



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 03/2020 - DIACT/COATP/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00005511/2019-62
Assunto: Auditoria em Termo de Fomento nº 21/2018 firmado entre a então SETUL/DF e a Federação das Ligas de Futebol Amador do DF e Entorno
Ordem(ns) de Serviço: 185/2019-SUBCI/CGDF de 16/10/2019
Nº SAEWEB: 0000021722

I - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal, durante o período de 21/10/2019 a 08/11/2019, objetivando verificar a conformidade dos atos e fatos referente ao Termo de Fomento nº 21/2018, celebrado entre a então Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal e a Federação das Ligas de Futebol Amador do Distrito Federal e Entorno - FELFA.

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

Processo	Credor	Objeto	Termos
00220-00002541/2018-42	Federação das Ligas de Futebol Amador do DF e Entorno - FELFA (13.416.187/0001-50)	Fomentar a realização do evento "Campeonatos de Futebol Amador de Base e Adulto da FELFA - 2018".	Termo de Fomento 21/2018 - SETUL/2018. Valor Total: R\$ 2.676.166,68

Em análise aos autos constata-se que a FELFA deixou de observar algumas formalidades na apresentação e inserção da documentação no Sistema SEI. A título de exemplos, podemos observar a ordem invertida de apresentação dos documentos SEI nºs 8785457, 8785812, 8786263, 8786981 e 8787232; o sentido invertido dos documentos

SEI nº 23458332, dentre outros; e a apresentação de documentos com legibilidade prejudicada em razão de contato com umidade (Doc. SEI nº 23397825 e nº 23397491).

Em relação a estas falhas, não se observa nos autos nenhuma manifestação da Comissão de Gestão da Parceria e tampouco da Comissão de Monitoramento e Avaliação. Ressaltamos que tais formalidades devem ser observadas nos processos SEI da mesma forma que nos processos físicos (SICOP), sob o risco comprometimento da integridade das informações e prejuízo das análises de tais documentos.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-Conformidade

1.1 - Morosidade na apreciação da prestação de contas.

Classificação da falha: Média

Fato

De acordo com o artigo 71 da Lei nº 13.019/2014, o prazo para apreciação da prestação de contas pela Administração Pública é de até cento e cinquenta dias contados da data do seu recebimento ou do cumprimento de diligências por ela determinada.

O estabelecimento de prazo para análise das contas foi também previsto no Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, em seu artigo 67, que, similarmente, definiu cento e cinquenta dias como limite para a análise da prestação de contas final.

A emissão do parecer técnico conclusivo é atribuição do gestor da parceria, conforme o artigo 61 da Lei nº 13.019/2014 e o artigo 52 do Decreto n.º 37.843, de 13 de dezembro de 2016 .

Art. 52. São atribuições do gestor da parceria:

- I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
- II - informar ao administrador público fatos que comprometam ou possam comprometer a execução da parceria e indícios de irregularidades, indicando as providências necessárias;
- III - emitir relatório técnico de monitoramento e avaliação;
- IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas anual, quando houver, e da prestação de contas final; Grifamos.**

O julgamento das contas, conforme definido no artigo 68 do Decreto n.º 37.843, de 13 de dezembro de 2016 é atribuição da autoridade competente para celebrar a parceria, a saber:

Art. 68. O julgamento das contas pelo administrador público considerará:

- I - o conjunto de documentos relativos à execução da parceria;
- II - o conjunto de documentos relativos ao monitoramento da parceria, inclusive o relatório técnico de monitoramento e avaliação e, quando houver, o relatório da visita técnica in loco; e
- III - o parecer técnico conclusivo, no que concerne à avaliação do relatório final de execução do objeto e, quando houver, do relatório final de execução financeira.

Parágrafo único. A competência para o julgamento das contas será da autoridade competente para celebrar a parceria ou de agente público a ela diretamente subordinado, vedada a subdelegação. Grifamos.

No caso em análise, a Federação das Ligas de Futebol Amador do DF e Entorno apresentou prestação de contas final em 29/04/2019 (Doc. SEI nº 23304928) e, até a data de 11 de março de 2020, não constava, no processo, a avaliação final da prestação de contas.

Cabe ressaltar que o artigo 78 da Lei nº 13.019/2014 acrescentou o inciso VIII ao artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, que passou a ter a seguinte redação:

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I....

II...

(...)

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. Grifamos.

Em 28/02/2020, foi publicada a Ordem de Serviço nº 01, no Diário Oficial do Distrito Federal nº 40, de 02/03/2020, pg. 27 (Doc. SEI nº 36853528), que instituiu comissão para proceder à análise dos processos de passivo de prestação de contas da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, sem indicação nos autos da análise da prestação de contas do Termo de Fomento nº 21/2018.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2020 – DIACT /COATP/SUBCI/CGDF, de 28/01/2020, (Doc. SEI nº 35020100), em 03/04/20, o Secretário de Estado enviou o Ofício nº 238/2020 (Doc. SEI nº 38104600) reiterando a criação da comissão acima mencionada e indicando que, considerando que os documentos apresentados pela Organização da Sociedade Civil totalizam XXVI volumes com 3.718 documentos a serem conferidos, infere que a conclusão dos procedimentos de análise e emissão do parecer conclusivo da prestação de contas desse Termo de Fomento se dará em torno de 6 (seis) meses.

Causa

Em 2018:

Ineficiência da gestão da Unidade quanto à apreciação da prestação de contas dentro dos prazos previstos no artigo 71 da Lei nº 13.019/2014 e no artigo 67 do Decreto nº 37.843/2016.

Consequência

Processo pendente de conclusão quanto à regular aplicação dos recursos repassados, para o atingimento dos objetivos pactuados e cumprimento de metas previstas.

Recomendação

R.1 Realizar com a máxima prioridade a apreciação da prestação de contas do presente Termo de Fomento, uma vez que já foi ultrapassado o prazo máximo previsto na legislação.

R.2 Consignar nos autos a prorrogação do prazo de análise da prestação de contas por igual período de 150 dias, mediante respectiva motivação para tal decisão, conforme estabelecido no Art. 67 § 1º do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

R.3 Estabelecer medidas de controle na Unidade que reduzam a possibilidade de atrasos nas análises das prestações de contas de recursos repassados.

1.2 - Omissão quanto à transparência e ao acompanhamento e controle

Classificação da falha: Média

Fato

Em consulta à página eletrônica da entidade FELFA, em 11/11/2019, <https://www.facebook.com/FelfaDF/>, não foi localizado ícone que dava acesso ao extrato do Termo de Colaboração nº 21/2018, tampouco os *links* para a tabela de remuneração da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e paga com recursos da parceria, ou qualquer referência ao citado Termo.

Constata-se que a referida Organização da Sociedade Civil descumpriu as normas de transparência elencadas no art. 80, incisos IV e V do Decreto Distrital nº 37.843/2016 e também os subitens 6.2.1 e 6.2.1.1 da Cláusula Sexta - Responsabilidades do Termo de Fomento nº 21/2018 (Doc. SEI nº 9757015).

Indique-se, ainda, que a referida página foi atualizada em 30 de dezembro de 2019 e não há nenhuma das informações previstas nas normas disciplinadoras das parcerias.

Causa

Em 2018:

Ausência de rotinas de acompanhamento ou orientação à Organização da Sociedade Civil sobre a obrigatoriedade da divulgação na internet, em locais visíveis de suas sedes sociais, da relação das parcerias celebradas e das informações exigidas pela legislação.

Consequência

Falta de transparência na aplicação dos recursos públicos e possível prejuízo para o exercício do controle social.

Recomendação

R.4 Adotar rotinas de acompanhamento e orientação, voltadas a todas as Organizações da Sociedade Civil com parcerias firmadas com a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, ou que se enquadrem no caput do art. 80 do Decreto nº 37.843/2016, sobre a obrigatoriedade da divulgação na internet, em locais visíveis de suas sedes sociais e nos estabelecimentos em que exerça suas ações, quanto às informações exigidas nos incisos IV, V e VI, art. 80 do Decreto nº 37.843/2016, e dos incisos I a VI, parágrafo único, art. 11 da Lei nº 13.019/2014, pela Organização da Sociedade Civil.

1.3 - Inação da Administração Pública quanto à movimentação dos recursos da parceria em desacordo com a legislação.

Classificação da falha: Grave

Fato

Em análise à prestação de contas financeira da FELFA, verifica-se que foram realizados saques de valores em espécie, com "Guia de Retirada", no mês de julho /2018 (Doc. SEI nº 16250066 - fl. 12) no montante de R\$1.237.663,09 (um milhão duzentos e trinta e sete mil, seiscentos e sessenta e três reais e nove centavos).

No mês de outubro/2018 foram realizadas retiradas no montante de R\$650.308,59 (seiscentos e cinquenta mil e trezentos e oito reais e cinquenta e nove centavos) (Doc. SEI nº 23334033 - fl. 22). Em dezembro/2018, os montantes retirados foram R\$ 631.993,74 e R\$1.850,94 (Doc. SEI nº 23333602 - fl.170).

Tais situações não são contempladas pela legislação, uma vez que o Decreto nº 37.843/2016, em seu artigo 38, disciplina como deverão ser realizadas as movimentações dos recursos repassados:

Art. 38. A movimentação de recursos da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e os pagamentos serão realizados por crédito na conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços, uso de boleto bancário ou cheque nominal.

§ 1º Poderá ser admitida, excepcionalmente, a realização de pagamento em espécie, limitado a R\$ 1.000,00 por operação, quando configurada peculiaridade relativa ao objeto da parceria ou ao território de determinada atividade ou projeto, desde que:

I - haja essa previsão no plano de trabalho aprovado; ou

II - seja conferida autorização em decisão motivada do administrador público, a partir de solicitação formal da organização da sociedade civil.

§ 2º O conjunto das operações de que trata o §1º não poderá exceder o percentual de um por cento do valor global da parceria.

Causa

Em 2018:

Acompanhamentos intempestivo da aplicação dos recursos a fim de impedir a continuidade da irregularidade.

Consequência

Falta de controle quanto à destinação final dos recursos.

Recomendação

R.5 Oficiar à FELFA para que apresente justificativas para o uso de guias de retiradas na movimentação dos recursos da parceria.

R.6 Considerando o indício de irregularidade, analisar todos os documentos fiscais, inclusive atentando para a regularidade dos mesmos, solicitando, caso necessário, auxílio da Secretaria de Estado de Economia do DF.

1.4 - Ausência de notificação à Organização da Sociedade Civil para comprovar o cumprimento integral das metas do plano de trabalho.

Classificação da falha: Grave

Fato

Em análise à prestação de contas da Federação das Ligas de Futebol Amador do DF e Entorno - FELFA-DF, verifica-se que não foram apresentados todos os documentos que demonstrem a comprovação do cumprimento integral do objeto, conforme previsto no art. 60 do Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, e no subitem 14.2.1 da Cláusula Décima Quarta - Prestação de Contas, do Termo de Fomento nº 21/2018 - SEL (Doc. SEI nº 9757015):

14.2 - A prestação de contas final consistirá na apresentação pela **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL** do relatório de execução do objeto, no prazo de 90 (noventa) dias após o término da vigência da parceria, prorrogável por até 30 (trinta) dias mediante solicitação justificada.

14.2.1 - O relatório de execução do objeto deverá conter:

I - Descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto, para demonstrar o alcance das metas e dos resultados esperados;

II - Comprovação do cumprimento do objeto, por documentos como listas de presença, fotos, depoimentos, vídeos e outros suportes;

III - Comprovação do cumprimento da contrapartida, quando houver essa exigência;

IV - Documentos sobre o grau de satisfação do público alvo, que poderão consistir em resultado de pesquisa de satisfação realizada no curso da parceria ou outros documentos, tais como declaração de entidade pública ou privada local, ou manifestação do conselho setorial. **(grifo nosso)**

Os comprovantes apresentados na prestação de contas final pela Federação das Ligas de Futebol Amador do DF e Entorno - FELFA-DF compuseram-se, dentre outros documentos, de súmulas dos jogos realizados.

Em análise a esses documentos, constata-se que foram apresentadas apenas 1.450 (um mil quatrocentos e cinquenta) súmulas (Doc. SEI nº 23382923 em diante, até nº 24434518), sendo que, no Plano de Trabalho, há a descrição, nas metas quantitativas, de 9.197 (nove mil cento e noventa e sete) jogos (Doc. SEI nº 8787232 - fls. 4).

Considerando-se o total de jogos previstos (9.197) e o prazo de realização do campeonato (214 dias) para o cumprimento integral do objeto pactuado dentro do prazo proposto pela FELFA, e aprovado pela então SETUL/DF, seria obrigatória a realização de, aproximadamente, 43 jogos por dia, em média, todos os dias da semana, incluindo as datas comemorativas, tais como Natal e Ano Novo.

O valor previsto no Plano de Trabalho (Doc. SEI nº 9605668 - fl. 1) é de R\$ 2.676.166,68 (dois milhões seiscientos e setenta e seis mil cento e sessenta e seis reais e sessenta e oito centavos). A soma dos valores da meta 2 (pagamento de arbitragem) (Doc. SEI nº 9605668 - fl. 6) é de R\$ 2.165.651,86 (dois milhões cento e sessenta e cinco mil seiscientos e cinquenta e um reais e oitenta e seis centavos), que corresponde a R\$235,47 (duzentos e trinta e cinco reais e quarenta e sete centavos) por jogo/equipe.

A soma dos valores gastos com arbitragem representa cerca de 80% do valor global da parceria e não constam, nos autos, recibos de pagamentos de tribos de arbitragem na quantidade de jogos propostos e tampouco números de súmulas correspondentes, demonstrando a integral aplicação dos recursos repassados à FELFA.

Os valores repassados foram sacados e depositados em dinheiro, em contas de fornecedores diversos, em maior volume (cerca de 80%) para a empresa que emitiu notas fiscais de serviços de arbitragem (Doc. SEI nº 16250066 - fls. 12, 33 e 37) e cerca

de 17% para a que apresentou notas fiscais de fornecimento de troféus e medalhas (Doc. SEI nº 16250066 - fls. 12, 48 e 52).

Portanto, além das súmulas não representarem uma amostra significativa de todos os jogos previstos, não foram apresentados comprovantes de pagamentos efetuados às equipes de arbitragem.

Ressaltamos que, durante a execução da parceria, a Comissão de Gestão identificou inconsistências relacionadas ao número de jogos realizados (Doc. SEI nº 12128519) e premiações informadas pela FELFA, além de divergências entre o prestador de serviços contratado e a titularidade da conta corrente na qual os pagamentos foram depositados (Doc. SEI nº 13557858).

Destaca-se, ainda, a dificuldade relatada pela Comissão de Gestão da Parceria em realizar o acompanhamento e a análise da execução do Termo de Fomento durante o seu andamento (Doc. SEI nºs 13403789; 13620424; 14044749 e 16195807), bem como as inconsistências detectadas (Doc. SEI nºs 13137507; 13415297; 13415335 e 13548231) e solicitações de alterações no Plano de Trabalho em plena execução da parceria (Doc. SEI nºs 13425702; 13548231 e 14149881). Além de incongruências de informações (Doc. SEI nº 11995776, 11995840 14939166), há também divergências entre os jogos previstos e realizados (Doc. SEI nº 13179027).

A referida Comissão relatou, ainda, diversas inconsistências nas informações enviadas pela Entidade durante a execução do mencionado Termo de Fomento (Doc. SEI nº 14939166):

Ao compulsar os autos, notou-se inconsistências, incorreções formais e preenchimentos em súmulas que geram dúvidas. Assim, esta comissão entendeu necessário questionar a Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL e quanto aos procedimentos, consultar a Unidade de Controle Interno - UCI, com as seguintes incorreções:

1 - Súmula de Jogo no qual o prestador figura como assistente em dois locais ao mesmo tempo, dia e horário, divergindo somente no quesito localidade; ([14939098](#))

2 - Súmula de Jogo no qual o prestador de serviços figura como mesário em locais distintos e mesma horário. ([14939098](#))

Esta Comissão no uso de suas atribuições, ao compulsar os autos, notou que a Federação encaminhou relatório com 100% das metas atingidas para o período,

mas na análise, nota-se que isso não procede, gerando dúvidas quanto a continuidade da parceria, bem como se sugerimos o prosseguimento do repasse.

O artigo 64 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, determina que:

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou **concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado**, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e **a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados**, até o período de que trata a prestação de contas. (grifamos)

Em face de todo o exposto, entendemos que a prestação de contas apresentada pela Federação das Ligas de Futebol Amador do DF e Entorno não atende aos citados dispositivos legais que exigem a comprovação de que o "objeto foi executado conforme o pactuado".

Causa

Em 2018:

Incerteza quanto à necessidade de apresentação de documentos complementares.

Consequência

Falta de transparência na aplicação da maior parte dos recursos repassados, suscitando dúvidas acerca da sua real destinação e sobre a ocorrência de possível prejuízo de cerca de R\$1.824.186,09 (um milhão oitocentos e vinte e quatro mil, cento e oitenta e seis reais e nove centavos).

Recomendação

R.7 Solicitar à Federação das Ligas de Futebol Amador do DF e Entorno que apresente todos os recibos de pagamentos realizados às equipes de arbitragem, com todos os prestadores de serviços devidamente identificados, e todas as súmulas dos jogos realizados e demais comprovantes que demonstrem o integral

cumprimento do objeto pactuado no Termo de Fomento, conforme art. 62 do Decreto Distrital 37.843/2016.

R.8 Instaurar Tomada de Contas Especial em caso de não apresentação de comprovação de cumprimento integral das metas pactuadas, conforme a Resolução nº 102, de 15 de julho de 1998-TCDF, sob o risco de responsabilização solidária.

III - CONCLUSÃO

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

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Prestação de Contas de Parceria	1.3 e 1.4	Grave
Prestação de Contas de Parceria	1.1 e 1.2	Média

Brasília, 11/03/2020.

Diretoria de Auditoria em Contratos de Gestão e Transferências-DIACT



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 28/04/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **FB14BD87.681975C9.E1D45286.5A1969F5**