



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 05/2022 - DIACT/DIACT/COATP/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00002401/2022-44
Assunto: Auditoria de Conformidade para avaliação dos controles primários referentes à formalização e execução de convênios da Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal com recursos da União
Ordem de Serviço: 022/2022-SUBCI/CGDF de 31/01/2022
Nº SAEWEB: 0000022049

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal, durante o período de 07/02/2022 a 30/03/2022, com o objetivo de Auditoria de conformidade para avaliação dos controles primários referentes à formalização e à execução de convênios da Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal com recursos da União.

Para subsidiar as respostas às questões de auditoria foram analisados os seguintes processos:

Processo	Credor	Objeto	Termos
001110-00000974/2020-61	Ministério da Cidadania (05.526.783/0001-65)	Implantação de cobertura da Quadra Poliesportiva da quadra de esportes da SQN 104 - Brasília - DF	Contrato de Repasse nº 899471/2020 /MCIDADANIA/CAIXA Valor Total: R\$ 478.000,00
001110-00000544/2019-14	Ministério do Desenvolvimento Regional (03.353.358/0004-39)	Pavimentação no Distrito Federal	Contrato de Repasse nº 897413/2019 /MDR/CAIXA Valor Total: R\$ 1.020.756,76
001110-00000977/2020-03	Ministério do Desenvolvimento Regional (03.353.358/0004-39)	Pavimentação no Distrito Federal -via de acesso a Granja Modelo - Riacho Fundo II	Contrato de Repasse nº 900.764/2020 /MDR/CAIXA Valor Total: R\$ 1.444.603,21
001110-00000559/2019-74	Ministério da Cidadania (05.526.783/0001-65)	Implantação de campo de futebol em grama sintética no Distrito Federal	Contrato de Repasse Nº 895656/2019 /MCIDADANIA/CAIXA Valor Total: R\$ 1.010.000,00

De acordo com o art. 8º, inciso XVI do Decreto nº 39.610/2019, que dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal - SODF é um órgão da Administração Direta.

Além disso, ainda de acordo com o art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº 40.158, de 08/10/2019, a SODF tem por competências:

- 1) coordenar os projetos, a execução e a fiscalização das obras públicas;
- 2) formular diretrizes e políticas governamentais na área de infraestrutura urbana;
- 3) promover a política de recuperação de equipamentos públicos; e
- 4) coordenar a prestação e manutenção dos serviços públicos no Distrito Federal.

A estrutura orgânica e hierárquica dessa Unidade, para o cumprimento de suas competências legais e a execução de suas atividades, foi definida mediante o Decreto nº 40.158/2019, alterado pelo Decreto nº 41.383, de 23/10/2020.

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.

Consoante o Tribunal de Contas da União (https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/images/_Conv%C3%AAnios_e_outros_repasses_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf), as dotações orçamentárias destinadas aos convênios/contratos de repasse são alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) de duas maneiras:

Contemplação nominal do estado, do município ou da entidade privada sem fins lucrativos por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento da União por deputado federal ou senador. Ao ser publicada a Lei Orçamentária, já haverá previsão dos recursos para a consecução do objeto proposto na emenda;

Não contemplação explícita, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza o pretendente e prevê sua aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental (identifica-se essa previsão pelas seguintes modalidades de destinação: 30 – governo estadual; 40 – administração municipal; e 50 – entidade privada sem fins lucrativos).

Ainda segundo o aludido Tribunal, o acesso a esses recursos pelo interessado dá-se de duas formas:

- a) Proposta ou projeto formulados pelo próprio interessado diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido. Após análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade, o ministério ou a entidade poderá aprovar o convênio e liberar os recursos. No caso da execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, os proponentes deverão apresentar a proposta e o plano de trabalho por meio da Plataforma +Brasil, no prazo estabelecido pelo governo federal. A programação orçamentária não será executada se o ministério repassador dos recursos verificar impedimento de ordem técnica à celebração dos convênios.
- b) O ministério ou a entidade federal detectam as necessidades locais ou desejam implementar programas federais na região. Os municípios são, então, contatados para que efetivem sua participação no programa.

A Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal apresentou seu posicionamento em face do Informativo de Ação de Controle nº 05/2022 - DIACT/COATP /SUBCI/CGDF (SEI nº 87313412), mediante o Ofício Nº 1613/2022-SODF/GAB/ASSESP (SEI nº 90168959), de 04/07/2022, cujos comentários estão indicados em cada ponto de auditoria neste Relatório.

2. QUESTÕES E RESPOSTAS

Questão de Auditoria	Resposta
1. 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 foram extintos ou anulados em razão da falta de documentos?	- Sim
2. 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

3. RESULTADOS

3.1. QUESTÃO 1 - 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 foram extintos ou anulados em razão da falta de documentos?

Sim. De forma geral, as Emendas Federais apresentadas possuem vícios (embarços urbanísticos, classificação orçamentária incorreta ou recursos orçamentários insuficientes) que comprometeram a continuidade dos contratos de repasse celebrados.

3.1.1. Perda de recursos em razão de vícios nas Emendas Parlamentares

Classificação da falha: Média

Consoante a relação de contratos anulados entre 2019 e 2020, encaminhada pela Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal (SODF), SEI nº 79871351, constatou-se, sucintamente, que, de um total de 21 instrumentos celebrados, 8 foram extinguidos por deficiências nas emendas parlamentares, ou 38,1% do total.

Por exemplo, no Processo SEI nº 00110-00000974/2020-61, cujo objeto seria a implantação de cobertura da quadra poliesportiva localizada na SQN 104 - Brasília – DF, observou-se que o motivo da rescisão do Contrato de Repasse nº 899471/2020/MCIDADANIA/CAIXA foi a inviabilidade de realização do objeto com o recurso disponibilizado por emenda parlamentar federal, conforme o Despacho - SODF/SUPOP/UNIMOB (SEI nº 51040331):

Em atendimento ao Despacho SUPOP (50362563) que trata do Contrato de Repasse (50105181) que disponibiliza o valor de R\$ 478.000,00 (quatrocentos e setenta e oito mil reais), originário da Deputada Federal Erika Kokay informa-se que o valor disponibilizado dificulta a implementação vez que os preços praticados nas licitações encontradas no Diário Oficial do Distrito Federal são superiores.

As pesquisas observaram que a maioria dos preços licitados são de 2018 junto a Secretaria de Estado de Educação onde o padrão implementado é FNDE de 627 metros quadrados e giram em valores médios de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) o que nos permite calcular um valor aproximado de R\$ 637,95 (seiscentos e trinta e sete reais e noventa e cinco centavos).

A área de implementação sugerida na SQN 104 é no lote pertencente ao Clube de Vizinhança onde há duas quadras já locadas cada uma com 770 m² e outra com 960 m² diante disso mesmo utilizando os preços praticados em 2018 o valor para cadastro inicial deveria ser de no mínimo R\$ 491.228,07 (quatrocentos e noventa e um mil

duzentos e vinte e oito reais e sete centavos) considerando ainda as atualizações de mão de obra é claro que o valor necessário para implantação deveria ser superior ao indicado. Ainda temos que considerar que a cobertura em si não tem finalidade segundo o agente financiador e por isso é necessário atender a IN 02/2018 do MPOG de acessibilidade que exige entre outras coisas a construção de calçadas, o que indica um aporte ainda maior de recursos.

Uma vez feita a cobertura a mesma deverá ser dotada de projeto elétrico para iluminação interna e seguir o rito de aprovação da CAP (central de aprovação de projetos)

Ressaltamos que os valores praticados nas Administrações Regionais embora inferiores aos aqui indicados vem sendo objeto de questionamentos do TCDF desde 2016 conforme o Processo nº 24966/2016.

O referido Contrato de Repasse foi celebrado em 03/11/2020 e dissoluto em 21/01/2022.

Ainda exemplificando, quanto ao Processo SEI nº 00110-00000977/2020-03, que tinha por objeto a pavimentação da via de acesso à Granja Modelo, localizada no Riacho Fundo II, constatou-se que o Contrato de Repasse nº 900764/2020/MDR/CAIXA foi rescindido em virtude da área desse projeto estar situada na macrozona rural, sendo que a ação programática utilizada na respectiva emenda parlamentar permitia a utilização dos recursos somente para área urbana, conforme evidenciado no Despacho - SODF/SUPOP/UNEURB (SEI nº 69321133):

O presente processo trata do Contrato de Repasse nº 900764/2020/MDR/CAIXA ([53375107](#)), proveniente de emenda parlamentar federal, oriunda da Deputada Federal Celina Leão, no valor de R\$ 1.444.603,21 (um milhão, quatrocentos e quarenta e quatro mil seiscentos e três reais e vinte e um centavos), que tem por objeto a "Pavimentação no Distrito Federal - Via de Acesso a Granja Modelo - Riacho Fundo II".

Em resposta ao questionamento desta SODF no Ofício 2247 ([68353333](#)), a SEDUH encaminhou o Ofício 3140 ([68646083](#)) nos seguintes termos:

Ressaltamos que a referida via estabelece a ligação do Riacho Fundo com o PUI Granja Modelo II, cuja poligonal foi definida pelo Decreto Nº 42.389, de 12 de agosto de 2021 ([67933123](#)) que aprova as poligonais preliminares para regularização fundiária urbana de Parcelamentos Urbanos Isolados - PUI.

Acrescentamos que o Relatório Técnico SEDUH/SEPLAN/COPLU/DIREG ([66065869](#)) do Processo SEI 00390-00005246/2021-46 que cita que a poligonal do PUI Granja Modelo II “está inserida em um enclave de Zona de Conservação da Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central e Parque Ecológico do Riacho Fundo.”.

Dado aos fatos, restituímos os autos para conhecimento das informações prestadas, ressaltando que as tratativas referentes a poligonal do PUI Granja Modelo II e sua interferência no Parque Ecológico do Riacho Fundo estão sendo tratadas no âmbito do Processo SEI 00390-00005246/2021-46.

No Despacho SEDUH/SEPLAN/SUPLAN/COPLAN ([68449911](#)), referenciado no Ofício 3140 ([68646083](#)), consta a seguinte informação:

(...) informamos que a Via de Acesso a Granja Modelo - Riacho Fundo II está situada em Macrozona Rural, na Zona Rural de Uso Controlado V, de acordo com o Despacho SEDUH/SUPLAN/COPLAN/DIMOT ([58742063](#)).

O Manual para Apresentação de Propostas 2021, Programa 2217 referente a Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano, do Ministério do Desenvolvimento

Regional, apresenta no item 7 os pré-requisitos de enquadramento das propostas, dentre os quais o item 7.1 "c", transcrito abaixo:

7.1 As propostas de qualificação viária apresentadas devem atender aos seguintes requisitos prévios de enquadramento:

(...)

c) Localização das intervenções dentro do perímetro urbano;

(...)

Dessa forma, observa-se que a área de projeto, localizada na macrozona rural, não se enquadra nos pré-requisitos exigidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, mesmo com a publicação do Decreto Nº 42.389/2021.

O Contrato de Repasse nº 900764/2020/MDR/CAIXA foi celebrado em 10/11/2020. Entretanto, não constava, à época dos exames, no Processo SEI nº 00110-00000977/2020-03 e nem na Plataforma +Brasil o respectivo instrumento formal de rescisão.

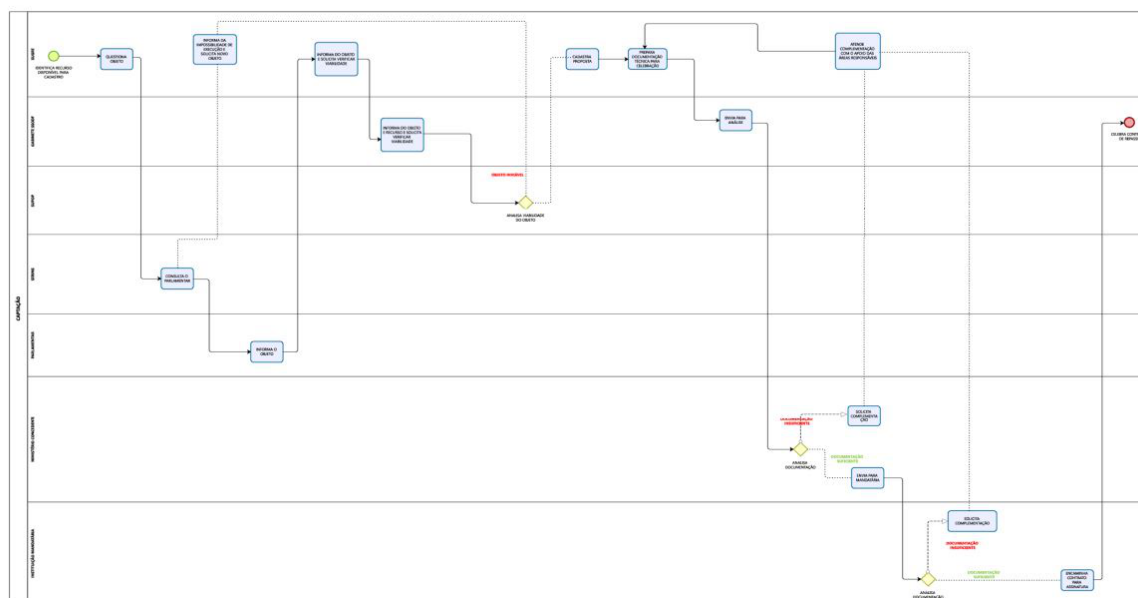
A análise da adequação do objeto solicitado pelo parlamentar - que em sua maioria não passa por consulta prévia junto à SODF, bem como a viabilidade de execução, é realizada pela SUPOP/SODF, a qual possui condições técnicas para informar o enquadramento dos objetos propostos nos programas de trabalho disponibilizados, conforme Memorando Nº 7/2022 - SODF/SUGRE (SEI nº 79871406).

Portanto, a inserção de propostas inviáveis no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), ferramenta online que agrega e processa informações sobre as transferências de recursos federais para órgãos públicos e privados sem fins lucrativos, oriundas de emendas parlamentares com diversos impedimentos técnicos (incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária, valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho, etc.) inviabilizaram substancialmente a execução desses contratos de repasse.

Acrescente-se que o total de recursos federais perdidos, nos anos de 2019 e 2020, com rescisões de contratos de repasse foi de R\$ 16.861.139,13, conforme somatório de valores constantes na coluna "VALOR DE REPASSE" do "Quadro Contratos Anulados - SODF" (SEI nº 79871351), disponibilizado pela Secretaria, por meio do Memorando Nº 7/2022 - SODF/SUGRE (SEI nº 79871406).

Com o fito de mitigar tais ocorrências, a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF desenvolveu Procedimentos Operacionais Padrões (POPs), incluindo o mapeamento de processos, abrangendo todo o ciclo das emendas federais, conforme a figura a seguir:

CAPTAÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE



Fonte: SEI nº 80481630

Consoante a Subsecretaria de Gerenciamento de Recursos Externos - SUGRE /SODF, tais procedimentos se iniciaram a partir de fevereiro de 2022, não sendo possível, nessa oportunidade, avaliar sua efetividade uma vez que ainda não houve indicação de proposta no corrente ano, conforme Despacho - SODF/SUGRE (SEI nº 92657167).

Segundo a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF, o contato com parlamentares é feito pela Secretaria de Estado de Governo e pela Secretaria de Estado de Relações Institucionais do Distrito Federal (SERINS), não ocorrendo contato direto entre o convenente (SODF) e os parlamentares, salvo quando intermediado pelas Secretarias citadas, conforme arranjo institucional determinado pelo art. 3º do Decreto nº 34.693, de 25/09/2013, que disciplina a utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências, combinado com o art. 20 do Decreto nº 39.610, de 01/01/2019, que dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal

Assim, foi recomendado, inicialmente, à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF, via o Informativo de Ação de Controle - IAC nº 05/2022 - DIACT/COATP /SUBCI/CGDF (SEI nº 87313738), que realizasse encontros técnicos com a SERINS visando traçar estratégias e fluxos a fim de evitar que emendas parlamentares fossem encaminhadas sem uma consulta prévia ao Caderno de Emendas e/ou ao órgão executor.

Em resposta, a SODF informou que já são realizadas reuniões periódicas de ponto de controle junto à SERINS, à CEF e aos Ministérios visando a solução dos principais entraves, conforme Ofício nº 1613/2022 - SODF/GAB/ASSESP (SEI nº 90168959), de 04/07/2022.

Portanto, podemos considerar tal Recomendação como atendida, ressaltando que a efetiva verificação da aplicação desses POPs e do resultado dessas reuniões deverão ser objeto de futuro monitoramento.

Causa

Em 2020 e 2019:

Falta de procedimento padrão visando examinar a viabilidade técnica dos projetos oriundos de emenda parlamentar; considerando que tal proposição legislativa poderá apresentar impedimentos de ordem técnica para a sua execução, principalmente se o respectivo parlamentar não tiver feito uma consulta prévia ao órgão executor.

Consequência

Perda de recursos federais, com o consequente comprometimento da fruição do benefício pela população.

Recomendações

Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal:

- R.1) (ATENDIDA) Realizar encontros técnicos com a Secretaria de Estado de Relações Institucionais do Distrito Federal (SERINS) visando traçar estratégias e fluxos a fim de evitar que emendas parlamentares sejam encaminhadas sem uma consulta prévia ao Caderno de Emendas e/ou ao órgão executor;
- R.2) Aplicar às futuras proposições de projetos os Procedimentos Operacionais Padrões criados por essa Secretaria para a captação de recursos externos.

3.2. QUESTÃO 2 - 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. A Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal enfrenta diversas dificuldades internas e externas para o cumprimento das condições da cláusula

suspensiva, implicando no aumento dos prazos para o inícios das obras ou, até mesmo, na rescisão do contrato de repasse celebrado, impactando negativamente na fruição do benefício pela população usufruidora.

3.2.1. Não atendimento da cláusula suspensiva em tempo hábil

Classificação da falha: Média

Examinando, de forma sucinta, a relação de contratos anulados entre 2019 e 2020, encaminhada pela Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal, SEI nº 79871351, constatou-se que, de um total de 21 instrumentos celebrados, 10 contratos de repasse foram rescindidos por não atendimento da cláusula suspensiva no tempo hábil, o equivalente a 47,6% do todo, por problemas estruturais da própria administração pública local, conforme exemplificado a seguir:

Tabela 1 - Contratos de Repasse Rescindidos por Não Atendimento das Cláusulas Suspensivas

Processo SEI nº	Nº Contrato de Repasse	Justificativas	Documento SEI nº
00110-00000386/2018-11	857251/2017	<p>“(…) informamos que a documentação técnica referente a execução desta obra ficou a cargo da Administração Regional do Jardim Botânico RAXXVII com o acompanhamento pela SUPOP, tendo em vista o tempo decorrido, esta SUPOP tentou promover a elaboração destas documentações técnicas, foi feita reunião com representantes da RA-XXVII (dias 06/03/2019 e 15/03/2019), vistoria técnica no local (dia 11/03/2019), e análise do que já havia sido feito.</p> <p>Assim, verificamos que apenas o projeto arquitetônico está concluído e aprovado, e que não há tempo hábil para elaboração/aprovação de todos os projetos complementares (Elétrico, Hidrossanitário, telefônico, Prevenção e Combate a Incêndio, Fundações/Estrutura), Planilha Orçamentária, como também há a necessidade de relocação das áreas ocupadas e a retirada de uma torre de para telefonia celular (...)”</p>	22819792
		“Sugiro retornar o presente processo à SUGRE devido ao prazo decorrido e	

0112-003395/2017	844042/2017	a falta de pessoal, não foi possível elaborar a documentação técnica solicitada no Memorando 22 (18608561).”	21309452
00110-00001588/2018-72	866315/2018	“Sugiro retornar o presente processo à SUGRE, devido ao prazo decorrido e a falta de pessoal, não foi possível elaborar a documentação técnica solicitada no Memorando 47 e 29 (10746090 e 18866131).”	22774294
00110-00001622/2018-17	875418/2018	“A SUPOP/SO informou que tendo em vista o decurso do prazo para atendimento das exigências (campo de grama sintética em Planaltina), não foi possível o desenvolvimento dos projetos, bem como da documentação exigida à implantação da demanda, restituindo os autos para em caso de nova captação, conforme despacho (28413490).”	32308115

Além desses exemplos, também ocorreram problemas para a elaboração dos respectivos projetos relativos ao Contrato de Repasse nº 897413/2019, ainda vigente, Processo SEI nº 00110-00000544/2019-14, conforme o Despacho - SODF/SUPOP (SEI nº 49139642):

Informo ao Gabinete e SUGRE que um projeto de pavimentação depende de estudos topográficos, geotécnicos e de tráfego, não possuímos nos arquivos da SUPOP, prateleira de projetos de sistema viário que contemplem este tipo de emenda, lembrando que além de pavimentar a via é necessário fazer a drenagem e a sinalização. O prazo estimado por esta subsecretaria para a elaboração de um projeto de pavimentação completo, tratando apenas da implantação sem contabilizar o prazo de aprovação de SIV na SEDUH, necessário para projetos de sistemas viários urbanos, são de 30 dias/km. O custo total para a implantação de uma via não pavimentada gira em torno de R\$1.500.000,00/km, valores que balizam os projetos que estão sendo elaborados pela SUPOP. Lembrando aqui que não estamos considerando calçadas, acessibilidade e urbanização.

Portanto, de posse das informações acima, informo que é impossível cumprir a meta de aplicação desta emenda com apresentação de um projeto completo até dia 11/11/2020. No entanto, a demanda por projetos de pavimentação em qualquer lugar do DF foi oficializada nesta SUPOP e faremos gestões para termos estes, de maneira a utilizarmos em futuras aplicações de emendas para o mesmo fim.

Por meio da Carta Reversal nº 0152/2021/GIGOVBR (SEI nº 77694471), a Caixa Econômica Federal estendeu o prazo para a entrega de documentação para retirada das cláusulas suspensivas até o prazo de 30/07/2022, quanto ao Contrato de Repasse indicado.

As cláusulas suspensivas possibilitam que a aprovação dos itens, relacionados a seguir, ocorra após a assinatura do contrato de repasse, conforme o caso:

- a) Projeto Básico de engenharia, no caso de obras;
- b) Termo de Referência no caso de estudos, planos, elaboração de projetos e regularização fundiária;
- c) Titularidade da área de intervenção; e
- d) Licenças ambientais.

No caso dos contratos de repasse com cláusula suspensiva, a celebração pactuada não terá efeito enquanto a condição a ser cumprida não se verificar, conforme o art. 40 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Portanto, enquanto tais condicionantes não forem integralmente atendidas, maior será o tempo para a fruição dos benefícios esperados pela população alvo.

Segundo a relação de contratos de repasse vigentes, encaminhada pela SODF (SEI nº 79871195), de 08/02/2022, dos doze instrumentos ainda em vigor, no valor total de R\$42.285.282,89, apenas um se encontrava na fase de obras (C.R nº 859116/2017), no montante de R\$1.099.000,00, o que representa 2,6% do montante total, enquanto que o Contrato de Repasse nº 884905/2019, com valor global de R\$876.632,74, ou 2,1% do total, já estava na fase de licitação. Ressalte-se que o primeiro Contrato foi celebrado em 29/12/2017 e o segundo em 05/11/2019.

Quanto aos demais contratos, oito estavam aguardando a elaboração do respectivo projeto, ou 66,7% dos ajustes vigentes; um aguardava a análise da documentação técnica para a retirada da condição suspensiva pela mandatária (8,3%) e um esperava o resultado final do concurso de projetos para a apresentação da documentação suspensiva à mandatária (8,3%).

Desses doze contratos, um foi celebrado em 2017 (8,3%), cinco em 2019 (41,7%), três em 2020 (25%) e três em 2021 (25%).

Instada a se manifestar sobre os gargalos enfrentados por essa Secretaria que implicaram na anulação desses 10 contratos de repasse e as providências adotadas pela SODF para eliminá-los ou, ao menos, mitigá-los, a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF destacou os seguintes empecilhos:

- 1) Interpretação dada pela CAIXA da Portaria Interministerial nº 424/2016 e suas alterações, que estabelece as normas de execução relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, em aspectos que tangem a elaboração de projetos, questões de ordem fundiária e execução de obra no que se refere a aditivos contratuais necessários à conclusão de objetos pactuados;

- 2) Apesar dos constantes alertas aos órgãos superiores centrais (SERINS/GDF), a SODF continua a receber recursos subdimensionados para execução dos projetos propostos e projetos inexequíveis dentro da funcional programática disponibilizada;
- 3) Instabilidades apresentadas na “Plataforma+Brasil”, bem como os prazos para correção de problemas;
- 4) Implantação de um novo módulo na “Plataforma+Brasil” com a inserção manual de cada linha da planilha orçamentária, gerando morosidade e retrabalho;
- 5) Falta de mobilidade e agilidade da instituição mandatária (CAIXA) em relação a problemas de ordem técnica apresentados pela “Plataforma+Brasil”;
- 6) Constante mudança no regramento de arcabouço legal por parte da União para execução de contratos de repasse como alterações em regras e prazos para inscrição em restos a pagar de empenhos por meio da LDO, LOA e Decreto Federal nº 93.872/86;
- 7) Falta de adequação do regramento legal apresentado na Portaria Interministerial nº 424/2016 e suas alterações, bem como na Instrução Normativa nº 2/2018 /MPDG para situações específicas ao Distrito Federal no que se refere ao aspecto fundiário;
- 8) Falta de adequação do regramento legal apresentado na Portaria Interministerial nº 424/2016 e suas alterações, bem como na Instrução Normativa nº 2/2018 /MPDG para situações relativas à modalidade de obras por tamanho e complexidade, especialmente no que se refere aos prazos de cláusula suspensiva e execução;
- 9) Limitação no número de ações orçamentárias disponibilizadas pela União para investimentos em obras públicas, bem como normativos restritivos os quais não abarcam e/ou são capazes de sintetizar a realidade de execução de obra pública para o Distrito Federal, quando em conjunção com baixos valores de investimentos disponibilizados por parlamentares deste ente federativo;
- 10) Atuação limitada dos órgãos do DF responsáveis pela captação e manutenção de investimentos originários do Orçamento Geral da União para articulação a nível federal e, adequação do regramento legal possibilitando investimentos da União neste Ente Federado, tendo em vista o potencial de investimento;
- 11) Morosidade na liberação de recursos financeiros junto ao Ministério concedente para o pagamento das medições vinculadas aos contratos de repasses;

12) Judicialização de vários temas conexos às transferências voluntárias que dificultam a previsibilidade das ações e a segurança jurídica.

Acrescentou, ainda, que a SODF tem envidado esforços no sentido de realizar tratativas junto à Secretaria de Estado de Relações Institucionais do Distrito Federal - SERINS para limitar ao máximo a indicação de emendas com objetos que não sejam os apontados no Caderno de Emendas do DF e que os valores disponibilizados sejam, no mínimo, suficientes para a adequação do objeto ao Programa Temático do Ministério.

Além disso, complementou que, referente às limitações de execução dos programas temáticos dos Ministérios, estão, sempre que possível, alertando à SERINS, à CAIXA e ao respectivo Ministério das dificuldades encontradas e da necessidade urgente de atualizações e alterações.

De acordo com o Relatório de Gestão do Governo do Distrito Federal, concernente ao ano de 2020, www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/RGE-2020-Consolidado.pdf, a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal possuía um déficit de servidores, que resultava na dependência de cargos comissionados para o desempenho das atividades da Pasta.

Tabela 2 - Força de Trabalho da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF em 2020

Servidores	Atividade Meio (com cargo em comissão)	Atividade Fim (com cargo em comissão)	Atividade Meio (sem cargo em comissão)	Atividade Fim (sem cargo em comissão)	Total
Efetivos do GDF	6	15	15	9	45
Comissionados sem vínculo efetivo	60	47	0	0	107
Requisitados de órgãos do GDF	13	15	2	0	30
Requisitados de órgãos fora do GDF	0	0	0	0	0
Estagiários	0	0	2	11	13
Menor Aprendiz/Programa Jovem Candango	0	0	0	0	0
Terceirizados (FUNAP)	0	0	0	0	0
Outros	0	0	0	0	0
Subtotal	79	77	19	20	195
(-) cedidos para outros órgãos	0	0	7	6	13
Total Geral	79	77	12	14	182

Fonte: Relatório de Gestão - <https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/RGE-2020-Consolidado.pdf>

Também frisa que foi solicitada à então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, atual Secretaria de Estado de Economia, a abertura de procedimento para a realização de concurso público para o provimento de cargos da Carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental, Auditor de Atividades Urbanas e Analista de Planejamento e Gestão Urbana, mediante o Ofício SEI-GDF n.º 74/2018 - SINESP/GAB (SEI n.º 7111477).

De acordo com a Matriz de Riscos elaborada pela Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF, inserida no documento SODF_Gestao_de_Riscos_Instrumento (1) APROVADO, de 16/12/2021, observou-se a existência dos seguintes eventos de riscos e respectivas causas pertinentes ao objeto desta Auditoria:

Tabela 3 - Evento de Risco x Causa

Evento de Risco	Causa
Não ter projetos aptos a serem executados no portfólio do Governo	Ausência de sistema único de Informações do portfólio de projetos do Governo Ausência de análise crítica do portfólio do Governo no Sistema único de informações
Inviabilidade de atendimento de Emendas	Não ter projetos prontos para execução Não ter tempo hábil para elaborar projetos para execução

Fonte: SODF_Gestao_de_Riscos_Instrumento_1_ APROVADO.pdf, de 16/12/2021

A respeito desses eventos de risco foi proposto o seguinte plano de ação:

Tabela 4 - Evento de Risco x Ação de Prevenção de Riscos

Evento de Risco	Ação de Prevenção de Riscos
Não ter projetos aptos a serem executados no portfólio do Governo	Definir um Sistema único de informação para o Gabinete Fazer análise crítica das informações de projetos do portfólio do Governo no Sistema único de informações
Inviabilidade de atendimento de Emendas	Criar e manter um Caderno de Emendas Federais ou Distritais (Portfólio de Projetos - Com necessidade de adequações para implantação) (a definir com o Gabinete)

Fonte: SODF_Gestao_de_Riscos_Instrumento_1_ APROVADO.pdf, de 16/12/2021

De acordo com a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF, o Plano de Ação encontra-se em execução contínua, tendo sido realizadas consultas às áreas da SODF para monitoramento dos controle necessários e a sua correspondente avaliação, conforme o Ofício N.º 1873/2022 - SODF/GAB/ASSESP (SEI n.º 93008089).

Ainda segundo o aludido Ofício, as avaliações dos controles estão sendo inseridas no Sistema de Gestão de Riscos - SAEWEB na etapa de Tratamento dos Riscos e a próxima etapa planejada é o registro do Gerenciamento dos Riscos no citado Sistema, Processo SEI nº 00110-00003185/2021-63.

Em consulta ao sítio institucional da SODF, efetuada em 11/03/2022, na aba Mapeamento de Processos (<https://www.so.df.gov.br/mapeamento-de-processos/>), observou-se a existência de Fluxos de Processos e Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para o Processo Licitatório, nas modalidades concorrência e pregão, projetos, licenciamentos e fiscalização de obras. Também constava a previsão para Projetos, Fiscalização de Obras e Licenciamento.

Além disso, mediante o Despacho - SODF/SUGRE (SEI nº 80365374), a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF informou que foram elaborados Procedimentos Operacionais Padrões-POP (SEI nº 80481630), fluxogramas e rotinas (SEI nº 80481868) para os contratos de repasse sob gestão da Subsecretaria de Gerenciamento de Recursos Externos – SUGRE/SODF. Esclareceu, ainda, que estava em análise interna a possibilidade de aprovação e publicação dos referidos documentos.

Em atendimento ao IAC nº 05/2022 - DIACT/COATP/SUBCI/CGDF, por meio do mencionado Ofício Nº 1613/2022 - SODF/GAB/ASSESP, a Secretaria apresentou suas considerações quanto às Recomendações R.2 a R.5, conforme abaixo:

- a) R.2: a Secretaria não indicou que houve solicitação oficial reiterando a necessidade de realização de concurso público para recomposição do quadro técnico;
- b) R.3: informaram que os Procedimentos Operacionais Padrões-POP, para os contratos de repasse sob a gestão da SUGRE/SODF, encontram-se concluídos e em uso; embora sua oficialização esteja em andamento no âmbito da Gestão de Risco e Planejamento Estratégico da Secretaria;
- c) R.4: já quanto aos fluxos e POPs para as fases de elaboração de projetos e de licenciamento, informaram que estão em fase de finalização; bem como aqueles referentes ao estudo de viabilidade, que antecede a autorização para desenvolvimento de projeto;
- d) R.5: quanto à Recomendação de criação de grupo formal com todos os órgãos participantes do processo, a Secretaria se posicionou contrária à Recomendação, argumentando que o "arranjo institucional, marco legal vigente e as atribuições dos órgãos responsáveis estão adequados para o desempenho das atividades".

Diante do exposto, consideramos que Recomendações R.3 e R.4 ainda não foram atendidas, necessitando de um prazo maior para a correspondente implementação.

Em que pese não haver informação quanto à Recomendação R.2 por parte da SODF, observou-se que há indicação, na Proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023, da realização e nomeação em concurso público de 20 auditores fiscais de atividades urbanas, motivo pelo qual entendemos essa Recomendação como atendida.

A respeito das considerações da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do DF quanto à Recomendação R.5, a própria Matriz de Riscos, elaborada por essa Secretaria, inserta no documento SODF_Gestao_de_Riscos_Instrumento (1) APROVADO, de 16/12/2021, sinaliza que o arranjo institucional, o marco legal vigente e as atribuições dos órgãos responsáveis não otimizam o desempenho desses contratos de repasse.

Assim, considerando que a SODF não apresentou uma outra proposta para aprimorar tal performance, porém considerando o poder discricionário da administração pública, opinamos por transformar a recomendação de criação de grupo formal com todos os órgãos participantes do processo na Orientação O.1.

Causa

Em 2020 e 2021:

Tempo exíguo para a apresentação da documentação e projetos de engenharia envolvendo obras de maiores valores e complexidade;

Consequência

Perda de recursos federais, com o consequente comprometimento da fruição do benefício pela população.

Recomendações

Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal:

R.3) (ATENDIDA) Reiterar, 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 do art. 2º da Portaria nº 41, de 21/02/2020, publicada no DODF nº 43, de 05/03/2020;

- R.4) Estabelecer oficialmente os Procedimentos Operacionais Padrões (POP), fluxogramas e rotinas para os contratos de repasse sob gestão da Subsecretaria de Gerenciamento de Recursos Externos – SUGRE/SODF;
- R.5) Elaborar os Fluxos de Processos e Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para as fases de elaboração de projetos e de licenciamento, incluindo, entre outros pontos:
- a) a dominialidade do lote/terreno em que se pretende edificar a obra;
 - b) 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
 - c) a legalidade e a viabilidade da proposta de trabalho
- O.1) Propor a criação formal de grupo de trabalho com a participação de outros órgãos (Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal — Brasília Ambiental/IBRAM, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação /SEDUH, Companhia Imobiliária de Brasília/TERRACAP, entre outros), a exemplo do Decreto nº 34.476, de 21/06/2013, que dispõe sobre a criação do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRUPOHAB, visando:
- 1) orientar e informar quanto ao impacto de não execução dos recursos recebidos da União; e
 - 2) centralizar e agilizar a obtenção dos documentos inerentes à área de intervenção (titularidade do lote) e à licença ambiental do empreendimento.

4. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1. e 3.2.1.	Média

Observou-se que a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal possui rotinas para o acompanhamento, controle e prestação de contas dos convênios e contratos de repasse celebrados por essa Secretaria.

Também foram constatadas deficiências internas e externas quando da apresentação da documentação pertinente ao cumprimento da cláusula suspensiva dos Contratos de Repasse porventura celebrados por essa Unidade, o que ocasionou o cancelamento desse tipo

de instrumento, com prejuízo para o atendimento das necessidades existentes na comunidade a ser beneficiada.

Brasília, 11/08/2022

Diretoria de Auditoria em Contratos de Gestão e Transferências-DIACT



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 21/09/2022, 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 **8EB2D847.B1D1C8CC.6B04F940.B8D3EB30**