEDESTMIDH/GAB, Processo SEI nº 00480-00001788/2018-35, a SEDESTMIDH informou que foi publicada no Diário Oficial do DF nº 84, de 03/05/2018, a instauração de processo sindicante e a respectiva constituição de comissão com a finalidade de apurar as irregularidades administrativas constantes dos Processos nºs 0380-002713/2008 e 00431-00006737/2018-58, identificar os responsáveis e, se for o caso, prosseguir com o rito processual estabelecido na Lei Complementar nº 840/2011, nos termos previstos no artigo 215, III, e §§ 1º e 2º, desta mesma Lei.

No entanto, em consulta ao Processo SEI nº 00431-00006737/2018-58, realizada em 25/03/2019, observou-se que não há indícios do andamento dos trabalhos da comissão sindicante, visto que apenas constam dois documentos: um formulário de solicitação de dispensa da comissão sindicante e a respectiva publicação no Diário Oficial do DF.

Saliente-se que a referida comissão tinha um prazo de trinta dias para concluir os referidos trabalhos.

Portanto, a recomendação anda não foi plenamente atendida.



Também foi recomendado à SEDESTMIDH que consultasse a Procuradoria Geral do Distrito Federal sobre a possibilidade do atesto de execução relativa ao período de 29/01 a 29/09/2015, ser efetuadas com base na documentação anexada aos processos de prestação de contas ou outros a serem apresentados pela INESC.

A esse respeito, por meio do Despacho SEI-GDF SEDESTMIDH/GAB, Processo SEI nº 00480-00001788/2018-35, foi solicitado à PGDF a emissão de parecer acerca da situação exposta na Solicitação de Ação Corretiva nº 09/2018.

Assim, esta recomendação específica foi atendida.

Ainda a esse respeito, a Procuradoria Geral do Distrito Federal emitiu o seguinte parecer, mediante o Parecer Jurídico SEI-GDF n.º PARECER Nº 836/2018-PRCON/PGDF/2018 - PGDF/GAB/PRCON:

Portanto, compreendemos que em tese não se revela incompatível com a ordem jurídica a emissão do atesto de execução relativa ao período de 29/01 a 29/09/2015, com base na documentação anexada aos processos de prestação de contas ou outros a serem apresentados pela conveniente no caso concreto.

Alguns aspectos devem ser observados para a regularidade do ato jurídico.

De início, como já destacado, a emissão de atestado de execução somente pode ser realizada por executor regularmente nomeado.

Além desse aspecto essencial, devem ser observados todos os preceitos normativos pertinentes à emissão do atestado, com verificação minuciosa acerca da prestação dos serviços, em consonância com as descrições e quantidades constantes notas fiscais, se as notas fiscais estavam corretamente preenchidas, se os serviços foram prestados conforme especificado no ajuste, dentro de todos aspectos como prazos, projetos, especificações, valores, condições e demais documentos necessários para a averiguação.

Não é demais destacar a necessidade de que sejam apuradas as responsabilidades pela ausência dos atestos e consequentemente da liquidação regular da despesa, aí incluídos os responsáveis pelo encarregado da gestão do contrato e também da autoridade que nomeou o executor.

Nesse ponto cabe destacar que na decisão nº 5012/2014, o e. TCDF entendeu que "Ante a ausência de designação de executor (fiscal) de contrato (art. 41, 11, do Decreto distrital nº 32.598/2010), responde o gestor público incumbido da designação pelos danos ocorridos em face da ausência de fiscalização do ajuste".

Causa

Em 2014, 2015, 2016 e 2017:



Designação de servidores para compor a Comissão de Execução com qualificação técnica não condizente com a complexidade e especificidade do objeto pactuado (avaliação da execução e dos resultados alcançados), bem como com as funções de fiscalização do Convênio nº 07/2014;

Em 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018:

Comunicação equivocada entre os executores, a Subsecretaria de Gestão da Informação, Fomento a Parcerias e Articulação de Redes Sociais da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social/SEDESTMIDH e a Diretoria de Contratos e Convênios/COFIC/SUAG/SEDESTMIDH;

Deficiência no planejamento, gestão e execução do Convênio nº 07/2014.

Em 2015:

Negligência da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal em designar os novos membros da comissão execução.

Consequência

1. Acompanhamento deficiente da execução e dos resultados alcançados;
2. Não atingimento das metas pactuadas; e
3. Potenciais prejuízos decorrentes da fiscalização e acompanhamento inexistente do Convênio nº 07/2014.

Recomendação

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

1. Solicitar à comissão sindicante, caso ainda não o tenha feito, que conclua com urgência a apuração das irregularidades administrativas constantes dos Processos nºs 0380-002713/2008 e 00431-00006737/2018-58, com a respectiva identificação dos responsáveis.

1.3 - AUSÊNCIA DO EXAME DA COMPATIBILIZAÇÃO DOS VALORES APRESENTADOS NESSES PLANOS DE TRABALHO EM RELAÇÃO AOS VALORES DE MERCADO

Classificação da falha: Grave

Fato



Não está evidenciado nos Processos de números 380.002.215/2014 e 380.000.019/2015 se houve o exame da compatibilização dos valores apresentados no plano de trabalho original e nos subsequentes em relação aos valores de mercado.

Tal impropriedade foi apontada pela Unidade de Controle Interno/SEDESTMIDH, por meio do Despacho nº 23/2016-UCI/SEDESTMIDH, de 04/03/2016 – fls. 580 a 584 do primeiro processo, antes da primeira alteração do plano de trabalho original, efetuada por meio do 2º Termo Aditivo.

Especificamente sobre esta impropriedade, a comissão executora informou que não conseguiria emitir relatório acerca de discussões e reuniões que ocorreram entre a antiga comissão executora e o conveniado a respeito da aprovação ou não do detalhamento das despesas, entretanto, por ocasião da necessidade de ajuste do novo plano de trabalho, esta comissão tecerá análise sobre as despesas administrativas que farão parte do novo plano de trabalho.

Esta irregularidade também foi apontada pela Procuradoria Especial da Atividade Consultiva/Procuradoria Geral do DF, por ocasião do exame da minuta referente ao 2º Termo Aditivo, conforme fls. 640 a 644 do Processo nº 380.002.215/2014. No correspondente despacho, entre outras sugestões, foi recomendado que a Secretaria esclarecesse se foram superadas as impropriedades detectadas pela Unidade de Controle Interno.

Em resposta, conforme fls. 818 a 825, a comissão executora reafirmou que não conseguiria emitir relatório acerca de discussões e reuniões que ocorreram entre a antiga comissão e a conveniada a respeito da aprovação ou não do detalhamento das despesas, sendo seu entendimento que após a nomeação só restaria exigir a execução do objeto conveniado e o acompanhamento da execução das metas e se os gastos estão adequados ao plano de trabalho, todavia, já no primeiro termo aditivo, a comissão notificou o INESC que não mais pagaria o salário de alguns profissionais para que o prazo dilatado ficasse aderente ao custo original do convênio.

Também chama atenção nos autos examinados a ausência de estudo ou comprovação da necessidade da liberação das parcelas, nos moldes previstos no cronograma de desembolso, especialmente em relação à primeira parcela no percentual de 80%.

Aliás, a este respeito, cabe registrar o posicionamento da segunda comissão executora, mediante o Despacho nº 13/2016-DIPAR/SUGIP/SEDESTMIDH, de 23/08/2016, fls. 818 a 825 do Processo nº 380.002.215/2014:



O que podemos concluir pela experiência deste projeto, a grande dificuldade foi a realização de um repasse inicial de 80% do valor do projeto, o que protelou a análise da regular aplicação recurso pela entidade conveniada, pois, se o repasse tivesse sido menor, a conveniada já deveria ter prestado contas parciais anteriormente e as incorreções identificadas pela UCI e pela Gerência de Prestação de Contas já poderiam ter sido sanadas.

Por intermédio da Solicitação de Ação Corretiva nº 09/2018 foi solicitado à Secretaria que procedesse à apuração de responsabilidade com base no caput do art. 211 da Lei Complementar nº 840/2011, em razão da aprovação do plano de trabalho original e das alterações subsequentes sem o exame prévio da compatibilização dos valores ali descritos em relação aos de mercado, ao arrepio dos princípios da economicidade e eficiência, estampados no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Consoante o Ofício SEI-GDF nº 279/2018 - SEDESTMIDH/GAB, Processo SEI nº 00480-00001788/2018-35, a SEDESTMIDH informou que foi publicada no Diário Oficial do DF nº 84, de 03/05/2018, a instauração de processo sindicante e a respectiva constituição de comissão com a finalidade de apurar as irregularidades administrativas constantes dos Processos nºs 0380-002713/2008 e 00431-00006737/2018-58, identificar os responsáveis e, se for o caso, prosseguir com o rito processual estabelecido na Lei Complementar nº 840/2011, nos termos previstos no artigo 215, III, e §§ 1º e 2º, desta mesma Lei.

No entanto, em consulta ao Processo SEI nº 00431-00006737/2018-58, realizada em 25/03/2019, observou-se que não há indícios do andamento dos trabalhos da comissão sindicante, visto que apenas constam dois documentos: um formulário de solicitação de dispensa da comissão sindicante e a respectiva publicação no Diário Oficial do DF.

Saliente-se que a referida comissão tinha um prazo de trinta dias para concluir os referidos trabalhos.

Portanto, a recomendação ainda não foi plenamente atendida.

Causa

Em 2014:

Ausência de rotina para executar a pesquisa de mercado.

Consequência

Despesas superestimadas.

Recomendação



Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social:

1. Solicitar à comissão sindicante, caso ainda não o tenha feito, que:
 - a. conclua com urgência a apuração da irregularidades administrativas constantes dos Processos nºs 0380-002713/2008 e 00431-00006737/2018-58, com a respectiva identificação dos responsáveis;
 - b. proceda ao exame da compatibilidade dos valores descritos no plano de trabalho original e alterações posteriores, em relação aos de mercado, e se detectada a prática do sobrepreço, comunicar o fato ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Social para a adoção de medidas administrativas visando o ressarcimento pretendido, conforme previsto no §3º do art. 1º da Resolução nº 102, de 15/07/1998, do egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, ou, se necessário, posteriormente, a instauração de processo de tomada de contas especial, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 1º da citada resolução.

1.4 - IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO EXAME DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Classificação da falha: Grave

Fato

Consoante o Despacho nº 33/2014-GEPC, de 06/02/2017, combinado com o Despacho nº 38/2014-GEPC, de 24/11/2017, fls. 8.466 a 8.514 e 14.240 a 14.305 do Processo nº 380.000.019/2015, respectivamente, referentes ao exame efetuado pela Gerência de Prestação de Contas/DICC/COFIC/SUAG/SEDESTMIDH na Prestação de Contas Parcial relativa ao período de 27/06/2014 a 28/12/2016, foram identificadas as seguintes irregularidades:

- Valor apurado dos rendimentos de aplicação financeira divergentes;
- Apresentação de despesas sem o Relatório Técnico dos executores;
- Irregularidades referentes aos comprovantes fiscais;
- Instrumentais preenchidos de forma incorreta;
- Pagamento indevido de Recibos de Pagamento de Salários;
- Despesas incompatíveis com o serviço prestado ou legislação regente;
- Documentos comprobatórios de outra praça sem comprovação de autenticidade;
- Comprovantes sem identificação da Entidade;
- Despesas não identificadas;
- Comprovantes fiscais ilegíveis;
- Contratação de serviços de terceiros por meio de RPA – Ausência da cópia do Registro Geral – RG e do Cadastro de Pessoa Física - CPF.



Por meio do Ofício nº 14/2018, de 14/02/2018, fls. 14.311 a 14.313 do Processo nº 380.000.019/2015, a INESC apresentou as suas manifestações sobre os questionamentos e solicitações realizadas pela Gerência de Prestação de Contas/DICC/COFIC/SUAG/SEDESTMIDH.

O referido processo de prestação de contas ainda está em reanálise pela citada gerência.

Causa

Em 2014, 2015 e 2016:

1. Valor apurado dos rendimentos de aplicação financeira divergentes;
2. Despesas incompatíveis com o serviço prestado ou legislação regente;
3. Documentos fiscais irregulares;

Em 2015:

4. Apresentação de despesas sem o Relatório Técnico dos executores/atesto quanto à boa e regular aplicação dos recursos.

Consequência

Reprovação parcial ou total das contas, com proposta de devolução dos recursos considerados irregulares.

Recomendação

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

1. Instaurar processo de tomada de contas especial, caso não for aprovada a prestação de contas e se as eventuais justificativas apresentadas pelo conveniente não forem aceitas pelo concedente e, ainda, em decorrência das situações a seguir, tendo em vista o disposto no art. 36, incisos I e II, letras a) a f) da IN nº 01/2005-CGDF:
 - a. alcance parcial dos objetivos avençados;
 - b. impugnação de despesas;
 - c. não cumprimento dos recursos da contrapartida;
 - d. não aplicação de rendimentos de aplicações financeiras no objeto pactuado.

III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:



GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2, 1.3 e 1.4	Grave

Brasília, 27/03/2019.

Diretoria de Inspeção de Convênios, Transferências, Recursos Externos e Contratos de
Gestão-DINCT