



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

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL** **Nº 06/2020 - DIACT/COATP/SUBCI/CGDF**

**Processo nº:** 00480-00000245/2020-15  
**Assunto:** Auditoria Operacional no processo de formalização e execução de convênios e contratos de repasses celebrados com recursos da União  
**Ordem de Serviço:** 05/2020-SUBCI/CGDF de 13/01/2020.  
32/2020-SUBCI/CGDF de 27/02/2020.  
**Nº SAEWEB:** 0000021759

### **1. INTRODUÇÃO**

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, durante o período de 16/01/2020 a 13/03/2020, objetivando efetuar auditoria operacional no processo de formalização e execução dos convênios celebrados pela SEAGRI com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: Em que medida a gestão dos convênios foi adequada em relação às fases de proposição, celebração, execução e análise de prestação de contas das instituições conveniadas?

A República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados e os Municípios, todos eles autônomos.

A Constituição Federal estabelece os tributos que devem ser arrecadados em cada nível de governo, assim como determina transferências obrigatórias de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esse mecanismo de transferência de recursos entre União, Estados e Municípios se caracteriza, então, pelas transferências obrigatórias e pelas voluntárias.

Nas transferências obrigatórias, cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências relativas ao rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

As transferências obrigatórias se dividem em constitucionais e legais.

As transferências constitucionais são aquelas que não exigem nenhum condicionante, ou seja, o beneficiário não precisa de nenhuma formalidade ou contrapartida para receber este recurso financeiro.

As transferências legais podem ser condicionais ou não, o que quer dizer que, a depender da legislação, o beneficiário precisa cumprir algum requisito legal para poder acessar esse recurso financeiro.

As transferências tributárias obrigatórias diferem das transferências voluntárias.

Transferências voluntárias são repasses de recursos correntes ou de capital da União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional ou legal.

Por sua natureza, as transferências voluntárias são normalmente condicionais, pois exigem contrapartida dos estados, Distrito Federal e municípios, que também precisam cumprir com algum requisito legal.

Atualmente, existem dois instrumentos que podem ser utilizados para a formalização das transferências voluntárias: o convênio e o contrato de repasse.

Convênio é o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Contrato de repasse é o instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

## **2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA**

### **2.1. Questões de Auditoria**

Para direcionar a condução dos trabalhos foram elaboradas as seguintes questões auditoria, agrupadas por dimensão da análise.

#### **Eficiência**

- Há estrutura devidamente organizada para o acompanhamento dos convênios?
- A Unidade dispõe de ferramentas de gestão para o acompanhamento e fiscalização do ciclo de gestão das transferências voluntárias recebidas de entes da Administração Pública Federal?
- Há eventos internos ou externos que impactam negativamente o alcance do objetivo do convênio ou contrato de repasse?
- A Unidade dispõe de rotinas para a identificação de possíveis recursos de transferências voluntárias provenientes do orçamento da União compatíveis com seus programas de trabalho?
- Houve impedimentos para a celebração de convênios ou contratos de repasse com órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União?
- As propostas, incluindo as originárias de emendas federais, possuem os elementos suficientes para viabilizar o início da execução do objeto previsto, bem como para garantir a sua conclusão tempestiva e o alcance dos resultados esperados?

## **3. RESULTADOS E ANÁLISES**

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria apresentadas no subtópico 2.1 .

### **3.1. Operacional**

#### **3.1.1. Eficiência**

##### **3.1.1.1. Há estrutura devidamente organizada para o acompanhamento dos convênios?**

Sim. A Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI/DF dispõe de uma Gerência de Convênios – GECONV, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Orçamento, Finanças e Contratos – DIOFIC, à qual compete, consoante o Decreto nº 39.442/2018:

- a) controlar, orientar e acompanhar a gestão/execução dos convênios inerentes a sua área de competência de interesse da Secretaria;
- b) analisar documentação das instituições interessadas em formalizar ajustes;
- c) manter arquivo de convênios, de acordos e de outros ajustes;
- d) manter cadastro de executores indicados pelas unidades para cada convênio;
- e) fornecer aos órgãos interessados dados e informações relativas a convênios, quando solicitados;
- f) orientar os executores no acompanhamento das ações de convênio que envolve o recebimento de recursos financeiros, bem como na elaboração da prestação de contas dos mesmos, de acordo com as normas dos Órgãos Concedentes;
- g) manter atualizados os dados destinados ao acompanhamento e ao controle da execução de convênios com recebimento de recursos;
- h) subsidiar e orientar os executores e demais unidades interessadas com dados e informações pertinentes a convênios e demais ajustes análogos; e
- i) gerenciar os convênios, e demais ajustes de interesse da Secretaria junto aos Sistemas de Gestão governamentais.

Além disso, de acordo com as duas planilhas encaminhadas pela Gerência de Convênios - GECONV/DIOFIC/SUAG/SEAGRI (Docs. SEI/GDF nºs 34609521 e 34610616), há executores nomeados para todos os convênios e contratos de repasse à exceção dos celebrados em 31/12/2019.

## Causa

Não aplicável.

### 3.1.1.2. A Unidade dispõe de ferramentas de gestão para o acompanhamento e fiscalização do ciclo de gestão das transferências voluntárias recebidas de entes da Administração Pública Federal?

Sim. A Gerência de Convênios - GECONV dispõe de rotinas de acompanhamento e controle, conforme documentado no Despacho - SEAGRI/SUAG/DIOFIC/GECONV (Doc. SEI nº 34698195):

As ações da Gerência, sob uma análise rápida e sintética, se concentram, conforme pode ser observado no texto do Regimento, em **orientar e acompanhar a gestão/execução**, que no âmbito da SEAGRI/DF é realizada pelos executores, que são designados pelos gestores das áreas detentoras das políticas públicas, vinculadas aos convênios e contratos de repasse e nomeados por ato oficial (ordem de serviço) emitido pelo Ordenador de Despesa e publicado na imprensa oficial do Distrito Federal.

Nesse sentido, para melhor colaborar com os executores das parcerias firmadas com a União, a gerência confecciona planilhas, aos quais são acompanhados e controlados os prazos de vigências, prazos para execução, prazos para prestação de contas, execução física-financeira/orçamentária. O setor de convênios, também é o responsável pelos lançamentos na [Plataforma Mais Brasil](#) - desde a proposta, passando pela inserção dos dados de execução (licitatório, contratos, documentos de liquidação, pagamento e geração de relatórios de execução) e finalizando com a prestação de contas pelo sistema (incluindo a devolução de saldos remanescentes).

Cabe ao executor as ações voltadas ao acompanhamento e fiscalização (por meio de apontamentos e relatórios) dos Convênios e Contratos de Repasse no aspecto técnico e quanto ao atingimento dos objetivos propostos, quando da captação dos recursos e demonstrados no Projeto Descritivo. Estes também são responsáveis pela implementação da política pública que deu origem a captação do recurso público.

Como forma de melhorar a execução das parcerias, são realizados com frequência pontos de controle, por vezes no âmbito da SUAG/GECONV e demais subsecretarias, juntamente com os respectivos executores, e por outras vezes, perante o Gabinete. Outro ponto de controle é feito junto a Caixa Econômica Federal, no âmbito dos Contratos de Repasse. No caso dos convênios, por estes serem firmados diretamente com os Ministérios, o acompanhamento se dá de maneira individualizada e junto com os analistas do Concedente.

Também informou, em relação aos atos normativos próprios, que está "em fase o mapeamento das atividades que são de competência da Gerência de Convênios e como essas atividades se inter-relacionam com os demais setores e profissionais da Secretaria" (Doc. SEI /GDF nº 34698195).

Ainda quanto ao Despacho acima mencionado, acrescentou que, após o mapeamento, irá proceder com a definição criteriosa de *check lists* e, por fim, a confecção de manuais para melhor orientar as atividades vinculadas a: elaboração de propostas de captação de recursos, execução e prestação de contas. Informaram utilizar, como uma das fontes para elaboração, o mapeamento elaborado pelo Ministério da Economia ([Mapeamento de Processos](#)) e os principais normativos legais:

- a) Decreto nº 6.170/2007 - Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências;
- b) Portarias Interministeriais nºs 127/2008, 507/2011 e 424/2016, que estabelecem normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170/2007;
- c) Lei de Responsabilidade Fiscal - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- d) Lei Federal nº 8.666/1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- e) Lei Federal nº 10.520/2002 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- f) Decreto Distrital nº 32.598/2010 - Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.

## Causa

Não aplicável.

### **3.1.1.3. Há eventos internos ou externos que impactam negativamente o alcance do objetivo do convênio ou contrato de repasse?**

Sim. Verificou-se a ocorrência das seguintes situações no transcorrer da execução dos respectivos convênios ou contratos de repasse que impactaram negativamente no alcance dos correspondentes objetivos desses instrumentos.

#### **Morosidade para o início e conclusão do processo licitatório**

Em análise ao Processo SEI nº 0070-000006/2014 e ao Processo SEI nº 0070-001137/2014, concernentes ao Convênio nº 795760/2013, que tem por objeto a construção e a implantação de um Centro de Capacitação de Assentados, no Projeto de Assentamento Oziel Alves III, em Planaltina-DF, nas margens da Rodovia Federal BR-020, celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, em 26/12/2013, fls. 157 a 174 (Doc. SEI nº 11868867 - fls. 160 a 177), constatou-se a morosidade do processo licitatório.

A publicação do aviso da licitação para a contratação da empresa responsável pela elaboração dos projetos executivos e demais estudos técnicos necessários para a posterior licitação da obra de construção do Centro de Capacitação de Assentamentos (08/01/2016) ocorreu 02 (dois) anos e 14 (quatorze) dias após a assinatura do Convênio sob exame, conforme fls. 431 do Processo SEI nº 0070-001137/2014 (Doc. SEI nº 14290247 - fl. 46).

Contribuíram para tal demora:

- a) *Plano de Trabalho incompleto*: a Secretaria detectou somente em 09/06/2014 que não havia previsão no Plano de Trabalho do Convênio nº 795760/2013 para a contratação do Projeto Executivo para a construção do Centro de Capacitação de Assentados no assentamento Oziel Alves em Planaltina/DF, tendo sido previstas apenas a construção e implantação desse Centro, conforme Despacho da Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças /SUAG/SEAGRI, fls. 85 (Doc. SEI nº 14244210 - fls. 88). Desta forma, foi necessário solicitar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA autorização para a contratação de empresa para a elaboração dos projetos executivos e demais estudos técnicos necessários para a posterior licitação da obra de construção do aludido Centro. Tal autorização foi

- efetivada por meio do Ofício/INCRA/SR (28) /G/nº 722, de 27/06/2014, fls. 87 (Doc. SEI nº 14244210 - fls. 90), ou seja, 6 (seis) meses após a data de celebração desse Convênio (26/12/2013);
- b) *o tempo despendido pela SEAGRI para adequar-se às recomendações proferidas pela sua Assessoria Jurídica e pela Procuradoria Geral do DF em relação às minutas dos editais de licitação: Despacho nº 638/2014-AJL/SEAGRI, de 23/07/2014 (Doc. SEI nº 14244210 - fls. 207/208), Parecer nº 519/2014 - PROCAD/PGDF, de 02/09/2014 (Doc. SEI nº 14244210 - fls. 227 a 262) e Parecer nº 878/2015 - PRCON/PGDF, de 18/09/2015 (Doc. SEI nº 14290151 - fls. 144 a 164), respectivamente, às fls. 150 a 151, fls. 165 a 188 e fls. 334 a 346, do Processo SEI nº 0070-001137/2014). Cabe acrescentar o Despacho do Procurador Chefe em Substituição – PROCAD, de 04/09/2014, fls. 189/190 (Doc. SEI nº 14244210 - fls. 263/264), que, entre outras observações, recomendou à Secretaria que nas próximas licitações procure se inteirar de minutas de uso corrente e recente para obras em âmbito distrital, utilizando-as como parâmetro, a fim de harmonizar-se com os demais órgãos;*
- e
- c) *as alterações na composição da Comissão Permanente de Licitação, incluindo, nesse intervalo de tempo, a própria extinção do mandato dos ocupantes. Consoante o Despacho nº 001/2015, de 26/03/2015, fls. 249 (Doc. SEI nº 14244210 - fls. 366), do Processo SEI nº 0070-001137/2014, foram solicitadas providências quanto à nomeação de novos componentes para a Comissão Permanente de Licitação (CPL), porquanto havia expirado, à época, o prazo de vigência da portaria que nomeara os então ocupantes dessa Comissão, sem que tivesse havido a recondução dos seus membros. Desta forma, mediante a Portaria nº 28, de 17/04/2015, fls. 252 (Doc. SEI nº 14290151 - fls. 03), do Processo SEI nº 0070-001137/2014, foi designada nova CPL. A presidência dessa Comissão foi alterada por intermédio da Portaria nº 37, de 14/05/2015, fls. 256 (Doc. SEI nº 14290151 - fls. 07), do supracitado Processo. No entanto, por meio da Portaria nº 41, de 11/06/2015, fls. 264 dos autos (Doc. SEI nº 14290151 - fls. 17), foi alterada, novamente, a presidência da aludida Comissão, visto que a antiga presidente alegou não possuir experiência na função. Por fim, em 30/06/2015, fls. 293, do mencionado Processo, foram revogadas todas as referidas portarias e instituída uma nova Comissão Permanente de Licitação, conforme Portaria nº 51/2015 (Doc. SEI nº 14290151 - fls. 67). Também se verificou tal deficiência*



quando da análise do Contrato de Repasse nº 771686/2012/MAPA/CAIXA, mais detalhado abaixo.

O Contrato de Prestação de Serviços nº 21/2016, referente à elaboração de projetos para construção do mencionado Centro de Capacitação, foi celebrado em 26/10/2016, conforme fls. 2089 a 2100 do Processo SEI nº 0070-001137/2014 (Doc. SEI nº 14299793 - fls. 112 a 123), ou seja, 09 (nove) meses e 23 (vinte e três) dias após a publicação do aviso da licitação para a contratação da empresa responsável pela elaboração dos projetos executivos e demais estudos técnicos necessários para a posterior licitação da obra de construção do Centro de Capacitação de Assentamentos. Entretanto, foi necessário averiguar a exequibilidade do valor da proposta vencedora do certame licitatório, visto que correspondia a 41,03% do orçado por essa Secretaria, assim como obter a manifestação jurídica da sua Assessoria Jurídica e da PGDF acerca da conformidade dos procedimentos do processo licitatório.

Identificaram-se deficiências similares quando do exame do Processo SEI nº 0070-000530/2013, referente ao Contrato de Repasse nº 771686/2012/MAPA/CAIXA, que tem como objeto a aquisição de Patrulha Móvel para Tratamento de Resíduos Sólidos, celebrado em 26/09/2012, com a Caixa Econômica Federal, conforme fls. 02 a 11 (Doc. SEI nº 15937846 - fls. 03 a 13).

No período de execução do referido Contrato foram celebrados 11 (onze) termos aditivos prorrogando a vigência do Contrato de Repasse em análise sem a conclusão do objeto, por problemas nos planos de trabalho, acarretando sucessivas solicitações de reprogramação (procedimento que visa o aceite, pelo concedente ou mandatário, de pequenos ajustes ou adequações no instrumento pactuado), e nos processos licitatórios, tais como:

- a) Atraso no envio da documentação técnica de engenharia e outros documentos solicitados pela Caixa Econômica Federal - Ofício nº 838/2013/GIDUR/BR, de 03/06/2013, fls. 149/150 (Doc. SEI nº 15937846 - fls. 87/88), Ofício nº 1534/2013/GIDUR/BR, de 04/09/2013, fls. 153 (Doc. SEI nº 15937846 - fls. 89), Ofício nº 173/2014/GIDUR/BR, de 22/01/2014, fls. 180 (Doc. SEI nº 15937846 - fls. 90), e Ofício nº 395/2014/GIDUR/BR, de 18/02/2014, fls. 254 (Doc. SEI nº 15937846 - fls. 96);
- b) Frequente necessidade de ajustar/regularizar as especificações dos bens ou equipamentos - Ofício nº 776/2013/GIDUR/BR, de 20/05/2013, fls. 80/81 (Doc. SEI/GDF nº 15937846 - fls. 75/76), Ofício nº 838/2013/GIDUR/BR, de 03/06/2013, fls. 149/150 (Doc. SEI/GDF nº 15937846 - fls. 87/88), e

- Ofício nº 395/2014/GIDUR/BR, de 18/02/2014, fls. 254 (Doc. SEI/GDF nº 15937846 - fls. 96);
- c) Expiração de ata de registro de preços sem a aquisição dos equipamentos, pois os fornecedores se recusaram a renovar as propostas - Despacho nº 004/2016-DDR/SDR, de 24/02/2016, fls. 598 (Doc. SEI/GDF nº 15937846 - fls. 124);
  - d) Exclusão de item adjudicado (caminhão), por caso fortuito ou de força maior, pois a fabricante do equipamento decidiu descontinuar a produção do equipamento - Ofício SEI-GDF Nº 26/2019 - SEAGRI/SUAG/DILOG, de 04/06/2019, (Doc. SEI nº 23303486) c/c. Despacho SEI-GDF SEAGRI/SUAG/DILOG (Doc. SEI nº 23491223), de 06/06/2019, Processo SEI nº 00070-00002482/2019-08;
  - e) Mini pá-carregadeira: item retirado do Plano de Trabalho, visto que o valor licitado (R\$158.000,00, cento e cinquenta e oito mil reais) ficou muito acima do cotado no início da proposta (R\$85.000,00, oitenta e cinco mil reais) - Nota Técnica SEI-GDF nº 5/2019 - SEAGRI/SDR/DIPDR, de 30/09/2019 (Doc. SEI nº 29086914), Processo SEI nº 0070-000530/2013.

Em 03/01/2020, ou seja, aproximadamente, 07 (sete) anos e 09 (nove) meses após a celebração do mencionado Contrato de Repasse, a situação da aquisição do maquinário previsto era a seguinte, conforme Ofício nº 181/2020 - SEAGRI/GAB (Doc. SEI nº 42905053):

- a) Compostador: Item já entregue pelo fornecedor e já solicitado o desbloqueio do recurso (Doc. SEI nº 33595861);
- b) Plaina agrícola: Bem adquirido por meio do PE nº 05/2019, cujo fornecimento ocorrerá com a instalação do equipamento no trator a ser adquirido por meio do PE nº 01/2020, já homologado e aguardando publicação da Ata de Registro de Preços, considerando que a aquisição da plaina agrícola foi realizada com a contratação da instalação;
- c) Trator Agrícola: Será adquirido pelo PE nº 01/2020, homologado em 26/06/2020, aguardando assinatura da Ata de Registro de Preços e respectiva publicação no DODF. A empresa vencedora tem 90 dias corridos para a entrega do bem; e
- d) Caminhão: Contrato de Aquisição nº35/2020, publicado no DODF nº 136, de 21/07/2020.

A Gerência de Convênios-GECONV/DIOFIC/SUAG/SEAGRI informou que a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF adotou as seguintes providências visando melhorar os seus certames licitatórios (Doc. SEI nº 36373584):

- a) descentralização do processo licitatório, garantindo maior agilidade nas aquisições, pois estão concentradas em itens de aquisição específicos para a agricultura (ex.: tratores e implementos);
- b) adesão ao portal de compras do Governo Federal;
- c) criação da Gerência de Licitação, recomposição da equipe de compras e implementação do teletrabalho nesse setor, permitindo maior acompanhamento da produtividade e sua implementação em até 20%;
- d) alteração do fluxo do processo de compras e regulamentação por meio de circulares, que culminou com o estabelecimento de formulário único de compras, possibilitando a integralização do fluxo de compras e maior padronização aos pedidos de aquisição;
- e) nomeação de Procurador para a Assessoria Jurídico-Legislativa dessa Secretaria.

Tais práticas demonstram os esforços empreendidos pela Unidade para dar maior celeridade aos seus processos licitatórios.

### **Falta de Licença Ambiental**

Observou-se que o Contrato de Repasse nº 846812/2017, celebrado em 27/07/2017, Processo SEI nº 0070-000909/2017, foi extinto por não atendimento da Cláusula Suspensiva, conforme Ofício nº 0452/2019/GIGOV/BR, de 12/09/2019 (Doc. SEI nº 26673592), da Caixa Econômica Federal.

Consoante o caput do art. 21 da Portaria Interministerial nº 424/2016/ME/CGU, de 30/12/2016, o projeto básico acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, ou termo de referência, deverá ser apresentado antes da celebração, sendo facultado ao concedente exigí-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos. (grifo nosso)

Além disso, de acordo com os incisos I a IV, art. 23 da aludida Portaria, sem prejuízo do disposto no art. 22, são condições para a celebração de instrumentos:

- I. Cadastro do conveniente atualizado no SICONV no momento da celebração, nos termos do art. 14 desta Portaria;
- II. Plano de Trabalho aprovado;
- III. Licença ambiental prévia, quando o instrumento envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e
- IV. Comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o instrumento tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

Outrossim, segundo o § 6º, art. 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016/ME/CGU, a critério da concedente, os documentos previstos nos incisos III (licença ambiental prévia) e IV (comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel) poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração. (grifo nosso).

Resumindo, a celebração de instrumentos com cláusula suspensiva ocorre quando o conveniente não dispõe de projeto básico/termo de referência, de prova da titularidade do terreno ou de licenciamento ambiental.

Por fim, consoante o §1º, art. 24 da Portaria Interministerial nº 424/2016/ME/CGU, de 30/12/2016, o prazo final para o cumprimento das condições suspensivas, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento.

No presente caso ficou estipulado no item IV – Contratação Sob Condição Suspensiva, das Condições Gerais do Contrato de Repasse nº 846812/2017/SEAD/CAIXA, fls. 61 do Processo SEI nº 0070-000909/2017 (Doc. SEI nº 3734347, fls. 74), que a SEAGRI deveria apresentar, posteriormente à assinatura do citado Termo, a documentação da área de intervenção, a técnica de engenharia e a licença ambiental, no prazo de 09 (nove) meses, incluindo o tempo de análise pela Caixa Econômica Federal.

Destaca-se, a seguir, o pronunciamento do Diretor da Diretoria de Infraestrutura Rural e Serviços/Subsecretaria de Abastecimento e Desenvolvimento Rural/SEAGRI, contida no Despacho SEI-GDF SEAGRI/SDR/DIRS, de 25/05/2018 (Doc. SEI nº 8507311), a respeito dos aludidos documentos:

Sr. Subsecretário,

Trata-se da aquisição de tubos para revestimento de canal, vinculada ao Convênio /Contrato de Repasse nº 846812/2017/SEAD/CAIXA, cuja resposta à Cláusula Suspensiva requer a apresentação de documentação referente à área de intervenção, técnica de engenharia e licenciamento ambiental.

Os dois primeiros itens já estão elaborados.

No caso do licenciamento ambiental chamamos atenção para a seguinte situação.

A aquisição dos tubos tem a finalidade do revestimento de canal existente no Instituto Federal de Brasília, Planaltina-DF, e o seu prolongamento com revestimento, para o fornecimento de água para irrigação a parcelas do Assentamento Pequeno Willian.

Deve-se dizer aqui que essa ação não tem amparo na Resolução CONAM/2018 que trata da dispensa de licenciamento ambiental, pois será necessária supressão de vegetação nativa para o acesso do canal às parcelas do assentamento.

Tal assentamento é de responsabilidade do INCRA, a quem cabe a obtenção do licenciamento. De acordo informações, em dezembro de 2011 foi emitida pelo IBRAM a Licença Prévia 017/2011 cuja validade era de dois anos, e em janeiro de 2018 o INCRA protocolou o requerimento da Licença de Instalação naquele mesmo órgão.

Portanto, para satisfazermos o terceiro item da cláusula suspensiva é necessário gestão junto àquela Autarquia Federal.

Por outro lado, tendo em vista a aproximação da data limite para apresentação dos itens estabelecidos na cláusula suspensiva, 27/06/2018, venho solicitar de V.S. gestão no sentido da prorrogação da mesma, uma vez que não temos definido prazo para a solução da documentação relativa ao licenciamento ambiental.

(...)

O prazo para o atendimento dessa cláusula suspensiva foi prorrogado até 27/04/2019 (Doc. SEI nº 18930249).

Todavia, apesar da prorrogação concedida, não foi apresentada a licença ambiental requerida.

Logo, por meio do Termo de Rescisão de Contrato de Repasse nº 846812/2017/MAPA, de 12/08/2019, foi rescindido o citado Contrato de Repasse (Doc. SEI nº 26672385), tendo em vista o disposto no §3º, art. 40 da Portaria Interministerial nº 424/2016/ME/CGU, "(...) § 3º O instrumento será extinto quando não ocorrer a implementação, pelo conveniente, da condição suspensiva no prazo estabelecido por este artigo".

### **Alterações sucessivas dos executores titulares e substitutos**

Em análise ao Processo SEI nº 0070-000006/2014, concernente ao Convênio nº 795760/2013, que tem por objeto a construção e a implantação de um Centro de Capacitação de Assentados, no Projeto de Assentamento Oziel Alves III, em Planaltina-DF, nas margens da Rodovia Federal BR-020, celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

- INCRA, em 26/12/2013, fls. 157 a 174 (Doc. SEI nº 11868867 - fls. 160-177), observou-se a nomeação e dispensa sucessiva de executores titulares e suplentes.

Nos seis anos de vigência do Convênio, foram quatro atos administrativos para a nomeação e dispensa de executores titulares e suplentes.

DODF nº 38, de 19/02/2014

Designar GUSTAVO AUGUSTO GOMES DE MOURA, matrícula 165.425-7 e o servidor EDSON JUNHO PEREIRA TEIXEIRA, matrícula 1.406.567-3, para atuarem respectivamente como EXECUTOR e SUPLENTE do Convênio nº 795760/2013, firmado em 26 de dezembro de 2013, entre a Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural – SEAGRI/DF e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, tendo por objeto a construção e implantação de uma edificação de um Centro de Capacitação de Assentados da Reforma Agrária, com área total construída de 2.180 m<sup>2</sup>, conforme consta do Processo 070.000.006/2014.

DODF nº 125, de 01/07/2015

Art. 1º Designar RODRIGO ABRÃO FERREIRA MENDES, matrícula nº 1.661.399-6 e MARINA SIQUEIRA BARBOSA SANTIAGO, matrícula nº 1.661.704-5, Servidores desta Secretaria, para respectivamente exercerem as funções de Executor e Suplente do Convênio nº 795760/2013/INCRA celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e esta Secretaria de Estado, conforme previsto no item “B”, do Parágrafo segundo, da cláusula segunda do Convênio supracitado e observância do Processo Administrativo nº 070.000.006/2014.

DODF nº 45, de 08/03/2016

Art. 1º Dispensar MARINA SIQUEIRA BARBOSA SANTIAGO, matrícula 1.661.704-5 Servidora desta Secretaria, da função de Suplente do Convênio nº 795760/2013 /INCRA celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e esta Secretaria de Estado, conforme previsto no item "B", do Parágrafo segundo, da cláusula segunda do Convênio supracitado e observância do Processo Administrativo nº 070.000.006/2014.

Art. 2º Designar ALESSANDRA LÚCIA GONÇALVES DE ABREU, matrícula 1.663.517- 5, Servidora desta Secretaria, para exercer a função de Suplente do Convênio nº 795760/2013/INCRA celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e esta Secretaria de Estado, conforme previsto no item "B", do Parágrafo segundo, da cláusula segunda do Convênio supracitado e observância do Processo Administrativo nº 070.000.006/2014

DODF nº 120, de 28/06/2019

Art. 1º Dispensar RODRIGO ABRÃO FERREIRA MENDES, matrícula nº 1.661.399 e a servidora ALESSANDRA LÚCIA GONÇALVES DE ABREU, matrícula nº 1.663.517-5, das funções de EXECUTOR e SUPLENTE, respectivamente, do Convênio nº 795760/2013/INCRA/SEAGRI-DF, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, o qual tem como objeto: Construção e

implantação de Centro de Capacitação de Assentados, conforme consta do Processo Administrativo SEI - 0070-000006/2014.

Art. 2º Designar EMANUEL FERNANDES LACERDA, matrícula 1.692.030-9 e o servidor GUSTAVO CARVALHO PARANHOS, matrícula nº 0.198.575-2, para atuarem, respectivamente, como EXECUTOR e SUPLENTE do Convênio nº 795760/2013/INCRA/SEAGRI-DF, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, o qual tem como objeto: Construção e implantação de Centro de Capacitação de Assentados, conforme consta do Processo Administrativo SEI - 0070-000006/2014.

Também se identificou a dificuldade para a designação de servidores efetivos:

a) Memorando nº 041/2014-GECONV/DIPLAN, fls. 201, 24/02/2014 (Doc. SEI nº 11868867 - fls. 205), chama atenção para o disposto no § 10 do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, quando da designação do executor titular e suplente no DODF nº 38, de 19/02/2014: *Os contratos cujo valor global exceda R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) terão como executor, obrigatoriamente, servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente, ou comissão por estes composta;*

b) Memorando nº 286/2014-GECONV/DIPLAN, fls. 203, 20/10/2014 (Doc. SEI nº 11868867 - fls. 207), reforça a necessidade de designação de um executor para o referido Convênio, atentando para o Parecer Jurídico nº 375/2014 - AJL/SEAGRI-DF, que informa sobre a obrigatoriedade de designação de servidor do quadro permanente do órgão para acompanhamento do contrato;

c) Memorando nº 023/2015-GECONV/DIPLAN/SUAG/SEAGRI-DF, fls. 200, 29/01/2015 (Doc. SEI nº 11868867 - fls. 203/204), solicita "urgência quanto à nomeação do executor e suplente para que haja uma melhor interlocução junto a esta Gerência, haja vista que o referido Convênio encontra-se em plena execução já com o processo de licitação para a elaboração do projeto técnico da obra em andamento e nesse momento em ajustes para atendimento as solicitações da procuradoria" Salienta, ainda, que "(...) que conforme pesquisa junto a Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL desta pasta, acerca das condições para designação de servidores como executores, membros de comissão executora e membros de comissão de recebimento, esta concluiu em seu Parecer Técnico Jurídico nº 375/2014 - AJL/SEAGRI-DF (conf. cópia anexa) no item II - Conclusão, que: "[...] Não existe amparo legal a sustentar a Indicação, tampouco a nomeação de empregados públicos da EMATER/DF e dos funcionários do CEASA para exercerem as atribuições de executores dos convênios e contratos formalizados por esta Secretaria..."."

Outro exemplo dessa atribuição é o conteúdo do Despacho SEI-GDF SEAGRI /SDR/DIRS (Doc. SEI nº 21531405), de 26/04/2019, no qual informa que o setor de engenharia, à época, contava com apenas dois servidores, um atuando na condição de Gerente de Obras e o outro na de Gerente de Projetos, e que os mesmos já atuavam no desenvolvimento de diversos projetos decorrentes de contratos de repasse capitaneados por todas as subsecretarias que desenvolvem tal ação. Esclareceu, ainda, que a despeito do fato de não atuarem na execução de convênios para a captação de recursos disponibilizados para setores diversos da nossa sociedade, as gerências de engenharia já desenvolvem os trabalhos necessários ao bom êxito desses convênios, cabendo às áreas da SEAGRI, que têm esses setores como foco de sua ação, a administração dos convênios ou contratos de repasse perante os respectivos concedentes ou intervenientes.

Também se identificou tal situação quando do exame do Contrato de Repasse nº 771686/2012/MAPA/CAIXA, referente à aquisição de Patrulha Móvel para Tratamento de Resíduos Sólidos, Processo SEI nº 0070-000530/2013, celebrado em 26/09/2012, conforme fls. 02 a 11 (Doc. SEI nº 15937846 - fls. 03-13), visto que nos sete anos de vigência desse Instrumento, constataram-se sete atos administrativos para a nomeação e a dispensa de executores titulares e suplentes.

Desta forma, em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC nº 03/2020 - DIACT/COAFTP/SUBCI/CGDF (Doc. SEI nº 39192266), a Gerência de Convênios apresentou as seguintes considerações:

#### **1. Convênio nº 765760/2013 (Processo SEI nº 0070-0000006/2014)**

Após reuniões entre a SEAGRI/DF e o INCRA, verificou-se a necessidade da contratação de empresa para elaboração do projeto executivo, conforme consta na fls. 49, Processo SEI nº 0070-0000006/2014 (Doc. SEI nº 14244210, fls. 50), tendo seu termo de referência sido elaborado em 25/05/2014 e autorizada sua contratação por meio do Ofício /INCRA/SR (28) /G/nº 722, de 27/06/2014, acordado entre ambos.

Atualmente, o Convênio encontra-se em prestação de contas, uma vez que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA não prorrogou o prazo de vigência, consoante a recomendação da Procuradoria Federal Especializada, à época, que novas prorrogações não fossem admitidas até a transferência da posse ao concedente, encerrando o convênio e solicitando a prestação de contas do desembolso realizado, por meio do Ofício nº 9506/2020/SR(28)DFE-G/SR(28)DFE/INCRA-INCRA.



Segue a situação dos Itens do Plano de Trabalho do supracitado Convênio:

- a) **Projeto de Engenharia referente à Construção do Centro de Capacitação (Processo SEI nº 0070-001137/2014):** O projeto de engenharia foi concluído. Realizado o último pagamento à empresa Econômica Engenharia e Obras Ltda.;
- b) **Construção do Centro de Capacitação:** A obra não foi realizada e o prazo para o envio da prestação de contas foi 04/06/2020, sendo necessário efetuar a devolução do saldo desse Convênio. A SEAGRI/DF encaminhou para a análise do concedente, em 19/05/2020, os cálculos manuais para a devolução desse saldo, porém, até o fechamento desse despacho, não havia sido autorizada a sua devolução.

As considerações elencadas no referido IAC (tempo despendido para adequação do edital proferida tanto pela Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL dessa Secretaria de Agricultura quanto da Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF e diversas alterações na composição da comissão permanente de licitação) resultaram no aumento do lapso temporal para contratação da empresa para elaboração do projeto executivo.

Quanto à construção do Centro de Capacitação, a obra não foi realizada devido ao impasse da transferência de posse da área a ser utilizada, conforme descrito anteriormente, tornando-se, assim, o motivo para a não continuidade da parceria, por parte da Concedente.

## **2. Contrato de Repasse nº 771686/2012 (Processo SEI nº 0070-000530/2013)**

Encontra-se em execução célere, com seu prazo de vigência prorrogado até 31/12/2020, conforme Decreto nº 10.315/2020, que prorroga, "ex-officio", a vigência de instrumentos e o prazo para bloqueio dos restos a pagar de transferências voluntárias.

Segue a situação dos Itens do Plano de Trabalho do supracitado Contrato:

- a) **Compostador (Processo SEI nº 00070-00015399/2018-18):** Contrato de Aquisição de Bem nº 042/2019, com respectivo Termo de Guarda e Responsabilidade em 12/02/2020 (Doc. SEI nº 35493917);
- b) **Plaina agrícola (Processo SEI nº 00070-000153999/2018-18):** O bem foi adquirido por meio do PE nº 05/2019, cujo fornecimento ocorrerá com a instalação do equipamento no trator a ser adquirido por meio do PE nº 01

/2020, já homologado e aguardando publicação da Ata de Registro de Preços; considerando que a aquisição da plaina agrícola foi realizada com a contratação da instalação. O PE nº 01/2020, homologado em 26/06/20, aguarda assinatura da Ata de Registro de Preços e respectiva publicação no DODF. A empresa vencedora tem 90 dias corridos para a entrega do bem;

- c) **Trator agrícola (Processo SEI nº 00070-00005152/2019-66):** O Pregão Eletrônico nº 01/2020 encontrava-se suspenso previamente à adjudicação e homologação, em razão da Decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF nº 1018/2020. Conforme Decisão TCDF nº 2316/2020, de 24/06/2020, foi autorizada a adjudicação/homologação do PE nº 01/2020, homologado em 26/06/2020, aguardando assinatura da Ata de Registro de Preços e respectiva publicação no DODF. A empresa vencedora tem 90 dias corridos para a entrega do bem;
- d) **Caminhão Basculante (Processo SEI nº 00070-00008780/2019-01):** Contrato de Aquisição nº 35/2020, publicado no DODF nº 136, de 21/07/2020.

A previsão para encerramento do referido Convênio é 31/12/2020, tendo em vista as situações acima elencadas nos itens c) e d), bem como o prazo previsto de 04 meses para a conclusão dos processos licitatórios, entrega dos bens e pagamentos, sendo possível a antecipação do prazo para conclusão desse Contrato de Repasse.

Pelo exposto neste item e conforme destacado no IAC nº 03/2020 - DIACT/COAFTP/SUBCI/CGDF (Doc. SEI nº 39192266), evidencia-se que os apontamentos apresentados pela auditoria foram fatores decisivos para o demasiado lapso temporal para a execução da parceira supracitada.

### **3. Contrato de Repasse nº 846812/2017 (Processo SEI nº 0070-000909/2017)**

Pelas razões apresentadas pelos executores à época, conforme pode ser observado no Despacho SEAGRI/SDR/DIRS (Doc. SEI nº 8507311), a documentação referente à área de intervenção e a técnica de engenharia foram sanados, porém a questão da licença ambiental não foi superada, por não ter amparo na Decisão CONAM/DF-2018, que trata da dispensa de licenciamento ambiental, haja vista a necessidade de supressão de vegetação nativa, sendo assim necessárias ações junto ao órgão de meio ambiente para a obtenção da citada licença.

Pelo motivo exposto, a SEAGRI-DF, vislumbrando que não seria possível a obtenção da licença ambiental no prazo estipulado, 27/07/2018, propôs à mandatária a prorrogação do prazo para atendimento da cláusula suspensiva, conforme Ofício SEI-GDF n.º 2/2018 - SEAGRI/SUAG/DIOFIC/GECONV (Doc. SEI n.º 8600722), de 29/05/2018. Tal solicitação foi acatada pela Caixa Econômica Federal, que a prorrogou até 27/04/2019 (Doc. SEI n.º 10990326).

Mesmo com gestão junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, conforme solicitação dos executores (Docs. SEI n.º 19217181 e n.º 8507311), a quem caberia a solicitação das licenças ambientais, pois o assentamento pertencia a essa autarquia federal, a questão ambiental não foi superada.

Essa situação levou a Caixa Econômica à aplicação preceituada no Termo de Contrato (Doc. SEI n.º 3734347, fls. 74), expressa no item 1.1.2 da Cláusula Primeira, ou seja a rescisão do Contrato (Termo de Encerramento - Rescisão - CR 846812 - Extinção Contratual (Doc. SEI n.º 26672385).

Com a rescisão do Contrato, ficou claro e evidente que deficiências nas fases de proposição de planos de trabalho e projetos básicos/termos de referência, bem como na de execução, colocaram a execução da Parceria em sérias dificuldades quanto ao pleno alcance dos objetivos pactuados quando da formalização do Contrato de Repasse, conforme apontado pela equipe de auditoria.

Por fim, a Gerência de Convênios concluiu que reconhece as dificuldades e os desafios apresentados no Informativo de Ação de Controle n.º 03/2020 - DIACT/COATP/SUBCI/CGDF (Doc SEI n.º 39192266), elaborado pela equipe de auditoria da Subcontroladoria de Controle Interno, da Controladoria-Geral do Distrito Federal.

Acrescentou, ainda, que se percebe, claramente, que as constatações elencadas no aludido IAC foram decisivas para que não se lograsse êxito em duas das três parcerias analisadas, sendo que a terceira, após delongado e demasiado prazo de execução, somente nesse corrente ano, foi possível adquirir o primeiro item, de um total de 04.

Ressaltou, também, que a Gestão da SEAGRI/DF vem, nos últimos anos, buscando criar ferramentas e situações para melhorar a execução dos convênios e contratos de repasses firmados com a União, com vistas à captação de recursos para o fomento das atividades rurais no âmbito do Distrito Federal, citando:

- a) a descentralização dos processos licitatórios, passando a SEAGRI/DF a realizar as licitações;
- b) criação da Gerência de Licitações, no âmbito da SEAGRI/DF;
- c) o desmembramento das atividades desempenhadas pela Gerência de Contratos e Convênios - GECONV, com a criação da Gerência de Contratos - GECONT, ficando a primeira somente com os ajustes firmados com União Federal, por intermédio de Convênios e Contratos de Repasse;
- d) reuniões mensais de ponto de controle a nível de Gabinete da SEAGRI/DF, com a presença dos executores;
- e) estreitamento das relações com os órgãos do Governo do Distrito Federal, que fazem interações junto aos órgãos federais - Caixa Econômica Federal e Ministérios, sendo eles: Subsecretaria de Captação da Secretaria de Economia do Distrito Federal - SUCAP/SEEC-DF e Secretaria de Estado de Relações Institucionais - SERINS-DF;
- f) mapeamento de todas as ações voltadas à proposição de captação de recursos, execução e prestação de contas, para que seja possível, assim, elaborar manuais, com vistas a uma maior eficiência no atingimento dos objetivos pactuados quando da celebração das parcerias (item em elaboração);
- g) elaboração de Projeto Descritivo Padrão, para que seja possível estruturar melhor os pedidos de análise de propostas de captação de recursos (item em elaboração);
- h) elaboração de plano de formação continuada para executores (item em elaboração).

Por sua vez, a Diretoria de Orçamento, Finanças e Contratos/SUAG/SEAGRI-DF, por meio do Despacho - SEAGRI/SUAG/DIOFIC (Doc. SEI nº 40953252), sugeriu que, com a finalização dos trabalhos da Diretoria de Auditoria em Contratos de Gestão e Transferências /Coordenação de Auditoria em Transferências e Parcerias da Controladoria-Geral do Distrito Federal, o mesmo se torne conhecido das Subsecretarias dessa Pasta ressaltando a importância do Planejamento nos Planos de Trabalhos antes do envio à Gerência de Convênio para inclusão no SICONV, inclusive antes mesmo da busca do recurso para fazer face a Despesa/Investimento, que, na grande maioria, se dá através de Emendas Parlamentares.

Os pronunciamentos da Gerência de Convênios e da Diretoria de Orçamento, Finanças e Contratos/SUAG/SEAGRI-DF reforçam a percepção que a atual gestão dessa Secretaria está envidando esforços para aprimorar a gestão e a execução dos seus convênios e contratos de repasse.

## **Causa**

### **Em 2013 e 2014:**

1. Atraso no envio da documentação técnica de engenharia e outros documentos solicitados pela Caixa Econômica Federal;
2. Especificações imprecisas dos bens ou equipamentos nos projetos básicos;

### **Em 2014:**

3. Uso de minuta de edital de licitação não compatível com os padrões estabelecidos pela Procuradoria Geral do DF;

### **Em 2014, 2015, 2016 e 2019:**

4. Carência de servidores públicos efetivos para desempenharem as funções de executor titular e suplente;

### **Em 2015:**

5. Designação fora do período ideal dos membros da Comissão Permanente de Licitação;

### **Em 2016:**

6. Não aquisição dos equipamentos dentro do prazo de validade da respectiva ata de registro de preços;

### **Em 2017, 2018 e 2019:**

7. Dependência de outros Órgãos para a obtenção da licença ambiental;

### **Em 2019:**

8. Descontinuidade da fabricação de determinado equipamento ou bem;
9. Intervenção dos órgãos de controle interno e externo.

**3.1.1.4. A Unidade dispõe de rotinas para a identificação de possíveis recursos de transferências voluntárias provenientes do orçamento da União compatíveis com seus programas de trabalho?**

Sim. A Gerência de Convênios-GECONV/DIOFIC/SUAG/SEAGRI informou que, até 09/03/2020, a única ferramenta disponibilizada pela União, visando o fornecimento de informação acerca da existência de recursos disponibilizados pelos órgãos Concedentes Federais, seria a Plataforma Mais Brasil (Doc. SEI nº 36373584).

Acrescentou que, por essa plataforma, toma conhecimento dos programas governamentais aptos a receberem propostas e que, ao acessá-los, identifica os valores disponíveis, a ação orçamentária correspondente, o prazo limite para apresentação da proposta, a descrição da programa, os itens de investimento (custeio e/ou investimento), a regra de contrapartida e outros dados imprescindíveis à formulação da proposição.

Dispôs, ainda, que também é possível obter o calendário para execução do orçamento impositivo (recursos oriundos de emendas parlamentares).

A aludida Gerência esclareceu que a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, objetivando melhorar a formalização de propostas e a execução das parecerias firmadas, implantou o documento "Caderno de Emendas", a fim de apresentar aos deputados distritais e federais os projetos relacionados às ações e programas dessa Secretaria.

Por fim, completou que há uma interação direta com os gestores federais devido à proximidade geográfica e a boa relação com os órgãos da Administração Federal, o que ajuda na captação dos recursos de transferências voluntárias, pois permite à SEAGRI ser cadastrada como proponente específico (definido pelo Concedente para determinados programas), reservando o recurso diretamente para a unidade, evitando-se, assim, o concurso de projetos.

## **Causa**

Não aplicável.

**3.1.1.5. Houve impedimentos para a celebração de convênios ou contratos de repasse com órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União?**

Sim. Consoante o Despacho - SEAGRI/SUAG/DIOFIC/GECONV (Doc. SEI nº 35754270), em 2019, foram inseridas 09 (nove) propostas na Plataforma Mais Brasil, porém não foram formalizadas, ou seja, não se tornaram convênios pelos seguintes motivos:

Processo SEI nº	Proposta nº	Valor Total (R\$)	Motivo
00070-00002474/2019-53	006768/19	230.237,18	Foi cadastrada na categoria obras/serviços de engenharia, no valor global de R\$ 230.237,18 (duzentos e trinta mil duzentos e trinta e sete reais e dezoito centavos). No entanto, a Portaria Interministerial nº 424/2016 não permite financiamento de obras com recursos da União inferiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais). Assim, seria necessário a inclusão de construção de mais um poço artesiano para respeitar o limite previsto na referida norma, o que implicaria em um aumento considerável na contrapartida pelo Governo do Distrito Federal. Desta forma, os gestores da SEAGRI, à época, optaram por não dar continuidade na proposta, que a levou a ser rejeitada por impedimento técnico.
00070-00006456/2019-41	043142/19	4.477.532,00	O Órgão concedente não apresentou parecer conclusivo a respeito da aprovação da proposta e do plano de trabalho apresentado pela SEAGRI.
00070-00007511/2019-10	046769/19	250.300,00	
00070-00007101/2019-79	046237/19	30.031.000,00	
00070-00007664/2019-67	047680/19	448.677,19	
00070-00006530/2019-29	043681/19	712.196,80	
00070-00005098/2019-59	035798/19	1.912.002,00	
00070-00005105/2019-12	035153/19	868.939,41	
00070-00005106/2019-67	034427/19	1.870.656,49	
<b>Total</b>		<b>40.801.541,07</b>	

Fonte: Despacho - SEAGRI/SUAG/DIOFIC/GECONV (Doc. SEI nº 35754270)

## Causa

**Em 2019:**

1. Demora na emissão de parecer conclusivo por parte dos Órgãos Federais concedentes a respeito da aprovação da proposta e do plano de trabalho apresentado pela Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI/DF.

**3.1.1.6. As propostas, incluindo as originárias de emendas federais, possuem os elementos suficientes para viabilizar o início da execução do objeto previsto, bem como para garantir a sua conclusão tempestiva e o alcance dos resultados esperados?**

Não. Constatou-se, na amostra examinada, a ocorrência de diversas situações que demonstram que os planos de trabalho, projetos básicos e termos de referência dos convênios e contratos de repasse celebrados não possuíam elementos suficientes para viabilizar o início da execução do objeto previsto, bem como para garantir a sua conclusão tempestiva e o alcance dos resultados esperados, conforme evidenciado a seguir.

**Projeto Básico incompleto**

Em análise ao Processo SEI nº 0070-000006/2014, concernente ao Convênio nº 795760/2013, que tem por objeto a construção e a implantação de um Centro de Capacitação de Assentados, no Projeto de Assentamento Oziel Alves III, em Planaltina-DF, nas margens da Rodovia Federal BR-020, celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, em 26/12/2013, fls. 157 a 174 (Doc. SEI nº 11868867 - fls. 160 a 177), observou-se a ocorrência de deficiências na proposição e na elaboração do projeto básico referentes ao mencionado instrumento.

Não foi incluído no projeto básico original desse Convênio a previsão de contratação de empresa para a elaboração dos projetos executivos e demais estudos técnicos necessários para a posterior licitação da obra de construção do aludido Centro.

Consoante a Gerência de Convênios-GECONV/DIOFIC/SUAG/SEAGRI, os projetos seriam elaborados pelo próprio corpo técnico da SEAGRI/DF, porém, em razão de mudanças na gestão da Subsecretaria de Agricultura Familiar, à época, e o baixo quantitativo de servidores, optou-se pelos ajustes no plano trabalho, inserindo a meta de contratação de empresa para elaboração de projetos, com autorização da Concedente (Doc. SEI nº 36373584).



Dessa forma, foi necessário solicitar à Superintendência Regional do INCRA a devida autorização para a alteração do referido Projeto.

O prazo entre a data de assinatura do Convênio, 26/12/2013, e a autorização formal por parte do Órgão federal concedente, Ofício/INCRA/SR (28)/G/nº 722, de 27/06/2014, fls. 87 do Processo SEI nº 0070-001137/2014 (Doc. SEI nº 14244210, fls. 90), foi de 06 (seis) meses e 04 (quatro) dias.

Por outro lado, em 17/05/2017, conforme fls. 2347 e 2348 do Processo SEI nº 0070-001137/2014 (Doc. SEI nº 14300910, fls. 20 e 21), foi celebrado o Termo de Recebimento Provisório relativo aos serviços de elaboração de projetos básico e executivo de arquitetura e engenharia para a implantação das obras civis de construção do Centro de Capacitação de Assentados.

Todavia, até 28/02/2020, ou seja, 06 (seis) anos, 02 (dois) meses e 06 (seis) dias após a celebração do Convênio nº 795760/2013, ainda não havia sido iniciada a referida obra, pois não foi emitido o Alvará de Construção em razão da existência de pendências quanto à questão de dominialidade do terreno/lote, conforme evidenciado no Despacho SEI-GDF SEAGRI/SUAG/DILOG/GEFOB, de 12/11/2019 (Doc. SEI nº 31286291).

Mediante o Ofício nº 9506/2020/SR(28)DFE-G/SR(28)DFE/INCRA-INCRA (Doc. SEI nº 35952705), de 18/02/2020, a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária informou que a vigência do aludido Convênio encerrar-se-ia em 31/03/2020, e que a SEAGRI deveria inserir na Plataforma Mais Brasil (antigo SICONV) os documentos referentes à prestação de contas do desembolso realizado, visto que a Procuradoria Federal Especializada desse Órgão recomendou, à época, que novas prorrogações não fossem admitidas e/ou novos repasses efetuados até a transferência da posse do terreno ao INCRA. Informou, ainda, não deter a posse da área pleiteada para a referida construção do Centro.

Em 03/06/2020, conforme Ofício Nº 835/2020-SEAGRI/GAB (Doc. SEI nº 41249477), a Secretaria solicitou ao INCRA a prorrogação do prazo até 04/07/2020 para apresentação da prestação de contas desse Convênio. Novo pedido de prorrogação até 04/08/2020 foi requerido conforme Ofício Nº 1018/2020-SEAGRI/GAB (Doc. SEI nº 42847742).

Em 12/05/2014, a União repassou R\$ 1.000.000,00, de um total previsto de R\$ 3.000.000,00, conforme <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ListarRepasses/ListaDeRepassesOBsConfluxoEfetuadas.do?idProposta=803591>.

Para os serviços de elaboração de projetos básico e executivo de arquitetura e engenharia para a implantação das obras civis de construção do Centro de Capacitação de Assentados, a SEAGRI celebrou o Contrato de Prestação de Serviços nº 21/2016, no valor total de R\$ 99.345,38, em 26/10/2016, Processo SEI nº 0070-001137/2014, fls. 2089 a 2100 (Doc. SEI nº 14299793, fls. 112 a 123).

Até o encerramento dos trabalhos de campo, a Unidade pagou R\$ 49.672,68, equivalente à metade do valor estabelecido em contrato, pois se comprometeu, formalmente, a quitar a parcela restante somente quando da emissão do citado alvará (Doc. SEI nº 21412750).

### **Plano de trabalho inviável**

O Contrato de Repasse nº 771686/2012/MAPA/CAIXA, referente à aquisição de Patrulha Móvel para Tratamento de Resíduos Sólidos, Processo SEI nº 0070-000530/2013, celebrado em 26/09/2012, conforme fls. 02 a 11 (Doc. SEI nº 15937846, fls. 03 a 13), com a Caixa Econômica Federal, também apresentou deficiências nos seus planos de trabalho quando do início dos respectivos certames licitatórios.

O plano de trabalho original mostrou-se inviável, pois foi verificado que não houve procedimento licitatório para a seleção da entidade Cio da Terra como beneficiária dos equipamentos a serem adquiridos e que as áreas selecionadas para receberem a instalação do maquinário previsto no citado Convênio apresentavam problemas ambientais e estavam localizadas em regiões opostas aos destinatários, o que acarretaria um aumento desnecessário de custos.

Assim, consoante o Despacho nº 004/2016-DDR/SDR, de 24/02/2016, ou seja, 03 (três) anos, 05 (cinco) meses e 02 (dois) dias da assinatura desse Convênio, conforme fls. 598 do Processo SEI nº 0070-000530/2013 (Doc. SEI nº 15937846 - fls. 124), foi solicitado o redimensionamento do projeto e um novo processo licitatório. No entanto, apenas em 11/11/2018 (06 (seis) anos, 01 (um) mês e 18 (dezoito) dias após a assinatura do Convênio), foi efetuada a solicitação de ajuste do plano de trabalho no SICONV (Doc. SEI nº 16302296).

O 2º plano de trabalho também sofreu alterações, pois foi elaborado com informações superestimadas em relação à capacidade de produção dos resíduos sólidos.

De acordo com o Memorando SEI-GDF Nº 7/2019 - SEAGRI/SDR/DIPDR, de 03/05/2019 (Doc. SEI nº 21803303), foi solicitado alterar o item referente à capacidade de carga do

caminhão, pois a nova proposta iria trabalhar com volume inferior ao da proposta inicial, não sendo necessário adquirir um bem com capacidade superior ao requerido para a execução do projeto, o que acarretaria um aumento de custos desnecessário.

Logo, em 18/06/2019, 06 (seis) anos, 08 (oito) meses e 27 (vinte) dias depois de celebrado o Convênio em exame, foi encaminhado o Ofício SEI-GDF N° 153/2019 - SEAGRI/SUAG (Doc. SEI n° 24003407), direcionado à Caixa Econômica Federal, informando a nova composição do plano de trabalho.

Outros itens foram excluídos, incluídos e alterados entre o plano de trabalho inicial e o novo plano de trabalho, conforme descrito na Nota Técnica SEI-GDF n.º 5/2019 - SEAGRI/SDR/DIPDR, de 30/09/2019 (Doc. SEI n° 29086914).

As manifestações da SEAGRI/DF a respeito do Processo SEI n° 0070-000006/2014 foram elencadas no subitem 1.1.1 deste Relatório.

## **Causa**

### **Em 2012:**

1. Plano de trabalho elaborado sem a devida criticidade sobre as condições das áreas beneficiadas e da própria seleção da entidade beneficiada;

### **Em 2013:**

2. Não verificação da dominialidade do terreno/lote quando da proposição do convênio;

3. Projeto básico original deficiente, pois não previu a necessidade da contratação dos serviços de elaboração de projetos básico e executivo de arquitetura e engenharia para a implantação das obras civis de construção do Centro de Capacitação de Assentados.

## **4. CONCLUSÃO**

Observou-se que a Gerência de Convênios/DIOFIC/SUAG/SEAGRI possui rotinas satisfatórias para o acompanhamento, controle e prestação de contas dos convênios e contratos de repasse celebrados por essa Secretaria, a serem aprimorados com a conclusão

do processo de mapeamento das atividades que são de competência dessa Gerência e como essas atividades se inter-relacionam com os demais setores e profissionais da Secretaria.

Todavia, foram constatadas deficiências nas fases de proposição de planos de trabalho e projetos básicos/termos de referência, bem como na de execução, principalmente quanto aos processos licitatórios, que retardam em demasia a conclusão do convênio ou contrato de repasse porventura celebrado e, por conseguinte, o atendimento das necessidades existentes na comunidade a ser beneficiada.

## 5. ORIENTAÇÕES

- O.1) [Subtópico 3.1.1.3] Adotar minuta de edital de licitação compatível com os padrões estabelecidos pela Procuradoria Geral do DF.

## 6. RECOMENDAÇÕES

**Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal:**

- R.1) [Subtópico 3.1.1.3] Solicitar, formalmente, ao Comitê Interno de Gestão de Pessoas-CIGP, da Secretaria de Estado de Economia do DF, caso ainda não o tenha feito, a realização de concurso público para a recomposição do seu quadro de pessoal, conforme disposto no inciso I, art. 2º da Portaria nº 41, de 21/02/2020, publicada no DODF nº 43, de 05/03/2020;
- R.2) [Subtópico 3.1.1.3] Definir procedimentos padrões para a elaboração de proposta a ser inserta no SICONV, a fim de garantir o atendimento em tempo hábil da cláusula suspensiva, quando houver, em especial no que se refere à obtenção da documentação técnica de engenharia e da licença ambiental prévia;
- R.3) [Subtópico 3.1.1.3] Elaborar norma interna exigindo caracterização precisa quanto à obra, à instalação ou ao serviço objeto do convênio, inclusive sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução, com base em estudos técnicos preliminares;

- R.4) [Subtópico 3.1.1.3] Editar norma interna contendo procedimento padronizado, como POP e /ou *check list*, para acompanhamento da execução de convênios, tendo como uma das etapas a avaliação da compatibilização dos equipamentos ou bens, a serem adquiridos por meio de ata de registro de preço, com o projeto básico e objeto do convênio ou contrato de repasse celebrado;
- R.5) [Subtópico 3.1.1.3] Estabelecer controle quanto aos prazos relacionados aos mandatos dos membros da Comissão Permanente de Licitação;
- R.6) [Subtópico 3.1.1.6] Editar norma interna contendo mecanismos de controle, como POP e /ou *check-list*, que contenham itens mínimos a serem avaliados acerca das informações contidas no Plano de Trabalho de Convênios celebrados pela FAP/DF, tais como:
- a) adequação do detalhamento da abertura dos custos (qualidade, quantidade e valor unitário);
  - b) compatibilização dos custos previstos com os praticados no mercado;
  - c) descrição de metas, etapas e/ou fases detalhadas;
  - d) informações sobre a qualidade do produto a ser entregue;
  - e) adequação de cronograma de execução, considerando o orçamento, metas e entregas; e
  - f) coerência do cronograma de desembolso em relação ao cronograma de execução.
- R.7) [Subtópico 3.1.1.6] Editar norma interna contendo procedimento padronizado, como POP e /ou *check-list*, para acompanhamento da execução do convênio, tendo como uma das etapas a verificação dos procedimentos licitatórios realizados pelo conveniente para a execução do objeto do convênio, atendo-se à documentação no que concerne:
- a) à contemporaneidade do certame;
  - b) aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de mercado;

c) ao respectivo enquadramento do objeto conveniado com o efetivamente licitado, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis.

Orientamos manter o registro dos exames nos respectivos processos SEI dos Convênios celebrados pela FAP/DF.

R.8) [Subtópico 3.1.1.6] Editar norma interna contendo procedimento padronizado, como POP e /ou *check list*, quanto à observação dos pontos abaixo, nas fases de proposição de projetos e de elaboração do plano de trabalho, conforme o caso:

- a dominialidade do lote/terreno em que se pretende edificar a obra;
- a existência de projetos arquitetônicos e de engenharia para o objeto pretendido ou a possibilidade de elaboração em tempo hábil para a execução da obra; e
- a legalidade e a viabilidade da proposta de trabalho.

Brasília, 30/07/2020.

Diretoria de Auditoria em Contratos de Gestão e Transferências-DIACT



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 05 /08/2020, 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 **286FF062.7B50BA76.369F5DE2.171F2935**

---