

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

## Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V02

Número do Relatório: 201601581

### Sumário Executivo Distrito Federal

#### Introdução

Cabe ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União.

Para fiscalizar os recursos federais aplicados pelos estados e municípios, o MTFC instituiu em 2015 o Programa de Fiscalização em Entes Federativos, organizado por ciclos, que aprimorou o antigo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, em vigor desde 2003. O primeiro ciclo, realizado no segundo semestre de 2015, contemplou fiscalizações em municípios selecionados por meio de matriz de vulnerabilidades (ver link <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/matriz-de-vulnerabilidade>)

Neste segundo ciclo, todos os 26 Estados da federação, e ainda o Distrito Federal, foram fiscalizados. No caso do Governo do Distrito Federal, foram realizadas fiscalizações, que tiveram período de campo de 07/03/2016 a 29/04/2016, para verificar a atuação do gestor distrital com relação à aplicação de recursos federais nos seguintes programas/temas.:

1. Programa Bolsa Família - Verificação das ações de cadastramento, de gestão de benefícios, de atualização dos dados das famílias, de averiguação cadastral e de acompanhamento das condicionalidades.
2. Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE) – Avaliação do processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas, quanto à regular oferta

- de alimento de acordo com a legislação vigente, bem como quanto à correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa.
3. Programas da área de Saúde – Fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS para o Fundo de Saúde do Distrito Federal destinados às seguintes ações:
    - a. - Bloco da Atenção Básica em Saúde – Avaliação dos processos licitatórios realizados no período entre janeiro de 2014 e março de 2016, totalizando o valor de R\$ 235.300.000,00 e da entrega efetiva dos bens adquiridos e/ou serviços contratados;
    - b. Unidades de Pronto-Atendimento 24 h – Avaliação do funcionamento das UPA - No período entre janeiro de 2014 e novembro de 2015, foram transferidos R\$ 27.500.000,00 destinados à manutenção das UPA 24h já existentes no DF e R\$ 1.600.000,00 para construção de novas unidades; e
    - c. Ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti* – Avaliação da gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao GDF. No período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, o FNS repassou ao Bloco Vigilância em Saúde – BLVS do DF mais de R\$ 27.867.256,05. Tais recursos não são específicos apenas para as ações de combate ao *Aedes aegypti*.
  4. Programa Segurança Pública com Cidadania – Fiscalização da aplicação dos recursos federais, no montante de R\$ 12.896.936,53; envolvendo as seguintes ações:
    - a. Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública – convênios 751904/2010, 775540/2012, e 793101/2013
    - b. Apoio à Estruturação, Reparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública – convênio 793676/2013; e
    - c. Reintegração Social, Alternativas Penais e Controle Social – convênio 812110/2014
  5. Sistema Nacional de Emprego (Sine) – Avaliação da qualidade do atendimento prestado nos postos, principalmente quanto à coordenação dos serviços de Habilitação ao Seguro-Desemprego, Qualificação Profissional e Intermediação de Mão de Obra, no sentido de aferir se são ofertados sob a ótica do fomento à empregabilidade.
  6. Projetos de acessibilidade e obras de acessibilidade relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014 – Avaliação da execução dos contratos de repasse nº 385.241-47 e 1006.083-61, referentes ao Ministério do Turismo;
  7. Obras com recursos transferidos pelo Ministério do Esporte – Avaliação da execução dos contratos de repasse nº 1005.651-16/2013, 1001.877-60/2012, 425.938-20/2014, 425.922-40/2014 e 240.595-56.
  8. BRT Eixo Sul – DF – Fiscalização do empreendimento.

Os exames foram realizados com base nas normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, as seguintes técnicas auditoriais: inspeção física, análise documental, conferência de cálculos e indagação escrita/oral (aplicação de questionários e entrevistas).

Além do Sumário Executivo, este relatório está segmentado em duas partes: a primeira, onde estão evidenciadas situações que demandam a adoção de medidas preventivas e/ou corretivas por parte dos gestores federais; a segunda, composta por situações que, embora devam ser levadas ao conhecimento dos gestores federais, exigem providências corretivas por parte dos gestores distritais. Oportunamente serão oferecidas aos gestores federais recomendações acerca dos achados registrados na primeira parte do relatório.

## Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	2570160
<b>PIB per Capita:</b>	45.977,59
<b>Eleitores:</b>	1655050
<b>Área:</b>	5802

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

### Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	1	67.839.035,20
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>1</b>	<b>67.839.035,20</b>
MINISTERIO DA JUSTICA	NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA COM CIDADANIA - PRONASCI	1	2.617.515,59
	Segurança Pública com Cidadania	4	10.529.496,60
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA JUSTICA</b>		<b>5</b>	<b>13.147.012,19</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	27.500.000,00
	Execução Financeira da Atenção Básica	1	235.342.675,04
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>3</b>	<b>262.842.675,04</b>
MINISTERIO DAS CIDADES	Mobilidade Urbana e Trânsito	1	Não se Aplica
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES</b>		<b>1</b>	<b>0,00</b>

MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	Bolsa Família	1	285.002.917,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME</b>		<b>1</b>	<b>285.002.917,00</b>
MINISTERIO DO ESPORTE	ESPORTE E GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS	4	18.753.509,62
	Esporte e Lazer da Cidade	1	11.000.200,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO ESPORTE</b>		<b>5</b>	<b>29.753.709,62</b>
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	Trabalho, Emprego e Renda	1	13.959.361,05
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO</b>		<b>1</b>	<b>13.959.361,05</b>
MINISTERIO DO TURISMO	TURISMO	2	6.878.888,89
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO</b>		<b>2</b>	<b>6.878.888,89</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>19</b>	<b>679.423.598,99</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, por meio de encaminhamento de Informativo com os resultados das fiscalizações, sobre o qual tiveram oportunidade de se manifestar, quer seja justificando as falhas, quer seja subsidiando a equipe de auditoria com mais informações para formação da opinião, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à eficácia da entrega das políticas públicas ao cidadão, bem como à apuração das responsabilidades, nos casos em que for necessário.

## Consolidação de Resultados

As principais conclusões decorrentes das fiscalizações da aplicação de recursos federais pelo Governo do Distrito Federal (GDF), apresentadas por programa/tema, estão embasadas em evidências coletadas pelas equipes de auditoria, registradas em papéis de trabalho e consignadas nos registros detalhados dos fatos nos relatórios individuais que compõem este relatório.

1. Programa Bolsa Família
  - a. Insuficiência da estrutura dos Centros de referência de Assistência Social (CRAS) para atendimento das demandas do Programa Bolsa Família para cadastramento de novas famílias e para atualizações cadastrais de rotina.
  - b. Rotina inadequada de produção e guarda dos documentos de suporte do Cadastro Único e atuação deficiente nos procedimentos de fiscalização do

Programa Bolsa Família, no que se refere aos servidores beneficiários do Programa.

- c. Atuação insuficiente no acompanhamento das condicionalidades da saúde relativas ao Programa Bolsa Família e inconsistências nos registros de frequência no Sistema Projeto Presença dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família com potencial de impactar o acompanhamento das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.

Para reduzir o risco de que famílias beneficiárias com renda incompatível com o Programa permaneçam recebendo os recursos, bem como de que seja inviabilizado o acesso de famílias necessitadas dos benefícios, é necessária a implementação de rotinas de controles internos referentes ao atendimento dos possíveis beneficiários, com registro das informações de negativas de agendamento pela central 156, de forma que possa ser conhecida a real demanda; o aprimoramento da rotina de cadastramento e guarda dos documentos de suporte ao Cadastro Único, para execução de procedimentos para confirmar as informações prestadas; e o fortalecimento das ações acompanhamento das condicionalidades, para possibilitar o diagnóstico de eventuais problemas familiares passíveis de acompanhamento pela Assistência Social.

## 2. Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)

- a. Instalações em condições inadequadas para o acondicionamento dos alimentos nas escolas e no armazém central.
- b. Falta de capacitação e atuação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar.
- c. Falhas na instrução processual e execução dos contratos com fornecedoras de gêneros alimentícios.

A criação de rotinas de controle para garantir o acondicionamento dos alimentos e a realização de inspeções periódicas nos locais de guarda pode reduzir o risco de que alimentos deteriorados sejam consumidos pelas crianças. Além disso, o fortalecimento de instâncias de controle social, como o Conselho de Alimentação Escolar, auxilia o gestor na efetividade da política pública. Para evitar que sejam recorrentes as falhas encontradas na instrução processual e execução dos contratos, que inclui a não aplicação das sanções devidas nos casos de descumprimentos, são recomendáveis as seguintes ações: capacitação dos fiscais de contrato, para que possam exercer suas atribuições de forma eficiente e efetiva; definição e disseminação de rotina clara para instrução processual, incluindo nesta rotina a necessidade de pesquisa de mercado ampla para definição dos valores de referência, de forma que os valores utilizados para a aquisição dos alimentos sejam os mais vantajosos possíveis para a Administração.

## 3. Bloco da Atenção Básica em Saúde

- a. Aplicações financeiras dos recursos federais em detrimento da utilização na atividade finalística do programa.

- b. Aquisições desnecessárias de bens (suportes para CPU).
  - c. Desvio de objeto na aquisição de mobiliário.
  - d. Irregularidades na realização de dispensa de licitação para contratação de serviços de limpeza e conservação no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.
4. Unidades de Pronto-Atendimento 24 h
- a. Insuficiência de profissionais.
  - b. Inexistência de atendimento pediátrico.
  - c. Desabastecimento de medicamentos e inexistência de materiais e equipamentos mínimos.
  - d. Falhas na gestão das unidades (ausência de manutenção de equipamentos, inexistência de serviços de manutenção predial, precariedade dos aparelhos de ar condicionado e dificuldade de referenciamento da rede hospitalar distrital).
5. Ações de Combate ao Mosquito *Aedes Aegypti*
- a. Não utilização dos recursos destinados à ação, em função de sua manutenção em aplicações no mercado financeiro.
  - b. Não realização de qualquer despesa direta e especificamente associada ao Incentivo à Qualificação das Ações de Dengue no período objeto de verificação, durante o qual o FNS aportou R\$ 2,9 milhões para essa finalidade.
  - c. Superfaturamento potencial, gasto antieconômico e utilização indevida de dispensa de licitação em caráter emergencial, gerando um dano potencial ao Erário no montante de R\$ 1.199.207,00 para aquisição de armadilhas entomológicas, máquinas de UBV pesado e termonebulizadores, larvicidas, inseticidas e óleo mineral.
  - d. Inexecução de ações de comunicação, mobilização e publicidade relativas ao combate do *Aedes Aegypti*.
  - e. Ausência de controle de estoque dos insumos utilizados no combate ao mosquito.

Para que os recursos transferidos ao GDF relativos à Atenção Básica e à manutenção das UPA 24h sejam utilizados de forma eficiente, é fundamental que sejam instituídos/aprimorados controles internos para acompanhamento de licitações e contratações, da frequência de profissionais de saúde, bem como da gestão patrimonial, de forma que os recursos federais que foram destinados à área de saúde sejam efetivamente aplicados de forma tempestiva e eficiente, inibindo o risco de que bens adquiridos sejam extraviados; de que equipamentos sejam danificados por falta de manutenção; e de que não haja medicamentos disponíveis nas unidades, apesar do estoque regular na farmácia central; resultando em graves falhas no atendimento aos pacientes.

Com relação às ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, é necessária a implementação de controles internos que perpassem toda a execução das ações relativas ao combate, desde o acompanhamento das ações de comunicação e mobilização, para que a população seja conscientizada dos riscos relacionados à doença; da aquisição de veículos, para combate direto ao mosquito; do controle de estoque dos insumos e da aquisição de equipamentos; para que o aumento significativo dos casos das doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti*, intensificados no período 2015-2016, seja convertido para a situação de normalidade desejada.

6. Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Apoio à Estruturação, Reparcelamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública, Reintegração Social, Alternativas Penais e Controle Social
  - a. Inexecução dos convênios 751904/2010, 793676/2013 e 812110 (responsável pela execução: Secretaria de Segurança Pública e Cidadania do Governo do Distrito Federal )
  - b. Execução parcial dos convênios 775540/2012 e 793101/2012 (responsável pela execução: Polícia Civil do Distrito Federal)
  - c. Registro falho de localização e salvaguarda de bens
  - d. Ausência de estrutura administrativa para execução das atividades relacionadas ao convênio
  - e. Ausência de aplicação integral dos recursos repassados

O aperfeiçoamento dos controles internos da Secretaria de Segurança Pública, especialmente no que tange às etapas de planejamento institucional, reduziria o risco de que fosse efetuada pactuação de convênios com objetos desnecessários e/ou com especificações de equipamentos em desacordo ao disponível no mercado, que teve como consequência a inexecução ou os atrasos sucessivos na execução dos convênios. Além disso, o aprimoramento do processo de aquisições, com monitoramento de todas as fases do processo, reduziria o risco de compras com custos superiores aos valores previstos em contrato. É necessário também que haja aperfeiçoamento do processo de controle patrimonial dos bens adquiridos, bem como sua guarda e conservação, para que sejam minimizados os riscos de desvios.

7. Sistema Nacional de Emprego (SINE)
  - a) Ausência de identificação adequada dos postos do Sine instalados dentro das sedes das Administrações Regionais do GDF.
  - b) Precariedade das instalações do posto do Sine em São Sebastião.
  - c) Filas de espera por atendimento em alguns postos do Sine, ocasionando desconforto ao cidadão.
  - d) Baixo índice de reinserção dos requerentes do Seguro-Desemprego no mercado de trabalho, quer seja no momento da habilitação a esse benefício ou mesmo durante o período em que recebe as parcelas, frustrando de certa forma suas expectativas quanto à manutenção de sua empregabilidade.
  - e) Oferta reduzida de cursos de qualificação social e profissional.

- f) Exclusão intempestiva da autorização de acesso ao sistema Mais Emprego por parte de profissionais que não trabalham mais nos postos de atendimento.
- g) Desconexão entre despesas executadas e fixadas nos Planos de Trabalho.
- h) Ausência de atuação do Conselho do Trabalho do Distrito Federal como instância de controle social.

A identificação visual dos postos de atendimento, com indicação dos serviços prestados ao trabalhador e empregador tem o condão de facilitar o acesso do cidadão aos serviços prestados e atingir assim maior eficácia na execução da política pública. Da mesma forma, a implantação nas agências do Sine do serviço de orientação profissional, conforme disposto no convênio pactuado, promoverá melhor qualidade ao serviço de intermediação de mão de obra, trazendo como consequência maior efetividade na realocação do cidadão que busca os serviços do Sine.

É recomendável, também, que sejam promovidos os ajustes necessários na estrutura física do posto do Sine em São Sebastião ou sua realocação, com vistas a oferecer ao público instalações minimamente satisfatórias sob o aspecto da segurança e do conforto. A estruturação em cada posto de atendimento de equipes responsáveis pela captação de vagas de emprego, considerando a necessidade de dedicação integral a essa atividade, possibilitará maior disponibilização de vagas, com conseqüente aumento na quantidade de cidadãos reinseridos no mercado de trabalho. Além disso, a vinculação da lotação dos servidores que atuam nos postos do Sine à unidade gestora deste sistema no âmbito do GDF possibilitará sua realocação, de forma a melhor adequar a força de trabalho disponível à demanda por atendimento.

Para que sejam evitadas sucessivas solicitações de alteração dos Planos de Trabalho, assim como novos aportes de recursos do Tesouro do ente convenente, é fundamental que haja um aprimoramento dos processos de planejamento, que permitirá identificar e quantificar itens de despesas que comporão o Plano de Trabalho mais aderentes às reais necessidades da execução das ações do Sine. Melhorias também devem ser implementadas nas rotinas de atendimento ao cidadão, no que se refere à exclusão tempestiva do perfil de acesso de servidores que não mais trabalhem nos postos do Sine, de forma a reduzir o risco de fraudes.

Por fim, o fortalecimento de instâncias de controle social, por meio da garantia da atuação dos representantes do GDF na Comissão de Trabalho do Distrito Federal é preponderante para o atingimento dos objetivos da política pública.

- 8. Projetos de acessibilidade e obras de acessibilidade relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014
  - a. Atraso na execução dos contratos
  - b. Inconsistências das informações registradas nos sistemas de acompanhamento de transferências voluntárias
  - c. Improriedades na apresentação da composição de custo de despesas indiretas
  - d. Desvinculação do valor pactuado frente aos valores necessários para a execução das obras de acessibilidade nos atrativos turísticos

As fragilidades nos processos de planejamento e execução dos convênios, com foco na realização da Copa do Mundo FIFA 2014 resultaram em distrato do contrato relacionado às obras, na medida em que não foram finalizadas a tempo do evento para o qual se destinavam ou mesmo para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. A implementação de rotinas de monitoramento é fundamental para que os ajustes necessários sejam feitos de forma tempestiva e obtenham os resultados planejados, minimizando os riscos de que as intervenções projetadas não se realizem, como o ocorrido nos contratos avaliados, que não foram finalizados.

#### 9. Obras com recursos transferidos pelo Ministério do Esporte

- a. Atrasos na execução dos contratos
- b. Inexecução de contratos
- c. Contratação antieconômica do serviço referente à meta de pintura de quadra poliesportiva
- d. Impropriedades na entrega de metas

As mesmas fragilidades encontradas no planejamento e execução dos convênios relacionados às transferências de recursos federais pelo Ministério do Turismo foram verificadas na execução de convênios realizados com o Ministério do Esporte. O aprimoramento destes processos reduzirá os riscos de que os problemas apontados sejam repetidos em próximos ajustes, inviabilizando a execução tempestiva de obras que tenham foco em determinado evento esportivo, como construção de centros de treinamento de seleções para a Copa do Mundo FIFA 2014 e de aquisições com preço superior ao mercado, como no caso da pintura de quadra poliesportiva. Melhorias no processo de monitoramento da execução dos convênios reduzirá o impacto de que falhas na entrega de documentação impactem a aprovação dos convênios pela CAIXA, com consequente atraso na liberação de recursos. Da mesma forma, não haverá necessidade de aprovação de novos ajustes pela CAIXA em função de aproveitamento de saldos financeiros não utilizados.

#### 10. BRT Eixo Sul – DF

- a. Atraso e paralisação da implantação do empreendimento
- b. Ausência de funcionamento integral do projeto
- c. Ausência de execução dos serviços de inteligência correspondentes a implantação do SIT – Sistema Integrado de Transporte
- d. Trecho com pavimentação em CBUQ apresentando defeitos como trincas e afundamentos

O atraso e a paralisação do empreendimento tiveram como causa principal as alterações no projeto executivo e a rescisão contratual com a empresa executora das obras. A redução do escopo originalmente contratado, com exclusão dos sub-trechos 3 e 4, em virtude de alteração de projeto impactou o funcionamento integral do empreendimento.. A ausência de execução dos serviços de inteligência trouxe prejuízos ao funcionamento do sistema em relação ao

escopo original pactuado, que previa uma série de itens de inteligência que trariam qualidade e conforto aos usuários. O trecho de pavimentação inadequadamente executado em CBUQ trouxe prejuízos à qualidade do serviço prestado tendo em vista a ocorrência de defeitos na via.

O aprimoramento e melhoria da elaboração dos estudos e projetos técnicos dos empreendimentos irá minimizar ou evitar a ocorrência de alterações de projetos tão relevantes como as alterações ocorridas no BRT Eixo Sul. É evidente, portanto, que a etapa de planejamento do empreendimento é essencial para minimizar essas alterações e os atrasos decorrentes.

**Ordem de Serviço:** 201600361

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO, ESPORTE E LAZER DO DISTRITO FEDERAL

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 67.839.035,20

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 7 de março a 29 de abril de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no Distrito Federal.

A ação fiscalizada destina-se ao repasse suplementar de recursos financeiros para oferta de alimentação escolar aos estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica das redes públicas e de entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas.

Os exames objetivaram verificar se os recursos do Pnae repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE à Secretaria de Estado de Educação no Distrito Federal, no período de 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2015, foram regularmente aplicados com vistas a atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola, contribuindo para o seu crescimento e desenvolvimento, para a aprendizagem e o rendimento escolar, bem como para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Ademais, foi analisada a atuação de escolas estaduais na execução do Programa, em especial quanto à armazenagem dos alimentos, preparo e fornecimento da alimentação escolar.

Por fim, os exames objetivaram também verificar a constituição e efetivo desempenho das competências do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para a consecução dos fins propostos foram analisados processos licitatórios vigentes ou realizados no período, a execução contratual resultante dos certames e a movimentação financeira dos recursos repassados pelo FNDE. Outrossim, foram realizadas vistorias no armazém da Secretaria de Estado de Educação no Distrito Federal e nas escolas estaduais da área urbana e rural, bem como entrevistas com diretores e servidores estaduais e terceirizados que atuam na preparação dos alimentos.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

## 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

### 2.1.1. Contextualização dos trabalhos realizados.

#### Fato

O trabalho de fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no Governo do Distrito Federal teve como escopo os exercícios 2014 e 2015, tendo a equipe da CGU restringido sua atuação nas seguintes ações: análise dos processos licitatórios e dos pagamentos efetuados, verificação dos instrumentos de controle da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal- SEEDF quanto ao recebimento, armazenamento e distribuição dos alimentos, bem como a atuação do Conselho de Alimentação Escolar.

Como amostra, das 1.649 escolas elencadas pela SEEDF em resposta à Solicitação de Fiscalização da CGU, foram selecionadas aleatoriamente, de forma não estatística, nove escolas para realização de inspeções físicas, realizadas durante os trabalhos de campo, a saber:

- Escola Ensino Fundamental 03 de Sobradinho;
- Escola Ensino Fundamental 01 do Paranoá;
- Escola Classe 05 do Cruzeiro;
- Escola Classe 12 de Sobradinho;
- Jardim de Infância 01 do Cruzeiro;
- Centro de Ensino Médio 111 do Recanto das Emas;
- Centro de Ensino Fundamental Prof. Carlos Ramos Mota;
- Centro de Ensino Fundamental 01 da Candangolândia;
- Escola Classe 204 Sul.

### 2.1.2. Divergência entre a quantidade atestada como recebida do produto extrato de tomate e a quantidade efetivamente recebida pela Secretaria de Educação.

#### Fato

Trata-se do Processo nº 0080.011487/2014 autuado para a realização de pagamentos relacionados ao Contrato nº 97/2014, assinado entre a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal e a empresa Servo Distribuidora de Alimentos Ltda. – ME (CNPJ: 14.688.009/0001-41), para aquisição do produto extrato de tomate, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, conforme dados abaixo:

*Quadro . Aquisição de extrato de tomate – Processo nº 0080.011487/2014.*

Produto	Quantidade (kg)	Preço unitário por kg de produto	Preço total
---------	-----------------	----------------------------------	-------------

Extrato de Tomate Bonare	257.000	R\$ 2,91	R\$747.870,00
--------------------------	---------	----------	---------------

Fonte. Processo nº 0080.011487/2014.

A Nota Fiscal nº 020.732, de 6 de maio de 2015, emitida pela empresa Servo, detalha a compra de 10.500 unidades com 2 kg cada (total de 21.000 kg) de extrato de tomate Bonare, no valor total de R\$ 61.110,00, pela Secretaria de Educação.

No verso na Nota Fiscal nº 020.732, também datado em 6 de maio de 2015, consta o atesto de recebimento do produto com rubricas dos integrantes da comissão central de recebimento de gêneros alimentícios (presidente, membro efetivo e membro suplente), do executor interno titular do Contrato nº 97/2014 e de representante da empresa Tranfer Logística e Transportes responsável pelo recebimento e, por vezes, armazenamento de produtos alimentícios.

O valor de R\$ 61.100,00 foi empenhado e pago por meio da Ordem Bancária nº 2015OB21130, emitida em 28 de maio de 2015.

Nesse contexto, observa-se que a Secretaria de Educação atestou o recebimento de 10.500 unidades com 2 kg cada (total de 21.000 kg) de extrato de tomate e pagou o valor de R\$ 61.100,00 pela totalidade do produto atestado como recebido, conforme Nota Fiscal nº 020.732.

No entanto, em 10 de dezembro de 2015, a Secretaria de Educação reconheceu, conforme carimbo de “confere com o original” datado e assinado, declaração de recebimento emitida pela empresa Transfer Logística e Transportes, datada de 6 de maio de 2015, informando que das 10.500 unidades constantes da Nota Fiscal nº 020.732, 48 unidades estavam faltando e 24 estavam avariadas. A empresa de transporte alegou ter recebido 10.428 unidades do produto.

Neste contexto, depreende-se a existência de divergência entre a quantidade de produto efetivamente recebido pela transportadora (20.856 kg) e a quantidade atestada e paga pela Secretaria de Educação (21.000 kg), conforme a Nota Fiscal nº 20.732. O pagamento a maior efetuado pela Secretaria de Educação, neste caso, foi de R\$ 419,04 referentes a 144 kg de produtos não entregues.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“considerando que a Nota Fiscal nº 20.732 data de 06 de maio de 2015 e que o então gerente da Gerência de Almoxarifado de Gêneros Alimentícios – GEACAL em 22 de maio de 2015

foi o responsável pelo lançamento da referida Nota do Sistema Integrado de Gestão de Material – SIGMA.Net. Considerando que não constam nos autos as justificativas do então gerente da GEAGAL acerca do pagamento integral da Nota Fiscal, sem a devida correção. Considerando que o então gerente da GEAGAL não faz mais parte da equipe desta Diretoria de Alimentação Escolar, tendo sido substituído em 23 de outubro de 2015, restou prejudicada a elucidação do ocorrido. Entretanto, o fato foi apurado pelo executor do Contrato n° 97/2014 que buscou a solução do caso junto à empresa Servo Distribuidora de Alimentos LTDA-ME, sem lograr êxito. Desta feita, o executor do contrato procedeu à solicitação aplicação de penalidade em desfavor da contratada junto à autoridade competente. Por fim, ressaltamos que a garantia contratual não foi devolvida à empresa, podendo os valores devidos pela empresa serem descontados da referida garantia”.

### **Análise do Controle Interno**

Conforme relatado, a empresa Servo recebeu o valor de R\$ 419,04 (quatrocentos e dezenove reais e quatro centavos) de forma indevida, tendo em vista que não entregou, em maio de 2015, 144 kg (cento e quarenta e quatro quilos) de extrato de tomate a Secretaria de Educação do Distrito Federal.

Em sua manifestação a Unidade Examinada informa que o executor do Contrato n° 97/2014 buscou solução junto à empresa Servo Distribuidora de Alimentos LTDA-ME, não obtendo êxito. Na sequência, solicitou à autoridade competente a aplicação de penalidade que o caso requer. A Unidade Examinada informa, ainda, que o valor devido poderá ser descontado da garantia já que não houve sua devolução à empresa citada.

Ressalta-se que a Secretaria de Educação não encaminhou a este Órgão de Controle evidências da aplicação da penalidade ou da retenção do valor, devidamente corrigido, correspondente ao produto não entregue pela empresa Servo.

### **2.1.3. Ausência de reposição do produto extrato de tomate pela empresa Servo, impactando negativamente a alimentação escolar.**

#### **Fato**

A Secretaria de Educação solicitou, por meio do Ofício n° 026/2015 – GEAGAL/CORAE/SIAE, de 18 de setembro de 2015, que a empresa Servo repusesse 12 unidades de 2 kg de extrato de tomate (24 kg), tendo em vista que os produtos estavam deteriorados dentro das respectivas embalagens, mesmo estando dentro do prazo de validade. O Ofício estabeleceu o prazo de cinco dias, a contar do recebimento, para que a empresa Servo repusesse a mercadoria e informou que, por determinação da vigilância sanitária, o produto iria ser descartado.

Em 25 de janeiro de 2016, a Secretaria de Educação enviou mensagem eletrônica à empresa Servo solicitando o cumprimento do Ofício nº 26/2015 – GEAGAL (24 kg), além da reposição de 72 kg do mesmo produto, considerado avariado e, portanto, não recebido pela empresa Transfer Logística e Transportes. Informa na mensagem eletrônica que o não atendimento implicará na devolução ao erário do valor correspondente a 96 kg do produto por terem sido pagos indevidamente.

Em 14 de abril de 2016, a Secretaria de Educação, por meio do Ofício nº 35/2016, novamente reitera os termos do Ofício nº 26/2015 – GEAGAL e da solicitação contida na mensagem eletrônica encaminhada em 25 de janeiro de 2016; e estabelece, ainda, o prazo de 48h para a empresa Servo repor o produto extrato de tomate.

Diante do exposto, observa-se equívoco na quantidade de produto solicitada para reposição pela empresa Servo, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro . Reposição de extrato de tomate a ser realizada pela empresa Servo.*

<b>Expediente</b>	<b>Quantidade de unidade de 2 kg de extrato de tomate a ser reposta</b>	<b>Quantidade de produto a ser reposta em kg</b>
Ofício nº 026/2015 – GEAGAL/CORAE/SIAE, de 18/09/2015.	12 unidades avariadas	24 kg
Declaração de recebimento emitida pela empresa Transfer Logística e Transportes, em 06/05/2015.	48 unidades não recebidas	96 kg
	24 unidades avariadas	48 kg
<b>Totais</b>	<b>84 unidades</b>	<b>168 kg</b>

Fonte. Processo 0080.011487/2014.

Portanto, depreende-se que a quantidade de produto a ser reposta pela empresa Servo é de 84 unidades de 2 kg (168 kg), quantidade que diverge da solicitada pela Secretaria de Educação (96 kg), por meio do Ofício nº 35/2016, em 14 de abril de 2016.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“Considerando que não houve êxito nos contatos realizados junto à empresa Servo Distribuidora de Alimentos LTDA-ME, não havendo assim reposição do gênero alimentício extrato de tomate, o executor do Contrato nº 97/2014 procedeu à solicitação aplicação de penalidade em desfavor da contratada junto à autoridade competente.”

#### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação a Unidade Examinada informa que o executor do Contrato nº 97/2014 solicitou à autoridade competente a aplicação de penalidade em desfavor da empresa Servo Distribuidora de Alimentos LTDA-ME, tendo em vista não ter logrado êxito nos contatos realizados para a reposição de 168 kg (cento e sessenta e oito quilos) de extrato de tomate.

Ressalta-se que a Secretaria de Educação não encaminhou a este Órgão de Controle evidências da aplicação da penalidade à empresa Servo Distribuidora de Alimentos LTDA-ME.

#### **2.1.4. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas (CFN).**

##### **Fato**

Considerando que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) possui 475.542 alunos e a mesma conta em seu quadro de servidores com 88 nutricionistas para realizar as atividades no âmbito do Pnae, observa-se que a Secretaria contraria os parâmetros numéricos mínimos de referência por entidade executora estabelecidos no artigo 10 da Resolução do Conselho Federal de Nutrição – CFN nº 465/2010 para a educação básica, que diz:

*“Art. 10. Consideram-se para fins desta Resolução, os seguintes parâmetros numéricos de referência, por entidade executora, para a educação básica:*

<i>Nº de alunos</i>	<i>Nº Nutricionista</i>	<i>Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada</i>
<i>Até 500</i>	<i>1 RT</i>	<i>30 horas</i>
<i>501 a 1.000</i>	<i>1 RT + 1 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>1004 a 2.500</i>	<i>1 RT + 2 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>2.501 a 5.000</i>	<i>1 RT + 3 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>Acima de 5.000</i>	<i>1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos</i>	<i>30 horas</i>

*Parágrafo Único. Na modalidade de educação infantil (creche e pré-escola), a Unidade da Entidade Executora deverá ter, sem prejuízo do caput deste artigo, um nutricionista para cada 500 alunos ou fração, com carga horária técnica mínima semanal recomendada de 30 (trinta) horas.”*

Assim, segundo esse normativo, o número ideal de profissionais da área de nutrição seria de um responsável técnico (RT) e três nutricionistas do quadro técnico, além de mais um no

quadro técnico a cada fração de 2.500 alunos, haja vista que a referida Secretaria possui mais de cinco mil alunos matriculados.

Ainda que se considere a dificuldade que a SEEDF encontra para cumprir na íntegra a mencionada Resolução, considera-se o quantitativo atual de nutricionistas insuficiente para o adequado acompanhamento de todas as escolas estaduais, o que acarreta um grande esforço por parte desses profissionais, bem como compromete a qualidade do serviço prestado pelos mesmos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310/2016, de 0 de 23 de maio de 2016, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal apresentou a seguinte manifestação:

“O atual quadro técnico de nutricionistas desta Secretaria está aquém da real necessidade, tendo em vista a Resolução CFN Nº 465/2010, onde seria necessária a contratação de mais 119 (cento e dezenove) nutricionistas. Esta Diretoria, no início do exercício de 2015 fez a solicitação de contratação de mais nutricionistas para compor o quadro técnico e melhor atender ao PAE/DF, conforme Despacho nº 383/2015 que segue cópia em anexo. No entanto, até o presente momento não houve acréscimo no quadro de nutricionistas.

Nestes termos, encaminhamos o presente expediente a essa Coordenação para ciência e os encaminhamentos pertinentes.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor reconhece a defasagem do quadro atual de nutricionistas e informa que já foi feita solicitação de contratação de mais profissionais para compor o quadro técnico, mas a contratação ainda não foi efetivada.

### **2.1.5. Instalações em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios nas escolas e no armazém central.**

#### **Fato**

Foi observado nos estabelecimentos escolares visitados, condições inadequadas nas instalações, pois os locais de armazenamento/estocagem não possuem uma boa ventilação e temperatura adequada para a guarda dos gêneros alimentícios. No Armazém Central e em algumas escolas visitadas, quais sejam, o Centro de Ensino Fundamental da Candangolândia e a Escola 12 de Sobradinho, foi verificado o armazenamento de gêneros alimentícios dentro de caixas de papelão, o que pode facilitar a entrada de pragas e a contaminação externa.

Quanto às condições dos equipamentos, foram identificados freezers e geladeiras sem funcionamento por motivo de avaria, sendo necessárias substituições em caráter de emergência. Além disso, algumas escolas explanaram a necessidade de aquisições de mais

freezers e geladeiras, pois consideram o quantitativo existente insuficiente para a guarda e conservação dos alimentos.

Observou-se também nas escolas visitadas que os armários das cozinhas estão em condições precárias, sem portas, com gavetas quebradas, deixando expostos as panelas e utensílios de cozinha.

A Escola Classe 05 do Cruzeiro recebeu várias visitas da vigilância sanitária da Secretaria de Saúde, onde foram inspecionadas todas as dependências, áreas externas e adjacentes da instituição. Tais visitas motivaram intimações da Vigilância para reparos urgentes, estando a Escola sujeita a interdição parcial ou total, o que prejudica os alunos e pais de alunos, tendo em vista que esta escola atende crianças em sistema de horário integral, servindo quatro refeições por dia.

Segue algumas fotos das escolas visitadas:



Foto 7: Freezer danificado da CED Professor Carlos Ramos Mota, Brasília (DF), 28 de março de 2016.



Foto 8: Freezer danificado da CED Professor Carlos Ramos Mota, Brasília (DF), 28 de março de 2016.



Foto 9: Armazenamento inadequado, sem ventilação da CEI 01 do Paranoá, Brasília (DF), 28 de março de 2016.



Foto 10: Armazenamento inadequado, sem ventilação da CEI 01 do Paranoá, Brasília (DF), 28 de março de 2016.



Foto 11: Armazenamento inadequado, sem ventilação da Centro de Ensino Fundamental de Candangolândia, Brasília (DF), 23 de março de 2016.



Foto 12: Armazenamento inadequado, sem ventilação da Centro de Ensino Fundamental de Candangolândia, Brasília (DF), 23 de março de 2016.



Foto 13: Alimentos armazenados dentro de caixas de papelão na Escola 12 de Sobradinho, Brasília (DF), 23 de março de 2016.



Foto 14: Alimentos armazenados dentro de caixas de papelão na Escola 12 de Sobradinho, Brasília (DF), 23 de março de 2016.



Foto 15: Instalações físicas antigas e com defeito na Escola Classe 05 do Cruzeiro, Brasília (DF), 23 de março de 2016.	Foto 16: Espaço insuficiente entre o fogão industrial e os armários de cozinha, causando risco a merendeira na Escola Classe 05 do Cruzeiro, Brasília (DF), 23 de março de 2016.
---	--

Já em visita ao Armazém Central, em entrevista à Gerência de Controle e Distribuição da Alimentação Escolar, verificou-se que, embora a SEEDF faça periodicamente o controle de pragas, roedores e animais nas áreas internas e externas do armazém, são utilizadas ratoeiras. Destaca-se que nos portões de acesso ao depósito para carga e descarga existe espaço suficiente para passagens de roedores. A seguir, fotos que demonstram a situação verificada:



Foto 17: Ratoeiras utilizadas no Armazém Central, Brasília (DF), 31 de março de 2016.



Foto 18: Ratoeiras utilizadas no Armazém Central, Brasília (DF), 31 de março de 2016.



Foto 19: Espaço com risco de passagens de roedores no Armazém Central, Brasília (DF), 31 de março de 2016.



Foto 20: Espaço com risco de passagens de roedores no Armazém Central, Brasília (DF), 31 de março de 2016.

Ressalta-se que a alimentação escolar do DF movimenta por distribuição cerca de 750 toneladas de gêneros alimentícios não perecíveis, sendo realizadas a cada ano letivo seis distribuições, onde os produtos são transportados de dois almoxarifados centrais até as 654 escolas do DF.

Toda essa logística de distribuição, que envolve o recebimento dos produtos nos almoxarifados centrais, os cálculos de quantitativos de gêneros que cada escola deve receber e as rotas que os caminhões devem percorrer, é controlada com a utilização de planilhas eletrônicas. Considerando o volume de informações e a possibilidade de falhas na alimentação dessas planilhas, entende-se como interessante a utilização de um software específico para a realização do controle de estoque, na tentativa de eliminar possíveis erros prejudiciais à execução do Programa.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310/2016, de 0 de 23 de maio de 2016, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal apresentou a seguinte manifestação:

“os nutricionistas que compõe o quadro técnico desta Secretaria realizam visitas técnicas às instituições educacionais onde são apontadas falhas estruturais e de organização que prejudicam a execução do PAE/DF, além de haver também orientação da equipe da instituição educacional para adequação às legislações vigentes. Nessas visitas os nutricionistas apontaram problemas estruturais nas instituições educacionais visitas pela equipe de auditoria da CGU. No entanto, no que tange a questão estrutural, os reparos e reformas não são de competência desta Secretaria, sendo encaminhadas as necessidades aos setores competentes tanto da Coordenação Regional de Ensino quanto desta Secretaria. Procedimento semelhante é o dos equipamentos que necessitam de reparos ou novas aquisições. Os nutricionistas apontam a necessidade e a instituição educacional solicita para os setores competentes ou pode fazer a aquisição por meio do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF. Quanto ao armazenamento dentro de caixas existe um trabalho de orientação junto aos responsáveis pela organização dos estoques para que estes os mantenham organizados e limpos. Anexamos ao presente expediente cópia dos Relatórios das visitas realizadas pelos nutricionistas. Em relação ao almoxarifado central desta Secretaria, diversas foram as solicitações de reforma do local feitas por esta Diretoria, sendo que o Processo nº 080.003.759/2014 tramita com pedido de reforma da GCAE, bem como solicita a construção de prateleiras para um armazenamento de gêneros alimentícios mais adequado, entretanto até o momento não obtivemos resposta quanto à reforma das instalações da GCAE para ajuste dos problemas apontados. Além disso, ao longo de diversos anos a gestão do PAE/DF solicitou a implantação de um sistema informatizado para um melhor controle e planejamento da alimentação escolar em todas as etapas de execução do Programa. Em 2015, a primeira solicitação ocorreu por meio do Processo nº 084.000.576/2014. Em 11/12/2015 houve reunião com a Subsecretaria de Mobilização e Tecnologia – SUMTEC desta Secretaria para solicitação de u sistema informatizado de gestão. O Relatório de Demandas foi encaminhado por meio do Memorando nº 073/2015 – DIAE, conforme cópia em anexo. Até o momento nenhuma solicitação de sistema logrou êxito.”

## **Análise do Controle Interno**

O gestor informa que as condições inadequadas do ambiente e dos equipamentos utilizados para o armazenamento de gêneros alimentícios nas escolas também foram constatadas pelas nutricionistas da Secretaria, em visitas às escolas. No entanto, questões estruturais não são de competência da Secretaria e, portanto, as necessidades identificadas são encaminhadas aos setores competentes nas Coordenações Regionais de Ensino e na própria Secretaria. Informa também que já foram realizadas diversas solicitações de reformas no almoxarifado central.

Destaca-se que, independente do setor interno à Secretaria que possui a competência, a Resolução nº 26/2013 estabelece como responsabilidade do estado a estrutura física das escolas. Além disso, cabe à unidade executora adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o preparo dos alimentos em adequadas condições higiênico-sanitárias até o momento de seu consumo pelos alunos atendidos pelo Pnae (art. 33, §4).

Quanto a necessidade de informatizar os controles de estoque, a Unidade Examinada informou que vem solicitando a implantação de um sistema informatizado que possibilite a realização de controle mais efetivo. No entanto, tal sistema ainda não foi disponibilizado.

Conforme §1º, III do art; 8º da Resolução nº 26/2013, compete ao gestor, no caso o Estado, o controle de estoque e o armazenamento dos gêneros alimentícios.

Assim, compete à Secretaria de Educação do Distrito Federal a adoção de providências objetivando o saneamento das irregularidades verificadas.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Inconsistência na Certidão de Regularidade Fiscal - CRF apresentada pela Associação de Fomento e Organizações Familiares Agrícolas - AFOFA.**

#### **Fato**

Para concorrer a Chamada Pública nº 02/2014 (Processo nº 0080.003141/2014) para aquisição de alimentos perecíveis (frutas e hortaliças), as associações participantes apresentaram vários documentos, conforme disposto no edital da Chamada Pública, entre eles a Certidão de Regularidade Fiscal – CRF emitida no site da Caixa Econômica Federal.

Consta do processo da Chamada Pública nº 02/2014 (fl. 482) a Certidão de Regularidade Fiscal – CRF apresentada pela empresa Associação de Fomento de Organizações Familiares Agrícolas – AFOFA (CNPJ: 20.226.466/0001-17), que contém as seguintes informações:

- Inscrição: 20226446/0001-17;
- Razão Social: Associação de Fomento e Organizações Familiares Agrícolas – AFOFA;
- Validade: 12/5/2014 a 11/6/2014;
- Certificação número: 2014051214013562950056;
- Informação obtida em 13/05/2014, às 07:46:40.

Observa-se diferença entre o número do CNPJ constante no certificado (20226446/0001-17) e o número do CNPJ da Associação de Fomento e Organizações Familiares Agrícolas - AFOFA (CNPJ: 20.226.466/0001-17), registrado na Receita Federal do Brasil.

Em consulta ao site da CAIXA, tendo como filtro o CNPJ nº 20.226.466/0001-17, para verificação da autenticidade da certidão nº 2014051214013562950056, a pesquisa não encontra a referida certidão (<https://www.sifge.caixa.gov.br/Cidadao/Crf/FgeCfSCriteriosPesquisa.asp>), conforme se verifica na figura abaixo:

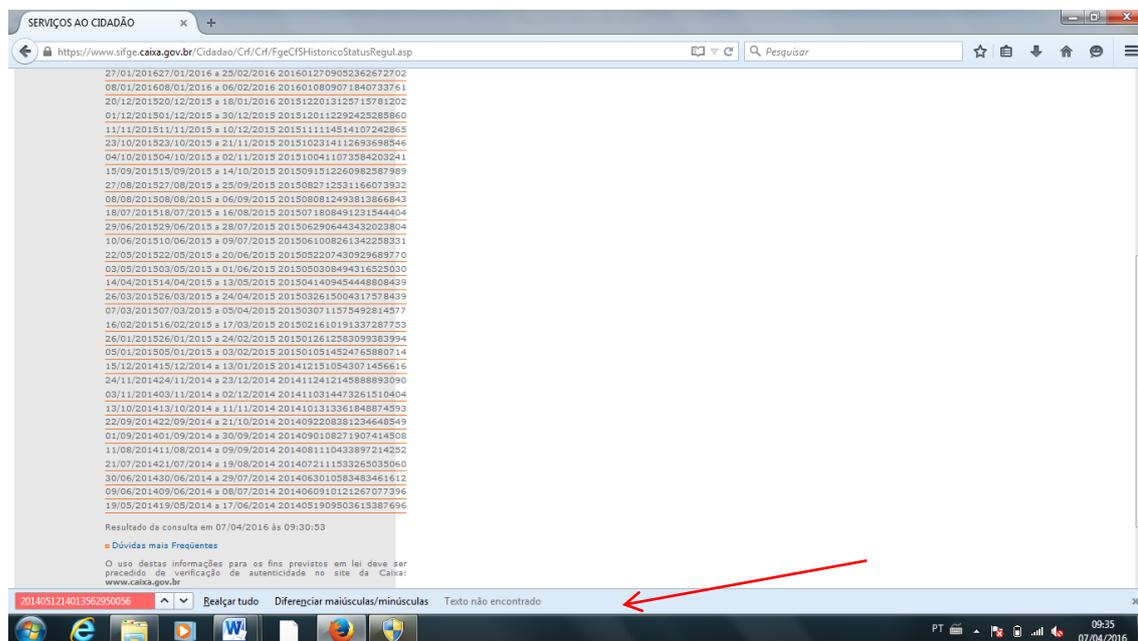


Figura 1. Consulta ao site da CAIXA, CNPJ nº 20.226.466/0001-17, em 7.4.2016, às 9:35h.

Não consta do site nenhum certificado emitido em 12 de maio de 2014 para o CNPJ 20226466/0001-17.

Se o filtro utilizado para a consulta no site da CAIXA for o CNPJ nº 20.226.446/0001-17, para verificação da autenticidade da certidão nº 2014051214013562950056, a pesquisa não consegue ser realizada (<https://www.sifge.caixa.gov.br/Cidadao/Crf/FgeCfSCriteriosPesquisa.asp>), conforme se verifica na figura abaixo:

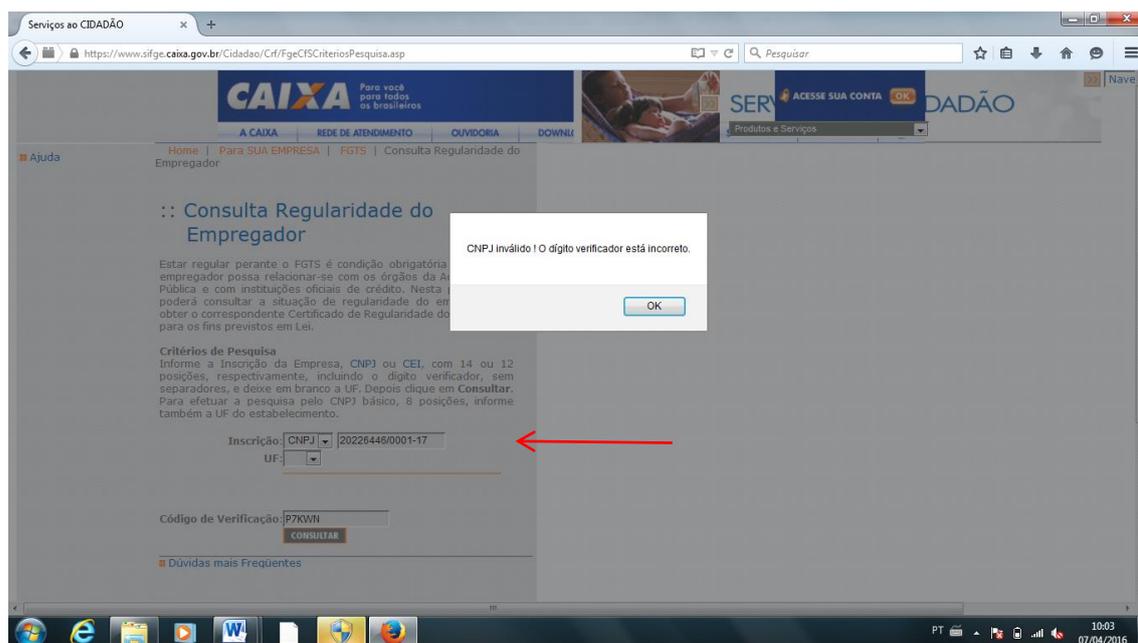


Figura 2. Consulta ao site da CAIXA, CNPJ n° 20.226.446/0001-17, em 7.4.2016, às 10:03h.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho n° 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“o recebimento e a conferência da documentação entregue pelos participantes da Chamada Pública competem à Comissão de Chamada Pública e não a esta Diretoria.”

## Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Unidade Examinada informa que os processos relacionados aos tramites licitatórios, como o recebimento e a conferência da documentação pertinente ao certame, competem à Comissão de Chamada Pública.

Porém, conforme o inciso II, do Art. 5º, da Resolução FNDE n° 26/2013, a Entidade Executora (Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais) é responsável pela execução do Pnae, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

No âmbito do Distrito Federal, está a cargo da Secretaria de Educação as ações relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, como se depreende das informações relativas às ações executadas em 2015 contidas no Relatório de Gestão/2015 da Secretaria publicado em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio\\_Anual\\_2015.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio_Anual_2015.pdf) (página 16).

Desse modo, a fim de que a gestão dos recursos do Pnae obtenha os resultados esperados é necessário que a Secretaria de Educação observe a devida organização processual para aquisição de gêneros alimentícios com os recursos do programa, o que inclui os trâmites licitatórios.

## 2.2.2. Descumprimento do resultado da Chamada Pública nº 02/2014.

### Fato

A Chamada Pública nº 02/2014 (processo nº 0080.003141/2014) objetivou a seleção de Cooperativas de Agricultores e/ou Associações e Empreendedores Rurais Familiares para a aquisição direta de frutas e hortaliças *in natura*, de modo a abastecer a rede pública de ensino do Distrito Federal e suas entidades filantrópicas integrantes das Coordenações Regionais de Ensino – CRE especificadas no Termo de Referência.

A Associação Mista de Agricultores Familiares, Orgânicos, Produtores Rurais do DF e Entorno – MISTA (CNPJ: 16.619.631/0001-23) foi uma das selecionadas para aquisição de frutas e hortaliças *in natura* para o abastecimento de Coordenações de Alimentação Escolar – CRE, no âmbito do Programa Nacional de Apoio a Alimentação Escolar (Pnae), conforme quadro a seguir:

*Quadro. Entregas a serem realizadas pela Associação Mista - Chamada Pública nº 02/2014.*

Associação Mista de Agricultores Familiares, Orgânicos, Produtores Rurais do DF e Entorno MISTA					
Item	Produto	Quantidade (kg)	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)	CRE
02	Abobrinha	2.374	3,20	7.596,80	Paranoá e São Sebastião
05	Batata	11.312	4,16	47.057,92	
12	Limão	15.017	3,08	46.252,36	Santa Maria, São Sebastião e Sobradinho
13	Maracujá	5.809	5,25	30.497,25	Paranoá e São Sebastião
15	Repolho	1.236	2,42	2.991,12	
16	Tangerina	56.673	5,20	294.699,60	Paranoá e parte de São Sebastião
<b>Totais</b>		<b>92.421</b>		<b>429.095,05</b>	

Fonte. Processo nº 0080.003141/2014.

Foram autuados os Processos nº 0080.005110/2014 e nº 0080.000232/2015 para a realização da contratação e dos pagamentos relacionados ao Contrato nº 86/2014 e ao seu 1º Termo aditivo, celebrados entre a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal e a Associação MISTA.

Da análise dos citados Processos, verificou-se que apenas a CRE de São Sebastião recebeu produtos *in natura* provenientes dos agricultores da Associação MISTA.

Questionada, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal informou que: “a execução do Contrato nº 86/2014 se deu apenas na Coordenação Regional de São Sebastião. Tal conduta foi adotada pelo gestor à época com o fito de facilitar e melhorar a elaboração dos cardápios e, conseqüentemente do Plano de Distribuição de Gêneros Alimentícios Perecíveis – PDGP feitos pela equipe de planejamento da Gerência de Planejamento e Educação Alimentar. Ademais, tal solução também melhora a logística de entrega da MISTA, uma vez que concentra a entrega dos gêneros alimentícios em uma única CRE.”

Destaca-se que não constam dos autos dos processos citados documentos ou informações que expliquem ou justifiquem a conduta adotada pela Secretaria e nem como ocorreu o abastecimento das demais CRE, que deveriam ter sido abastecidas pela Associação MISTA, conforme Contrato nº 86/2014 e seu 1º Termo aditivo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“o abastecimento das instituições educacionais das Coordenações Regionais de Ensino de Santa Maria, Paranoá e Sobradinho se deu por meio de outros contratos de aquisição de gêneros alimentícios (frutas e hortaliças), quais sejam Contrato nº 26/2012, Contrato nº 36/2012 e Contrato nº 93/2013.”

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação a Unidade informa que o abastecimento das instituições educacionais das Coordenações Regionais de Ensino de Santa Maria, Paranoá e Sobradinho, se deu por meio de outros contratos de aquisição de gêneros alimentícios (frutas e hortaliças), não sendo utilizado, assim, o Contrato nº 86/2014 (processo nº 0080.003141/2014).

Observa-se, porém, que o mencionado Contrato prevê a entrega de frutas e hortaliças *in natura* também às Coordenações Regionais de Ensino de Santa Maria, Paranoá e Sobradinho, não tendo sido identificado no processo, documento alterando tal cláusula, não sendo, também, objeto de resposta da SEDUC/GDF.

Ademais, não consta nos autos do processo nº 0080.003141/2014 referência aos Contratos nº 26/2012, nº 36/2012 e nº 93/2013, os quais, conforme informação da Unidade Examinada, são os responsáveis pelo abastecimento de frutas e hortaliças para as Coordenações Regionais de Ensino de Santa Maria, Paranoá e Sobradinho.

Nesse contexto, ressalta-se que a Chamada Pública nº 2 foi realizada no exercício de 2014, ou seja, ano posterior a assinatura dos Contratos nº 26/2012, nº 36/2012 e nº 93/2013. Por fim, destaca-se que os Contratos nº 26/2012, nº 36/2012 e nº 93/2013 não pertenciam ao escopo fiscalizado.

### 2.2.3. Fragilidades nas instruções processuais para aquisição de gêneros alimentícios relacionados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae.

#### Fato

Nas análises realizadas nos processos relacionados à aquisição de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), verificaram-se falhas na instrução processual, o que dificulta o entendimento dos procedimentos adotados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

De forma exemplificativa, destacam-se algumas das situações verificadas durante a análise processual:

*Quadro. Situações verificadas nas análises realizadas nos processos de aquisição do Pnae.*

Nº DO PROCESSO	REFERÊNCIA	SITUAÇÃO VERIFICADA
0080.005.107/2014	Contrato nº 91/2014 – COPAS (iogurte)	- Documentos cuja impressão da página de assinatura(s) está isolada, constando apenas a(s) assinatura(s), sem qualquer cabeçalho ou texto que identifique ou contextualize o documento.
0080.005.311/2014	Contrato nº 92/2014 – Contrigo (produtos de panificação)	- Documentos assinados e não datados; - Publicação extemporânea de Extrato de Termo Aditivo no DODF: o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 92/2014, para ampliação da vigência contratual com a empresa Contrigo Produtos Alimentícios Ltda., foi assinado em 18 de setembro de 2015, vez que a vigência do Contrato nº 92/2014 expirara naquela data. Entretanto, a publicação do extrato no DODF somente ocorreu em 27 de novembro de 2015, com mais de dois meses da assinatura do referido Termo Aditivo. Tal fato contraria o que prescreve a Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 61, parágrafo único.
0080.004.917/2013	Contrato nº 76/2013 – COANA (arroz)	- Ausência de correção do texto da Minuta do Contrato, conforme recomendação da AJL/SE; - Documentos em que a página de assinatura(s) não traz cabeçalho que identifique o documento assinado ou mesmo parte do texto do documento que o contextualize; - Documentos assinados e não datados.
0080.005688/2014	Contrato nº 97/2014 – Servo Distribuidora de Alimentos Ltda-ME (extrato de tomate)	- Não consta cópia do documento que homologa a adjudicação do item 10 (extrato de tomate) do Pregão eletrônico 07/2014 à empresa Servo; - Não consta cópia da publicação no DODF nº 148, de 22/7/2014, pág. 36, seção 3, com a informação que a empresa Servo Distribuidora de Alimentos Ltda-ME sagrou-se vencedora do item 10 (extrato de tomate) do Pregão Eletrônico nº 07/2014; - Não consta cópia do Ofício nº 43/2015, encaminhado à empresa Servo, que solicita manifestação sobre a possibilidade de termo

		aditivo ao Contrato n° 97, com a substituição da correção de valores pelo INPC para a correção pelo IPCA, conforme Decreto 36.246/2015.
0080.011487/2014	Pagamento da empresa Servo Distribuidora de Alimentos Ltda-ME (Contrato n° 97/2014 – extrato de tomate)	- Documentos inseridos fora da ordem cronológica do acontecimento dos fatos; - Não consta documento que indique a suspensão da solicitação de entrega de 10.000 kg de extrato de tomate por estar fora da cobertura contratual.
0080.000183/2013	Pregão eletrônico n° 06/2014 (aquisição de biscoitos)	- Não consta cópia ou remissão à Ordem de Serviço n° 03/2014 que estabelece como uma das alternativas para a composição do preço de referência a utilização da mediana; - Não consta cópia da Ordem de Serviço n° 395/2013, que designou o pregoeiro e a equipe de apoio do pregão; - Documentos inseridos fora da ordem cronológica do acontecimento dos fatos.
0080.003.140/2014	Chamada Pública n° 01/2014 – aquisição de alimentos perecíveis (peixe e iogurte)	- Ausência de assinatura em Termo de Referência: a nova versão do Termo de Referência, constante das folhas 161 a 182, do processo da Chamada Pública n° 01/2014 para aquisição de alimentos perecíveis (peixe e iogurte) não foi assinada pelo Subsecretário de Infraestrutura e Apoio Educacional. A ausência da assinatura da autoridade competente implica na ineficácia do referido Termo.
0080.005.110/2014	Chamada Pública n° 02/2014 (contratação da Associação Mista)	- Não consta cópia do Ofício n° 591/2015 – CORAE/SIAE/SEEDF, solicitando apoio da Emater na elaboração dos preços de referência; Não consta a informação que a Emater não respondeu à solicitação da Secretaria de Educação;  - Documentos inseridos fora da ordem cronológica do acontecimento dos fatos.

Fonte. Exames realizados pela CGU em abril/maio de 2016.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho n° 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

- a) “Processo n° 080.005.311/2014. As publicações de extratos de contratos no Diário Oficial do distrito federal – DODF são de responsabilidade de outro setor desta secretaria. Sendo assim, sugerimos o encaminhamento desta junto à Subsecretaria de Administração Geral para os esclarecimentos necessários.
- b) Processo n° 080.004.917/2013. A correção do texto da Minuta do Contrato para atendimento do disposto pela AJL desta Secretaria é de competência de outro setor desta Secretaria. Sendo assim, sugerimos o encaminhamento desta junto à Subsecretaria de Administração Geral para os esclarecimentos necessários.
- c) Processo n° 080.011487/2014. O documento datado de 06 de maio de 2015 foi inserido no Processo após Despacho de 15 de setembro de 2015, uma vez que somente foi recebido em 10 de dezembro de 2015, conforme carimbo de “Confere com Original”.

- d) Processo nº 080.000.183/2013. A cópia da Ordem de Serviço nº 395/2013 foi anexada aos autos após consideração da equipe de auditoria da CGU.”

### **Análise do Controle Interno**

As situações elencadas no quadro: *Situações verificadas nas análises realizadas nos processos de aquisição do Pnae* possuem caráter exemplificativo, tendo em vista que situações análogas foram encontradas em todos os processos analisados pela equipe de auditoria. Dos exemplos elencados no referido quadro, a Unidade Examinada informou providências apenas para o processo nº 080.000.183/2013 com a inserção de cópia Ordem de Serviço nº 395/2013.

A instrução processual deve ser completa e obedecer a ordem cronológica do acontecimento dos fatos, de modo a retratar fidedignamente as situações ocorridas e evitar a ocorrência de inconsistências que possam comprometer as aquisições de gêneros alimentícios para alimentação escolar (Lei nº 9.784/1999).

Ressalta-se que, conforme o inciso II, do art. 5º, da Resolução FNDE nº 26/2013, a Entidade Executora (Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais) é responsável pela execução do Pnae, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

No âmbito do Distrito Federal, está a cargo da Secretaria de Educação as ações relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, como se depreende das informações relativas às ações executadas em 2015 contidas no Relatório de Gestão/2015 da Secretaria publicado em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio\\_Anual\\_2015.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio_Anual_2015.pdf) (página 16). Desse modo, a fim de que a gestão dos recursos do Pnae obtenha os resultados esperados é necessário que a Secretaria de Educação observe a devida organização processual para aquisição de gêneros alimentícios com os recursos do programa, o que inclui a devida instrução processual.

#### **2.2.4. Ausência de Refeitório para alunos e existência de cantina particular com venda de alimentos que contrariam a legislação distrital.**

##### **Fato**

Observou-se inexistência de refeitório para a realização das refeições em seis das nove escolas visitadas. Nessas seis escolas, os alunos utilizam o pátio de recreação ou as salas de aula, ficando muitas vezes sentadas no chão. Destaca-se que o refeitório também é um importante espaço de socialização e educação nutricional.

Destaca-se que a CEM 111 do Recanto das Emas possui cantina de domínio particular, onde são servidas frituras, doces e outros produtos alimentícios, contrariando o Decreto nº 36.900, de 23 de novembro de 2015, que regulamenta a Lei nº 5.146, de 19 de agosto de 2013, do Governo do Distrito Federal.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310/2016, de 23 de maio de 2016, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a ausência de refeitório nas instituições educacionais, não cabe a esta Diretoria a reforma das escolas para construção e adequação de refeitórios, conforme elencado no item anterior. No que se refere a cantina privada, conforme elenca o Decreto nº 36.900, de 23 de novembro de 2015, art. 9º, compete à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a fiscalização e o controle sanitário das cantinas escolares. Sendo assim, os nutricionistas que compõe o quadro técnico desta Secretaria realizam um trabalho orientador junto aos permissionários das cantinas privadas, cabendo à Vigilância Sanitária o Distrito Federal o trabalho fiscalizador.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor em sua manifestação, informa que não cabe a Diretoria a reforma das escolas, construção e adequação de refeitórios, como também não traz informações ou providências adotadas pelo setor competente.

Ressalta-se que a Secretaria Estadual de Educação, conforme §3 do art. 6º da Resolução nº 26/2013 do FNDE, é responsável pelas ações de educação alimentar e nutricional, pela estrutura física das escolas, pelos recursos humanos da unidade de alimentação escolar e por assegurar que a alimentação ofertada nas escolas seja adequada às necessidades nutricionais dos alunos.

#### **2.2.5. Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar no acompanhamento da execução do Pnae.**

#### **Fato**

Para o período de 2014 e 2015, o Conselho de Alimentação Escolar - CAE não demonstrou efetiva atuação nas seguintes atribuições:

1. Acompanhamento dos processos de licitação para aquisição dos gêneros alimentícios;
2. Verificação da quantidade/qualidade dos alimentos que chegam às escolas; e
3. Exame da prestação de contas na forma determinada pela legislação.

A Secretária Executiva do CAE justificou que as prestações de contas referentes aos exercícios de 2014 e 2015 foram analisadas dentro dos limites de conhecimento que o colegiado possui, uma vez que não contam com a expertise necessária no campo do orçamento público ou da contabilidade pública.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310/2016, de 23 de maio de 2016, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal apresentou a seguinte manifestação:

“Sugerimos o encaminhamento desta junto ao CAE/DF para os esclarecimentos necessários.”

### **Análise do Controle Interno**

A Secretaria de Estado da Educação do DF em sua manifestação sugeriu o encaminhamento dos fatos apontados ao CAE/DF, sem comprovar o efetivo envio.

Ressalta-se que, conforme art. 36 da Resolução nº 26/2013 do FNDE, o Estado, além de ter o dever de garantir ao CAE a infraestrutura necessária para que o Conselho execute suas atividades, deve, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), realizar a formação dos conselheiros sobre a execução do Pnae e de temas que possuam interfaces com o Programa.

Assim, se o CAE não possui conhecimento suficiente para analisar as prestações de contas do Pnae, uma de suas competências, cabe à SE/DF articular-se com o FNDE no intuito de promover capacitações nesse sentido. Destaca-se que a ausência de capacitação será tratada em outro ponto do Relatório.

#### **2.2.6. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar.**

### **Fato**

Em atendimento ao questionamento feito pela equipe de fiscalização da CGU, a Secretaria informou, por meio do Ofício nº 13/2016-CAE-DF, que não houve capacitação para os conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) entre os exercícios de 2014 e 2015.

É importante salientar que, conforme o art. 17, inciso IV, da Lei nº 11.947/2009, compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em parceria com o FNDE, realizar a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do Pnae e no controle social.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310/2016, de 0 de 23 de maio de 2016, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal apresentou a seguinte manifestação:

“O Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal é vinculado ao Gabinete desta Secretaria. Sendo assim, sugerimos o encaminhamento desta junto ao Gabinete para os esclarecimentos necessários.”

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, a Unidade Examinada informa que o CAE é vinculado ao Gabinete da Secretaria de Estado da Educação do DF, sem encaminhar maiores informações sobre os fatos.

Ressalta-se que, conforme art. 36 da Resolução nº 26/2013 do FNDE, o Estado, além de ter o dever de garantir ao CAE a infraestrutura necessária para que o Conselho execute suas atividades, deve, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE), realizar a formação dos conselheiros sobre a execução do Pnae e de temas que possuam interfaces com o Programa. Assim, cabe à SE/DF articular-se com o FNDE no intuito de promover capacitações aos membros do CAE.

### 2.2.7. Majoração dos preços de referência para o processamento do Pregão Eletrônico nº 07/2014 em razão da metodologia adotada

#### Fato

No processamento do Pregão Eletrônico nº 07/2014 para aquisição de 23 itens (alimentos não perecíveis), foi utilizada fórmula de mediana para a equalização dos preços pesquisados, com o fim de se chegar ao preço de referência por item do Pregão.

Instada a se manifestar sobre a base legal para a utilização da mediana na obtenção dos preços de referência para o Pregão em questão, a SEDF respondeu:

*“1.1 Adotada a metodologia de obtenção dos valores estimados, afastados os preços inexequíveis ou exorbitantes, para que não haja disparidade excessiva entre o maior e o menor preço, em conformidade com os arts. 15, V, e 43, IV da Lei nº 8.666/93, art. 3º, III da Lei nº 10.250/2002 (sic) e Decisões TCDF nºs 2546/2006, 3730/2006, 4299/2006 e 6183/2009;”*

Ocorre que, em 13 dos 23 itens pesquisados, a mediana apresentou-se superior à média, conforme se pode observar na Tabela a seguir:

*Tabela 4. Análise comparativa dos preços pesquisados para formação do Preço de Referência do PE 07/2014.*

E	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	A	B	C	D
1	6,8	9,6			9,9										8,77	9,6	0,83	-
2		3,18			2,6				2,15	2,15					2,52	2,38	-	0,15
3									5,82	5,82	5,17	5,27	6,39	6,39	5,81	5,82	0,01	-
4	2,3	2,9			2,9										2,7	2,9	0,2	-
5									7,9	5,62	4,69	7,73			6,49	6,68	0,19	-
6									4,02	2,72	4,5	5,8			4,26	4,26	-	-
7									2,74	3,09	3,93				3,25	3,09	-	0,16
8									6,65	6,15	7,93	6,15	5,64		6,5	6,15	-	0,35
9						9	9	7,5							8,5	9	0,5	-
10		6,8			6,2				5,6						6,2	6,2	-	-
11					3,9				3,54	4,2					3,88	3,9	0,02	-
12									6	8	7,25				7,08	7,25	0,17	-
13			4,35	2,80**	6,20*				3,95	3,8					4,03	3,95	-	0,08
14									3,56	2,69	2,79				3,01	2,79	-	0,22
15									2,42	2,28	2,5				2,4	2,42	0,02	-
16	11,9	14,9			16,4										14,4	14,9	0,5	-
17		4,8			4,6				3,9						4,43	4,6	0,17	-

18		6,1			6,2				9					7,1	6,2	-	0,9
19		4,1			4,1				3,89					4,03	4,1	0,07	-
20		18,5		21					19,89					19,8	19,89	0,09	-
21									0,69	0,91	0,79			0,8	0,79	-	0,01
22		9,30*		8,70*					6,1	8,22	8,46			7,59	8,22	0,63	-
23		3,8							2,78	2,57				3,05	2,78	-	0,27

Fonte: Exames efetuados pela CGU em abril de 2016.

\* desconsiderado por estar acima do valor de mercado; \*\* desconsiderado por estar abaixo do valor de mercado  
E – empresas consultadas (na horizontal): 1 a 8; e, de 9 a 14, preços pesquisados em aquisições anteriores vistas no SIASG

A – valor médio

B – valor mediano

C – valores em que a MEDIANA é maior que a MÉDIA e a respectiva diferença

D – valores em que a média é maior que a mediana e a respectiva diferença

Considerando o acima exposto, verifica-se que a utilização da mediana para o estabelecimento do preço de referência do Pregão Eletrônico nº 07/2014 fez com que tal preço ficasse mais alto do que se fosse utilizada a média, em treze dos 23 itens do Pregão, ensejando uma aquisição desfavorável para a Administração.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“A realização da pesquisa de preço bem como a adoção de metodologia de média ou mediana compete a outros setores desta Secretaria e não a esta Diretoria. Sendo assim, sugerimos o encaminhamento desta junto à Subsecretaria de Administração Geral para os esclarecimentos necessários.”

### Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Unidade Examinada informa que os processos relacionados à pesquisa de preços e à adoção de metodologia para definir preços de referência competem à *Subsecretaria de Administração Geral*, não cabendo, assim, à Diretoria de Alimentação Escolar.

Porém, conforme o inciso II, do Art. 5º, da Resolução FNDE nº 26/2013, a Entidade Executora (Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais) é responsável pela execução do Pnae, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

No âmbito do Distrito Federal, estão a cargo da Secretaria de Educação as ações relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, como se depreende das informações relativas às ações executadas em 2015 contidas no Relatório de Gestão/2015 da Secretaria publicado em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio\\_Anual\\_2015.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio_Anual_2015.pdf) (página 16). Desse modo, a fim de que a gestão dos recursos do Pnae obtenha os resultados esperados é necessário que a Secretaria de Educação observe a devida organização processual para

aquisição de gêneros alimentícios com os recursos do programa, o que inclui os trâmites licitatórios no seu todo.

### **2.2.8. Ausência de documentos de adjudicação do objeto e da homologação da Chamada Pública nº 01/2014**

#### **Fato**

Não consta do processo da Chamada Pública nº 01/2014, aquisição de alimentos perecíveis (peixe e iogurte), a documentação comprobatória da adjudicação do objeto e homologação do resultado.

Instada a se manifestar sobre esta questão, a SEDF assim respondeu:

*“2.1 No que concerne a adjudicação (sic) do objeto e homologação da Chamada Pública consta, à fl. 144, autorização do Ordenador de Despesa à época em favor da Cooperativa Agropecuária, desse modo subtende-se (sic) que houve os procedimentos quanto ao solicitado;”.*

Entretanto, considerando-se o que preconiza a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 38 (caput e inciso VII), conforme a seguir:

*“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:*

*VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;”*,

não há que se falar em adjudicação do objeto e homologação do procedimento licitatório como tácitos, ou subentendidos em ato próprio de outro momento da licitação. Tais atos administrativos são requisitos expressos do processo e não podem ser, tão somente, subentendidos.

Ademais, registre-se que a folha 144 do Processo nº 0080.003.140/2014, sob análise, não corresponde ao indicado pela SEDF.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

*“Os atos administrativos de adjudicação e homologação do objeto da licitação são de competência da autoridade competente, no caso do ordenador de despesas. Sendo assim, sugerimos o encaminhamento desta junto à Subsecretaria de Administração Geral para os esclarecimentos necessários.”*

#### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação a Unidade Examinada informa que os processos relacionados à adjudicação de objeto e de homologação de processos licitatórios são de competência da *Subsecretaria de Administração Geral*, não cabendo, assim, à Diretoria de Alimentação Escolar.

Porém, conforme o inciso II, do Art. 5º, da Resolução FNDE nº 26/2013, a Entidade Executora (Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais) é responsável pela execução do Pnae, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

No âmbito do Distrito Federal, estão a cargo da Secretaria de Educação as ações relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, como se depreende das informações relativas às ações executadas em 2015 contidas no Relatório de Gestão/2015 da Secretaria publicado em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio\\_Anual\\_2015.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio_Anual_2015.pdf) (página 16). Desse modo, a fim de que a gestão dos recursos do Pnae obtenha os resultados esperados é necessário que a Secretaria de Educação observe a devida organização processual para aquisição de gêneros alimentícios com os recursos do programa, o que inclui os trâmites licitatórios no seu todo.

### **2.2.9. Variação muito alta nas estimativas de preço para aquisição de produtos de panificação**

#### **Fato**

Durante o processamento do Pregão Eletrônico nº 03/2014 para aquisição de produtos de panificação, houve três levantamentos de preços para formação do valor de referência, com variações muito altas entre uma estimativa e outra, como segue: R\$8.629.052,54 (primeira estimativa, em 14 de abril de 2013); R\$26.092.290,00 (segunda estimativa, em 4 de outubro de 2013); e, R\$29.757.300,00 (terceira estimativa, em fevereiro de 2014). Verifica-se majoração muito elevada dos preços estimados entre a primeira, a segunda e a terceira estimativas constantes do processo. Mesmo considerando-se as variações das quantidades estimadas, verifica-se que o preço médio (da somatória de produtos) por quilo subiu de R\$7,12 na primeira estimativa, para R\$15,10, na segunda estimativa, e para R\$17,40, na terceira estimativa. Se considerarmos apenas os itens “bolinho de coco” e “bolinho de laranja”, os preços médios por quilo subiram de R\$9,72, na primeira estimativa, para R\$29,40, na segunda estimativa, e para R\$32,90, na terceira estimativa. Ainda assim, a SEDF considerou normais essas variações e não buscou conhecer as razões de tais majorações, dando continuidade ao Pregão.

Instada a se manifestar sobre a questão, a SEDF respondeu:

*“3.1 – A primeira estimativa datada de 14/04/2013 constava (sic) o valor de R\$ 8.629.052,54 (oito milhões, seiscentos e vinte e nove mil, cinquenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos) foram utilizados (sic) 10 (dez) preços praticados na administração pública e 01 (um) orçamento apresentado por empresa, as quais foram tiradas medianas. (sic).*

*Devido a formalização (sic) conforme despacho acostado, à fl. 309, o processo foi restituído com a justificativa de que nos preços estimados deveriam incluir os autos (sic) de fretes e impostos, conforme, às fls. 312-354 (sic), aumentando a estimativa para R\$ 26.092.290,00 (vinte e seis milhões, noventa e dois mil, duzentos e noventa reais), datada de 04/10/2013. Houve um significativo aumento nos quantitativos unitários de cada item.*

*Em atendimento ao Parecer nº 806/2013 PROCAD/PGDF, à fl. 246, os autos foram encaminhados para nova estimativa, às fls. 683-790, finalizando no valor de R\$ 29.757.300,00 (vinte e nove milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, trezentos reais), em fevereiro de 2014.”*

Da análise da resposta da SEDF, trazida a esta CGU, observa-se que:

a) o Despacho nº 693, de 27 de agosto de 2013, constante da fl. 309 do referido Processo, não acrescenta nenhuma informação que ajude a dirimir a questão das variações dos preços nas três estimativas inseridas no Processo em tela;

b) nos documentos citados pela SEDF, em sua resposta, não há nenhuma indicação de que, na primeira pesquisa de preços para a formação do preço de referência, tenham sido omitidos os valores relativos a “*fretes e impostos*”; mesmo porque: “...*foram utilizados 10 (dez) preços praticados na administração pública e 01 (um) orçamento apresentado por empresa...*”. É informação cediça, ou seja, o mercado conhece as regras e sabe que, para a participação em qualquer processo licitatório, toda empresa oferece preços que contemplem todos os seus custos mais os lucros almejados com a venda de seus produtos e ou serviços;

c) consta do documento sem número, de 4 de outubro de 2013, inserto no Processo em tela, (fls. 437-454), a seguinte informação: “...*Este Núcleo efetuou o tratamento estatístico, adotando a metodologia da média, com os valores apresentados pelas empresas, obtendo o valor estimado como referência para pretensa aquisição (sic) na ordem de R\$ 26.092.290,00 (sic) (vinte e seis milhões, noventa e dois mil e duzentos e noventa reais).*” (Grifo no original).

Por outro lado, consta do documento sem número, de 2 de abril de 2014, inserto no Processo em tela (fl. 787), a seguinte informação: “...*Informamos ainda, que este Núcleo adotou como cálculo a metodologia da mediana, conforme planilhas acostadas às fls. 745-78, apresentando como valor de referência para pretensa aquisição (sic) o total de R\$ 29.757.300,00 (vinte e nove milhões, setecentos e cinquenta e sete mil e trezentos reais)*...” (Grifo no original).

Entretanto, ao que parece, não se priorizou a média ou a mediana, conforme o caso, para a obtenção de preços mais favoráveis para a Administração;

d) a fl. 246, citada na resposta da SEDF como sendo o Parecer nº 806/2013 PROCAD/PGDF, é, na verdade, o Cardápio da Semana 05 do ano de 2013, restando, assim, prejudicada a análise de tal documento como parte da resposta da SEDF.

Portanto, não restou justificado o processamento do Pregão sob análise com tais variações nas estimativas para formação do preço de referência.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“A realização da pesquisa de preço bem como a adoção de metodologia de preços compete a outros setores desta Secretaria e não a esta Diretoria. Sendo assim, sugerimos o encaminhamento desta junto à Subsecretaria de Administração Geral para os esclarecimentos necessários.”

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação a Unidade Examinada informa que a realização da pesquisa de preço, bem como a adoção de metodologia de preços competem a outros setores daquela Secretaria e não à Diretoria de Alimentação Escolar.

Porém, conforme o inciso II, do Art. 5º, da Resolução FNDE nº 26/2013, a Entidade Executora (Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais) é responsável pela execução do Pnae, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

No âmbito do Distrito Federal, está a cargo da Secretaria de Educação as ações relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, como se depreende das informações relativas às ações executadas em 2015 contidas no Relatório de Gestão/2015 da Secretaria publicado em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio\\_Anual\\_2015.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio_Anual_2015.pdf) (página 16). Desse modo, a fim de que a gestão dos recursos do Pnae obtenha os resultados esperados é necessário que a Secretaria de Educação observe a devida organização processual para aquisição de gêneros alimentícios com os recursos do programa, o que inclui os trâmites licitatórios em seu todo.

## **2.2.10. Manutenção e prorrogação indevida do Contrato nº 92/2014 em face de graves problemas na sua execução**

### **Fato**

Durante a execução do Contrato nº 92/2014, firmado em 19 de setembro de 2014 com a empresa Contrigo Produtos Alimentícios Ltda. – CNPJ: 02.259.749/0001-83, para o fornecimento de produtos de panificação (bolinho de coco, bolinho de laranja, pão brioche, pão careca e pão de forma), conforme a Ata de Registro de Preços nº 45/2014, de 27 de junho de 2014, do Pregão Eletrônico nº 3/2014 – itens 4, 6, 8, 12, 14 e 20, no valor global R\$7.585.470,00, houve registro, por parte da SEDF, de vários e graves problemas na linha de produção da Contrigo, sem que conste do processo qualquer informação relativa a algum tipo de penalização aplicada pela Administração.

Em Relatório de Visita Técnica elaborado pelo executor do Contrato em 29 de outubro de 2014, são apontados problemas na execução do Contrato, agrupados da seguinte forma:

*Quadro. Quantidade de falhas identificadas por item no em visita à empresa contratada.*

### **GRUPO 1 – EDIFICAÇÕES E INSTALAÇÕES (79 itens)**

<b>ADEQUAÇÃO</b>	<b>NÍVEL DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>	<b>% DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>
<i>Sim</i>	32	40,5
<i>Não</i>	39	49,5
<i>Não identificado</i>	8	10
<i>Não se aplica</i>	0	0

### **GRUPO 2 – EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E UTENSÍLIOS (21 itens)**

<b>ADEQUAÇÃO</b>	<b>NÍVEL DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>	<b>% DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>
<i>Sim</i>	7	33
<i>Não</i>	8	38
<i>Não identificado</i>	5	24
<i>Não se aplica</i>	1	5

**GRUPO 3 – MANIPULADORES (14 itens)**

<b>ADEQUAÇÃO</b>	<b>NÍVEL DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>	<b>% DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>
<i>Sim</i>	6	43
<i>Não</i>	2	14
<i>Não identificado</i>	6	43
<i>Não se aplica</i>	0	0

**GRUPO 4 – PRODUÇÃO E TRANSPORTE DO ALIMENTO (33 itens)**

<b>ADEQUAÇÃO</b>	<b>NÍVEL DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>	<b>% DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>
<i>Sim</i>	11	33
<i>Não</i>	13	39
<i>Não identificado</i>	4	12
<i>Não se aplica</i>	5	16

**GRUPO 5 – DOCUMENTAÇÃO (19 itens)**

<b>ADEQUAÇÃO</b>	<b>NÍVEL DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>	<b>% DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO</b>
<i>Sim</i>	7	37
<i>Não</i>	11	58
<i>Não identificado</i>	1	5
<i>Não se aplica</i>	0	0

Fonte: Relatório de Visita Técnica de 29 de outubro de 2014 realizado em visita à empresa Contrigo Produtos Alimentícios Ltda.

Excertos do referido Relatório de Visita Técnica dão conta de que:

*“(...) há de se salientar, ainda, a recorrência dos registros à empresa em virtude da inconformidade de produtos em relação à qualidade sanitária e a segurança do alimento. Ressalvando, (...), histórico de inadequações com o produto final, pois além do Contrato citado de início a empresa já é fornecedora de produtos de panificação através do contrato nº 27/2012, do processo nº 080.0003690/2012, em vigência atual.*

*Alguns destes registros pertinentes ao contrato ora citado tornam-se visíveis através dos Ofícios 602/2014 (substituição de produto impróprio para consumo), 836/2014 (trata da não conformidade da massa do pão), 897/2014 (substituição de produto impróprio para consumo) e 902/2014 (substituição de produto impróprio para consumo).*

*(...)*

*O exposto que se vislumbra traz em seu escopo considerações de preocupação com os dados obtidos. Principalmente em relação às inadequações atuais em que a empresa se encontra. As falhas detectadas fundamentam claramente a ausência de inúmeros processos de qualidade, que constroem uma ampla rede de vulnerabilidade para a fabricação dos produtos em seus quesitos de qualidade sanitária e alimento seguro.*

*A vulnerabilidade em si do alimento é a permissibilidade de contaminação do produto final e sua distribuição ao destinatário final da cadeia. Ao caso da empresa fornecedora fica evidente que não se trata meramente de risco à contaminação, mas a contaminação de fato em quantidade e frequência que carecem de melhores esclarecimentos e ações corretivas por parte do fornecedor.*

*As ações que inspiram maior cuidado, dentro da perspectiva sanitária, e requerem correções no curto prazo passam, prioritariamente, pela revisão de processos e seus registros, implementação factual do Manual de Boas Práticas e treinamentos dos colaboradores.*

(...)”

Os problemas detectados foram corroborados pelos Ofícios 5/2015, de 14 de janeiro de 2015, 193/2015, de 25 de maio de 2015, e 237/2015, de 15 de junho de 2015, mediante os quais a contratada foi notificada a substituir produtos impróprios para o consumo humano, em razão da “presença de fungos e bolores”.

Instada a se manifestar especificamente quanto a não penalização da empresa, mesmo após reiteradas notificações sobre a necessidade de substituir produtos impróprios para o consumo, a SEDF respondeu:

*“Item 4.1: o executor do Contrato nº 92/2014, no cumprimento de suas atribuições realizou visita técnica na empresa Contrigo Produtos Alimentícios LTDA em 29/10/2014 e gerou o Relatório de Visita Técnica anexado ao Processo nº 080.005.311/2014. Houveram (sic) diversos apontamentos acerca da produção dos produtos (sic), os quais conforme relato do executor a nutricionista Responsável Técnica pela empresa (sic), Sra. W.L.C.M., CRN 1/96\*\* se comprometeu a sanar. No Relatório Parcial de Execução do Contrato nº 92/2014, elaborado em 21/08/2015, o executor assinala que as inconformidades apontadas foram resolvidas pelo fornecedor. Quanto aos Ofícios acostados ao Processo em tela, todas as reposições ocorreram tempestivamente, conforme relata o executor que “há de se ressaltar a disponibilidade do fornecedor na substituição do produto e manutenção no prazo das demais entregas, tendo em vista não existência de registros de atrasos na entrega dos referidos produtos.” Ademais, não houveram (sic) intercorrências na execução contratual ao longo de 2015. Desta feita, haja vista que os problemas apontados foram sanados, não restaram motivos para aplicação de penalidade.”*

Registre-se que o Relatório do Contrato nº 92/2014, de 21 de agosto de 2015, assinado pelo Executor (ou Fiscal) Titular do Contrato, Sr. R.O.C., não obstante trazer a informação de que houve ocorrências de inconformidades durante a execução do contrato e que estas teriam sido resolvidas pelo fornecedor durante o período de distribuição, conforme transcrição a seguir:

*“(...) 7. Houve ocorrências durante a execução do contrato?*

*(X) Sim ( ) Não*

*Observação: inconformidades resolvidas pelo fornecedor durante período de distribuição.*  
*(...)”;*

destaca a possível ineficácia das ações corretivas sugeridas em relação aos apontamentos do Relatório de Visita Técnica de 2014, conforme transcrição a seguir:

*“(...) Numa análise temporal também se constata uma possível ineficácia das ações corretivas sugeridas no documento acima [Relatório de Visita Técnica], pois há de se considerar a data do relatório, assinado em 31/10/2014, e a data dos Ofícios nº 05, 193 e 237 todos do corrente ano, que registram ao fornecedor as inadequações do produto tornando-o impróprio para o consumo e solicitando a substituição em momento previamente acordado. (...)”.*

Mesmo apresentando todos esses problemas, não há, no Processo, registro de qualquer tipo de penalização à contratada, informação corroborada no Relatório de Execução do Contrato nº 92/2014:

*“(...)”*

*8. Houve aplicação de alguma penalidade ao contratado?*

*( ) Sim Não (X) ( ) Parcialmente*

*(...)”.*

Importante destacar também o que consta do Despacho nº 561/2013-CORAE, de 26 de agosto de 2013, fls. 305-308 do Processo nº 080.000.184/2013 (Pregão Eletrônico nº 03/2014 – produtos de panificação), conforme a seguir:

*“Além disso, não se pode esquecer que a licitação de destina a garantir a alimentação escolar em todo o Distrito Federal, o que exige rigoroso cuidado no controle de qualidde dos alimentos, além de precauções para evitar problemas no fornecimento.”*

Não obstante os graves problemas detectados no processo de produção durante a execução do Contrato nº 92/2014, firmado em 19 de setembro de 2014 com a empresa Contrigo Produtos Alimentícios Ltda., que não ensejaram penalização à empresa responsável, a SEDF prorrogou a vigência do contrato por mais um ano, mediante o Termo Aditivo firmado em 18 de setembro de 2015.

Instada a manifestar-se quanto a esta questão, a SEDF respondeu:

*“Item 4.2: tendo em vista o exposto no item acima, uma vez que as irregularidades na execução contratual foram sanadas, optou-se pela prorrogação do contrato, uma vez que não havia certame licitatório em andamento para aquisição dos gêneros alimentícios. Desta feita, para não haver descontinuidade no fornecimento da alimentação escolar, bem como prejuízos aos cardápios ofertados, optou-se pela manutenção do Contrato nº 92/2014. Importante ressaltar que todos os trâmites de prorrogação seguiram os ritos administrativos pertinentes ao caso.”*

Entretanto, conforme já destacado, há informações no Relatório Parcial de Execução do Contrato que confirmam a continuidade dos problemas. Os graves problemas detectados no processo de produção da Contrigo ensejariam a penalização da contratada, e, até mesmo, a rescisão unilateral do referido Contrato; entretanto, a SEDF, além de não aplicar as devidas penalidades, optou por ampliar a vigência do Contrato nº 92/2014 por mais um ano.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

*“A visita técnica realizada pelo executor do Contrato nº 92/2014 que gerou o Relatório elencado pela equipe de auditoria da CGU é datada de 29 de outubro de 2014. O Relatório Parcial de Execução do Contrato, no qual o executor se manifestou favorável à prorrogação é datado de 21 de agosto de 2015. Nesse intervalo de tempo houve melhora na execução contratual e correção dos problemas anteriormente apontados, conforme apontado pelo executor. Uma vez que houve correção das falhas e reposição dos gêneros alimentícios impróprios o executor entendeu pela possibilidade de prorrogação contratual. Ademais, da data do último Ofício encaminhado em 15 de junho de 2015 até o presente momento não houve registros de problemas na execução contratual. Além disso, os autos forma (sic) encaminhados para a apreciação da Assessoria Jurídico-Legislativa desta Secretaria que entendeu pela possibilidade jurídica da formalização do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 92/2014.”*

### **Análise do Controle Interno**

Considerando o acima exposto, convém aqui reafirmar o que já foi registrado na análise desta CGU, como transcrição de parte do Relatório do Contrato nº 92/2014:

*“(...) Numa análise temporal também se constata uma possível ineficácia das ações corretivas sugeridas no documento acima [Relatório de Visita Técnica], pois há de se considerar a data do relatório, assinado em 31/10/2014, e a data dos Ofícios nº 05, 193 e 237 todos do corrente ano, que registram ao fornecedor as inadequações do produto tornando-o impróprio para o consumo e solicitando a substituição em momento previamente acordado. (...)”.*

Ou seja, o próprio Executor (ou Fiscal) Titular do Contrato nº 92/2014, o Sr. R.O.C., sinalizou que as ações da Contrigo para sanar as impropriedades detectadas na Visita Técnica foram ineficazes, ocorrendo a entrega de produto impróprio para o consumo mesmo depois de notificada a contratada; restando evidente que houve ação motivadora para a aplicação de penalidades e a administração não agiu tempestivamente. Além de não aplicar as penalidades previstas no Edital, no Contrato e em Lei, ainda pugnou pela prorrogação do referido Contrato nº 92/2014.

### **2.2.11. Ausência de Certidão Negativa de Débitos Previdenciários para a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 92/2014**

#### **Fato**

Não consta do processo do Contrato nº 92/2014, firmado em 19 de setembro de 2014 com a empresa Contrigo Produtos Alimentícios Ltda. para o fornecimento de produtos de panificação, documento comprobatório de adimplência da empresa com o INSS (Certidão Negativa de Débitos Previdenciários) quando da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato, ocorrida em 18 de setembro de 2015. Em pesquisa realizada na Internet (acesso realizado em 25 de abril de 2016, ao site <http://cnd.dataprev.gov.br/cws/contexto/cnd/cnd.html>) ao histórico da empresa quanto à CND Previdenciária, verifica-se que a validade da última CND emitida é até 10 de março de 2015.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“O recebimento e a conferência da documentação pertinente à celebração contratual, no ato da assinatura do contrato ou termo aditivo, são de competência de outro setor desta Secretaria e não desta Diretoria. Sendo assim, sugerimos o encaminhamento desta junto à Subsecretaria de Administração Geral para os esclarecimentos necessários.”

#### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação a Unidade Examinada informa que o recebimento e a conferência da documentação relativa à celebração contratual (termo original ou aditivo) competem a outros setores daquela Secretaria e não à Diretoria de Alimentação Escolar.

Porém, conforme o inciso II, do Art. 5º, da Resolução FNDE nº 26/2013, a Entidade Executora (Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais) é responsável pela execução do Pnae,

inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

No âmbito do Distrito Federal, está a cargo da Secretaria de Educação as ações relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, como se depreende das informações relativas às ações executadas em 2015 contidas no Relatório de Gestão/2015 da Secretaria publicado em: [http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio\\_Anual\\_2015.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/Relatorio_Anual_2015.pdf) (página 16). Desse modo, a fim de que a gestão dos recursos do Pnae obtenha os resultados esperados é necessário que a Secretaria de Educação observe a devida organização processual para aquisição de gêneros alimentícios com os recursos do programa, o que inclui os trâmites licitatórios e a gestão contratual em seu todo.

## **2.2.12. Recebimento de produto em desacordo com o processo de contratação**

### **Fato**

Quando do processamento da Chamada Pública nº 02/2013 (que deu origem ao Contrato nº 76/2013, formalizado com a Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda. – COANA – CNPJ: 01.106.849/0002-98), houve divergência entre a ficha técnica e a amostra do produto ofertado. Instada a corrigir o problema, a COANA equalizou amostra e ficha técnica: “arroz da marca Campo Vivo”. Entretanto, conforme registrado mediante o Ofício nº 986/2013, durante a execução contratual, a COANA forneceu arroz da marca “Produtos da Terra”, em desacordo com a avença. Em resposta à SF nº 201600361/004, a SEDF limitou-se a dizer que:

*“Item 51. (...) Quanto a execução contratual a qual o Ofício nº 986/2013 faz referência (sic), uma vez que os gestores à época não fazem mais parte do quadro de servidores desta Diretoria e que o Processo nº 080.004.917/2013 não se encontra a disposição desta Diretoria (sic), restou prejudicada a análise do ocorrido que motivou a entrega do arroz da marca “Produtos da Terra”. Por fim, não foram encontrados nos registros disponíveis documentos que corroborem com a elucidação do caso em questão.”*

Assim, restou prejudicada a análise do fato ora descrito.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“Considerando que não há nos autos documentação referente a entrega do gênero alimentício arroz de marca diferente da apresentada como amostra na Chamada Pública nº 02/2013 e que o gestor da pasta à época não faz mais parte do quadro de servidores desta Secretaria, a elucidação do fato restou prejudicada.”

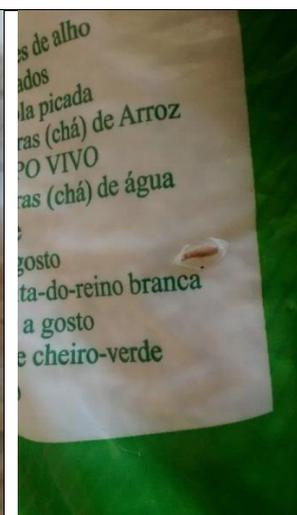
### **Análise do Controle Interno**

Considerando que compete à Secretaria, como gestora do Pnae, acompanhar a execução dos contratos de aquisição de gêneros alimentícios com recursos do Programa, entendemos que, independentemente do fato de o gestor à época não mais ser servidor daquela Secretaria, cabe à SEDF apresentar justificativa para o fato verificado.

### 2.2.13. Manutenção e prorrogação indevida do Contrato nº 76/2013 em face de graves problemas na sua execução

#### Fato

Durante a execução do Contrato nº 76/2013, firmado com a Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda. – COANA – CNPJ: 01.106.849/0002-98, houve, várias vezes, a necessidade de substituição do produto entregue (arroz ‘in natura’), em razão de infestação por carunchos. Registre-se que o Ofício 986/2013 notificou a empresa COANA para efetuar troca de arroz carunchado e ao longo de toda a execução contratual esse fato se repetiu (durante o trabalho de campo desta Equipe de Fiscalização da CGU, foi fotografado o produto com infestação de carunchos).

			
Foto 3 – Pacote de arroz Campo Vivo.	Foto 4 – Arroz Campo Vivo com caruncho.	Foto 5 – Arroz Campo Vivo com caruncho.	Foto 6 – Arroz Campo Vivo com caruncho.

Em resposta ao item 6.1 da Solicitação de Fiscalização nº 201600361/004, referente ao caso, a SEDF informou:

*“Item 6.1: o gênero alimentício arroz é fornecido pela Cooperativa de Comércio e Reforma Agrária Avante – COANA, contratada por meio da Chamada Pública nº 02/2013. Carunchos são insetos com alto potencial biótico que se desenvolvem na lavoura dos grãos e cereais e se proliferam mais de acordo com algumas variáveis, como o tempo de armazenamento, temperatura e umidade. Os carunchos são pragas que contaminam os alimentos, contudo não tornam o produto impróprio para o consumo. Infestações de grãos e cereais são um grande problema em alimentos estocados. Para amenizar esse problema, esta Diretoria aumentou a frequência (sic) de pedidos do produto para diminuir o tempo que este fica armazenado no almoxarifado central. Além disso, os nutricionistas do quadro técnico em suas visitas às instituições educacionais orientam os responsáveis pelo armazenamento dos gêneros como evitar a praga, bem como a contaminação cruzada. Na ocorrência de caruncho nos gêneros alimentícios todas as medidas necessárias são tomadas e o gênero é recolhido pela COANA e resposto (sic) no mesmo quantitativo.”*

Quanto à informação de que *“Os carunchos são pragas que contaminam os alimentos, contudo não tornam o produto impróprio para o consumo”*, há que se contestar, com base no que assevera o julgado do TJ-RS (EMBARGOS INFRINGENTES Nº 70057535114 (Nº CNJ:

0478138-52.2013.8.21.7000) – QUINTO GRUPO CÍVEL – COMARCA DE PORTO ALEGRE), consultado no site: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>, em 2 de maio de 2016, *in verbis*:

*“(...)1. A prova dos autos demonstrou que o produto adquirido pelos autores se encontrava impróprio para o consumo humano, uma vez que apresentava infestação de insetos (carunchos) e larvas. (...)”.*

Além disso, a substituição pela Contratada dos produtos que apresentaram carunchos, por si só, não resolve o problema, considerando-se o risco de contaminação cruzada. A existência de contaminação cruzada nos depósitos das unidades onde a merenda escolar é preparada foi inclusive atestada em entrevista realizada no dia 14 de abril de 2015, com Executora (Fiscal) do Contrato nº 76/2013, Sra. S.S.D. Referida contaminação cruzada causa prejuízos, vez que outros produtos são infestados, tornando-se impróprios para o consumo.

Apesar dos problemas relatados, a SEDF prorrogou sua vigência por duas vezes, mediante o 1º Termo Aditivo, em 6 de junho de 2014, com vigência de 12 meses; e o 2º Termo Aditivo, assinado em 5 de junho de 2015, com vigência de 12 meses, sem que fossem aplicadas penalidades à Contratada.

Instada a informar as razões da manutenção e prorrogação do Contrato nº 76/2013 por duas vezes, mesmo tendo havido várias notificações de existência de carunchos no arroz, a SEDF informou:

*“Item 6.3: conforme supracitado, os carunchos não tornam o produto impróprio para consumo. Mesmo assim, a conduta desta Diretoria é de que o produto não seja consumido e que a contratada proceda com o recolhimento e substituição do produto. Além disso, o Contrato nº 76/2013 foi firmado com a Cooperativa de Comércio e Reforma Agrária Avante – COANA que é uma representante da agricultura familiar. Dentre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, está o incentivo para aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar (Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, art. 2º, inciso V). Ademais, a resolução em tela enfatiza que no mínimo 30% do recurso financeiro repassado deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Outro ponto relevante, além do fomento à agricultura familiar é que não havia certame licitatório em andamento para aquisição do gênero alimentício arroz. Desta feita, para não haver descontinuidade no fornecimento da alimentação escolar, bem como prejuízos aos cardápios ofertados, optou-se pela manutenção do Contrato nº 76/2013. Importante ressaltar que todos os trâmites de prorrogação seguiram os ritos administrativos pertinentes ao caso.”*

Ressalte-se que a argumentação de que *“...não havia certame licitatório em andamento para aquisição do gênero alimentício arroz. Desta feita, para não haver descontinuidade no fornecimento da alimentação escolar, bem como prejuízos aos cardápios ofertados, optou-se pela manutenção do Contrato nº 76/2013”*, não pode prosperar, pois revela falta de planejamento da SEDF frente aos problemas detectados desde o início do fornecimento do produto pela COANA. O Relatório nº 0001.24.03.2014, de 31 de março de 2014, relativo ao Contrato nº 76/2013, já alertava para a existência de contaminação por carunchos no arroz fornecido pela COANA e, conforme já mencionado, consta do Processo sob análise o Ofício nº 986/2013-GEPEA/CORAE/SIAE/SEDF, de 27 de novembro de 2013, mediante o qual a COANA foi notificada sobre a necessidade de substituição de arroz em razão da contaminação por carunchos.

Não consta do processo sob análise, qualquer documento que comprove que a COANA tenha sido penalizada em razão da entrega de arroz carunchado, impróprio para consumo humano.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 310-DIAE, de 23 de maio de 2016, a Diretoria de Alimentação Escolar informa:

“Conforme previsto no Termo de Referência da Chamada Pública nº 02/2013, os produtos entregues em desconformidade com as especificações previstas em edital deverão ser recolhidos e repostos nos mesmos quantitativos conforme cronograma estabelecido pela Gerência de Planejamento e Educação Alimentar – GPLEA. Durante a execução contratual houve entrega de gênero alimentício arroz com infestação de carunchos e a GPLEA solicitou o recolhimento, bem como a reposição. Em todas as ocorrências o gênero alimentício arroz foi repostado. Considerando o Decreto nº 26.851, de 30 de maio de 2006, art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inciso V, in verbis:

Art. 2º As licitantes e/ou contratadas que **não cumprirem integralmente as obrigações assumidas**, garantida a prévia defesa, estão sujeitas às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa; e

Art. 4º A multa é a sanção pecuniária que será imposta à contratada, pelo ordenador de despesas do órgão contratante, por atraso injustificado na entrega ou execução do contrato, e será aplicada nos seguintes percentuais:

V - até 20% (vinte por cento) sobre o valor do contrato/nota de empenho, pelo **descumprimento de qualquer cláusula do contrato**, exceto prazo de entrega. **(grifo nosso)**

Desta feita, uma vez que a contratada cumpriu com as obrigações contratuais de recolhimento e de reposição, não havendo assim o desabastecimento das instituições educacionais e, conseqüentemente, não ocasionando prejuízos aos cardápios, não restou evidenciada justificativa para aplicação de sanção, tendo em vista que a contratada cumpriu com as obrigações assumidas.”

### **Análise do Controle Interno**

Não obstante a afirmação da SE/DF de que não houve prejuízo aos cardápios, restou evidenciado que houve prejuízo aos cofres públicos, vez que a fiscal do contrato confirmou em entrevista a ocorrência de contaminação cruzada (ou seja: infestação, por carunchos, de outros produtos alimentícios armazenados nas escolas). Ademais, a SE/DF nada disse a respeito da prorrogação do supradito contrato, a despeito dos problemas frequentes causados em razão de sua execução.

Além disso, há que se ressaltar o que segue:

- foram identificados carunchos no produto em comento, em 2013, de acordo com o ofício da SEDF; e, também, agora em 2016, quando da visita da equipe da CGU; no entanto, não foi informado se foram realizadas outras fiscalizações nesse intervalo de tempo, para

acompanhamento da execução do contrato. Assim, pode ser que tenha ocorrido outros casos de caruncho;

- não foi informado se houve a substituição dos gêneros contaminados, conforme verificado pela equipe da CGU;

- compete à SEDF acompanhar a execução dos contratos de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, observando a qualidade dos alimentos fornecidos aos alunos. Importante destacar que conforme o art. 33 da Resolução nº 26/2013 do FNDE, “Os produtos alimentícios a serem adquiridos para o alunado do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA do Ministério da Saúde – MS e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.” Além disso, cabe à Unidade Examinada garantir a aquisição, o transporte, a estocagem e o preparo/manuseio dos alimentos em condições higiênico-sanitárias adequadas; e,

- ao prorrogar um contrato em que foi identificada a má qualidade de alguns produtos e a possibilidade de contaminação de outros, não está sendo evitada a ocorrência de prejuízos aos cardápios, ao contrário do que foi dito pela SEDF como justificativa para a prorrogação. Além disso, a SEDF está se omitindo do seu dever de garantir uma alimentação de qualidade aos escolares.

### **3. Conclusão**

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Distrito Federal, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, foram identificadas falhas relativas à execução do Programa. Dentre estas, destacam-se a seguir as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa:

1) Instalações em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios nas escolas e no armazém central

Foi observado nos estabelecimentos escolares visitados, condições inadequadas nas instalações e equipamentos quebrados ou com defeito. Além disso, verificou-se nos armazéns centrais das escolas a guarda de gêneros alimentícios dentro de caixas de papelão, o que pode facilitar a entrada de pragas e a contaminação externa.

Foram encontradas ratoeiras na área interna do armazém central, bem como portões com espaço suficiente para passagem de roedores. Tal fato vai de encontro com a Resolução nº 26/2013 que estabelece como responsabilidade do estado a estrutura física das escolas, cabendo à unidade executora adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o preparo dos alimentos em adequadas condições higiênico-sanitárias até o momento de seu consumo pelos alunos atendidos pelo Pnae (art. 33, §4).

2) Falta de capacitação e atuação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar

Foi constatado que não houve por parte da Secretaria a capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), entre os exercícios de 2014 e 2015. Identificou-se também que a atuação do CAE não é efetiva, tendo em vista que não foi evidenciado se há

acompanhamento dos processos licitatórios para aquisição dos alimentos e verificação da quantidade/qualidade dos alimentos, além de não demonstrar se o exame da prestação de contas ocorre na forma determinada pela legislação.

### 3) Falhas na execução de contratos e não aplicação das sanções devidas

Em análise realizada no Contrato nº 97/2014, assinado entre a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal e a empresa Servo Distribuidora de Alimentos Ltda. – ME (CNPJ: 14.688.009/0001-41), para aquisição de extrato de tomate no âmbito do Pnae, foi identificada divergência entre a quantidade de produto efetivamente recebido pela transportadora (20.856 kg) e a quantidade atestada e paga pela Secretaria de Educação (21.000 kg), conforme a Nota Fiscal nº 20.732. O pagamento a maior efetuado pela Secretaria de Educação, neste caso, foi de R\$ 419,04 referentes a 144 kg de produtos não entregues.

A Secretaria informou que buscou solução junto à empresa Servo Distribuidora de Alimentos, mas, ao não obter êxito, solicitou à autoridade competente a aplicação de penalidade que o caso requer. A Unidade Examinada informa, ainda, que o valor devido poderá ser descontado da garantia já que não houve sua devolução à empresa citada. No entanto, não foram encaminhadas a este Órgão de Controle evidências da aplicação da penalidade ou da retenção da garantia no valor corrigido, correspondente ao produto não entregue pela empresa Servo.

Além disso, foi verificada a necessidade de reposição de 84 unidades de 2kg (168kg) de extrato de tomate à Secretaria de Educação, somando unidades não entregues e/ou entregues com avarias. Em resposta a Secretaria informou que foi solicitada a aplicação de penalidade em desfavor da contratada junto à autoridade competente, no entanto, tal fato não foi demonstrado.

Outro processo analisado foi a Chamada Pública nº 02/2014, realizada para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, envolvendo entregas nas Coordenações de Alimentação Escolar do Paranoá, São Sebastião, Santa Maria e Sobradinho. No entanto, no processo consta apenas entregas realizadas na Regional de São Sebastião. Em sua manifestação, a Unidade informou que o abastecimento das instituições educacionais das Coordenações Regionais de Ensino de Santa Maria, Paranoá e Sobradinho se deu por meio de outros contratos de aquisição de gêneros alimentícios (frutas e hortaliças), não sendo utilizado, assim, o Contrato nº 86/2014 (processo nº 0080.003141/2014). Importante destacar que tal fato que não consta no Contrato em questão.

Durante a execução do Contrato nº 92/2014, firmado com a empresa Contrigo Produtos Alimentícios Ltda. para o fornecimento de produtos de panificação, houve registro, por parte da SEDF, de diversos e graves problemas na linha de produção da empresa, sem que conste do processo qualquer informação relativa à aplicação pela Administração de penalização. Não obstante os graves problemas detectados durante a execução do Contrato, a SEDF prorrogou sua vigência por mais um ano, mediante o Termo Aditivo firmado em 18 de setembro de 2015.

Já em análise do Contrato nº 76/2013, firmado com a Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda. – COANA para entrega do produto “arroz in natura” a ser utilizado na alimentação escolar, verificou-se mais de um registro de entrega de produtos infestados por carunchos, fato verificado também por ocasião das visitas realizadas pela equipe de fiscalização da CGU. Apesar de a Secretaria informar que os produtos deteriorados são prontamente substituídos pela empresa responsável, tal fato se mostrou frequente, e

mesmo assim não foi verificada a aplicação de penalidades à empresa em razão da entrega de arroz carunchado, impróprio para consumo humano. Destaca-se que a substituição pela Contratada dos produtos que apresentaram carunchos, por si só, não sana o problema, considerando-se o risco de contaminação cruzada. Apesar das falhas na qualidade do produto fornecido, o contrato foi prorrogado, sendo que é responsabilidade da Secretaria zelar pela qualidade dos produtos alimentícios a serem adquiridos para o alunado do Pnae, de forma a atender o disposto na legislação pertinente.

#### 4) Fragilidades nas instruções processuais para aquisição de gêneros alimentícios relacionados ao Pnae e utilização de documentos inábeis

Nas análises realizadas nos processos relacionados à aquisição de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), verificaram-se falhas na instrução processual, tais como: inserção de documentos assinados e não datados, publicação extemporânea de termos aditivos, ausência de cópia de documentos que deveriam constar do processo, documentos inseridos fora da ordem cronológica, ausência de assinatura em documentos, não inserção de documentação necessária à composição do processo. Tais falhas dificultam o entendimento dos procedimentos adotados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Além disso, foi verificada na análise do processo de Chama Pública nº 02/2014 a utilização pela Associação de Fomento de Organizações Familiares Agrícolas – AFOFA (CNPJ: 20.226.466/0001-17) de Certidão de Regularidade Fiscal – CRF cuja autenticidade não pode ser comprovada.

#### 5) Falhas no estabelecimento de valores de referências para as aquisições com recursos do Pnae

Durante o processamento do Pregão Eletrônico nº 03/2014 para aquisição de produtos de panificação, houve três levantamentos de preços para formação do valor de referência, com variações muito altas entre uma estimativa e outra: R\$8.629.052,54 (primeira estimativa, em 14 de abril de 2013); R\$26.092.290,00 (segunda estimativa, em 4 de outubro de 2013); e, R\$29.757.300,00 (terceira estimativa, em fevereiro de 2014) em um curto espaço de tempo, que não justifica tal fato.

Já em análise realizada no processo do Pregão Eletrônico nº 07/2014, verificou-se uma majoração dos valores utilizados como referência para o fornecimento de gêneros alimentícios causada pela adoção da metodologia da mediana na obtenção desses preços, em vez da média. Assim, nos casos verificados, não foi possível identificar a atuação da Secretaria na obtenção de preços mais vantajosos para a Administração.

Diante dos diversos fatos apontados e com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

**Ordem de Serviço:** 201600501

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA JUSTICA

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 751904

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE SEGURANCA PUBLICA DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.617.515,59

## 1. Introdução

Apresenta-se o resultado do trabalho de fiscalização realizado na SSPDF – Secretaria de Segurança Pública e Cidadania do Governo do Distrito Federal, no período de 16 a 28/3/2016, para fins de integrar o relatório consolidado de Fiscalização de Estados Federados (FEF) a ser apresentado Governo do Distrito Federal e, posteriormente, ao Ministério da Justiça, em específico, à Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

O escopo da fiscalização se restringiu ao exame da execução do convênio nº 751904/2010 com o objetivo de se verificar, por amostragem não probabilística, a conformidade dos objetos adquiridos. No que se aplica ao objeto do referido convênio, este, versava, em síntese, sobre a aquisição de um Sistema de Comunicação crítica Digital de Rádio Padrão Tetra (Terrestrial Trunked Radio).

A principal constatação consignou o atraso na execução do objeto, não havendo nenhuma etapa cumprida até o momento.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Falta de clareza na definição do objeto avençado, importando em sua não realização por questões de natureza técnica e por não atender a padrão determinado para as unidades de segurança do Distrito Federal.**

#### **Fato**

O convênio nº 751904/2010, firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP e a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal/SSP-DF tem por objeto “Dotar a Secretaria de Segurança Pública de Terminais de Radiocomunicação Digital” e prevê a aquisição de um Sistema de Comunicação crítica Digital de Rádio Padrão Tetra (Terrestrial Trunked Radio) no montante de R\$ 2.617.515,59 (incluindo R\$ 26.175,16 de contrapartida), com vigência prevista de 30/12/2010 a 15/9/2016.

Este convênio permite a realização de atividades pertinentes à Ação 8855 – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública (Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública) sob a responsabilidade do Ministério da Justiça com objetivo de apoiar projetos voltados prioritariamente à implantação do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios com foco na modernização dos Órgãos e Instituições de Segurança Pública.

Das análises, foi verificado que, não obstante o prazo de vigência tenha se iniciado em 30/12/2010, e a liberação total dos recursos tenha ocorrido em 8/11/2011, ocorreu um grande lapso de tempo entre o recebimento dos recursos financeiros e sua aplicação pela aquisição dos itens previstos no termo de referência, pois o processo de aquisição somente iniciou no ano de 2015, conforme pregão eletrônico nº 21/2015.

Segundo o gestor, por meio do Ofício nº 242/2015-GAB/SSP, de 21/3/2016, a demora na aplicação do procedimento de aquisição decorreu da Resolução nº 1/2012, de 20/3/2012, do Conselho Superior de Informações e Operações de Segurança Pública do Distrito Federal ao estabelecer que o sistema de transmissão e recepção de dados e voz deveria ser unificado em todos os órgãos vinculados à SSP/DF.

O Órgão informou, também, que os recursos do convênio nº 751904/2010 seriam insuficientes para a implantação da infraestrutura do sistema de comunicação digital em atendimento as necessidades de radiocomunicação de todo o Distrito Federal, firmando decisão de aguardar o resultado do Pregão Eletrônico nº 48/2014/PMDF, de 15/9/2014, com vistas a aderir a Ata de Registro de Preço. Entretanto, o compartilhamento da tecnologia com a Polícia Militar exigia a aquisição de itens com o “*Atestado de interoperabilidade em redes de fabricação Cassidian e Teltronic*” para garantir o funcionamento dos rádios em qualquer infraestrutura, exigência que se incompatibiliza com a natureza dos itens previstos no convênio e restringe a utilização dos respectivos recursos financeiros.

Diante disso, a SSP/DF encaminhou o Ofício nº 259/2015-GAB/SSP, de 25/8/2015, cerca de 11 meses após o Pregão nº 48/2014/PMDF, à SENASP, solicitando alteração no Plano de Trabalho com vistas a adquirir 2.300 rádios transceptores portátil em substituição das EBR's. Todavia, o pedido foi indeferido, conforme Ofício nº 780/2015/COCEC/CGOfin/DEAPSEG/SENASP-MJ, de 9/10/2015. Em 28/3/2016, a SSP-DF reiterou o pedido de ajuste do Plano de Trabalho às necessidades do Órgão, conforme Ofício nº 73/2015-GAB/SSP.

Observa-se que desde a publicação da Resolução nº 1/2012 (20/3/2012), passando pela realização do Pregão Eletrônico nº 48/2014 (15/9/2014), do pedido de ajuste do Plano de Trabalho à SENASP (25/8/2015), e da reiteração à SENASP (28/3/2016) decorreram cerca de 1.470 dias (aproximadamente 4 anos) sem que a SSP-DF alcançasse a execução do objeto pretendido.

Assim, ante as questões decorrentes da falta de tempestividade na utilização dos recursos e, posteriormente, da mudança de normas pelo Conselho Superior de Informações e Operações da Segurança Pública do Distrito Federal, e, ainda, em virtude da não aprovação pela SENASP da alteração do plano de trabalho, os recursos repassados pelo Ministério da Justiça por meio do convênio nº 752904/2010 (término previsto para 15.9.2016), em 8.11.2011, ainda restam pendentes de aplicação pela SSP/DF, resultando no montante de R\$ 3.102.365,08, já incluindo o valor de R\$ 511.024,65, fruto de rendimentos de aplicação, conforme consulta ao SICONV em 23/3/2016.

Diante dos eventos, verifica-se o descumprimento do objeto em detrimento aos objetivos pactuados no convênio, fato que configura, até o momento, inadimplemento da conveniente na execução de suas obrigações em prejuízo à Política Pública.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 159-2016-SSP/SUAG, de 23/5/2016, a Instituição encaminhou manifestação, informando que:

“A CGU aborda neste ponto o *Convênio nº. 751.904/2010 - SENASP*, celebrado entre a União através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social (SSP), cujo objeto é *Dotar a Secretaria de Segurança Pública determinais de radiocomunicação digital*, com vigência *até 15 de setembro de 2016*. Neste ajuste havia a previsão para a aquisição dos seguintes itens com os seguintes quantitativos:

Descrição	Qtd (A)	Previsto no SICONV (R\$)	
		Valor Unitário (B)	Valor Total (C) = (A)x(B)
ERBS			
Central de Controle Control Node	1	316.613,87	316,613,87
Estação de Rádio Base 4p	2	178.413,89	356.827,78
Estação Gerenciamento Tático Operacional	1	63.424,53	63.424,53
Estação de Despachado	1	75.102,64	75.102,64
Acessórios e Kits De Instalação (Sobressalentes)	1	120.552,92	120.552,92
Torre de 40 m Fundação E Sondagem	2	134.734,85	269.469,70
<b>Subtotal</b>			<b>1.201.991,43</b>
TERMINAIS			

Terminais Portáteis + 2 Baterias + Carregadores	250	3.172,27	793.066,74
Moveis Veicular	40	3.913,66	156.546,33
Fixo Voz	10	5.156,07	51.560,75
Carregadores Múltiplo de Mesa	20	1.005,84	20.116,79
<b>Subtotal</b>			<b>1.021.290,62</b>
Gerencia de Projeto	1	63.392,78	63.392,78
Engenharia de Sistemas	1	233.246,16	233.246,16
Documentação	1	9.449,59	9.449,59
Transporte Seguro + Impostos	1	67.942,61	67.942,61
Treinamento de Usuários	1	20.172,40	20.172,40
<b>Subtotal</b>			<b>394.233,54</b>
<b>Total Geral</b>			<b>2.617.515,59</b>

Todos estes itens, de certa forma, restaram prejudicados, haja vista que o Distrito federal decidiu unificar o sistema de comunicação via rádio de suas unidades de segurança (Secretaria da Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar). Esta decisão foi posterior à celebração do ajuste com a SENASP, através da Resolução n°. 02/2012, já informado anteriormente a essa CGU.

Apesar desse Órgão de Controle afirmar que houve o *descumprimento do objeto em detrimento aos objetivos pactuados no convênio, fato que configura inadimplemento da conveniente na execução de suas obrigações em prejuízo à Política Pública*, não entendemos desta forma. Primeiro que o ajuste ainda não findou e segundo porque o Distrito Federal pode cumprir o pactuado, condicionado a alteração do Plano de Trabalho proposta pelo conveniente.

Cumpramos ressaltar que a unificação do sistema de comunicação via rádio das unidades de segurança é um projeto maior dentro de um complexo fluxo de decisões técnicas e políticas que envolvem as quatro organizações da segurança pública. O projeto inserido no contexto do Convênio n°. 751.954/2010 - SENASP deve ser visto de forma complementar e residual.

A SSP não teria outra saída senão aderir à nova estrutura pensada pelo Distrito Federal. Nesta moderna concepção de comunicação, cada organismo da segurança pública ficaria responsável por uma parte do projeto. A PMDF ficou com a aquisição e implantação das *Estações de Rádios Base - ERB's*. Seria inviável e tecnicamente desaconselhável continuar com o projeto ajustado no Convênio n°. 751.904/2010, pois a gama de entregas previstas não coincide com o atual projeto de comunicação. Ademais, a SSP não tinha conhecimento prévio da alteração de rumo quanto ao projeto desenvolvido pelo Distrito Federal. Desta forma, não seria razoável creditar ao Conveniente uma inadimplência na execução devido à morosidade na tomada de decisões, pois estas dependiam de respostas dos outros Órgãos de Segurança Pública do DF, principalmente da PMDF, a qual tocava a licitação das ERB's. Somente após a conclusão do processo licitatório é que se poderia proceder quanto à alteração do Plano de Trabalho.

Como já foi informado pela SSP, tramita na SENASP o pedido de Alteração de Trabalho do Convênio para que a SSP adquira 1.057 *Rádios Transceptores (920 portáteis, 37 fixos e 100*

*de uso veicular*), tornando o projeto compatível com a nova estrutura adotada pelo Distrito Federal.

Por fim, esta SSP entende que não se encontra inadimplente quanto a execução do referido ajuste, pois o Convênio foi regularmente prorrogado (com a autorização expressa da SENASP) e um pedido de ajuste do Plano de Trabalho está em análise pelo Concedente, demonstrando de forma efetiva que o Convênio n°. 751.904/2010 pode ser concluído tempestivamente. Cabe ressaltar, que todos os recursos deste Convênio estão devidamente aplicados em caderneta de poupança e mesmo numa eventual impossibilidade de se adquirir os itens previstos, o montante financeiro apurado será recolhido aos Cofres da União e do Distrito Federal.”

### **Análise do Controle Interno**

Embora a SSPDF informe que a vigência do convênio finaliza em 15/9/2016, os recursos foram liberados há, aproximadamente, 4,5 anos, e, até a presente data, nada foi executado.

A Instituição justifica que a intempestividade decorreu da necessidade de esperar a finalização do processo licitatório da PMDF, órgão responsável pela aquisição e implantação das EBR's, considerando que, conforme a Resolução n°. 02/2012, o sistema de comunicação via rádio de suas unidades de segurança do Distrito Federal (Secretaria da Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar) deveria ser unificado.

Ainda que a SSPDF tenha solicitado ajustes no Plano de Trabalho e o convênio esteja vigente, o Órgão deveria, previamente a pactuação de qualquer objeto que envolva outros órgãos, realizar reuniões e levantamentos preliminares com a SENASP e as demais Instituições sobre os possíveis riscos externos na realização do projeto, possibilitando o cumprimento do calendário definido no termo de convênio e o atendimento da política pública.

Salienta-se que, a inexecução total e/ou parcial do plano de trabalho firmado, enseja a possibilidade da instauração de Tomada de Contas Especial/TCE pela concedente, em virtude do não cumprimento do objeto, com a inscrição de inadimplente no SICONV impossibilitando a realização de novas transferências, conforme Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG n° 507/2011, art. 82.

Ademais, atrasos não justificados e inadimplementos na execução contratual caracterizam impropriedades, conforme Lei n°8.666/93, art. 116, § 3º, II.

*“II - Quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas. ”*

### **3. Conclusão**

Conclui-se, desta forma, que a falta de planejamento da Secretaria de Segurança Pública/SSPDF possibilitou a pactuação de convênio cujo objeto apresentava deficiências nas especificações, incorrendo na inexecução do objeto até a presente data.

**Ordem de Serviço:** 201600499

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA JUSTICA

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 793676

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE SEGURANCA PUBLICA DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.579.985,60

## 1. Introdução

Apresentam-se os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados na SSPDF – Secretaria de Segurança Pública e Cidadania do Governo do Distrito Federal, no período de 16 a 28/3/2016, para fins de integrar o relatório consolidado de Fiscalização de Estados Federados (FEF) a ser apresentado Governo do Distrito Federal e, posteriormente, ao Ministério da Justiça, em específico, à Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

O escopo da fiscalização se restringiu ao exame da execução do convênio nº 793676/2013, com o objetivo de se verificar, por amostragem não probabilística, a conformidade do objeto adquirido. No que se aplica ao objeto do referido convênio, este versava sobre o desenvolvimento de sistema informatizado para integrar o SINESP (Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública).

A constatação consignou a devolução de recursos ao Governo Federal considerando que o objeto do convênio seria desnecessário, pois a conveniente já possui sistema similar.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

**2.2.1. Pactuação de Convênio para objeto desnecessário para a Administração cuja finalidade é de reunir informações sobre ocorrências policiais junto a SSPDF, importando em desvio de finalidade na utilização de recurso público federal que ficou depositado em conta corrente durante toda vigência do convênio.**

**Fato**

Por meio do Convênio nº 793676, no montante de R\$ 1.579.985,60 e R\$ 83.157,14 de contrapartida, com vigência de 27/12/2013 a 27/12/2015, a Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP e a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal/SSP-DF firmaram Plano de Trabalho cujo objeto consistiu no “Desenvolvimento de uma solução, mediante a contratação de empresa especializada, da gestão da informação operacional visando à padronização metodológica e alimentação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública (SINESP)”.

Este convênio permite a realização de atividades pertinentes ao do Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania - Apoio à Estruturação, Reparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública – Nacional do Ministério da Justiça, e Ação 20ID (Apoiar a estruturação, reaparelhamento, modernização organizacional e tecnológica das Instituições de Segurança Pública), com objetivo de aperfeiçoar a coordenação estratégica e a atuação integrada das forças de segurança pública e instituições parceiras por meio do desenvolvimento e apoio a projetos destinados à estruturação e modernização de órgãos e instituições de segurança pública federais, estaduais e guardas municipais; modernização ou implantação de sistemas de informações de segurança pública, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais. O repasse financeiro ocorreu em sua integralidade em 31/12/2013.

Com vistas a verificar a execução do objeto pactuado, solicitou-se a disponibilização dos processos de aquisição realizados pela SSP-DF, considerando que, em pesquisa ao SICONV em 14/03/2016, não constavam registros de informações sobre a execução do conveniente.

Entretanto, em 22/03/2016, por e-mail, foi encaminhado o Relatório nº 001/2016-SMT/SSP, de 15/02/2016, informando que a aquisição do objeto do convênio importaria em duplicidade, visto que já se dispõe de um sistema de informações, o qual, do ponto de vista da gerência, atende de forma satisfatória as necessidades da SSP-DF, havendo, inclusive, módulos de aplicação em fase de desenvolvimento e instalação.

Dessa forma, os recursos repassados pela União na sua integralidade (R\$ 1.579.985,60), inclusive os provenientes de aplicação financeira (R\$ 238.526,48), foram devolvidos ao Ministério da Justiça, conforme SICONV, em 22/01/2016, aproximadamente um mês após a data do final de sua vigência.

Resta, portanto, evidenciado que, apesar de não se identificar prejuízos financeiros, não houve correto gerenciamento dos recursos federais disponibilizados, pois, durante toda sua vigência, estes foram aplicados no mercado financeiro, em detrimento da aplicação em políticas públicas, a finalidade precípua.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Ofício nº 159-2016-SSP/SUAG, de 23/5/2016, a SSPDF justificou que:

“Trata-se de diligência do Convênio nº. 793.676/2013, cujo objeto é o *desenvolvimento de uma solução, mediante a contratação de empresa especializada, da gestão da informação operacional visando à padronização metodológica e alimentação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública - SINESP*. Não é do interesse da SSP firmar convênios em duplicidade com outros projetos, ou mesmo firmá-los para que fiquem inexecutáveis. O fato é que por se tratar de um projeto extremamente dinâmico, cujas respostas do Estado para o cidadão devem ser céleres e o objeto pactuado reafirma esta urgência, foi necessário executar um que estava mais adiantado para após finalizar o objeto do Convênio.

O referido ajuste teve seus recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e conforme prevê a Lei nº. 10.201/2001 (Lei do FNSP) em seu artigo 4o, § 4o, os projetos habilitados a receber recursos do FNSP só poderão ser executados por no máximo dois anos. Isto significa, que projetos complexos e sensíveis só podem ser executados em até no máximo dois anos, mesmo que tenham problemas de ordem técnica (perfeitamente possíveis no contexto brasileiro, impostos pela deficiência tecnológica, de pessoal e de logística do setor público nacional).

Por conta disto, o DF não conseguiu nem mesmo alterar o Plano de Trabalho para concretizar o pactuado, pois a ideia era aproveitar o projeto do ajuste em outra frente com o mesmo objeto pactuado, de forma a compatibilizar os projetos. Em razão do disposto na Lei nº. 10.201/2001, isto não foi possível. Não resta dúvida que a saída mais adequada ao caso concreto seria a execução do objeto, mas em virtude de limitações legais e conjecturais não foi possível. Contudo, nenhum prejuízo foi repassado à União e ao Distrito Federal, pois todos os recursos foram devidamente devolvidos aos entes federativos envolvidos neste acordo.”

### **Análise do Controle Interno**

Quando da elaboração de qualquer plano de trabalho, torna-se imprescindível que a conveniente apresente um projeto consistente, detalhado e com informações suficientes do objeto. Essas informações devem ser obtidas por meio de pesquisas prévias das necessidades do órgão, possibilitando prever as fases e os prazos de execução.

Desta forma, a ausência de estudos prévios, importou na formalização do convênio para um objeto já existente no órgão, incorrendo em duplicidade.

Quanto à impossibilidade de alterar o plano de trabalho e considerando-se que os convênios firmados com recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) somente podem ser executados no máximo em 2 (dois) anos, a SSPDF, embora ciente da complexidade do objeto e da exiguidade do prazo para a sua execução, declarou que tinha capacidade organizacional (operacional, administrativa, técnica) para o cumprimento do acordo firmado.

Importa citar que, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, de 24/11/2011, determina no art. 82, que a Tomada de Contas Especial/TCE poderá ser instaurada pelo concedente caso a prestação de contas não seja aprovada em virtude da inexecução do objeto pactuado. Situação reforçada pelo Tribunal de Contas da União/TCU na sua publicação que trata de “Convênios e outros repasses” – 6ª Edição, de 2016, item “Execução de contratos de bens e serviços”:

*“O gestor deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não pode tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, será responsabilizado pelo não-cumprimento do objeto conveniado.”*

### **3. Conclusão**

Conclui-se, desta forma, que a falta de planejamento da Secretaria de Segurança Pública/SSPDF possibilitou a pactuação de convênio com objeto desnecessário às necessidades do Órgão.

Ademais, em que pese a devolução do valor total atualizado, caso a SSPDF realizasse um levantamento prévio das necessidades da Instituição, antes da formalização do convênio, concluiria que os recursos disponibilizados pela SENASP/MJ poderiam ter sido utilizados no atendimento de outras políticas públicas mais relevantes.

**Ordem de Serviço:** 201600497

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA JUSTICA

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 775540

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE SEGURANCA PUBLICA DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 5.556.394,00

## 1. Introdução

Apresenta-se o resultado do trabalho de fiscalização realizados na SSPDF – Secretaria de Segurança Pública e Cidadania do Governo do Distrito Federal, no período de 16 a 28/3/2016, para fins de integrar o relatório consolidado de Fiscalização de Estados Federados (FEF) a ser apresentado Governo do Distrito Federal e, posteriormente, ao Ministério da Justiça, em específico, à Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

O escopo da fiscalização se restringiu ao exame da execução do convênio nº 775540/2012, com o objetivo de se verificar, por amostragem não probabilística, a conformidade dos objetos adquiridos. O referido convênio versava sobre a incrementação das delegacias de polícia das RA's (Regiões Administrativas) localizadas nas cidades satélites do entorno do DF e nas Delegacias especializadas – homicídios, narcóticos, delegacias de roubos e furtos e delegacia de roubos e furtos de veículos, da Polícia Civil do Distrito Federal/PCDF.

As principais constatações consignam: divergências nas especificações de bens em relação aos termos de referência; controle administrativo falho quanto ao registro da alocação de bens para fins de localização e salvaguarda quanto a sua posse e utilização; ausência de estrutura administrativa sob os aspectos quantitativos e qualitativos para execução de atividades de aquisições – licitações; controles patrimoniais deficientes e atraso na execução do objeto.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de

suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

**2.2.1. Controles internos administrativos deficientes importam em dificuldades para se localizar os bens, comprovar seu uso e para se verificar os respectivos responsáveis dificultando inclusive para aplicação de eventuais procedimentos de apuração de responsabilidade.**

**Fato**

Objetivando adquirir equipamentos para incrementar as delegacias de polícia das RA's (Regiões Administrativas) cidades satélites do entorno DF e nas Delegacias especializadas – homicídios, narcóticos, delegacias de roubos e furtos e delegacia de roubos e furtos de veículos, a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal/SSPDF firmou o convênio nº 775540 com a Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP, no valor total de R\$ 5.556.394,00 e R\$ 59.940,00 de contrapartida, com vigência de 26/12/2012 a 26/12/2016.

Este convênio permite a realização de atividades vinculadas à Ação 8855 - Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública do Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública, com objetivo de promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas, apoiando, prioritariamente, projetos voltados à implantação do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, com foco na modernização de órgãos e instituições de segurança pública.

O plano de trabalho teve por objeto a aquisição de 47 veículos (43 unidades, tipo sedan e 4 unidades, tipo furgão), 251 estações de trabalho e 28 unidades de diversos equipamentos permanentes (GPS, máquina fotográfica, filmadora digital, minigravador, tablete processador, binóculos).

Com vistas a verificar a conformidade das especificações, a existência e a utilização dos itens adquiridos, com o Termo de Referência foram realizadas fiscalizações “in loco” em departamentos da Polícia Civil do Distrito Federal<sup>1</sup>.

A seleção das Unidades a serem visitadas ocorreu de forma não probabilística, considerando a localização geográfica e a otimização do percurso. Nesse sentido, a partir de listagens de veículos por frotas e de distribuição dos *desktops*, ambas disponibilizadas pelo Departamento de Recursos Materiais/DRM, foram realizadas as análises, conforme se verifica na tabela a seguir:

---

<sup>1</sup> Departamentos Policias das Regiões Administrativas/RA (2ª – Asa Norte, 3ª – Cruzeiro, 8ª – SIA, 9ª – Lago Norte, 10ª – Lago Sul, 11ª – Núcleo Bandeirante, 13ª – Sobradinho, 16ª – Planaltina, 17ª - Taguatinga Norte, 20ª – Gama Oeste, 26ª – Samambaia Sul, 27ª – Recanto das Emas, 31ª – Planaltina, 32ª – Samambaia Norte, 33ª – Santa Maria, 35ª – Sobradinho II), Divisão de Transportes/DITRA, Instituto de Criminalística/IC, Instituto de Identificação/II, Departamento de Recursos Materiais/DRM, Departamento de Tecnologia/DITEC, Divisão de Controle de Armas, Munições e Explosivos/DAME e Departamento de Polícia Especializada/DPE (Coordenação de Repressão aos Crimes contra o Consumidor, à Ordem Tributária e a Fraudes/CORF, Coordenação de Repressão às Drogas/CORD, Coordenação de Repressão à Homicídios/CH, Delegacia de Repressão a Roubos e Furtos/DRFF e Delegacia de Roubos e Furtos de Veículos/DRFV).

Unidade	Veículos			Desktop		
	Lista DRM	Amostra	% conformidade	Lista DRM	Amostra	% conformidade
1ª DP	1	*	0	**	N.A	N.A
2ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
3ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
4ª DP	1	*	0	**	N.A	N.A
5ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
6ª DP	1	1	100%	12	*	N.A
7ª DP	**	*	0	**	N.A	N.A
8ª DP	1	1	100%	12	*	N.A
9ª DP	1	1	100%	12	*	N.A
10ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
11ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
12ª DP	1	*	0	**	N.A	N.A
13ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
14ª DP	1	1	100%	13	8	100%
15ª DP	1	*	0	13	*	N.A
16ª DP	1	1	100%	13	*	N.A
17ª DP	1	1	100%	13	8	100%
18ª DP	1	*	0	12	*	N.A
19ª DP	1	*	0	13	*	N.A
20ª DP	1	1	100%	13	8	100%
21ª DP	1	*	0	**	N.A	N.A
22ª DP	**	*	0	**	N.A	N.A
23ª DP	1	*	0	13	*	N.A
24ª DP	1	*	0	13	*	N.A
25ª DP	**	*	0	**	N.A	N.A
26ª DP	1	1	100%	13	8	100%
27ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
28ª DP	**	*	0	**	N.A	N.A
29ª DP	1	*	0	**	N.A	N.A
30ª DP	1	*	0	13	*	N.A
31ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
32ª DP	1	1	100%	12	8	100%
33ª DP	1	1	100%	13	10	100%
34ª DP	1	*	0	**	N.A	N.A
35ª DP	1	1	100%	**	N.A	N.A
38ª DP	1	*	N.A			
DCA	1	*	0	**	N.A	N.A
DPCA	1	*	0	**	N.A	N.A
IC	4	1	100%	**	N.A	N.A
DEAM	1	*	0	**	N.A	N.A
APC	1	1	100%	**	N.A	N.A
DCA II	1	*	0	**	N.A	N.A
DAME	1	1	100%	**	N.A	N.A
CORF	1	1	100%	**	N.A	N.A
II	<u>2</u>	1	100%	**	N.A	N.A
DRM	1	1	100%	**	N.A	N.A
DITEC	1	1	100%	**	N.A	N.A
CORD	**	N.A	N.A	12	8	100%
CH	**	N.A	N.A	12	6	100%
DRFV	**	N.A	N.A	12	7	100%
DRRF	**	N.A	N.A	12	9	100%
DITEL	1	*	N.A			
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>	<b>251</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>

\* Não compôs a amostra.

\*\*Não houve distribuição de computadores/veículos para essas Unidades.

N.A – Não se aplica

As inspeções, quanto a existência e alocação dos veículos, ficam evidenciadas, de forma exemplificativa, nas fotos abaixo:



Veículo Sedan localizado do DAME.



Veículo da 6ª DP avariado na DITRA (oficina).



Veículo Furgão do DRM.



Veículo Sedan da 2ª DP.

Das visitas realizadas, conforme se verifica da tabela acima, a partir da amostra selecionada, constatou-se que os bens adquiridos por meio do convênio; vinte e quatro veículos tipo sedan e dois tipo furgão apresentaram as características definidas no Plano de Trabalho, sendo que dois veículos tipo sedan estão na oficina da PCDF, em virtude da ocorrência de sinistros; as estações de trabalho; foram alocadas nas Unidades pela Divisão de Recursos Materiais/DRM, por meio dos Termos de Guarda e Responsabilidade, de 7/11/2014.

Em que pese a adequada guarda e utilização dos equipamentos, cabe destacar que, em todas as Unidades da PCDF visitadas, constatou-se que após a distribuição dos computadores pelo Departamento de Recursos Materiais/DRM, não houve controles patrimoniais metodizados no que diz respeito à vinculação de cada bem às respectivas seções. Observou-se, ainda, que os controles são realizados manualmente, a critério dos responsáveis pelos Setores de Apoio

Administrativo/SAA, considerando que, das 10 (dez) Unidades visitadas para verificação dos computadores, somente 4 (quatro) registraram as salas onde os equipamentos estavam estabelecidos.

Isto posto, as vistorias “in loco” permitem inferir sobre a fragilidade dos controles internos administrativos patrimoniais das Unidades Administrativas da PC-DF, haja vista a alta possibilidade de desvios/perdas dos equipamentos permanentes em decorrência da ausência de sistematização da guarda e zelo dos bens permanentes da Instituição.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Mediante o Ofício nº 159-2016-SSP/SUAG, de 23/5/2016, o Órgão justificou que:

“O Distrito Federal entende que os levantamentos realizados pela CGU no âmbito do 775.540/2012 - SENASP, são pontuais e que já estão sendo sanados pela PCDF (Órgão responsável pela execução e fiscalização técnica do Convênio, bem como pela guarda e zelo dos itens envolvidos).

Há uma preocupação recorrente por parte dos gestores do DF em dar efetividade às políticas públicas oriundas de convênios federativos, sem descuidar das políticas públicas internas. Em ambas, o DF procura dotar seus Órgãos de instrumentos eficazes, eficientes e efetivos para coibir desvios que prejudiquem a população.

A PCDF não foge a regra. Até porque, é um dos Órgãos que possui uma Corregedoria ativa e efetiva que pune com rigor aqueles que dão prejuízo ao erário distrital. Assim, o DF está adotando as medidas pertinentes para minorar as falhas apontadas pela CGU e aperfeiçoar seus sistemas de controle, principalmente aqueles que envolvem o supramencionado convênio.”

### **Análise do Controle Interno**

A concordância do Gestor aos fatos evidenciados importa na adoção de medidas que visam elidir a deficiência observada nos controles internos administrativos quanto a: alocação, tombamento e movimentação de materiais nas diversas Secretarias e Departamentos do GDF, circunstância que põem em risco a utilização e manutenção dos respectivos itens.

Assim, embora a Corregedoria da PCDF apure com rigor as infrações cometidas pelos seus servidores, é importante que se adote mecanismos de controle interno que coíbam possíveis práticas que possam resultar em prejuízo ao patrimônio público.

A implantação de sistema de controle interno administrativo para o patrimônio alocado nas Coordenações e nas Delegacias; por meio de: documentos de movimentação, atribuição de carga aos respectivos responsáveis, chapeamento dos bens, mapas de localização ou sistema informatizado onde conste a localização dos bens e os responsáveis por sua guarda e utilização; otimiza e permite uma maior gerência dos equipamentos pelos responsáveis e pela DRM, inclusive agilizando as necessárias permutas entre as Unidades.

A utilização de uma sistemática de controle de patrimônio também possibilita embasar eventuais infrações disciplinares para adoção de medidas administrativas, salvaguardando o bem, quer de desvio de finalidade na aplicação dos bens, quer de eventual extravio / perda.

Isto posto, o controle dos bens permanentes de todas as Unidades da PCDF, deve observar o que determina a Lei nº 4.320/1964, nos arts. 94 e 95, conforme:

*Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.*

*Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.*

Além da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, art. 6º, XII, que trata com um dos deveres da conveniente zelar pelo patrimônio público adquirido com os recursos do convênio.

*“XII - operar, manter e conservar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos decorrentes do convênio, após a execução do convênio.”*

### **2.2.2. Impossibilidade de execução total do convênio em razão de falhas nas especificações dos equipamentos permanentes no Termo de Referência.**

#### **Fato**

Em relação, ainda, ao convênio nº 775540, a análise do respectivo plano de trabalho evidenciou que a PCDF executou, até o momento, 59% do previsto. Ressalte-se que os equipamentos permanentes, como GPS, máquina fotográfica, filmadora portátil digital, minigravador, tablete processador e binóculos, ainda não foram adquiridos.

A princípio, a realização parcial decorre de divergências entre o plano de trabalho e as intenções de aquisição da SSPDF, pois por Ofício nº 57/2016-GAB/SSP/SUAG/COOF, de 15/2/2016, a SSP-DF solicitou à SENASP ajustes nos Plano de Trabalho do referido convênio de modo a atender as demandas da PCDF, justificando que houve equívoco entre o produto especificado (binóculo) e a descrição do modelo de referência (monóculos), e também nas especificações da filmadora portátil digital e do minigravador. Este fato teria contribuído para atrasar a realização do processo licitatório para os demais itens.

Dessa forma, se demonstra que as especificações de produtos técnicos pela SSP/DF e pela PCDF, quando da firmatura do convênio, apresentaram divergências que atrasaram sobremaneira a realização dos processos licitatórios e a aquisição dos produtos, conforme Relatório nº 21/2014-DRM, de 12/9/2014. Outro fator agravante que pode importar em prazo maior para aquisição e na redução na capacidade de aquisição dos itens, está no fato de se tratar de produtos importados, conforme Ofício nº 57/2016-GAB/SSP/SUAG/COOF, de 15/2/2016.

Solicitada informações sobre o andamento dos pedidos de ajustes no Convênio nº 775540/2012, a SSP-DF informou, por meio do Ofício nº 60/2016-DAG, de 23/3/2016, que:

*“Conforme já informado acima, a falta de pessoal afeta todas as unidades da Polícia Civil do Distrito Federal. De igual modo, neste Departamento de*

*Administração Geral o baixo quadro de efetivo, somado a um intenso volume de aposentadorias vem atingindo dramaticamente a rotina relativas as instruções processuais. Aliado a tais fatores, constatamos que as áreas técnicas envolvidas no Convênio 793101/2013, vem encontrando dificuldades na elaboração dos complexos Termos de Referência, devido a peculiaridades ínsitas dos materiais a serem adquiridos, resultando em indesejáveis demoras e atrasos nas fases internas das licitações.*

*Nesse mesmo sentido, a Divisão de Recursos Materiais DRM/PCDF, bem como a Comissão Permanente de Licitação – CPL/PCDF, unidades desta Instituição Policial responsável pelas instruções dos processos e pela condução dos certames licitatórios respectivamente, vem trabalhando com afinco e determinação no sentido de suprir as demandas de todas as unidades da Polícia Civil do Distrito Federal referente a esse convênio e aos demais, bem como a grande quantidade de outros processos ordinários que não envolvem recursos de convênios oriundos da União.*

*Inobstante a já enfatizada carência de servidores, mas sensível à necessidade de imprimir maior celeridade aos processos relativos ao supracitado Convênio, este Departamento de Administração Geral encaminhou nessa data, Memorando nº 58/2016 – DAG determinando a Divisão de Recursos Materiais – DRM priorizar, com a maior brevidade possível, as instruções dos processos licitatórios referentes aos bens a serem adquiridos. ”*

A PCDF alega carência de pessoal, volume de aposentadorias e a complexidade dos Termos de Referência como as principais motivações para justificar o atraso na execução do convênio. Entretanto, em 13/11/2012, o ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal, por meio da Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial, atestou a capacidade administrativa, técnica, operacional, estrutural e tecnológica para a execução do Plano de Trabalho, consignou que todas as unidades envolvidas na execução do convênio (Comissão Permanente de Licitação/CPL, Gerência de Material e Patrimônio/GEMAP e a Diretoria de Orçamento e Finanças/DOF), possuíam servidores “*qualificados e com a expertise necessária para adquirir os equipamentos previstos no presente ajuste.*”

Ressalte-se, quanto à capacidade técnica, a seguinte declaração: “*A Secretaria de Estado de Segurança Pública, em conjunto com a Polícia Civil do Distrito Federal, têm condições técnicas para executar o presente objeto, dispondo de estrutura adequada para promover o acompanhamento técnico dos itens, bem como eventuais manutenções e reparos que os mesmos requeiram.*”

Cita-se, ainda, que por meio do mesmo documento a SSP-DF informou: “*A PCDF já possui equipamentos similares ou semelhantes e os oriundos deste ajuste serão agregados aos já existentes.*”

Dessa forma, evidencia-se, por conta da falta de recursos humanos sob aspectos quantitativos e, em especial, qualitativos, a falta de estrutura operacional e administrativa suficiente para proceder a diagnose correta das necessidades da unidade de segurança pública, especificar correta os itens pretendidos, fato que deveria ocorrer anteriormente à assinatura do convênio.

Por outro lado, a intempestividade na execução pode importar em prejuízos de ordem financeira e no quantitativo de bens/itens a serem adquiridos em relação ao previsto inicialmente.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 159-2016-SSP/SUAG, de 23/5/2016, a SSPDF encaminhou a presente manifestação:

“Mesmo com as limitações apontadas pela PCDF, o Convênio nº. 775.540/2012 será executado conforme pactuado. Os problemas elencados pela CGU, de fato existem, mas estão sendo minorados com a participação comprometida da PCDF.

Não restam dúvidas de que as dificuldades (com pessoal) em razão do alto número de aposentadorias ocorridas nos últimos anos contribuiu para as deficiências dos Termos de Referência, contudo eles estão sendo formalizados a contento. Quanto a afirmação dessa CGU de que o DF deveria especificar corretamente quando da celebração do ajuste, isto nem sempre é possível, pois o concedente cobra do proponente apresentação de projetos em questão de dias. Prazo insuficiente para maturação de bons projetos, sendo apresentados a toque de caixa.

De qualquer sorte, a SSP reafirma que está revendo seus procedimentos e acredita que vai melhorar a qualidade dos projetos apresentados, bem como a execução daqueles que estão em vigor.”

### **Análise do Controle Interno**

Os possíveis empecilhos à execução do convênio (insuficiência de pessoal e de prazo para a elaboração dos projetos) devem ser apresentados e discutidos previamente com a concedente.

Ademais, a PCDF atestou por meio da Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial que dispunha de “... *toda estrutura e recursos necessários para execução dos convênios...*” e “... *encontra-se apta à perfeita execução das Metas especificadas no Plano de Trabalho constante no SICONV.*” Ou seja, informava estrutura administrativa, técnica, operacional, organizacional, pessoal e tecnológica.

A execução parcial do objeto pactuado pode ensejar a reprovação da prestação de contas pelo Gestor Federal e abertura de Tomada de Contas Especial/TCE, impossibilitando ao órgão a oportunidade de firmar novos acordos com a União, conforme art.82, §1º, II, a, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

*“§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo da concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:  
(...)*

*II - A prestação de contas do convênio não for aprovada em decorrência de:*

*a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado. ”*

Quanto à insuficiência de tempo para a elaboração dos projetos, a Unidade deve proceder a elaboração de um planejamento preliminar e discuti-lo, quantas vezes forem necessárias, com a SENASP, evitando declarar que dispõe de capacidade técnica-operacional, quando a mesma é contraditada pela dificuldade e intempestividade na execução do convênio.

Ademais, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, no art. 37, § 2º e 3º, permite que o projeto básico ou o termo de referência seja apresentado em até 18 (dezoito) meses, a contar da data de celebração, tempo suficiente para a realização de pesquisas sobre os objetos pactuados.

*“Art. 37. Nos convênios, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado a concedente exigi-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.*

*(...)*

*§ 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto.*

*§ 3º O prazo de que trata o § 2º não poderá ultrapassar 18 (dezoito) meses, incluída a prorrogação, se houver. ”*

Conforme o entendimento exarado pelo TCU na publicação “Convênios e outros acordos”:  
*“O gestor deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não pode tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, será responsabilizado pelo não cumprimento do objeto conveniado.”*

### **3. Conclusão**

Conclui-se, desta forma, que a falta de planejamento da Secretaria de Segurança Pública/SSPDF e da Polícia Civil do Distrito Federal/PCDF possibilitou a pactuação de convênio com especificações de equipamentos em desacordo ao disponível no mercado, incorrendo em atrasos sucessivos na sua execução.

Cita-se, também, a necessidade de aprimoramento dos controles internos da PCDF, principalmente quanto ao controle patrimonial dos bens adquiridos e sua guarda e conservação nas Unidades Administrativas.

**Ordem de Serviço:** 201600498

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA JUSTICA

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 793101

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE SEGURANCA PUBLICA DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.401.182,00

## 1. Introdução

Apresentam-se os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados na SSPDF – Secretaria de Segurança Pública e Cidadania do Governo do Distrito Federal, no período de 16 a 28/3/2016, para fins de integrar o relatório consolidado de Fiscalização de Estados Federados (FEF) a ser apresentado Governo do Distrito Federal e, posteriormente, ao Ministério da Justiça, em específico, à Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

O escopo da fiscalização se restringiu ao exame da execução do convênio nº 793101/2013, com o objetivo de se verificar, por amostragem não probabilística, a conformidade dos objetos adquiridos. No que se aplica aos objetos do referido convênio, estes versavam, em síntese, sobre a instrumentalização do Instituto Médico Legal, do Instituto de Criminalística e do Instituto de pesquisa de DNA Forense da Polícia Civil do Distrito Federal/PCDF.

As principais constatações consignam: controle administrativo falho quanto ao uso dos materiais de consumo; divergências nas especificações de bens em relação aos termos de referência; ausência de estrutura administrativa sob os aspectos quantitativos e qualitativos para execução de atividades de aquisições – licitações.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas

ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Baixa execução do objeto com priorização de despesas de custeio em detrimento a aquisição de equipamentos para modernização do IML e controle administrativo incipiente que não permite comprovar a correta movimentação e utilização de material de alto custo.**

#### **Fato**

Com vistas a “Modernizar o laboratório de perícia do Instituto de Medicina Legal Leonídio Ribeiro, do Instituto de Criminalística e do Instituto de Pesquisa de DNA Forense, subordinados diretamente ao Departamento de Polícia Técnica da Polícia Civil do Distrito Federal” a SSP-DF e a SENASP firmaram o convênio nº 793101 no montante de R\$ 2.401.182,00, sendo R\$ 124.707,00 de contrapartida, com vigência de 27/12/2013 a 27/12/2016.

O citado convênio também é financiado com recursos da Ação 8855 - Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública do Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania e prevê a aquisição dos seguintes itens:

- Materiais de consumo: 10 cartuchos de extração em fase sólida; 10 cartuchos de extração em fase sólida C8; 10 cartuchos de extração de fase sólida C8 200mg; 84 agulhas de sutura; 11 tampões para extração e purificação; 11 kits para extração e purificação, 11 kit de purificação de DNA; 75 teste para PSA; 4 Kits para genotipagem com 23 marcadores STR e 4 kit para genotipagem cromossomo Y.
- Equipamentos permanentes: 2 microscópios estereoscópico trinocular profissional; 8 computadores; 2 switches; 2 computadores servidor; 2 balanças eletrônicas portátil; 4 mesas de necropsia; 1 compressor de 30 litros para consultório odontológico; 1 colposcópico ginecológico com câmera USB; 1 tomógrafo computadorizado; 1 refrigerador para uso em laboratório; 1 sistema de monitoramento de temperatura em tempo real; 1 mesa ginecológica e 1 aparelho para diagnóstico por imagem em cadáveres humanos, através de inspeção por raios-X (scanner radiográfico).

Das vistorias realizadas no Instituto de Pesquisa de DNA Forense/IPDNA, constatou-se que foram adquiridos 45% (R\$ 178.325,82) dos materiais de consumo previstos no termo de referência. Em relação aos equipamentos permanentes, somente foi comprado o item extrator de DNA (R\$ 70.000,00), correspondendo a 3% do previsto. O aparelho fiscalizado apresenta bom estado e está em uso pelo setor.

Questionada sobre a baixa execução do Convênio (11% do pactuado), considerando que a totalidade dos recursos foi liberada pelo Ministério da Justiça em 31/12/2013, a Polícia Civil do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 60/2016/DAG, de 23/3/2016, informou que:

*“O processo nº 052.001.996/2014 foi autuado tempestivamente em 25 de setembro de 2014. Ocorre que os equipamentos destinados para a Modernização do laboratório de perícia do Instituto de Medicina Legal Leonidio Ribeiro, do Instituto de Criminalística e do Instituto de Pesquisa de*

*DNA Forense são diversificados, voltados para a investigação criminal técnico-científico, de alta complexidade de especificação, bem como de difícil pesquisa de mercado, em razão de poucos fornecedores no mercado nacional e internacional, sendo que em 3 (três) itens previstos no convênio (Microscópio Esteresoscópio Trinocular Profissional, Compressor e Mesa Ginecológica), foram detectadas discordâncias com o Plano de Aplicação Detalhado do Convênio, fatores estes que contribuíram para o atraso da licitação.*

*Ademais, conforme se verifica nos autos do supracitado processo, foram elaborados 8 (oito) Termos de Referência, considerando que se tratam de equipamentos para atender 03 (três) Institutos de Polícia Civil do Distrito Federal, com necessidades específicas, contendo exigências próprias, inerentes a cada unidade policial, fator este que também contribuiu para o atraso da licitação.*

*Outro fator preponderante para o atraso nas aquisições em tela é a falta de pessoal que atinge esta Instituição Policial, sendo certo que todas as unidades sofrem atualmente com a escassez de servidores, principalmente as áreas meio. A carência de servidores contribui sobremaneira para os atrasos nas instruções dos procedimentos licitatórios.*

*Diante ao exposto e considerando que o Convênio e tela encontra-se vigente até 27 de dezembro de 2016 (tempo razoavelmente suficiente para ultimar a licitação), o processo será restituído com a maior brevidade possível à Divisão de Recursos Materiais DRM/PCDF, unidade responsável pela instrução dos processos licitatórios da Polícia Civil, visando a compilação de todos os Termos de Referência, contemplando e adequando todos os equipamentos ao Plano de Aplicação Detalhado do convênio, para serem licitados ainda durante a vigência do Convênio.”*

Quanto aos equipamentos de informática, foi justificado que:

*“O processo nº 052.000.317/2015 que tem como objeto a aquisição de computadores foi autuado tempestivamente em 19 de fevereiro de 2015 e encontra-se na fase interna de licitação. Ocorre que conforme informado acima, a falta de pessoal em todas as Unidades da Polícia Civil do Distrito Federal, vem afetando sobremaneira as instruções processuais, somando-se a isso temos ainda que os Institutos envolvidos no Convênio 793101/2013 vem encontrando dificuldades para elaboração dos complexos Termos de Referência.*

*Nesse mesmo sentido, a Divisão de Recursos Materiais DRM/PCDF, bem como a Comissão Permanente de Licitação – CPL/PCDF unidades desta Instituição Policial Responsável pelas instruções dos processos licitatórios, vem trabalhando com afinco para suprir as demandas de todas as unidades da Polícia Civil do Distrito Federal referente a esse convênio a aos demais, bem como a grande quantidade de outros processos ordinários que não envolvem recursos de convênios oriundos da União.*

*Com efeito, e considerando que o Convênio em tela encontra-se vigente até 27 de dezembro de 2016 (tempo razoavelmente suficiente para ultimar a licitação), serão envidados esforços no sentido de adquirir todos os equipamentos de informática, objetos do Convênio 793101/2013 ainda durante a sua vigência.*

Em que pese a vigência do Convênio nº 793101 findar em 27/12/2016, a intempestividade nas aquisições importa no descumprimento dos princípios da economicidade (podendo afetar o quantitativo a ser adquirido em virtude dos ajustes) e da efetividade, considerando eventuais variações de preços e impacto na política pública. Adicionalmente, a demora na execução do Plano de Trabalho em virtude da complexidade de se definir as especificações dos equipamentos permanentes, evidencia falta de planejamento das Unidades responsáveis. Nesse sentido, o Despacho de 7/7/2015 da Comissão Permanente de Licitação/CPL, informa diversas incoerências na descrição do objeto e entre o Termo de Referência e o Plano de Trabalho, apresentados pelo setor técnico, inclusive, ressaltando possíveis direcionamentos de marcas. Termina por reportar decisão de seccionar a responsabilidade pelo cumprimento do Termo de Referência ao destinar aos diversos setores do Instituto Médico Legal a responsabilidade para que cada área especificasse os equipamentos, conforme Despacho de 3/8/2015 da CPL.

Quanto à insuficiência de pessoal, considera-se que essa questão não justifica a baixa execução ou, ainda, a falta de capacidade técnica para especificar os itens, pois em 18/10/2013, por meio da Declaração da Capacidade Técnica e Gerencial, o então Secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, no termo do convênio 793101, informou que o Órgão possuía estrutura administrativa capaz de suprir as necessidades para a execução do convênio, inclusive disponibilizando de *“um Núcleo de Convênios, um Núcleo de Orçamento, Um Núcleo de Contabilidade, um Núcleo de Contratos (todos coordenadores pela Diretoria de Orçamento e Finanças), uma Gerência de Material e Patrimônio, dentre outros.”* E que *“Todas estas unidades dispõem de pessoal qualificado, bem como experiência comprovada na celebração, execução e Prestação de contas Final (...).”*

Desta forma, considera-se que a escassez de servidores, inclusive da área meio, não justifica o atraso na execução do convênio, visto que, previamente a formalização do contrato, o Órgão fez um levantamento da capacidade Técnica e Gerencial, concluindo pela adequação da sua estrutura administrativa.

Além das fragilidades no que tange à baixa execução do convênio, por meio das vistorias realizadas “in loco” no Instituto de Pesquisa de DNA Forense/IPDNA, observou-se que o controle de distribuição e uso dos materiais no setor é realizado por um servidor, por meio de planilha Excel. Os materiais são guardados em prateleiras no almoxarifado, no próprio setor ou em freezers. Os usuários dos produtos não assinam ou registram em qualquer documento a retirada e uso dos materiais, impossibilitando a verificação de possíveis desperdícios e/ou uso inadequado dos produtos.

Desta forma, em que pese à presença de um servidor responsável pelo almoxarifado, os controles internos do IPDNA apresentam inúmeras fragilidades.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

No Ofício nº 159-2016-SSP/SUAG, de 23/5/2016, a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, informou que:

“O Distrito Federal entende que os levantamentos realizados pela CGU no âmbito do 793.101/2013 - SENASP, são pontuais e que já estão sendo sanados pela PCDF (Órgão responsável pela execução e fiscalização técnica do Convênio, bem como pela guarda e zelo dos itens envolvidos).

A baixa execução do convênio, principalmente dos itens de cunho permanente, se dá por conta da complexidade dos objetos envolvidos e indubitavelmente pela variação cambial que contaminou os preços dos itens. Assim, alguns itens chegaram a triplicar seus valores. Logo, novas alternativas estão sendo estudadas para minimizar os problemas apontados.”

### **Análise do Controle Interno**

A dificuldade na aquisição dos bens permanentes demonstra que o órgão não realizou previamente, de modo suficiente, pesquisa de mercado (nacional e internacional) acerca das especificações dos equipamentos a serem adquiridos. Logo, essa deficiência no planejamento inicial do acordo resultou em sucessivos atrasos nas compras dos bens, impactando, principalmente, nos valores, considerando-se que são importados.

Somando-se a isso, consta “Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial”, na qual a Unidade atesta que possui toda a estrutura para executar o convênio nas condições estabelecidas no plano de trabalho.

Em que pese a PCDF concordar com as falhas apontadas pelo órgão fiscalizador, torna-se imprescindível que nos próximos convênios firmados sejam realizados levantamentos prévios, na própria Instituição e no mercado, dos equipamentos que deverão ser adquiridos, com vistas a elaborar termos de referências com especificações que possibilitem aquisições tempestivas.

Devendo-se fortalecer os controles internos referentes ao uso dos materiais de consumo, inclusive procedendo estudos com vistas a implantar sistema informatizado para controle de guardas, movimentação e destinação, nas áreas responsáveis pelo recebimento e distribuição dos materiais.

### **3. Conclusão**

Conclui-se, desta forma, que a falta de planejamento da Secretaria de Segurança Pública/SSPDF e da Polícia Civil do Distrito Federal/PCDF possibilitou a pactuação de convênio com objetos com especificações de equipamentos em desacordo ao disponível no mercado, incorrendo em atrasos sucessivos na execução do convênio 793101.

Ademais, a intempestividade nas aquisições acarretarão custos adicionais aos valores inicialmente previstos em contrato, demonstrando que os Órgãos não detém suficiente capacidade técnica-operacional para realizarem o projeto.

Cita-se, também, a necessidade de aprimoramento dos controles internos da PCDF, principalmente quanto ao controle no uso dos materiais de consumo adquiridos.

**Ordem de Serviço:** 201600341

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA JUSTICA

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 8121102014

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE SEGURANCA PUBLICA DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 991.935,00

## 1. Introdução

Apresentamos os resultados preliminares dos trabalhos de fiscalização realizados na SSPDF – Secretária de Segurança Pública e Cidadania do Governo do Distrito Federal, no período de 16 a 28/3/2016, para fins de integrar o relatório consolidado de Fiscalização de Estados Federados (FEF) a ser apresentado, em primeiro momento, aos gestores locais, responsáveis pela execução físico-financeira, no âmbito da Governadoria do Distrito Federal e, posteriormente, ao Ministério da Justiça, em específico, ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.

O escopo de nossa fiscalização se restringiu ao exame do Convênio nº 812110/2014, cujo objeto versava sobre a implantação de um Centro de Monitoração Eletrônica no DF.

A constatação resultante da fiscalização é de que há atraso na execução do objeto, não havendo nenhuma etapa cumprida até o momento.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

## 2.2.1. Atraso na execução do Convênio MJ nº 103/2014 para Implantação de Centro de Monitoração Eletrônica no DF.

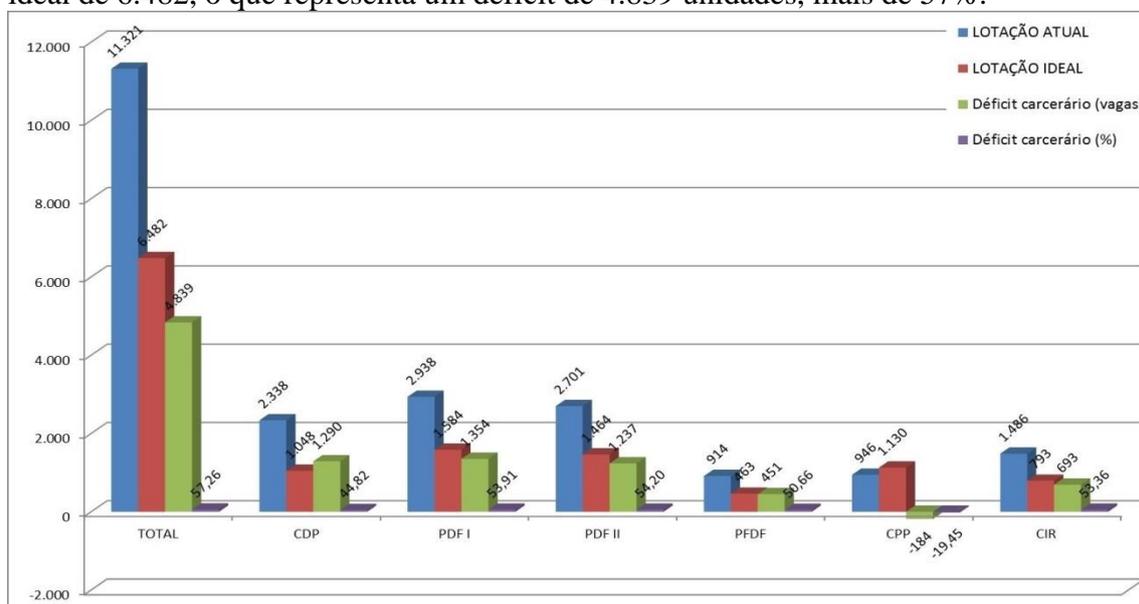
### Fato

Trata-se do Convênio MJ nº 103/2014 celebrado entre a União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ, e o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social – SSP/DF, visando à execução do Projeto de Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica da população carcerária vulnerável, cumpridores de medidas cautelares diversas da prisão e presos provisórios no Distrito Federal.

Na justificativa para a criação do acordo, o Distrito Federal apresenta a proposta como uma opção para o déficit carcerário provocado pelo encarceramento provisório:

*“Da análise panorâmica do Sistema Carcerário, nacionalmente considerado, através dos dados veiculados pelo Infopen, uma conclusão é obrigatória: parte significativa do déficit carcerário se deve ao encarceramento provisório. No Distrito Federal esta realidade não é diferente. Se considerarmos os dados de junho de 2012, veiculados pelo Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen, teremos que cerca de 23% da população carcerária (estimada em 2.519 presos à época) decorria de prisões provisórias.”* (Projeto Básico - 2.1)

A Subsecretaria do Sistema Penitenciário- SESIPE - unidade gestora e coordenadora do Sistema Prisional do DF, diretamente subordinada à Secretaria de Estado de Segurança Pública é composta pelas seguintes unidades prisionais: Centro de Detenção Provisória - CDP; Centro de Internamento e Reeducação - CIR; Penitenciária do Distrito Federal I - PDF I; Penitenciária do Distrito Federal PDF II; Penitenciária Feminina do Distrito Federal - PPDF e Centro de Progressão Penitenciária - CPP. A lotação carcerária nas Unidades Prisionais do Distrito Federal, com base nos dados de 2012, era de 11.321 detentos, frente a uma capacidade ideal de 6.482, o que representa um déficit de 4.839 unidades, mais de 57%.



Fonte: (Projeto Básico - 2.1)

Na estimativa projetada pelo proponente o déficit carcerário poderia reduzir em mais de 16%, de aproximadamente 4.839 para 4.055 vagas, com a monitoração eletrônica aplicada

em aproximadamente 784 pessoas, ainda que apenas 30% do público alvo preenchessem os requisitos:

*“Desta forma, se as medidas cautelares diversas da prisão, em específico a de monitoração eletrônica, fossem aplicadas em junho de 2012, ainda que 70% dos presos provisórios continuassem encarcerados por não preencherem os requisitos, à obtenção da medida beneficiária 784 pessoas, o déficit carcerário seria reduzido de 4.839 para, aproximadamente, 4.055 vagas contribuindo para a salubridade do Sistema Prisional do Estado na medida em que a redução da população carcerária favorece a prestação das assistências aos custodiados, proporcionando um tratamento penal mais próximo e individualizado.”* (Projeto Básico - 2.1)

Em conformidade com a justificativa apresentada, o item 3 do Projeto Básico apresenta como objetivo geral do convênio utilizar a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão e desencarcerar os presos provisórios, cumpridores de medidas cautelares diversas da prisão, população carcerária vulnerável e cumpridores de medidas protetivas de urgência. Neste sentido, os resultados esperados são os seguintes:

*“1) Criar estrutura necessária ao desenvolvimento das atividades de monitoração eletrônica de presos provisórios, população carcerária vulnerável, cumpridores de medida protetiva urgência (Lei Maria da Penha) e cumpridores de medida cautelar diversa da prisão no Distrito Federal, permitindo o prosseguimento dessas atividades após o término do convênio almejado;*

*2) Estabelecer uma metodologia para a Monitoração Eletrônica de Presos Provisórios que permita a replicação desse modelo para outros entes da Federação.*

*3) Reduzir o déficit carcerário, contribuindo para a salubridade do Sistema Prisional do Estado na medida em que a redução da população carcerária favorece a prestação das assistências aos custodiados, proporcionando um tratamento penal mais próximo e individualizado.*

*4) Evitar o rompimento dos laços familiares e sociais dos presos provisórios e dos cumpridores de medida protetiva de urgência e dos cumpridores de medida cautelar diversa da prisão;*

*5) Evitar o cumprimento prévio de pena por não condenados.”* (Projeto Básico - 3)

Neste contexto é que foi firmado o citado convênio, registrado no SICONV com o número 812110/2014, e formalizado no Distrito Federal por meio do Processo 050.001.004/2014. O acordo foi celebrado em 31/12/2014 com vigência de 36 meses a partir da assinatura. O valor do convênio totaliza R\$ 991.935,00, sendo R\$ 892.741,50 repassados pela União e R\$ 99.193,50 como contrapartida do Distrito Federal. O valor da contrapartida foi depositado em 08/09/2015 e o repasse da União em 01/10/2015. Até o presente momento a aplicação do recurso apresentou rendimento de R\$ 30.628,03, sendo o saldo atual igual a R\$ 1.022.563,03. Da análise dos extratos não foi identificada nenhuma impropriedade quanto à aplicação financeira dos recursos do convênio. A ressalva que se faz é quanto ao atraso na execução da avença e conseqüentemente a persecução das metas pretendidas com o Projeto.

O Cronograma de Execução, disposto no item 4.5 do Projeto, prevê a execução do objeto em sete etapas, conforme disposto a seguir:

<b>Etapa</b>	<b>Especificação</b>	<b>Indicadores Físicos</b>	<b>Duração</b>
1	Procedimentos para Estruturação de Espaço Físico	Espaço físico estruturado com rede lógica e elétrica	1º ao 3º mês
2	Seleção dos servidores que irão trabalhar no centro de monitoração	Servidores Selecionados	1º ao 9º Mês

3	Celebração de parcerias necessárias ao funcionamento do centro de monitoração	Instrumentos Celebrados	1º ao 9º Mês
4	Contratação da empresa que prestará os serviços de monitoração eletrônica	Contrato assinado	7º ao 9º Mês
5	Capacitação pela empresa dos servidores selecionados para trabalhar no centro de monitoração eletrônica	Servidores capacitados	9º ao 10º Mês
6	Início das atividades de monitoração eletrônica no Centro instalado	Centro de Monitoração Instalado	11º ao 12º Mês
7	Monitoração eletrônica de infratores	Maior número possível de infratores monitorados	12º ao 36º Mês

Apesar de já terem passados 15 meses, até o presente momento não houve a execução de nenhuma das etapas previstas.

Questionada por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201600341/01, a SSP apresentou esclarecimentos do Executor do Convênio, por meio do Relatório nº 001/2016 - Convênio 812110/Executor, dos quais se destaca o seguinte:

*“1. Em relação ao **item 1** que trata da apresentação dos documentos comprobatórios do cumprimento de cada etapa, conforme os meios de verificação dispostos no item 4.1 do Projeto Básico, informo que nenhuma das especificações foi cumprida até o momento.*

*2. Embora o não cumprimento do cronograma não traga qualquer prejuízo à execução do Convênio, até mesmo porque a estruturação de espaço físico, seleção de servidores e celebração de parcerias podem ser realizadas em momento posterior à contratação da empresa, este executor já havia sinalizado para a Gerência de Convênios da SEJUS, sobre a necessidade de readequação do Projeto Básico junto à GCAD/SESIPE, gerência responsável pela elaboração e atualização do documento disponibilizado ao DEPEN junto ao SICONV.*

...

*6. A mudança da SESIPE, da estrutura da Segurança Pública para a SEJUS, pelo Decreto nº 36236 de 01 de janeiro de 2016 e o posterior regresso para aquela pasta pelo Decreto 37.132, de 23 de fevereiro de 2016 influenciaram sobre maneira no andamento normal do convênio retardando a sua execução natural, tanto pela complexidade quanto pelo deslocamento de competência dos processos e a conseqüente análise dos responsáveis a cada momento.*

...”

Posteriormente a SSP complementou as informações, por meio do Ofício nº 71/2016-SUAG/SSP, com os seguintes esclarecimentos:

*“2. Em primeiro lugar convém esclarecer que o ajuste foi celebrado por esta SSP, contudo, em razão do Decreto nº 36.236/2015 o sistema penitenciário foi transferido para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal. Somente em 15 de julho de 2015 é que o termo de sub-rogação foi formalizado.*

*3. Legalmente, a partir desta data é que a SEJUS poderia depositar a contrapartida pactuada, pois até então não tinha legitimidade para fazê-la. Ultrapassada a sub-rogação, a SEJUS em 08/09/2015 realizou o depósito de R\$ 99.193,50. Apesar da distância entre o depósito e o prazo estabelecido no cronograma de desembolso, tal fato não trouxe prejuízo algum ao ajuste, pois o próprio concedente só depositou seus recursos em 11/11/2015.*

*4. Diante do exposto, esta SSP entende que atendeu o pactuado e que a intempestividade da integralização da contrapartida não gerou qualquer dano ao convênio, ao erário federal ou distrital. Até porque ainda não foi contratada empresa que pudesse desenvolver o projeto, pois para isso ainda estão sendo adotadas medidas junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no tocante a definição de quais internos poderão ser monitorados.”*

Realmente, sob o aspecto financeiro, não se vislumbra nenhum prejuízo, visto que os recursos estão devidamente aplicados. Convém observar que o repasse da União ocorreu após a integralização da contrapartida em obediência à Portaria Interministerial nº 507/2011, conforme explicitado na Nota Técnica nº 98/2015/DIFOC/COAAC/ CGFPN/DIRPP/DEPEN de 07/10/2015.

Entretanto, os prejuízos não podem ser considerados apenas sob o aspecto financeiro. O atraso na execução do convênio resulta em atraso na realização da política pública a qual se propuseram, em parceria, União e Distrito Federal.

Cabe lembrar que não é a primeira vez que a alteração da estrutura administrativa do Distrito Federal resulta em atraso na execução de convênio firmado com o DEPEN. Como resultado da ação de controle desenvolvida na chamada Operação Caixa de Pandora, Relatório de Demandas Especiais nº 00190.001705/2010-34 – Anexo 49 – item 2.1.1.1 ([http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5493\\_%20RelatorioEtapa2.zip](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5493_%20RelatorioEtapa2.zip)), foram identificados atrasos na aplicação dos recursos do Convênio 114/2007 (SIAFI 599794), o qual tinha por objeto a implantação da Escola Penitenciária do DF. Na ocasião os gestores distritais do Núcleo de Convênios da Gerência de Planejamento, Orçamento e Finanças – FEFIN/SSP/DF justificaram o atraso ao fato da SESIPE ter sido transferida da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - SEJUS para a SSP por força do Decreto nº 29.066, de 14 de maio de 2008. Conforme frisado à época, tal modificação implica em mudanças de ordem física, logística, orçamentária, financeira, de pessoal e até jurídica. Como resultado aquela modificação administrativa só foi concretizada sete meses depois do citado decreto, por meio de Termo Aditivo.

A situação se agrava na medida em que no presente caso estamos diante de duas transferências num curto espaço de tempo, com todas as implicações decorrentes de tal mudança. Passado apenas um ano em que a SESIPE foi transferida da SSP para a SEJUS (Decreto 36.236), a Administração do Distrito Federal retorna a citada Subsecretaria para a estrutura da SSP (Decreto 37.132).

<b>Data</b>	<b>Documento</b>	<b>Observação</b>
31/12/2014	Termo de Convênio	Objeto: Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica (SSP/DF) – 36 meses
01/01/2015	Dec. 36.236	Transfere a SESIPE da SSP para a SEJUS
24/03/2015	Dec. 36.418	Cria Grupo de Trabalho destinado a viabilizar a efetiva transferência da SESIPE. 60 dias para a conclusão dos trabalhos
20/05/2015	DOU	Sub-rogar o Órgão Conveniente SSP para SEJUS
15/07/2015	1º T. Aditivo	Alterar o Órgão Conveniente: de SSP para SEJUS.
17/07/2015	DOU	Sub-rogar o Órgão Conveniente SSP para SEJUS
16/10/2015	DOU	Prorroga de Ofício → até 27/01/2018
23/02/2016	Dec. 37.132	Transfere a SESIPE da SEJUS para a SSP

Como se observa na relação anterior é necessário viabilizar a efetiva transferência da estrutura administrativa (Decreto 36.418), o que obviamente também leva tempo, implicando em mais atraso.

Em trabalho realizado recentemente pela CGU quanto a obras de construção de vagas para o sistema penitenciário, financiadas pela União, por meio do DEPEN/MJ, constatou-se, mediante questionário aplicado junto aos executores, que a descontinuidade administrativa ocupou o segundo lugar dentre vinte problemas identificados nos contratos de repasse, que levam ao atraso na execução dos objetos pactuados:

*“Mostraram-se recorrentes as situações em que houve sub-rogação dos contratos de repasse devido a mudanças nas estruturas administrativas dos estados. Em geral, as atividades relativas à administração do sistema penitenciário foram transferidas de uma determinada secretaria de estado para outras unidades. Isso também impactou na continuidade da gestão dos contratos de repasse e das obras. Nos formulários analisados, há indícios de que tais mudanças foram resultado da eleição de novos gestores municipais e estaduais.”* (NOTA TÉCNICA nº 361/GSNOB/GAB/SFC/CGU-PR, de 09/03/2016).

Diante de todo o exposto é muito importante que os gestores responsáveis pelas administrações públicas estaduais e municipais procurem minimizar ao máximo os impactos decorrentes de suas alterações administrativas sobre os projetos em andamento no âmbito de suas competências, sobretudo quanto aos acordos que envolvem outros entes federativos. Do contrário, estes projetos correm o risco de serem arrastados por meses ou anos dentro da burocracia pública e dificilmente alcançarem os objetivos pretendidos e no tempo hábil de atender à demanda que os justifique.

Por fim, a Secretaria de Segurança Pública do DF entende que o atraso de execução do convênio pode ser contornado. Em resposta ao Relatório Preliminar, a Secretaria apresentou, por meio do Ofício 159-2016-SSP/SUAG, de 23 de maio de 2016, o que segue:

*“Todas as medidas administrativas estão sendo adotadas para corrigir as falhas apontadas. Apesar da CGU apontar como falha as constantes alterações estruturais do Sistema Penitenciário do DF, ora ficando com a SEJUS ora retornando à SSP, o DF entende que estes problemas podem ser sanados e que o ajuste será finalizado atendendo o pactuado e beneficiando a sociedade do DF.”*

### **3. Conclusão**

O Distrito Federal está bastante atrasado na implantação do Centro de Monitoração Eletrônica da população carcerária vulnerável, cumpridores de medidas cautelares diversas da prisão e presos provisórios no Distrito Federal.

**Ordem de Serviço:** 201600411

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO DE SAUDE DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

## 1. Introdução

O objetivo do presente trabalho foi verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao Bloco Vigilância em Saúde realizada pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, aplicados em ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* no período de 01/01/2015 a 29/02/2016.

Com base nos Boletins Epidemiológicos Volume 47, nº 2 e nº 16, em 2015, foram registrados 9.562 casos prováveis de dengue no Distrito Federal – casos notificados, incluindo todas as classificações, exceto descartados, até a semana epidemiológica (SE) 51 (04/01/15 a 26/12/15).

A análise da incidência de casos prováveis de dengue (número de casos/100 mil hab.) demonstrou que o Distrito Federal apresentou o índice acumulado de 335,2. Quando analisada a distribuição mensal, observou-se que o pico da incidência ocorreu no mês de abril (102,4 casos/100 mil hab.), seguido de uma redução no mês de maio (84,8 casos/100 mil hab.), tendência que foi observada nos meses subsequentes.

### *Quadro Demonstrativo da Incidência mensal dos casos prováveis de dengue, 2015*

Distrito	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Acum.
Federal	10,9	22,3	36,3	102,4	84,8	46,6	12,6	4,3	3,4	2,6	4,3	4,7	335,2

Fonte: Boletim Epidemiológico Volume 47, nº 2.

Foram confirmados 26 casos de dengue grave, 75 casos de dengue com sinais de alarme e 22 óbitos naquele ano.

Assim como, até a SE 51, foram notificados 192 casos autóctones suspeitos de febre de chikungunya. Destes, foram confirmados 12 por critério laboratorial e 01 por critério clínico-epidemiológico, e 22 continuavam em investigação.

Em 2016, foram registrados 5.429 casos prováveis de dengue no DF até a Semana Epidemiológica (SE) 9 (3/1/2016 a 5/3/2016). Foram notificados 9 casos graves de dengue, 86 com sinais de alerta e 04 mortes, além de 101 casos prováveis de febre de chikungunya.

De acordo com a notícia publicada no link <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/>, observou-se, que no Distrito Federal, desde o início deste ano, foram diagnosticados 48 moradores com o vírus da zika – deste grupo, 17 eram gestantes (35%). Havia ainda 436 casos suspeitos.

Ressalta-se que o Governo do Distrito Federal (GDF) prorrogou, pela segunda vez, a situação de emergência na Saúde do DF por mais seis meses. O decreto foi publicado no Diário Oficial

do DF em janeiro de 2016, sendo que a situação já havia sido decretada em janeiro do ano passado e renovada em julho.

Assim, neste Relatório serão apresentados os resultados da fiscalização realizada sobre a aplicação dos recursos públicos federais nas ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti* pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, quanto aos seguintes pontos: tempestividade da execução financeira, avaliação dos valores das aquisições efetuadas, cumprimento das atividades desempenhadas pelos Agentes contratados, realização de mobilização, comunicação e publicidade, aquisição e utilização de equipamentos, veículos e insumos.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Distribuição de quantidades inferiores às solicitadas dos insumos utilizados no combate ao *Aedes aegypti* pelo MS à Secretaria de Saúde do DF.

##### Fato

O inciso XVIII, do artigo 6º, da Portaria MS nº 1.378, de 09 de julho de 2013, estabelece a seguinte competência da Secretaria de Vigilância em Saúde/MS: “*gestão dos estoques nacionais de insumos estratégicos, de interesse da Vigilância em Saúde, inclusive o monitoramento dos estoques e a solicitação da distribuição aos Estados e Distrito Federal de acordo com as normas vigentes.*”.

Por meio do Ofício nº 757/GAB/SVS/MS, de 16 de março de 2016, foi informado que foram distribuídos 3.400 litros de Malathion EW 44%, 1.200 litros de Alfacipermetrina SC 20% e 790 Kg de Pyriproxufen 0,5%, no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, conforme detalhado no quadro a seguir apresentado.

*Quadro I - Demonstrativo dos Insumos solicitados e entregues pelo Ministério da Saúde no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016 relativos às ações de combate ao *Aedes aegypti*.*

DADOS SOLICITAÇÃO SIES				DADOS RECEBIMENTO DIVAL						DADOS SAÍDA SVS			
P. SIES	DATA P.	ITEM	QDADE	nº	NR	EXPEDIÇÃO	DATA NR	QDADE	OBS	NFM	DATA	QDADE	VALOR

1127620	21/01/15	(L)-L	100	1.1	2015000034	29/01/15	02/02/15	102	+2	s/d	s/d	s/d	s/d
		(P)-KG	100	1.1				100	OK	2041793	29/01/15	100	3.776,05
		(S)-UM	50	s/d	s/d	s/d	s/d	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1164559	26/02/15	(L)-L	200	2.1	2015000065	04/03/15	09/03/15	204	+4	s/d	s/d	s/d	s/d
		(P)-KG	200	2.2	2015000064	04/03/15	09/03/15	150	-50	2098772	04/03/15	150	5.664,08
		(S)-UM	50	s/d	s/d	s/d	s/d	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1200277	19/03/15	(M)-L	200	s/d	s/d	s/d	s/d	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		(L)-L	300	3.1	2015000219	24/03/15	26/03/15	302	+2	s/d	s/d	s/d	s/d
1251751	27/04/15	(L)-L	200	4.1	2015000192	28/04/15	29/04/15	200	ok	s/d	s/d	s/d	s/d
		(P)-KG	200	s/d	s/d	s/d	s/d	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		(S)-UM	500	s/d	s/d	s/d	s/d	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1251706	27/04/15	(A)-L	s/d	4.1	2015000192	28/04/15	29/04/15	60	s/d	2207838	28/04/15	1200*	2.865,83
1309466	18/05/15	(L)-L	s/d	5.1	2015000249	20/05/15	24/05/15	300	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		(P)-KG	s/d	5	2015000250	20/05/15	24/05/15	200	s/d	2276135	20/05/15	200	7.552,10
1363116	19/06/15	(M)-L	800	6.1	2015000346	20/07/15	23/07/15	400	-400	2403791	20/07/15	400	12.638,28
1533138	19/11/15	(M)-L	800	7.1	2015000491	27/10/15	02/12/15	800	OK	2672199	27/11/15	800	25.676,56
1558520	11/12/15	(M)-L	2600	8.1	2015000545	16/12/15	18/12/15	1600	-1000	2711596	16/12/15	1600	51.535,12
		(P)-KG	100	8.2	2015000544	16/12/15	18/12/15	60	-40	2711596	16/12/15	60	2.961,29
		(S)-UM	50	8.3	2015000546	16/12/15	18/12/15	600	+550	s/d	s/d	s/d	936,54
1592793	15/01/16	(M)-L	3000	1.2	2016000026	22/01/16	26/01/16	600	-2400	2773013	22/01/16	600	19.757,42
		(P)-KG	100	1.1_1	2016000027	22/01/16	26/01/16	80	-20	2773013	22/01/16	80	3.948,39
		(S)-UM	1000	s/d	s/d	s/d	s/d	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1621843	12/02/16	(P)-KG	200	2.1_1	2016000101	15/02/16	22/02/16	200	OK	2817324	16/02/16	200	9.987,98
		(S)-UM	200	2.2_1	2016000101	15/02/16	22/02/16	2000	+1800	s/d	s/d	s/d	s/d

\*Corresponde a 20 x 60 litros.

Fonte: Dados extraídos das Requisições (SIES) e Notas de Recebimento.

LEGENDA	
s/d	Sem dado informativo
(A)-L	Alfacipermetrina SC 20%
(L)-L	Lambda Cyalotrin CE 5%
(P)-KG	Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó
(S)-UM	Folhetos Sumilarv 0,5 G
(M)-L	Malathion Desodorizado em 44%

Isso posto, com base nas informações disponibilizadas pelo gestor da SES-DF, constatou-se o seguinte:

I- inexistência de Notas de Recebimento, por parte do Núcleo de Controle Químico da Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde - DIVAL para os pedidos de nº 1127620, 1164559, 1200277, 1251751, 1251751, 1592793.

II- envio, pelo Ministério da Saúde, de quantidades inferiores às solicitadas, nos seguintes casos:

- entrega de 50kg a menos de Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó (Pedido nº 1164559) na Nota de Recebimento 2015000064;
- entrega de 400L a menos do Malathion Desodorizado em 44% solicitado (Pedido nº 1363116) na Nota de Recebimento 2015000346;
- entrega de 1000L a menos do Malathion Desodorizado em 44% solicitado (Pedido nº 1558520) na Nota de Recebimento 2015000545;
- entrega de 40kg a menos do Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó solicitado (Pedido nº 1558520) na Nota de Recebimento 2015000544;
- entrega de 20kg a menos do Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó solicitado (Pedido nº 1592793) na Nota de Recebimento 2016000027;
- entrega de 2400L a menos do Malathion Desodorizado em 44% solicitado (Pedido nº 1592793) na Nota de Recebimento 2016000026.

No item 6, do Relatório encaminhado pela Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde/SVS/SES/DF, referente ao Ofício nº 1.403/2016/DS/SFC-CGU, foi informado que *a Secretaria de Estado de Saúde do DF vem recebendo do Ministério da Saúde, desde o final de 2015, estoques inferiores ao solicitado, tanto de inseticida como de larvicida*. A equipe, na inspeção realizada, pôde confirmar que essas informações estavam coerentes com a documentação disponibilizada pelo Núcleo Químico da DIVAL.

III- existência de Notas de Recebimento sem comprovação de realização de pedido no Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES, uma vez que constaram na relação de produtos recebidos os Pedidos 1251706 e 1309466 sem as correspondentes informações de solicitação no SIES, destacando-se que, no caso do último, observou-se na Nota de Recebimento o registro manual de “*não temos o pedido*”.

Em 30 de março de 2016, foi encaminhada a Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-07, solicitando os seguintes esclarecimentos:

- a) se os prazos decorridos entre as solicitações feitas ao Ministério da Saúde e as correspondentes entregas prejudicaram as ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti*;
- b) se os produtos solicitados ao MS (1127620, 1164559, 1200277, 1251751, 1251751 e 1592793) foram recebidos pelo Núcleo de Controle Químico;
- c) se houve prejuízo nas ações de combate ao *Aedes* decorrentes do envio, pelo Ministério da Saúde, de quantidades inferiores às solicitadas pela SSDF; e
- d) se durante o exercício de 2015 e nos meses de janeiro e fevereiro/2016, o Núcleo de Controle Químico ficou sem estoque dos insumos utilizados no combate ao *Aedes aegypti* fornecidos pelo MS.

Em atendimento à Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-07, por intermédio do Memorando 28/2016 – NCQB/GEVAC/DIVAL/SVS/SES/DF, de 11 de abril de 2016, o Núcleo de Controle Químico da DIVAL informou que:

*“Quanto a letra a) da solicitação referente ao item I, informamos que, devido ao planejamento prévio das ações Núcleo de Controle Químico e Biológico (Ncqb), que assegura um estoque mínimo para a realização dos trabalhos do Ncqb, os atrasos nas entregas por parte do Ministério da Saúde não geraram prejuízo nas ações de combate ao mosquito Aedes aegypti.”*

Quanto a letra b) da solicitação referente ao item II, informou que as referidas Notas de Recebimento foram enviadas para a CGU no dia 24 de março de 2016, para assegurar o total cumprimento da solicitação da CGU/PR.

Quanto ao recebimento dos produtos solicitados ao MS (pedidos nº 1127620, 1164559, 1200277, 1251751, 1251751 e 1592793), apesar de o Diretor da DIVAL ter informado que as notas de recebimentos relativas a esses pedidos foram encaminhadas a esta CGU, essa equipe não as identificou. Assim, sem a apresentação dos documentos, sem o registro de saída dos produtos da SVS/MS, conforme dados extraídos do SIES, e considerando a inexistência de controle de estoque, não foi possível concluir sobre o recebimento ou não dos produtos solicitados.

*“Quanto a letra c) da solicitação referente ao item III, informamos que, evidentemente quantidades inferiores de produtos prejudicam a execução das ações programadas na sua totalidade, o que acarreta uma mudança na estratégia de trabalho, bem como, a priorização das áreas de maior incidência de casos de Dengue, Chikungunya e Zika nas Regiões Administrativas do DF.*

*Quanto a letra d) da solicitação, informamos que, em momento algum houve total desabastecimento de insumos para realização das ações de combate ao mosquito Aedes aegypti, o que houve em alguns momentos foi a redução da quantidade de insumos fornecidos pelo Ministério da Saúde, diante disso a Secretaria de Estado de Saúde do Governo do Distrito Federal providenciou a aquisição dos insumos necessários para garantir que as ações de combate ao mosquito Aedes aegypti não fossem paralisadas.*

Com base no Memo nº 125/2016 – GAB/DIVAL/VS/SES, de 12 de abril de 2016, a Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde – DIVAL informou:

*“Em complementação às respostas, esclarecemos ainda que, quanto à análise dos prazos decorridos entre as solicitações feitas ao Ministério da Saúde e às correspondentes entregas causaram prejuízos. Esta Diretoria entende que, relativamente ao período de janeiro a agosto/2015, a epidemia foi baixa, fato esse que, com o material recebido, mesmo em atraso e em quantidades menores não caracterizou prejuízos.(sic)”*

*“Por outro lado, no final de 2015 início de 2016, podemos dizer que, o prejuízo aos trabalhos somente não ocorreu, em razão de o Distrito Federal, diante da previsão de falta dos insumos com a explosão epidêmica e o histórico de entregas demoradas e em quantidade menor que a solicitada dos insumos pela Ministério da Saúde, realizou aquisição. Dessa forma, se não*

*houvéssemos abastecido os estoques com a aquisição, provavelmente não conseguiríamos manter os trabalhos e o prejuízo existiria”.(sic)*

Assim, conclui-se que a SVS/MS distribuiu quantidade inferior à solicitada pela DIVAL dos insumos utilizados no combate ao *Aedes aegypti* no período de janeiro/2015 a fevereiro/2016.

### **2.1.2. Intempestividade na aplicação dos recursos públicos federais destinados ao Bloco Vigilância em Saúde e desobediência ao Decreto nº 7.507/2011.**

#### **Fato**

Da análise das movimentações financeiras dos recursos federais referentes ao Bloco Vigilância em Saúde - BLVS, verificou-se que havia um saldo de R\$ 27.767.707,57 em 31/12/2014 no Fundo de Saúde do Distrito Federal – FSDF, e que o Fundo Nacional de Saúde - FNS repassou, no período de janeiro/2015 a fevereiro/2016, mais R\$ 27.867.256,05. Ressalta-se que os recursos transferidos do FNS ao FSDF não são específicos para as ações de combate ao *Aedes aegypti*.

Além disso, verificou-se que o FSDF transferiu, por meio de Transferência Eletrônica Disponível (TED), e movimentou, tanto para aplicações em CDB/RDB, como para pagamento de fornecedores e prestadores de serviços, para o Banco Regional de Brasília – BRB, (Ag. 0262, c/c 262002190-6) os recursos federais recebidos do FNS.

Cabe aqui registrar que a prática de transferir recursos da conta específica do Bloco Vigilância em Saúde para outra conta, adotada pelo FSDF, contraria o art. 2º, do Decreto nº 7.507, de 27 de novembro de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme transcrito abaixo:

“Decreto nº 7.507/2011

[...]

*Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.*

*§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.*

[...]”

Foram identificados, ainda, três repasses relacionados especificamente ao combate do *Aedes aegypti*, realizados no âmbito da *Qualificação das ações de vigilância, prevenção e controle da dengue e da febre de chikungunya* (Art. 1º, da Portaria MS nº 2.757, de 11 de dezembro de 2014): R\$ 1.328.692,50, R\$ 20.000,00 e R\$ 1.517.005,67 por conta de *Incentivos Pontuais para Ações em Vigilância em Saúde – IPVS*, depositados, respectivamente, em 14 de janeiro de 2015, 28 de janeiro de 2015 e 13 de janeiro de 2016, totalizando R\$ 2.898.833,76.

Além desses aportes, foram transferidos R\$ 1.550.141,26 pelo FNS em 30 de outubro de 2015, por conta do *Programa de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde – PVVS*, não específico para a Dengue, mas cuja meta 09 associa-se ao combate ao *Aedes aegypti*.

Foram também transferidos pelo FNS, a título de Assistência Financeira Complementar – ACE – 95% e de Fortalecimento das Políticas Afetas à Atuação da Estratégia de Agentes Combate às Endemias (ACE) – 5%, respectivamente R\$ 13.486,20 e R\$ 709,80 em 2015, e R\$ 84.770,40 e R\$ 4.461,60 em 2016, totalizando R\$ 103.428,00, no período.

No Quadro I, a seguir, estão detalhadas as despesas por fonte do Bloco Vigilância em Saúde, segundo informado em resposta à SF nº 201600411-06.

*Quadro I – Despesas do BLVGS no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016.*

Ano	Fonte do BLVGS	Ação/Serviços/Estratégias	R\$
2015	138003463	Teto Financeiro de Vigilância em Saúde e outras	4.112.328,60
	138003485	Programas de Vacinação	358,26
	138003795	Incentivo para fortalecimento dos LACEN de Saúde Pública	314.073,27
	138004213	Teto Financeiro da Vigilância Sanitária	77.494,38
	138004417	RNLVS - Incentivos Financeiros Destinados ao LACEN (VISA)	426.398,08
	<b>138006634</b>	<b>Incentivo à Qualificação das Ações de Dengue</b>	<b>152.000,00</b>
	138008193	Piso Variável de Vigilância Sanitária - Anvisa e FNS	1.157.640,45
<b>Total</b>			<b>6.240.293,04</b>
2016	138003463	Teto Financeiro de Vigilância em Saúde e outras	483.689,17
	138003795	Incentivo para fortalecimento dos LACEN de Saúde Pública	21.393,42
	138004213	Teto Financeiro da Vigilância Sanitária	146.000,00
	138008193	Piso Variável de Vigilância Sanitária - Anvisa e FNS	155.010,54
<b>Total</b>			<b>806.093,13</b>

Fonte: Resposta à SF nº 201600411-06

Pelo que se pôde verificar do quadro acima, e segundo as informações fornecidas pelo gestor, os recursos relacionados à Assistência Financeira Complementar – ACE e Políticas Afetas à Atuação da Estratégia de ACE, no valor de R\$ 103.428,00, não foram aplicados. Além disso, verificou-se que apenas R\$ 152.000,00 foram gastos dentro de Ação específica para Dengue (fonte 138006634), o que corresponderia a 5,2% dos aproximadamente R\$ 2,9 milhões recebidos especificamente para essa finalidade no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016.

Ainda, a partir das análises procedidas, é possível concluir que os aportes do FNS não têm sido utilizados, ficando aplicados no mercado financeiro. Com efeito, considerando que, no início de 2015 o FSDF já possuía um saldo de R\$ 27,7 milhões, tendo empregado R\$ 13,8 milhões durante esse ano, o aporte de R\$ 21,4 milhões realizados pelo FNS naquele exercício não foi utilizado.

Quanto ao exercício de 2016, do qual já transcorreu o primeiro trimestre, o FSDF possuía um saldo inicial de cerca de R\$ 41,6 milhões (mais do que o dobro de um ano antes), e já recebeu

um aporte de aproximadamente R\$ 6,5 milhões do FNS. No entanto, despendeu apenas R\$ 1,7 milhões. Somando-se a esses gastos os valores que estão empenhados ou a empenhar, no montante de cerca de R\$ 10,5 milhões, para pagamento de insumos, equipamentos e veículos adquiridos ou em processo de aquisição para as ações de combate ao *Aedes aegypti* dentro do BLVGS, atinge-se o total aproximado de R\$ 12,2 milhões, o que corresponde a cerca de 26% do saldo de aproximadamente R\$ 47,2 milhões disponível no BLVGS do FSDF em 29/02/2016.

### Manifestação da Unidade Examinada

Não foram apresentados esclarecimentos pelo gestor.

### Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou os esclarecimentos solicitados.

### 2.1.3. Superfaturamento potencial, gasto antieconômico e utilização indevida de dispensa de licitação em caráter emergencial, gerando um dano potencial ao Erário no montante de R\$ 1.199.207,00.

#### Fato

Em 11 de março de 2016, foi requisitada à Secretaria de Estado de Saúde do DF - SESDF, por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-01, a relação das despesas realizadas, com recursos públicos federais, referente às ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti* no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016.

Em resposta à SF foi informado, no Relatório elaborado pela Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde – DIVAL/SES/DF, de 10 de março de 2016, que: “ ...no ano de 2015 não houve execução orçamentária para as ações diretas da DIVAL no controle do *Aedes aegypti*. Os procedimentos em andamento não foram concluídos. Em 2016 alguns processos iniciados anteriormente foram concluídos e outros ainda estão em andamento.”

#### Quadro I - Demonstrativo dos processos empenhados em fase de pagamento.

Processos	Assunto	Empresa	Valor
065-001586/2015	Armadilhas entomológicas	Bio Ciência Produtos Científicos Ltda (CNPJ: 38.068.391/0001-59)	1.777.400,00
065-001584/2015	Máquinas UBV Pesado e termonebulizador	St. Irajá Agrícola (CNPJ: 03.656.245/0001-60)	2.096.276,00
065-001561/2015	Larvicidas biológicos	St. Irajá Agrícola (CNPJ: 03.656.245/0001-60)	915.500,00
065-001583/2015	Inseticida	St. Irajá Agrícola (CNPJ: 03.656.245/0001-60)	860.200,00
065-001588/2015	Óleo mineral	St. Irajá Agrícola (CNPJ: 03.656.245/0001-60)	224.000,00
Total			5.873.376,00

Fonte: Relatório DIVAL

#### Quadro II - Demonstrativo dos processos em fase de instrução.

Processos	Assunto	Empenho	Valor – R\$
065-001585/2015	Veículos Pick-up simples	Alocar recursos	-
065-001587/2015	Veículos Pick-up dupla	Parecer AJL	2.223.285,00

Fonte: Relatório DIVAL

Com base na relação dos processos apresentada pela DIVAL, foram selecionados para a análise os seguintes:

**- Processo nº 0065-001584/2015 – Aquisição de nebulizadores veiculares - pesado e termonebulizadores.**

O processo, emergencial, nº 0065-001584/2015, autuado em 25 de novembro de 2015, teve como objeto a aquisição de 25 nebulizadores veiculares para aplicações a Ultra Baixo Volume (gerador de gotas aerossol), chamados de UBV-Pesado, e 02 termonebulizadores portáteis.

Com base na planilha consolidada de preços e no Ato Convocatório, verificou-se o seguinte:

- A existência da Ata de Registro de Preços nº 04/2015, do Distrito Sanitário Indígena – Alto Solimões (UG: 257025), com vigência de 09/06/2015 a 08/06/2016, apresentando a empresa Pulsfog Pulverizações Ltda. (CNPJ: 47990635/0001-47) como a vencedora do certame para a aquisição de termonebulizador, com o valor unitário de R\$ 7.900,00.

- A não identificação, no processo, da justificativa pela não adesão à Ata de Registro de Preços nº 04/2015 mencionada acima, na qual o valor do termonebulizador era de R\$ 7.900,00 a unidade e o adquirido pela SES/DF, com as mesmas especificações, foi de R\$ 10.638,66, ou seja, a SESDF estará pagando uma diferença no valor a maior de no mínimo em R\$ 5.477,32.

Em relação ao nebulizador veicular (UBV-Pesado), quando da realização da pesquisa de preços, a empresa St. Irajá Agrícola Ltda. apresentou o valor unitário de R\$ 80.000,00, no entanto, no Ato Convocatório, do dia 02/02/2016, o valor apresentado foi de R\$ 83.000,00 a unidade.

Observou-se que a única empresa participante do Ato Convocatório foi a St. Irajá Agrícola Ltda. (CNPJ: 03.656.245/0001-60) apresentando os valores unitários de R\$ 83.000,00 para os nebulizadores pesados e de R\$ 10.638,66 para os termonebulizadores, totalizando R\$ 2.096.276,00, conforme contrato nº 014/2016.

*Quadro III – Demonstrativo dos valores dos equipamentos adquiridos pela SES/DF e cotados nas consultas de preços.*

Equipamento	Pesquisa de Preço – R\$	Valor total – R\$	Valor Unitário Aquisição SES/DF – R\$	Valor total da aquisição – R\$	Diferença R\$
Termonebulizador	7.900,00	15.800,00	10.638,66	21.277,32	5.477,32
Nebulizador -UBV	60.000,00	1.500.000,00	83.000,00	2.075.000,00	575.000,00
Total	-	1.515.800,00	-	2.096.277,32	580.477,32

Fonte: Empresa AgValue Tecnologia Agrícola Ltda. (CNPJ: 17.326.065/0001-24) e Ata de Registro de Preços nº 04/2015.

Verificou-se a diferença a maior de R\$ 575.000,00 na aquisição dos nebulizadores veiculares e de R\$ 5.477,32 na aquisição dos termonebulizadores adquiridos pela SES/DF.

Verificou-se também, a existência do processo nº 065-001579/2015, para aquisição regular (não emergencial) de equipamentos UBV-Pesado, autuado também em 25/11/2015, e que se encontrava em fase de revisão de minuta de edital de pregão para registro de preço.

Diante do exposto, foi solicitado ao gestor, por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-12, esclarecimentos sobre a aquisição de nebulizadores veiculares para aplicações a Ultra Baixo Volume (UBV) pesado e termonebulizadores com valores superiores aos praticados no mercado, conforme ficou demonstrado, não tendo sido encaminhados esclarecimentos.

Conclui-se, portanto, com base nas considerações acima apresentadas, que, em decorrência do sobrepreço apontado, verifica-se um dano potencial ao Erário Público no valor de R\$ 575.000,00 na compra de máquinas de UBV-Pesado e de R\$ 5.477,32 na aquisição de termonebulizadores, totalizando R\$ 580.477,32, equivalente a cerca de 38,3% dos R\$ 1.515.798,68 que poderiam ter sido gastos, e a aproximadamente 27,7% do total de R\$ 2.096.276,00 efetivamente contratado. Ressalta-se que embora os equipamentos tenham sido entregues em março/2016, ainda não haviam sido pagos.

**- Processo: 065.001588/2015 – Aquisição de óleo mineral.**

Trata-se de processo formalizado por meio de dispensa de licitação (nº 05/2016), em caráter emergencial, para a aquisição de 16.000 litros de Óleo Mineral usado para a diluição do inseticida fornecido pelo Ministério da Saúde.

Conforme a justificativa constante no processo, o inseticida Lambdaciolotrina CE 5% só poderia ter como diluente o óleo mineral, o óleo de soja ou, em último caso, o óleo diesel.

Para a composição do certame, foi realizada a consulta no Sistema de Registro de Preços do Governo Federal – SIASG (Pregão Eletrônico nº 03/2015), além das cotações de preço obtidas junto as empresas Rodagro Comércio e Representação (CNPJ 30.535.488/0001-12) e ST Irajá (CNPJ 03.656.245/0001-60), as mesmas empresas cotadas para o fornecimento dos inseticidas e das máquinas de Ultra baixo Volume – UBV. Os valores fornecidos estão explicitados no quadro a seguir:

*Quadro IV - Demonstrativo dos valores cotados na pesquisa de preços para aquisição do óleo mineral.*

<b>Empresa</b>	<b>Valor por litro (R\$)</b>
ST Irajá – Saúde Ambiental	14,00
Rodagro Comércio e Representações Ltda.	16,00
Pregão Eletrônico 03/2015	16,99

Valores conforme tabela constante no processo (fl. 21).

Embora se tratasse de Dispensa de Licitação, a SES/DF convidou as mesmas empresas junto às quais foi realizada a cotação de preços para apresentarem propostas, e a única empresa que o fez foi a ST Irajá Agrícola Ltda (CNPJ 03.656.245/0001-60), com o valor total de R\$

224.000,00 (R\$ 14,00/litro) para o fornecimento de 16.000 litros de óleo mineral da marca AGCOM.

Com vistas a avaliar a adequação da compra de óleo mineral, verificou-se a aquisição de óleo de soja como diluente, por meio do Pregão Eletrônico 339/2015, pela Secretaria de Saúde do Ceará ao custo de R\$ 4,57 o litro, (processo nº 1178763/2015), realizado em 02/10/2015, onde foi declarada vencedora a proposta da empresa F. Roumes R. de Aguiar – EPP (CNPJ 20.169.492/0001-50), com o valor total de R\$ 457.000,00 para o fornecimento de 100.000 litros de óleo de soja filtrado.

Observando as determinações constantes no art. 9º, da Portaria MS n.º 1.378, de 9/7/2013 e considerando que o preço do óleo mineral adquirido foi 306% superior ao óleo de soja adquirido pela SES/CE, e que havia a alternativa de usar o óleo de soja, conforme mencionado na justificativa, foram solicitados esclarecimentos ao gestor, por meio da SF nº 20160411-11, sobre a situação em que se encontrava o processo relativo à apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à contratação emergencial de aquisição de óleo mineral; as razões que levaram o gestor a adquirir o óleo mineral no valor de R\$14,00 o litro, enquanto que o valor do óleo de soja adquirido pela SES/CE foi de R\$ 4,57 o litro e se não seria mais vantajoso para a Secretaria ter adquirido cerca de 49.000 litros de óleo de soja ao invés de 16.000 litros de óleo mineral. Não houve resposta do gestor em relação à SF citada.

Assim, considerando que foram empenhados R\$ 224.000,00 com a aquisição de 16.000 litros de óleo mineral e que se tivesse sido adquirido o óleo de soja no valor de R\$ 4,57 o litro, o valor total a ser gasto seria de R\$ 73.120,00, conclui-se que houve uma aquisição antieconômica de cerca de R\$ 150.880,00 na compra de óleo mineral, valor que permitiria a aquisição de mais 33.015 litros de óleo de soja.

Destaque-se a existência do processo 065-001580/2015, para aquisição regular (não emergencial) de 32.000 litros de óleo mineral, autuado na mesma data que o processo emergencial (25/11/2015), bem como o inseticida adquirido pela Secretaria de Saúde do DF não possuía a mesma especificação do fornecido pelo MS.

O gestor não apresentou justificativas durante o prazo estabelecido. No entanto, o Diretor da DIVAL, por meio do Memo sem número, datado de 26 de abril de 2016, informou, em 10/05/2016, que o óleo mineral é mais eficaz e evita entupimentos nos equipamentos.

Em decorrência da não apresentação das justificativas no prazo estabelecido, não foi possível analisar o custo benefício da aquisição do óleo mineral com o valor de 306% superior ao óleo de soja.

#### **- Processo nº 065-001561/2015 – Aquisição de larvicidas biológicos.**

O processo nº 065-001581/2015, aberto em 25 de novembro de 2015, trata da aquisição emergencial de Larvicidas Biológicos para o combate ao *Aedes aegypti*, vetor da Dengue, da Febre Chicungunya e da Febre do vírus Zika.

No Projeto Básico (fls. 03 a 09 do referido processo), apresentaram-se as justificativas para essa aquisição emergencial, das quais se destacaram: o alto índice de internação por essas doenças; a possibilidade de quadros graves; o impacto em gerações futuras (microcefalia); o reconhecimento pelo Ministério da Saúde de que a microcefalia já seria uma epidemia; o fato de que nunca teria havido aquisição desse material e que, portanto, não havia estoque do mesmo; e a situação de emergência decretada pelo Governo do Distrito Federal por meio do Decreto 36.279, de 19/01/2015, prorrogada por meio do Decreto 36.613, de 16/07/2015.

O Projeto Básico registrou a informação de que havia o processo de aquisição regular de larvicidas biológicos em andamento, o de número 065.000818/2013, que se encontraria na fase de estimativa de preços.

Não foi apresentado, no processo, um memorial de cálculo dos quantitativos de larvicidas biológicos líquido e sólido a serem adquiridos, cujas especificações e quantidades encontravam-se assim detalhadas no Anexo I do Projeto Básico:

**Item 1:** Larvicida Biológico Líquido. Aplicação: Controlar culicídeos em áreas de risco para a população decorrentes da degradação ambiental. Controle de formas imaturas de *Aedes aegypti* em criadouros não passíveis de eliminação ou remoção. Inseticida larvicida a base de Espinosade (Espinosina A Espinosina D) 20,6%, derivado da fermentação biológica de *Saccharopolyspora spinosa*, formulação concentrado emulsionável. Validade 2 anos. Unidade: Litro. Quantidade: 40.

**Item 2:** Larvicida Biológico Sólido. Aplicação: Controlar culicídeos em áreas de risco para a população decorrentes da degradação ambiental. Inseticida larvicida a base de Espinosade (Espinosina A Espinosina D) 7,48%, derivado da fermentação biológica de *Saccharopolyspora spinosa*, para o controle de *Aedes aegypti*, *Aedes albopictus* e *Culex quinquefasciatus*. Validade 2 anos. Unidade: Un. Quantidade: 375.000.

Às fls. 10 encontra-se o extrato do Comprasnet relativo ao Pregão nº 78/2014 da Embrapa, do qual consta um larvicida biológico líquido à base de Espinosade, com concentração de 48% (a especificada no Projeto Básico é de 20,6%), com preço unitário de R\$ 689,52. Não ficou claro, naquele extrato, se a unidade era um litro do produto, embora esse seja o padrão esperado. Não constaram do processo extratos do Comprasnet referentes a larvicidas biológicos sólidos.

Foram feitas, também, cotações de preço por e-mail (fls. 11 a 25), e a empresa ST Irajá Agrícola Ltda. apresentou os menores valores. A Dispensa de Licitação (de número 006/2016) foi publicada em 27/01/2016 (fls. 46).

*Quadro V - Demonstrativo dos valores cotados pela empresa St. Irajá.*

LARVICIDAS			
Produto	Quantidade	Valor unitário	Valor Total
Natular 20 EC	40 litros	3.200,00	128.000,00
Natular 10C	375.000 Saches	2,10	787.500,00

TOTAL	915.500,00
-------	------------

Fonte: Processo nº 065-001561/2015

O protocolo de entrega por meio do qual a referida empresa apresentou sua proposta para a Dispensa aqui tratada (fls. 50) foi utilizado, também, para encaminhar suas propostas para outras três Dispensas de Licitação em andamento: para aquisição de óleo mineral (005/2016); de inseticidas (008/2016); e de máquinas UBV (003/2016). Em todos esses casos a ST Irajá foi a fornecedora dos produtos.

O processo trouxe o Parecer Técnico da DIVAL (fls. 111) declarando que a proposta da ST Irajá estava de acordo com as exigências do Projeto Básico e que atendia ao solicitado. Às fls. 120 constou o Despacho da GEVAC/DIVAL com o seguinte conteúdo: “Em complemento ao Projeto Básico, situado às fls. 03-09, do presente processo, faz-se necessário a seguinte informação a respeito da verificação de atas vigentes para adesão: Em consulta ao sistema de Compras Governamentais, não encontramos Atas de Registros Públicos que atendessem nossa necessidade, considerando que a concentração do princípio ativo é maior que a solicitada, conforme os autos, à fl. 10.”.

Há que se observar, quanto a esse aspecto, que não restaram esclarecidas, nos autos, as razões para se desconsiderar o preço do larvicida líquido encontrado no Comprasnet (fls. 10) e de não modificar o Projeto Básico, terminando por se aceitar o produto inicialmente cotado e posteriormente oferecido em proposta pela ST Irajá.

Por meio da Nota Técnica nº 131/2016-AJL/SES, às fls. 122 a 129, a Assessoria Jurídico-Legislativa da SES/DF concluiu, em 05 de fevereiro de 2016, pela viabilidade jurídica do prosseguimento da aquisição emergencial, mas destacou (itens 16 e 17) que deve ser apurada a razão pela qual o devido procedimento licitatório, instaurado em 2013, não foi finalizado em tempo hábil, a fim de responsabilizar o agente público que deu causa à contratação emergencial.

O processo teve, então, prosseguimento. Constou das fls. 143 a Nota Fiscal correspondente à entrega do material, datada de 17/02/2016, com o ateste de recebimento datado de 18 de fevereiro de 2016. O processo foi encaminhado para pagamento, evento que não ocorreu até a presente data (15/04/2016), pelo que foi informado.

Com relação ao Larvicida Sólido, em pesquisa de procedimentos licitatórios feita na Internet, foram obtidas as contratações públicas listadas no Quadro a seguir:

*Quadro VI – Demonstrativo dos valores das aquisições do Larvicida Sólido.*

Procedimento	Data	Quant.	Marca	V. Unitário	Vencedora	Pastilha (R\$)
Pregão SRP 010/2015 SMS Campos dos Goytacazes/RJ	23/09/2015	100	Natular DT	6.270,00	ST Irajá Agrícola Ltda	1,57

Pregão SPR 009/2015 SMS São Gonçalo/RJ	28/12/2015	17	Natular Clarke	6.398,00	ST Irajá Agrícola Ltda	1,60
ARP 021/2015 SMS Louveira/SP	05/05/2015	10	Natular DT	300,00	Sol Comércio Distribuição e Representação Ltda	1,20
ARP 471/2015 SES/CE	30/12/2015	1,2 milhões	Não Consta	1,59	Veterinária Provet Ltda	1,59
Pregão 76/2015 Prefeitura Municipal de Lagoa Formosa/MG	12/01/2016	60	Natular DT/Clarke	385,00	Noroeste Comercial de Suprimentos Ltda ME	1,54

Fonte: Atas de Registro obtidas em pesquisas realizadas na Internet.

Nessas contratações, a descrição do produto e as datas dos procedimentos são compatíveis com a aquisição do larvicida sólido (item 2) realizada por meio da presente Dispensa de licitação. Inclusive, a própria empresa ST Irajá foi a vencedora em 2 dos 5 procedimentos resultantes da pesquisa.

Contudo, enquanto a média ponderada dos preços encontrados nesse levantamento foi de R\$ 1,55 por pastilha, a ST Irajá praticou R\$ 2,10 por pastilha nessa venda para a SES/DF, o que correspondeu a um preço 35,5% maior. Conforme o mercado que se apresenta nessa pesquisa, a aquisição das pastilhas pela SES/DF deveria ter custado R\$ 581.250,00, ou seja, R\$ 206.250,00 a menos do que custou.

Conclui-se, portanto, com base nas considerações acima apresentadas, que houve um sobrepreço de cerca de R\$ 115.600,00 na compra de Larvicidas Líquidos e de cerca de R\$ 206.250,00 na compra de Larvicidas Sólidos, totalizando um sobrepreço de R\$ 321.850,00, equivalente a cerca de 54% dos R\$ 593.650,00 que poderiam ter sido gastos, e a aproximadamente 35% do total de R\$ 915.500,00 efetivamente contratados.

Ressalta-se que, apesar de terem sido solicitados esclarecimentos dos pontos abordados durante a realização dos trabalhos, o gestor apenas apresentou algumas informações após o término da ação de controle e após o envio do Relatório Preliminar, em resposta à SF nº 201600411-12, conforme transcrito a seguir, as quais são insuficientes para esclarecer as questões levantadas:

- “... os cálculos foram realizados com base nos estudos entomológicos que revelou que no DF temos todos os tipos de depósitos utilizados pelo vetor em áreas urbanas e rurais.
- Para a situação de emergência foi programada a utilização em construções abandonadas, terrenos baldios, logradouros públicos, espelhos d’água e prioritariamente para as regiões com maior incidência do vetor.

#### **MEMORIAL DE CÁLCULOS DOS LARVICIDAS BIOLÓGICOS**

<b>Produto</b>	<b>Volume de água tratada</b>	<b>Rendimento</b>	<b>Média de depósitos a serem tratados</b>
----------------	-------------------------------	-------------------	--

<i>Biolarvicida sólido</i> 375.000 pastilhas	Até 75.000.000 litros água	1 pastilha para 1 a 200 litros de água	Cerca de 125.000 depósitos
<i>Biolarvicida líquido:</i> 40 litros	Até 800.000m <sup>2</sup> de lamina d'água.	5ml para cada 10 litros de água – 100m <sup>2</sup> de superfície	Cerca de 680 depósitos

- O Biolarvicida adquirido para os trabalhos de combate e controle das doenças transmitidas pelo vetor *Aedes aegypti*, foi escolhido com base em estudos técnicos e análise da eficácia do produto já utilizado em outros estados.

- ...informamos que a pesquisa para verificação de existência de Atas de Registro de Preços é realizada no sistema de Compras Governamentais ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)) e, naquela época, não foi encontrada Atas vigentes que atendessem a nossa necessidade... ”.

**- Processos nº 065.001582/2015 e 065.001.586/2015 – aquisição de armadilhas.**

Com relação à aquisição de armadilhas entomológicas para utilização em ovoposição de fêmeas e captura de larvas ou alados (adultos) de mosquitos *Aedes aegypti* (Processos nºs 065.001582/2015 e 065.001.586/2015), verificou-se a abertura do processo licitatório nº 065.001.582/2015, em 24/11/2015, na modalidade de Pregão, para a composição de Registro de Preços, com vistas a eventual aquisição de até 4.000 armadilhas para alados (mosquitos adultos) e 20.000 armadilhas para larvas do mosquito.

Quanto à formalização do processo nº 065.001.582/2015, destacaram-se os seguintes pontos:

- a) O seu objeto foi alterado devido à redução da quantidade a ser eventualmente adquirida, em razão da aquisição realizada por dispensa de licitação, em caráter emergencial, pelo processo 065.001.586/2015, aberto e concluído entre 25/11/2015 e 16/02/2016.
- b) O período compreendido entre a solicitação para a abertura do Pregão e a conclusão de todos os procedimentos executados e aprovados, ocorreu entre os dias 24/11/2015 e 28/03/2016.
- c) Verificou-se, às fls. 139 e 140, que, segundo a opinião exarada pela Diretoria de Instrução para Aquisição da DIVAL/SVS, não se justificava a realização de nova aquisição, tendo em vista que até o dia 23/03/2016, não tinham sido utilizadas as armadilhas adquiridas por meio do processo 065.001.586/2015.

Da análise realizada nos autos do processo 065.001.586/2015, formalizado pela DIVAL/SVS, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, foram evidenciadas as seguintes situações:

- O projeto básico apresentado pela Gerência de Vigilância Ambiental de Vetores e Animais Peçonhentos e Ações de Campo e aprovado pelo Subsecretário de Vigilância à Saúde (folhas 2 a 11; 55 a 61) apresentou os elementos necessários para subsidiar a referida aquisição, com exceção dos seguintes pontos:

- a) Levantamento realizado pela área solicitante (DIVAL/SVS), que subsidiasse a quantidade de armadilhas a serem adquiridas, considerando-se, para tanto a quantidade/tipo a ser instalada por localidade/imóvel.
- b) Plano de Trabalho detalhado, contendo: o cronograma de execução para a instalação/coleta das armadilhas; condições de reutilização ou forma de descarte; equipe responsável pela instalação/coleta, com respectivo cronograma de treinamento/capacitação; tempo médio entre a instalação, coleta e análise do material.
- Participaram do processo de aquisição, como interessadas para o objeto descrito no Projeto Básico, as seguintes empresas fornecedoras:

*Quadro VII - Demonstrativo das empresas participantes com os respectivos valores propostos.*

<b>OBJETO/FORNECEDORES</b>	<b>VALOR CONTRATADO (FEV/2016)</b>	<b>VALOR REFERÊNCIA DA LICITAÇÃO (JAN/2016)</b>	<b>VALOR DE MERCADO POR PESQUISA –SES/DF (NOV/DEZ/2015)</b>
Aquisição de 2.000 armadilhas entomológicas para Alados	579.400,00	641.800,00	629.600,00
Aquisição de 10.000 armadilhas entomológicas para Larvas	1.198.000,00	1.198.000,00	1.098.000,00
Total	1.777.400,00	1.839.000,00	-
Central Médica	-	-	1.904.000,00
Vida Equipamentos de Segurança e Precisão	-	-	4.886.000,00
Bio Ciência Produtos Científicos	-	-	1.746.000,00
Brasília Hospitalar	-	-	1.727.600,00

Fonte: Processo 065.001.586/2015.

Conforme registrado no demonstrativo acima, verificou-se que houve uma diferença, a maior, na aquisição, de R\$ 49.800,00, tendo em vista que o valor apresentado pela empresa Brasília Hospitalar foi de R\$ 1.727.600,00 (fls. 16 a 20) e o valor contratado foi de R\$ 1.777,400,00.

Ressalta-se que a empresa Bio Ciência Produtos Científicos Ltda., apresentou, em novembro de 2015, orçamento para aquisição de 2.000 armadilhas entomológicas para alados (mosquitos adultos), da marca Adultrap, e 10.000 armadilhas entomológicas para larvas, da marca Bite Back, no valor total de R\$ 1.746.000,00 (às folhas 38 a 49), com prazo de validade de 60 (sessenta) dias para a proposta. No entanto, em janeiro de 2016, a citada empresa alterou o valor de cotação, o que acarretou um acréscimo de R\$ 31.400,00 no valor inicialmente orçado, qual seja, R\$ 1.777.400,00.

*Quadro VIII– Demonstrativo dos valores das armadilhas adquiridas.*

Produto	Quantidade	Valor Unitário – R\$	Valor Total – R\$
Armadilhas entomológicas para alados	2.000	287,70	579.400,00
Armadilhas entomológicas para larvas	10.000	119,80	1.198.000,00

Fonte: processo nº 065.0001.586/2015

Instado a se manifestar sobre os fatos verificados, o gestor não apresentou os esclarecimentos solicitados pela equipe no prazo estabelecido.

Após o encaminhamento do relatório preliminar, em resposta a SF nº 201600411-11, foi informado, por meio do Ofício nº 985/2016-GAB/SES, de 30 de maio de 2016 que:

- o processo nº 065.001.582/2015 trata-se de Sistema de Registro de Preços e consequentemente, a existência de preços registrados não obriga a Administração Pública a contratar;
- a DIVAL não é responsável pela realização da estimativa de preços;
- todo o planejamento para as ações de emergencialidade foi realizado com base na aquisição de insumos, produtos, equipamentos e veículos, mas a conclusão dos processos não foi finalizada em conjunto.
- todos os recursos humanos lotados no Programa de controle do Aedes aegypti estavam desenvolvendo atividades de visitas domiciliares, tratamento focal, perifocal e espacial.
- a distribuição das armadilhas iniciou-se no dia 04 de abril de 2016.

Há que se registrar que essas últimas informações apresentadas não são suficientes para esclarecer as questões levantadas e que a distribuição das armadilhas foi iniciada, segundo informado, posteriormente à realização dos trabalhos de fiscalização e, portanto, não pôde ser verificada.

#### **- Processo nº 065-001583/2015 – Aquisição de inseticida.**

O processo nº 0065-001583/2015, autuado em 25 de novembro de 2015, para a aquisição, emergencial, de inseticidas (Dispensa de Licitação nº 08/2016) apresentou como justificativa o aumento da detecção do vetor em campo, aumentando assim a necessidade de tratamento com o uso dos produtos químicos. Foi informado que a propagação destas doenças coloca todo o sistema de saúde do DF em risco, pois elas possuem alto índice de internações dos pacientes, podendo levar a óbito, assim como, em 2014 foram confirmados 11.487 casos de Dengue, 9.144 casos até novembro de 2015, 13 casos de Febre Chikungunya e 2 casos de Febre pelo Zika.

Apesar da justificativa apresentada no processo, não foram identificados documentos que comprovassem a inexistência de estoque dos inseticidas fornecidos pelo MS à SESDF, nem o registro comprobatório do MS indicando a incapacidade de atendimento às solicitações. Ademais, observou-se que, embora as quantidades entregues pelo MS tenham sido inferiores às solicitadas, não se verificou inexistência de entrega.

*Quadro IX - Demonstrativo das quantidades solicitadas e recebidas dos inseticidas utilizados no combate ao mosquito.*

ITEM	01/2015 a 02/2016	
	SOLICITADOS	RECEBIDOS
Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	900	790
Malathion Desodorizado em 44%	7400	3400

Embora tenha sido realizada cotação de preços durante o processo, a única empresa a apresentar proposta foi a da ST Irajá Agrícola Ltda (CNPJ 03.656.245/0001-60), com o valor total de R\$ 860.200,00, tendo sido declarada vencedora e apta para o fornecimento dos produtos abaixo relacionados:

*Quadro X- Demonstrativo dos insumos adquiridos pela SESDF com recursos públicos federais.*

INSETICIDAS			
PRODUTO	QUANTIDADE	VALOR UN.	VALOR TOTAL
Vectron 20 CE (Inseticida Piretroide Etofenproxi 20%).	3.000 litros	220,00	660.000,00
Vectron 10 SC (Inseticida Piretroide Etofenproxi 9,8%).	400 litros	220,00	88.000,00
Dragnet 26 4 A S 30L Inseticida Piretróide com 0,5% de Permetrina.	330 litros	340,00	112.200,00
TOTAL			860.200,00

Com base no Relatório elaborado pela DIVAL, foi informado que todo o estoque de inseticida recebido do MS tinha se esgotado em 18 de fevereiro de 2016, e que o MS não possuía estoque do produto para atendimento das demandas da DIVAL. No entanto, a verificação da consistência dos dados apresentados se tornou impossível, uma vez que não existia controle de estoque dos produtos que deram entrada no Núcleo de Controle Químico – DIVAL.

Além do processo emergencial, verificou-se a existência do processo nº 060-010572/2015 para a aquisição regular dos inseticidas.

Com base na pesquisa de preços realizada em 01 de abril de 2016 junto à empresa Agro Continental (CNPJ: 5953911/0001-57), verificou-se que os valores apresentados foram inferiores aos contratados pela SES/DF junto à empresa St. Irajá, conforme apresentado a seguir:

*Quadro XI – Comparativo dos valores pesquisados e contratados.*

Produtos	Valor Unitário – R\$ Agrocontinental	Valor Unitário – R\$ St. Irajá	Diferença
Vectron 20 CE	154,00	220,00	66,00
Vectron 10 SC	97,30	220,00	122,70

Fonte: processo nº 065-001583/2015 e e-mail encaminhado pela empresa em 01/04/2016.

Assim, verificou-se que foram adquiridos 3.000 litros (R\$ 220,00/litro) do inseticida Vectron 20 CE e 400 litros (R\$ 220,00) do Vectron 10 SC, totalizando R\$ 748.000,00. Enquanto que os valores pesquisados foram de R\$ 154,00 e R\$ 97,30 para os mesmos produtos adquiridos pela SES/DF, que daria o valor total de R\$ 500.920,00, ou seja, a SES/DF teria uma economia de, no mínimo, R\$ 247.080,00.

Em 18 de abril de 2016 foi encaminhada ao gestor a SF nº 201600411-12 solicitando esclarecimentos dos pontos abordados neste item, a qual não foi respondida no prazo estabelecido.

*Quadro XII – Demonstrativo dos valores contratados, sobrepreço e antieconômico das aquisições feitas pela SES/DF.*

Produtos	Valor contratado	Sobrepreço – R\$	Antieconômico – R\$
Termonebulizador e nebulizador veicular	2.096.276,00	580.477,32	-
Larvicidas	915.500,00	321.850,00	-
Armadilhas	1.777.400,00	49.800,00	-
Inseticidas	860.200,00	247.080,00	-
Óleo mineral	224.000,00	-	150.880,00
Total	5.873.376,00	1.199.207,32	150.880,00

## Manifestação da Unidade Examinada

Não foram apresentados esclarecimentos pelo gestor.

### Análise do Controle Interno

O Gestor não apresentou esclarecimentos solicitados.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Restrição de escopo decorrente da não prestação de informações relativas à aplicação dos recursos públicos federais.

## **Fato**

Por meio das Solicitações de Fiscalização (SF) nº 201600411-06, 08 e 12A, foram solicitados esclarecimentos do gestor quanto à aplicação dos recursos públicos federais do Bloco Vigilância em Saúde. No entanto, não foram apresentadas as justificativas necessárias e suficientes para possibilitar à equipe concluir sobre os seguintes pontos:

- o detalhamento dos cerca de R\$ 8,6 milhões em débitos lançados na conta do BRB que não estavam associados a OBs do BLVGS em 2015 e 2016;
- a discrepância de um excedente de cerca de R\$ 2,6 milhões na conta do BRB em relação ao que resultaria do cômputo dos rendimentos e pagamentos informados;
- o não pagamento de incentivos para a realização das atividades de combate ao *Aedes aegypti*;
- as despesas com pagamento de Folha da SES/DF desde julho/2014, no valor de R\$ 1.305.640,00, na fonte 138006634 – Incentivo à Qualificação das Ações de Dengue;
- os motivos da não realização de qualquer despesa direta e especificamente associada ao Incentivo à Qualificação das Ações de Dengue no período objeto de verificação, durante o qual o FNS aportou R\$ 2,9 milhões para essa finalidade.

Ressalta-se que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado aos servidores de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de fiscalização ficando o agente público sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal, conforme estabelece o caput e o § 1º, do art. 26 da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor não apresentou os esclarecimentos solicitados.

### **Análise do Controle Interno**

O gestor não apresentou os esclarecimentos solicitados.

#### **2.2.2. Restrição de escopo decorrente da não prestação de informações relativas aos Agentes de Vigilância Ambiental.**

## **Fato**

Inicialmente, em 29 de fevereiro de 2016, foi encaminhado ao Secretário de Saúde do DF o Ofício nº 1.403/2016/DS/SFC-CGU solicitando a relação dos Agentes de Controle às Endemias – ACE contratados no período de janeiro/2015 a fevereiro/2016, dentre outras informações. Em resposta, o gestor informou que não houve contratação de agentes no período. Assim, não coube a verificação do cumprimento dos deveres pelos Agentes contratados no período de janeiro/2015 a fevereiro/2016 pela equipe.

Diante da não contratação de agentes, optou-se por ampliar o escopo do trabalho. Destarte, em 24 de março de 2016, por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-04,

foram solicitados os seguintes documentos: Relação de Agentes de Vigilância Ambiental – AVA, cadastrados no sistema SCNES; relação individualizada dos pagamentos realizados pela SESDF a título de Assistência Financeira Complementar; as capacitações/treinamentos programados pela SESDF aos AVA; os controles efetuados pela Secretaria com vistas ao cumprimento da carga horária, das atribuições pelos Agentes e a atualização periódica do cadastro de imóveis e do quantitativo de Agentes cadastrados no sistema, além da disponibilização para consulta dos relatórios de atividades dos agentes relativos aos meses de abril, outubro/2015 e janeiro, fevereiro/2016, com prazo de atendimento até 30 de março de 2016. Entretanto, não houve apresentação de respostas pelo gestor no prazo estabelecido.

Posteriormente, após o encaminhamento do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 985/2016 – GAB/SES, de 30 de maio de 2016, em resposta à SF, foi informado que: “... encaminhamos em anexo a relação dos servidores da Diretoria de vigilância Ambiental em Saúde, considerando que não foi possível gerenciar o sistema SCNES para emitir uma relação com os dados solicitados...” e que “Quanto as informações de pagamento realizados pela Secretaria de Estado de Saúde do DF, esta Diretoria não é competente para prestar essas informações”. Quanto às capacitações/treinamentos foi informado que foram realizados na própria sede da DIVAL, pelos próprios Técnicos e sem a utilização dos recursos financeiros destinados ao Fortalecimento de Políticas afetas à atuação de estratégia de ACE (5%).

O Diretor da DIVAL informou também que o controle da carga horária de 40 horas semanais dos agentes é realizado por meio de assinatura da folha de frequência e boletim de campo e o cumprimento das atribuições destinadas aos Agentes é aferido por meio do boletim de Atividades nas visitas domiciliares e outros pontos passíveis de vistoria, como borracharias, ferro velho...

Diante do exposto, não foi possível confirmar se os 939 servidores cadastrados no Sistema SCNES eram Agentes de Vigilância Ambiental – AVA, embora em consulta à relação disponibilizada, por meio do Controle Interno da SES/DF, tenha sido identificado o cadastro de servidores ocupantes de funções comissionadas que não realizavam atividades diretamente atribuídas aos AVA. Assim, em decorrência da apresentação de informações após 60 dias do prazo estabelecido, não foi possível verificar “in loco” os controles efetuados pela Secretaria com vistas ao cumprimento da carga horária e das atribuições pelos Agentes.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor não apresentou as informações no prazo solicitado.

#### **Análise do Controle Interno**

O gestor não apresentou as informações no prazo solicitado.

### **2.2.3. Uso indevido de dispensa de licitação para a aquisição de Equipamentos, com recursos públicos federais.**

#### **Fato**

Verificou-se que foram adquiridas, por dispensa de licitação, em caráter emergencial (Processo nº 065.001.586/2015), 2.000 armadilhas entomológicas para alados (mosquitos

adultos) e 10.000 armadilhas entomológicas para larvas, conforme o ateste pelo recebimento das armadilhas pela DIVAL/SVS, em 16/02/2016, (Nota fiscal nº 2.147, da mesma data) e que até o final dos trabalhos de campo da equipe, 01/04/2016, apenas uma amostra das armadilhas foi instalada para teste nas dependências da DIVAL/SVS, estando o restante do material adquirido mantido em estoque, sem previsão de instalação, ficando, portanto, descaracterizada a condição emergencial atribuída à aquisição.

Além disso, verificou-se que:

- a) No projeto básico não constou o Levantamento realizado pela área solicitante (DIVAL/SVS), subsidiando a quantidade de armadilhas a serem adquiridas, considerando-se, para tanto a quantidade/tipo a ser instalada por localidade/imóvel.
- b) No Plano de Trabalho detalhado, não constaram o cronograma de execução para a instalação/coleta das armadilhas; as condições de reutilização ou forma de descarte; a equipe responsável pela instalação/coleta, com respectivo cronograma de treinamento/capacitação; e o tempo médio entre a instalação, coleta e análise do material.

Verificou-se que não constavam registros nos autos do processo 065.001.586/2015, acerca das providências adotadas com vistas ao atendimento da recomendação dos itens 16 e 17 do Parecer da Assessoria Jurídica, no sentido de apurar a responsabilidade daquele que deu causa ao contrato emergencial (fls. 162).

Ressalta-se que o gestor não apresentou esclarecimentos solicitados durante a realização dos trabalhos. Após a finalização da ação de controle, foi encaminhado o Ofício nº 985, de 30 de maio de 2016, informando que:

*“...a distribuição das armadilhas começou no dia 24/02/2016 em áreas do DF que não estavam sendo utilizados tratamentos químicos. Para as demais áreas teve início em 04/04/2016, seguindo o planejamento”.*

Essas últimas informações apresentadas não são suficientes para esclarecer todas as questões levantadas. Especificamente, quanto à distribuição das armadilhas iniciada, segundo informado, posteriormente à realização dos trabalhos de fiscalização, de maneira que não pôde ser verificada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não foram apresentados todos os esclarecimentos pelo gestor.

### **Análise do Controle Interno**

O Gestor não apresentou todos os esclarecimentos solicitados.

### **2.2.4. Morosidade na aquisição de veículos, com recursos públicos federais, a serem utilizados nas ações de combate ao Aedes Aegypti.**

#### **Fato**

A fim de verificar a eficácia da aplicação dos recursos públicos federais nas ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti*, foi requisitada à Secretaria de Estado de Saúde do DF (SESDF), por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 20160411-01, a relação de aquisição de veículos realizada no período de Janeiro de 2015 a Fevereiro de 2016.

Em resposta à SF, a Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde (DIVAL), por meio do Relatório, de 10/03/2016, informou que: “... no ano de 2015 não houve execução orçamentária para as ações diretas da DIVAL no controle do *Aedes aegypti*. Em 2016 alguns processos iniciados anteriormente foram concluídos e outros ainda estão em andamento.”

Com base na relação fornecida, observou-se que havia dois processos emergenciais (artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93) para a aquisição de veículos, com recursos públicos federais, autuados em 25/11/2015, e que estavam em fase de instrução, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro I - Demonstrativo da situação dos processos de aquisição de veículos no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016.*

<b>PROCESSO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR (R\$)</b>	<b>EMPENHO</b>
065-001585/2015	25 Veículos Pick-up cab. Simples	-	Recursos a alocar
065-001587/2015	Veículos Pick-up cab. Dupla	2.223.285,00	Parecer AJL

Fonte: Relatório elaborado pela DIVAL, em 10/03/2016.

Foi informado pelo responsável técnico do Núcleo de Controle Químico que a DIVAL contava com 16 veículos, sendo alguns oriundos de outras áreas do Governo do Distrito Federal (GDF) e retornarão à área de origem tão logo os processos de aquisição de novos veículos sejam concluídos. Foi verificado “in loco” que esses veículos estavam sendo adaptados, provisoriamente, para a instalação das máquinas de Ultra Baixo Volume (UBV), que foram entregues em 10 de março de 2016, para utilização na aplicação de inseticida. Foi informado também, que não havia contrato para a manutenção desses veículos.

Ressalta-se a existência do processo regular nº 065.001256/2014 para a aquisição de veículos, instruído no exercício de 2014. Em 29/03/2016, por meio do Despacho n.º 563/2016 - AJL/SES, a Assessoria Jurídica emitiu parecer discordando da realização do processo emergencial.

A equipe solicitou esclarecimentos ao gestor, por meio das SF nº 201600411-05 e 201600411-11, para os seguintes pontos:

- Razões que ocasionaram a não conclusão dos processos emergenciais de aquisição de veículos a serem utilizados no combate ao *Aedes aegypti*.
- Possíveis prejuízos às ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti* devido à deficiência no quantitativo de veículos disponíveis no período de Janeiro de 2015 a Fevereiro de 2016.

- Motivos que deram causa a não conclusão do processo de aquisição de veículos autuado em 2014.

No entanto, até o dia 18 de abril de 2016, o gestor não havia apresentado os esclarecimentos solicitados pela equipe.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não foram apresentados esclarecimentos pelo gestor.

### **Análise do Controle Interno**

O gestor não apresentou os esclarecimentos solicitados.

### **2.2.5. Não execução de ações de comunicação, mobilização e publicidade relativas ao combate do *Aedes Aegypti*, com recursos públicos federais.**

#### **Fato**

As ações de comunicação, mobilização e publicidade têm como objetivo promover a adesão das pessoas e da sociedade organizada, de maneira consciente e voluntária, para o enfrentamento de determinado problema, no caso em questão, o combate ao mosquito *Aedes aegypti*.

Com a finalidade de verificar a eficácia da gestão dessas ações realizadas com recursos públicos federais, foi requisitada à Secretaria de Estado de Saúde do DF (SESDF), por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-01, a relação das despesas por ela realizadas relativas a essas ações no período de Janeiro de 2015 a Fevereiro de 2016.

Em resposta à SF, foi informado, no Relatório elaborado pela Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde (DIVAL), de 10/03/2016, que: “...no ano de 2015 não houve execução orçamentária para as ações diretas da DIVAL no controle do *Aedes aegypti*. Os procedimentos em andamento não foram concluídos. Em 2016 alguns processos iniciados anteriormente foram concluídos e outros ainda estão em andamento.”.

Ao verificar os processos empenhados em fase de pagamento, os processos para empenho e os processos em fase de instrução apresentada pela DIVAL, observou-se que não constou qualquer especificação relacionada às ações de comunicação, mobilização e publicidade para o combate ao *Aedes aegypti* no período examinado.

Por outro lado, foi informado pela Chefe do Núcleo de Mobilização Social, que algumas ações, tais como: teatrinho em escolas, palestras, entrega de panfletos, etc. foram executadas, de forma precária, com recursos da Secretaria de Saúde do DF, tendo em vista que os recursos federais não foram disponibilizados para a DIVAL, área finalística responsável por tais campanhas, embora a equipe tenha verificado a existência de R\$ 47.211.135,14 de saldo na conta específica do Bloco Vigilância em Saúde.

Considerando o que estabelece os incisos XI e XIII, do artigo 9º, da Portaria nº 1.378/13, o fato de não ter havido aquisição de produtos ou prestação de serviços realizados com recursos

públicos federais foram solicitados, por meio das SF nº 201600411-05 e 201600411-09, os seguintes esclarecimentos:

- a) As razões que levaram o gestor a não utilizar os recursos públicos federais nas ações de comunicação, mobilização e publicidade relativas ao combate *do Aedes aegypti* no período de Janeiro de 2015 a Fevereiro de 2016;
- b) Se houve solicitação de aquisição de produtos ou prestação de serviços para essas ações, e caso afirmativo, os motivos pela não instrução de processo; e
- c) Se todas as atividades constantes do documento “Plano de Ação para o Enfrentamento às Doenças Transmitidas pelo *Aedes aegypti* – 2015/2016” relativas às ações de comunicação, mobilização e publicidade voltadas ao combate *do Aedes aegypti* programadas para o exercício de 2015 foram executadas.

No entanto, até a data de 18 de abril de 2016, o gestor não havia apresentado os esclarecimentos solicitados.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não foram apresentados esclarecimentos pelo gestor.

#### **Análise do Controle Interno**

O gestor não apresentou os esclarecimentos solicitados.

#### **2.2.6. Ausência de controle de estoque dos insumos utilizados no combate ao *Aedes Aegypti*.**

##### **Fato**

O Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES, desenvolvido pela Área Técnica de Desenvolvimento de Sistemas do Ministério da Saúde – DATASUS, é uma ferramenta da WEB que tem como objetivo aprimorar o abastecimento de insumos estratégicos por meio da gestão eficiente dos processos de solicitação, recebimento, distribuição e acompanhamento dos estoques dos produtos, dentre eles os inseticidas e larvicidas utilizados no controle do mosquito *Aedes aegypti*.

Em 11 de março de 2016, foi encaminhada a Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-01, questionando à Secretaria de Estado de Saúde do DF se o SIES estava sendo utilizado para o controle de estoque ou se havia outro controle dos insumos utilizados no combate ao *Aedes aegypti*.

Em resposta à SF, foi informado no Relatório elaborado pela Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde – DIVAL, de 10 de março de 2016, que: “...as solicitações dos produtos são realizados no Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES e o controle do estoque é realizado pelo Núcleo de Controle Químico da DIVAL.”

Ao realizar a visita “in loco” no dia 22 de março de 2016 no Núcleo de Controle Químico da DIVAL, localizado à QNG 8, Área Especial 16, Parque de Obras de Taguatinga Norte, a equipe verificou o seguinte:

- O SIES foi utilizado apenas para o registro das solicitações de insumos pela Secretaria de Saúde do DF junto ao Ministério da Saúde, destinados às ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti*, no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016.
- O Núcleo de Controle Químico da DIVAL não possuía controle dos inseticidas e dos larvicidas utilizados nas ações de controle vetorial.

De acordo com a documentação fornecida pela DIVAL e com as informações prestadas pelos servidores lotados no Núcleo, verificou-se apenas a existência de registro manual de saída dos produtos do almoxarifado, o qual se limitava a apresentar a especificação e a quantidade do insumo retirado, o local de destino, a data de saída e o nome do recebedor do produto.

Com base nos dados fornecidos e na amostra selecionada, ao se comparar a quantidade total de 2.800 litros Malathion Desodorizado em 44%, distribuída pelo MS à Secretaria de Saúde do DF em 2015, com os registros de saídas deste inseticida naquele ano, observou-se que foi registrada a saída do estoque de apenas 45 litros no mês de dezembro, não tendo sido possível identificar justificativa plausível do registro muito inferior para esta saída em relação à quantidade solicitada e recebida para este inseticida.

Desse modo, constatou-se que o Núcleo de Controle Químico da DIVAL não possuía controle dos insumos fornecidos pelo Ministério da Saúde, assim como dos adquiridos pela Secretaria de Saúde ou recebidos em doação, e utilizados no combate ao *Aedes aegypti* no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, que possibilitasse conhecer a quantidade de cada produto existente em estoque, o consumo médio e a movimentação (entrada e saída) dos insumos. Da mesma forma, não foi possível verificar se houve ou não inconsistências nas quantidades dos produtos fornecidos pelo MS e recebidos no Núcleo, na variação das quantidades de estoque após a sua distribuição pelo Núcleo aos agentes, além das eventuais perdas, impossibilitando, como consequência, a verificação das quantidades dos inseticidas e larvicidas efetivamente utilizadas no combate ao mosquito *Aedes aegypti*.

No mesmo sentido, no período analisado, não houve controle da utilização do inseticida e do larvicida repassados aos agentes, uma vez que era o próprio agente quem avaliava as quantidades que seriam utilizadas e a necessidade de reposição dos produtos que lhe eram fornecidos, restando ao supervisor apenas verificar, amostralmente, se os trabalhos haviam, de fato, sido realizados conforme estabelecem as normas técnicas e operacionais, sem, contudo, avaliar as quantidades de inseticida e larvicida necessárias e efetivamente utilizadas para determinada tarefa.

Diante do exposto, conclui-se que:

- O desconhecimento do saldo de estoque existente afeta a realização de um planejamento adequado da demanda real dos produtos, torna frágil a garantia de que não haverá risco de eventual inexistência de estoque, além de prejudicar potencialmente a transparência da gestão de recursos materiais pelo órgão.

- Não foi possível verificar se as quantidades dos inseticidas utilizados no combate ao mosquito conferiam com o estoque existente, dada a falta de inserção das informações no SIES, e a inexistência de outro controle de insumos capaz de demonstrar o acompanhamento dos estoques (entrada/saída) e o consumo médio dos inseticidas e biolarvicidas utilizados no combate ao mosquito.

- A falta de controle da utilização dos insumos impossibilitou a avaliação da quantidade de inseticida aplicada nas ações, gerando um efeito cascata, uma vez que ficou prejudicada a análise do alcance do número de imóveis tratados, da quantidade de produtos necessários de fato para os trabalhos, das quantidades de máquinas e equipamentos imprescindíveis para a realização das ações, dentre outros, afetando, sobretudo, o conhecimento da efetividade do resultado dos trabalhos realizados, dentro do que preconizam o Programa Nacional de Combate a Dengue – PNCD e o Plano de Contingência Nacional para Epidemias de Dengue.

- A fragilidade do método de registro de estoques e a inexistência de controles completos e adequados demonstram uma capacidade administrativa deficiente do Gestor, além de não permitir o gerenciamento adequado do risco de fraudes e desperdícios dos produtos adquiridos, prejudicar a transparência, e afetar diretamente a capacidade de atuação efetiva do órgão de controle interno.

Em 30 de março de 2016, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201600411-07, foram pedidos ao gestor esclarecimentos sobre os seguintes pontos:

- a) quais as razões que impediram o gestor de realizar a gestão dos estoques de insumos estratégicos de interesse da Vigilância em Saúde, conforme estabelecido no inciso XVII, do Art. 9º, da Portaria 1378;
- b) quais os motivos que impediram a utilização do SIES para registrar toda a movimentação (entrada/saída) dos insumos;
- c) Se houve planejamento sobre a quantidade de insumos a ser utilizada no combate ao Aedes e qual a base utilizada, considerando que não havia controle desses insumos;
- d) quais os critérios utilizados para solicitar ao MS os quantitativos e as especificações dos inseticidas e larvicidas, considerando que não havia registro do saldo existente dos produtos em estoque;
- e) qual a razão de ter distribuído apenas 45 litros do Malathion Desodorizado em 44% em 2015, sendo que o MS forneceu 2800 litros do inseticida, conforme registro de saída do produto e relatório extraído do SIES.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento à Solicitação de Fiscalização (SF) nº 201600411-07, por intermédio do Memorando 28/2016 – NCQB/GEVAC/DIVAL/SVS/SES/DF, de 11 de abril de 2016, o Núcleo de Controle Químico da DIVAL informou que:

*“Quanto as letras a) e b) da solicitação referente ao item 1.2 Controle de estoque, informamos que, embora o controle e a movimentação dos insumos utilizados no programa de combate ao mosquito Aedes aegypti seja por meio de registro em livro e manualmente não existe descontrole de estoque, e para assegurar um melhor registro de forma eletrônica, ou seja, foram criadas no software Excel planilhas com o objetivo de controlar estoque, entrada e saída de insumos. Também solicitamos ao Ministério da Saúde treinamento do Sistema de Insumos Estratégicos de Saúde (SIES), para efetivamente podermos contar com o registro de movimentação adequado.”(sic)*

*“Quanto a letra c) da solicitação referente ao item 1.2 Controle de estoque, informamos que, o planejamento da quantidade anual de insumos a serem utilizados no combate ao mosquito Aedes aegypti, é estabelecido anualmente no Plano de Contingência da Dengue da SES/DF que atende a recomendação do Ministério da Saúde.”(sic)*

*“Quanto a letra d) da solicitação referente ao item 1.2 Controle de estoque, informamos que embora o registro do saldo de inseticidas e larvicidas seja feito por meio de registro em livro e manualmente e agora por meio eletrônico, o Núcleo de Controle Químico e Biológico tem total controle do seu estoque o que possibilita planejar a data e a quantidade necessária dos pedidos ao Ministério da Saúde.”(sic)*

*“Quanto a letra e) da solicitação referente ao item 1.2 Controle de estoque, informamos que, conforme levantamento feito pelo Ncqb (em anexo planilhas de controle de estoque, entrada e saída de insumos) o Ministério da Saúde forneceu 2800 litros de Malathion EA 44% em 2015 e 600 litros em 2016, devido à baixa taxa de incidência a utilização foi reduzida nos meses de: junho a outubro/2015, tendo sido retomada a utilização do inseticida, nos meses de novembro e dezembro, período que contávamos com um estoque de 2600 litros, sendo utilizado de 11 de novembro a 30 de dezembro de 2015, 1207,8 litros do inseticida, restando no dia 01/01/2016 no estoque 1392,2 litros para a continuação dos trabalhos no ano de 2016. Já no período de 4 a 29 de janeiro a utilização foi de 1724,58 litros tendo contado com mais 600 litros enviados pelo Ministério da Saúde em 26/01/2016.”(sic)*

*“Do dia 1º a 2 de fevereiro o consumo foi de 264,9 litros, resultado em um estoque de apenas 2,72 litros, momento em que o referido inseticida foi substituído pelo inseticida Lambdacialitrina, produto fornecido também pelo Ministério da Saúde, vale ressaltar que a substituição de inseticida não acarretou prejuízos no desenvolvimento das ações de combate ao mosquito Aedes aegypti, que foi utilizado até o dia 18 de fevereiro, momento em que a SES/DF adquiriu o inseticida Etofemproxi 20 CE, o qual está sendo utilizado no momento.”(sic)*

*“Para finalizar informamos que em 18 de março o Ministério da Saúde enviou 600 litros de Malathion 44% resultando no estoque estratégico 602,72 litros a ser utilizado quando necessário, conforme demonstram as planilhas anexas.”(sic)*

Com base no Memo. nº 125/2016 – GAB/DIVAL/VS/SES, de 12 de abril de 2016, a Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde – DIVAL informou:

*“Quanto aos critérios para solicitar os insumos do MS, seguem as regras do PNCD e são utilizados dois indicadores: Levantamento entomológico da região e/ou as ocorrências de caos autóctones na região. Assim, são dimensionados os trabalhos e a necessidade de requisição dos insumos. Já as especificações dos produtos, cabe a vigilância ambiental solicitar os produtos disponibilizados pelo Ministério da Saúde e sob responsabilidade técnica do mesmo.”(sic)*

### **Análise do Controle Interno**

Com base na resposta apresentada pela DIVAL, verificou-se que:

- Não foram informadas as razões que impediram o gestor de realizar a gestão dos estoques de insumos estratégicos de interesse da Vigilância em Saúde, conforme estabelece o inciso XVII, do artigo 9, da Portaria nº 1.378/2013, assim como, não foram informados os motivos que o impediram de utilizar o SIES para registrar toda a movimentação (entrada e saída) dos insumos.

- O gestor não considera a situação relatada como descontrole de estoque, mas após os trabalhos de campo realizados pela equipe de fiscalização, foi informado que foram criadas planilhas no software Excel com o objetivo de controlar o estoque, as entradas e saídas de insumos e solicitado ao MS treinamento do Sistema de Insumos Estratégicos de Saúde (SIES), para efetivamente contar com o registro de movimentação adequado. Apesar de o gestor ter informado que estava tomando algumas providências, foi apresentada apenas a planilha, elaborada após a fiscalização, relativa à quantidade de 600 Kg do malathion questionado pela equipe, ratificando a inexistência de controle de estoque de todos os insumos utilizados no combate ao *Aedes aegypti* durante os trabalhos de fiscalização.

Assim, verificou-se que o gestor não apresentou justificativas relativas à ausência de controle de estoque, limitando-se a informar que foram criadas planilhas para controlar os estoques, quando da elaboração da resposta para a CGU. Da mesma forma, o gestor não registrou as razões que o impediram de solicitar treinamentos para a utilização do SIES ao MS durante o período de janeiro/2015 a fevereiro/2016.

- Apesar de o gestor ter informado que utilizava os 2 indicadores: Levantamento entomológico da região e/ou as ocorrências de casos autóctones na região, e que o planejamento era estabelecido anualmente no Plano de Contingência da Dengue da SES/DF, verificou-se que o gestor não apresentou a base utilizada para realizar o planejamento do quantitativo de insumos a ser solicitado ao MS. Ressalta-se que o Plano de Ação para o Enfrentamento às Doenças Transmitidas pelo *Aedes aegypti* da SES/DF não especifica as ações detalhadas a serem cumpridas e o gestor não possuía informação sobre o saldo dos insumos, as movimentações e o consumo médio dos produtos, em função da falta de controle, tornando-se precário o planejamento do quantitativo de insumos a ser utilizado.

- Em relação a razão de ter sido distribuído apenas 45 litros do Malathion Desodorizado em 44% em 2015, sendo que o MS forneceu 2.800 litros do inseticida, conforme registro de saída do produto e relatório extraído do SIES, o gestor apresentou uma planilha informando os registros de saídas do produto no período de novembro a dezembro de 2015 e em janeiro de 2016.

No entanto, ressalta-se que à época dos trabalhos de campo o único registro de estoque existente no Núcleo foi fornecido à equipe e não constou desse documento as informações prestadas posteriormente pelo gestor para responder ao questionamento (SF nº 201600411-07) da distribuição de apenas 45 litros de Malathion Desodorizado em 44%. Assim, em virtude da ausência de um controle de insumos e da planilha ter sido elaborada pela DIVAL, em função do questionamento feito pela CGU, sem os devidos registros correspondentes, considerou-se que o documento apresentado não é suficiente para comprovar a efetiva distribuição do produto.

**2.2.7. O Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) foi utilizado apenas para a solicitação de insumos aplicados no combate ao *Aedes aegypti* pela Secretaria de Saúde do DF ao Ministério da Saúde.**

**Fato**

Ao realizar a visita “in loco” no Núcleo de Controle Químico da DIVAL, localizado à QNG 8, Área Especial 16, Parque de Obras de Taguatinga Norte, no dia 22 de março de 2016, a equipe verificou que o SIES foi utilizado apenas para o registro das solicitações de insumos utilizados nas ações de combate ao *Aedes aegypti* pela Secretaria de Estado de Saúde do DF junto ao Ministério da Saúde, no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro I - Demonstrativo das solicitações de insumos efetuadas pelo Núcleo de Controle Químico ao MS no período de janeiro/2015 a fevereiro/2016.*

DADOS SOLICITAÇÃO SIES			
PEDIDO	DATA	ITEM	QDADE
1127620	21/01/15	Lambda Cyalotrin CE 5% em Litros	100
		Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	100
		Folhetos Sumilarv 0,5 G em unidades	50
1164559	26/02/15	Lambda Cyalotrin CE 5% em Litros	200
		Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	200
		Folhetos Sumilarv 0,5 G em unidades	50
1200277	19/03/15	Malathion Desodorizado em 44% em Litros	200
		Lambda Cyalotrin CE 5% em Litros	300
1251751	27/04/15	Lambda Cyalotrin CE 5% em Litros	200
		Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	200
		Folhetos Sumilarv 0,5 G em unidades	500
1251706	27/04/15	Alfacipermetrina SC 20% em Litros	Sem informação
1309466	18/05/15	Lambda Cyalotrin CE 5% em Litros	Sem informação
		Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	Sem informação
1363116	19/06/15	Malathion Desodorizado em 44% em Litros	800
1533138	19/11/15	Malathion Desodorizado em 44% em Litros	800
1558520	11/12/15	Malathion Desodorizado em 44% em Litros	2600

		Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	100
		Folhetos Sumilarv 0,5 G em unidades	50
1592793	15/01/16	Malathion Desodorizado em 44% em Litros	3000
		Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	100
		Folhetos Sumilarv 0,5 G em unidades	1000
1621843	12/02/16	Inseticida Pyriproxyfen 5% em pó	200
		Folhetos Sumilarv 0,5 G em unidades	200

Fonte: Dados extraídos das Requisições (SIES).

Apesar das competências relativas à gestão, ao monitoramento, à solicitação, ao armazenamento e ao transporte dos insumos estratégicos de interesse da vigilância em saúde estabelecidas nos incisos XVIII, do artigo 6º, XVII, do artigo 9º e XIV, do artigo 11, da Portaria nº 1.378, de 9 de julho de 2013 para os órgãos municipais, estaduais e federais, não foi identificado normativos sobre a obrigatoriedade da utilização do SIES pelos gestores estaduais/municipais.

Em face do exposto, constatou-se que o Núcleo de Controle Químico da DIVAL não utilizou o SIES para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos insumos utilizados no combate ao *Aedes aegypti* no período de janeiro/2015 a fevereiro/2016.

### 3. Conclusão

Em face dos trabalhos realizados, conclui-se pela existência de uma situação paradoxal, caracterizada, por um lado, pelo aumento significativo dos casos das doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti*, com a flagrante explosão das epidemias, que se intensificaram de 2015 para 2016, segundo os dados constantes dos Boletins Epidemiológicos divulgados pela Secretaria de Vigilância em Saúde/MS, especificamente no Distrito Federal, com a necessidade crescente de serem adotadas medidas de contenção para o enfrentamento da propagação das doenças, e, por outro lado, pelas falhas identificadas que revelam ineficácia das ações da Secretaria de Estado de Saúde do DF, sobretudo aquelas custeadas com recursos federais, para enfrentar a situação no período analisado de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, carecendo de ajustes e aprimoramentos.

Foram identificadas e relatadas no presente relatório as seguintes situações, que necessitam da atenção e providências por parte tanto do gestor federal, quanto do gestor estadual:

Gestor Federal:

**2.1.1 - Distribuição de quantidades inferiores às solicitadas dos insumos utilizados no combate ao *Aedes aegypti* pelo MS à Secretaria de Saúde do DF.**

**2.1.2. Intempestividade na aplicação dos recursos públicos federais destinados ao Bloco Vigilância em Saúde e desobediência ao Decreto n 7.507/2011.**

**2.1.3 Superfaturamento potencial, gasto antieconômico e utilização indevida de dispensa de licitação em caráter emergencial, gerando um dano potencial ao Erário no montante de R\$ 1.199.207,00.**

Gestor Estadual:

**2.2.1 – Restrição de escopo decorrente da não prestação de informações relativas à aplicação dos recursos públicos federais.**

**2.2.2. Restrição de escopo decorrente da não prestação de informações relativas aos Agentes de Vigilância Ambiental.**

**2.2.3. Uso indevido de dispensa de licitação para a aquisição de Equipamentos, com recursos públicos federais.**

**2.2.4. Morosidade na aquisição de veículos, com recursos públicos federais, a serem utilizados nas ações de combate ao Aedes Aegypti.**

**2.2.7. Não execução de ações de comunicação, mobilização e publicidade relativas ao combate do Aedes aegypti, com recursos públicos federais.**

**2.2.8. Ausência de controle de estoque dos insumos utilizados no combate ao Aedes Aegypti.**

**2.2.7. O Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) foi utilizado apenas para a solicitação de insumos aplicados no combate ao Aedes aegypti pela Secretaria de Saúde do DF ao Ministério da Saúde.**

Ressalta-se que algumas questões relacionadas à aplicação dos recursos públicos federais ficaram prejudicadas de serem avaliadas devido à falta de fornecimento de esclarecimentos pelo gestor, em descumprimento ao que estabelece o caput e o § 1º, do art. 26 da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, tais como:

- o detalhamento dos cerca de R\$ 8,6 milhões em débitos lançados na conta do BRB que não estavam associados a OBs do BLVGS em 2015 e 2016;
- a discrepância de um excedente de cerca de R\$ 2,6 milhões na conta do BRB em relação ao que resultaria do cômputo dos rendimentos e pagamentos informados;
- o não pagamento de incentivos para a realização das atividades de combate ao Aedes aegypti;
- as despesas com pagamento de Folha da SES/DF desde julho/2014, no valor de R\$ 1.305.640,00, na fonte 138006634 – Incentivo à Qualificação das Ações de Dengue;
- os motivos da não realização de qualquer despesa direta e especificamente associada ao Incentivo à Qualificação das Ações de Dengue no período objeto de verificação, durante o qual o FNS aportou R\$ 2,9 milhões para essa finalidade.

**Ordem de Serviço:** 201600507

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO DE SAUDE DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 27.500.000,00

## 1. Introdução

O funcionamento das Unidades de Pronto Atendimento – UPA 24h do Distrito Federal foi objeto de avaliação no âmbito do 2º ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos da Controladoria-Geral da União. O objetivo da referida fiscalização é avaliar se tais unidades estão funcionando de acordo com as diretrizes definidas pelo Ministério da Saúde, sobretudo aquelas expressas nas Portarias GM/MS nº 2.048/2012 e 342/2013.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 11/03/2016 e 13/04/2016 e envolveram análises quanto às estruturas físicas das UPA 24h, seus quadros de profissionais e o quantitativo de materiais e de medicamentos existentes. Os aspectos relacionados à estrutura física e ao quantitativo de insumos foram avaliados por meio de vistorias realizadas em todas as UPA 24h existentes no Distrito Federal. Além disso, foram realizadas entrevistas com gestores e profissionais dessas unidades e efetuadas análises documentais sobre a atuação da gestão local do SUS na execução da política.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Incentivo financeiro para custeio mensal das Unidades de Pronto Atendimento 24h - UPA.

##### Fato

As Unidades de Pronto Atendimento 24h - UPA são estruturas de complexidade intermediária entre as unidades básicas de saúde, unidades de saúde da família e a rede hospitalar, devendo funcionar 24h por dia, todos os dias da semana, e compor uma rede organizada de atenção às

urgências e emergências, com pactos e fluxos previamente definidos, com o objetivo de garantir o acolhimento aos pacientes, intervir em sua condição clínica e contrarreferenciá-los para os demais pontos de atenção das Redes de Atenção à Saúde (RAS), para os serviços de atenção básica ou especializada ou para internação hospitalar, proporcionando a continuidade do tratamento com impacto positivo no quadro de saúde individual e coletivo da população.

Atualmente o Distrito Federal possui 6 (seis) UPA 24h em funcionamento, localizadas nas cidades de Ceilândia, Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Samambaia, São Sebastião e Sobradinho. Todas as Unidades foram habilitadas como UPA de Porte III e recebem do Ministério da Saúde o incentivo financeiro para custeio mensal de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) por Unidade.

### **2.1.2. Não utilização de recursos federais destinados ao custeio das UPA 24h do Distrito Federal.**

#### **Fato**

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600507-06, de 07/04/2016, foi solicitada planilha com os recursos aportados nos programas vinculados ao custeio das UPA 24h do DF e sua correspondente execução financeira para o exercício de 2015. Em resposta, a Unidade apresentou Quadro de Detalhamento de Despesa, demonstrando que o Programa de Trabalho “Gestão e Manutenção de UPA’s/SES/DF”, que recebeu um aporte de R\$ 8.250.000,00 pela lei orçamentária no exercício de 2015, teve autorizada uma despesa de R\$ 500.000,00, dos quais não foi empenhado nenhum valor.

De acordo com o site do Fundo Nacional de Saúde foi transferido para o Fundo de Saúde do Distrito Federal, no exercício de 2015, o montante de R\$ 18.127.000,00 na Ação “Teto Estadual Limite UPA – PO 00098585”. Conforme Nota de Lançamento nº 2015NL26457 da Secretaria de Saúde do DF, em 31/12/2015 constava um saldo de R\$ 17.355.130,23 na conta corrente 138008710 (Teto Estadual Limite UPA), com a observação “Transferência de fonte de superávit disp. Real”.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600507-08, de 08/04/2016, foi solicitado à SES/DF:

- Apresentar em mídia eletrônica os extratos bancários contendo toda a movimentação dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde na conta corrente do Teto Estadual Limite UPA (138008710) do Fundo de Saúde do Distrito Federal nos exercícios de 2014 e 2015.
- Apresentar documentação que comprove o repasse do GDF para o custeio mensal das UPA’s nos exercícios de 2014 e 2015, tendo em vista o Art. 31 da Portaria 342/2013 que determina que as despesas de custeio mensal da UPA 24h são de responsabilidade compartilhada, de forma tripartite, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e que a complementação dos recursos financeiros

repassados pelo Ministério da Saúde para o custeio mensal da UPA 24h é de responsabilidade conjunta dos Estados e dos Municípios, em conformidade com a pactuação estabelecida na respectiva CIB.

- Tendo em vista o repasse do Fundo Nacional de Saúde para o Teto Estadual Limite UPA (00098585) do DF no valor de R\$ 18.627.000,00 no exercício de 2015, justificar o saldo existente ao final do exercício de 2015 na conta corrente do Fundo de Saúde do Distrito Federal (138008710 – Teto Estadual Limite UPA) no valor de R\$17.355.130,23, alocado como transferência de “fonte de superávit disp. Real”, lançado em 20/01/2016, conforme documento 2015NL26457 e a não utilização desses recursos na manutenção das UPA’S do DF, considerando a precária situação em que se encontram as mesmas, detalhada na Solicitação de Fiscalização nº 201600507-03.

Porém até o fechamento desse relatório a Unidade não havia se manifestado. Dessa forma, conclui-se que, apesar das irregularidades no funcionamento das UPA 24h do Distrito Federal, os recursos disponíveis para o custeio dessas unidades não estão sendo totalmente aplicados, ficando paralisados em contas bancárias.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

### **2.1.3. Desabastecimento de medicamentos nas UPA 24h do Distrito Federal**

#### **Fato**

Todas as seis UPA 24h habilitadas no Distrito Federal foram vistoriadas com o objetivo de avaliar a existência dos medicamentos mínimos, de acordo com a relação estabelecida na Portaria GM/MS nº 2.048/2002. Verificou-se que em todas as UPA 24h do Distrito Federal havia falta de medicamentos, conforme listado a seguir:

*Quadro 01 – Relação de medicamentos mínimos que não constavam nas UPA 24h do Distrito Federal.*

UPA - Ceilândia	UPA – Núcleo Bandeirante
- Ampicilina	- Bicarbonato de sódio

- Fenitoína - Fenoterol Bromidrato - Salbutamol - Verapamil	- Escopolamina (hioscina) - Nifedipina - Penicilina - Salbutamol
UPA - Samambaia	UPA – Sobradinho 2
- Bicarbonato de sódio - Carvão ativado - Dexametasona - Fenitoína - Metilprednisolona - Midazolan - Nitroprussiato de sódio	- Nifedipina - Nistatina - Penicilina - Prometazina
UPA – Recanto das Emas	UPA – São Sebastião
- Aminofilina - Bupivacaína - Carvão ativado - Cloridrato de Hidralazina - Fenitoína - Fenoterol Bromidrato - Flumazenil - Metildopa - Metilprednisolona - Metoclopramida - Midazolan - Omeprazol - Prometazina - Tiamina (Vit. B1) - Tobramicina Colírio - Verapamil	- Amiodarona - Ampicilina - Carvão ativado - Deslanosídeo - Digoxina - Fenoterol Bromidrato - Metoclopramida - Omeprazol - Penicilina - Salbutamol - Sulfadiazina prata

Fonte: Elaboração própria, conforme inspeções *in loco* nas unidades.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em relação ao desabastecimento de medicamentos, a SES/DF elencou 53 itens e informou que:

- 10 itens estão com pedidos de emergência em andamento;
- 19 itens com pedidos regulares aguardando empenho, entrega ou entrega atrasada;
- 2 em fase de despadronização;
- 19 itens com estoques regulares na farmácia central;
- 2 itens com pedidos de adesão a Atas de outros órgãos.
- 1 item foi pedido outro medicamento em substituição devido à existência de Ata de Registro de Preços com menor valor.

## Análise do Controle Interno

As informações prestadas pela Unidade confirmam a falta de medicamentos nas UPA 24h do Distrito Federal, tendo em vista que os estoques encontravam-se esgotados na farmácia central. Também evidencia problemas na distribuição de medicamentos às UPA 24h, considerando que apesar de alguns itens constarem dos estoques regulares da farmácia central os mesmos não foram distribuídos de forma a atender a demanda. Importante destacar que o desabastecimento de medicamentos ocorre apesar da existência de recursos federais para custeio parados em contas bancárias. De acordo com o art. 36, § 2 da Portaria GM/MS nº 342/2013, o Ministério da Saúde poderá suspender o repasse do incentivo de custeio quando constatadas irregularidades no funcionamento da unidade.

### 2.1.4. Ausência de materiais e equipamentos mínimos nas UPA 24h do Distrito Federal.

#### Fato

Todas as seis UPA 24h habilitadas no Distrito Federal foram vistoriadas com o objetivo de avaliar a adequação da estrutura existente, de acordo com a configuração mínima estabelecida na Portaria GM/MS nº 2048/2002. Foram verificadas deficiências e/ou desabastecimento de materiais e equipamentos em todas as UPA 24h do Distrito Federal, conforme listagem a seguir:

*Quadro 02 – Relação de materiais e equipamentos mínimos que não constavam nas UPA 24h do Distrito Federal.*

UPA – Ceilândia	
- agulhas especiais para punção óssea - aspirador de secreção - bolsa autoinflável (ambú) adulto/infantil - cadarços para fixação de cânula - cobertor para conservação do calor do corpo - desfibrilador com marca-passo externo - equipamentos de proteção individual para equipe de atendimento - esfigmomanômetro adulto/infantil - monitor cardíaco	- oftalmoscópio - otoscópio com espéculos adulto/ infantil - pacote de roupas para pequena cirurgia - travesseiros e lençóis - jogos de pinças de retirada de corpos estranhos de nariz ouvido e garganta - laringoscópio infantil/adulto com conjunto de lâminas - oxímetro de pulso - máscaras laríngeas e de vários tamanhos
UPA - Samambaia	
- agulhas especiais para punção óssea - bisturi (cabo e lâmina) - cadarços para fixação de cânula - cobertor para conservação do calor do corpo - conjunto de colares cervicais (tamanho P M e G) - desfibrilador com marca-passo externo - equipamentos de proteção individual para equipe de atendimento	- máscaras laríngeas e cânulas endotraqueais de vários tamanhos - monitor cardíaco - oftalmoscópio - otoscópio com espéculos adulto/ infantil - pacote de roupas para pequena cirurgia - prancha curta para massagem cardíaca

<ul style="list-style-type: none"> <li>- equipos de macro e microgotas</li> <li>- esfigmomanômetro adulto/infantil</li> <li>- frascos de drenagem de tórax</li> <li>- glicosímetro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prancha longa para imobilização da vítima em caso de trauma</li> <li>- ressuscitadores infantil e adulto com reservatório</li> <li>- serra de gesso</li> <li>- travesseiros e lençóis</li> </ul>
UPA – Núcleo Bandeirante	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- aspirador de secreção</li> <li>-coletores de urina</li> <li>- desfibrilador com marca-passo externo</li> <li>- papel para eletrocardiógrafo</li> <li>- equipos de macro e microgotas</li> <li>- fios cirúrgicos</li> <li>- garrote</li> <li>- glicosímetro</li> <li>- monitor cardíaco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- negatoscópios nos consultórios</li> <li>- respirador mecânico adulto/infantil</li> <li>- ressuscitadores infantil e adulto com reservatório</li> <li>- torneira de 3 vias</li> <li>- aparelhos arterial digital</li> <li>- ar comprimido para respiradores</li> <li>- filmes de Raio X</li> </ul>
UPA – São Sebastião	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- aspirador de secreção</li> <li>- bolsa autoinflável (ambú) adulto/infantil</li> <li>- conjunto de colares cervicais (tamanho P, M e G)</li> <li>- desfibrilador com marca-passo externo</li> <li>- drenos para tórax</li> <li>- eletrodos descartáveis</li> <li>- equipos de macro e microgotas</li> <li>- esfigmomanômetro adulto/infantil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estetoscópio adulto/infantil</li> <li>- monitor cardíaco</li> <li>- oxímetro de pulso</li> <li>- prancha curta para massagem cardíaca</li> <li>- prancha longa para imobilização da vítima em caso de trauma</li> <li>- torneiras de 3 vias</li> <li>- ar comprimido para os respiradores</li> <li>-espátulas de madeira</li> </ul>
UPA – Recanto das Emas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- agulhas especiais para punção óssea</li> <li>- bolsa autoinflável (ambú) adulto/infantil</li> <li>- caixa completa de pequena cirurgia</li> <li>- cânulas oro-faríngeas adulto/infantil</li> <li>- cateteres de aspiração</li> <li>- catetes específicos para dissecação de veias tamanho adulto/infantil</li> <li>- coletores de urina</li> <li>- conjunto de colares cervicais (tamanho P M e G)</li> <li>- equipamentos de proteção individual para equipe de atendimento</li> <li>- equipos de macro e microgotas</li> <li>- espelho laríngeo</li> <li>- fios cirúrgicos</li> <li>- fios-guia para intubação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- glicosímetro</li> <li>- máscara para ressuscitador adulto/infantil</li> <li>- máscaras laríngeas e cânulas endotraqueais de vários tamanhos</li> <li>- material para punção de vários tamanhos incluindo agulhas metálicas e plásticas</li> <li>- pacote de compressa estéril</li> <li>- prancha longa para imobilização da vítima em caso de trauma</li> <li>- serra de gesso</li> <li>- sondas nasogástricas</li> <li>- sondas para aspiração traqueal de várias tamanhos</li> <li>- sondas vesicais</li> <li>- torneiras de 3 vias</li> <li>- foco cirúrgico com bateria</li> </ul>
UPA – Sobradinho 2	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- adaptadores para cânulas</li> <li>- agulhas especiais para punção óssea</li> <li>- bisturi (cabo e lâmina)</li> <li>- cadarços para fixação de cânula</li> <li>- cobertor para conservação do calor do corpo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- espelho laríngeo</li> <li>- fios cirúrgicos</li> <li>- fios-guia para intubação</li> <li>- jogos de pinças de retirada de corpos estranhos de nariz ouvido e garganta</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- cânulas oro-faríngeas adulto/infantil</li> <li>- cobertor para conservação do calor do corpo</li> <li>- coletores de urina</li> <li>- conjunto de colares cervicais (tamanho P M e G)</li> <li>- equipamentos de macro</li> <li>- espátulas de madeira</li> <li>- travesseiros e lençóis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- máscaras laríngeas e cânulas endotraqueais de vários tamanhos</li> <li>- material para cricotiroidostomia</li> <li>- negatoscópios nos consultórios</li> <li>- otoscópio com espéculos adulto/ infantil</li> <li>- oxímetro de pulso</li> <li>- pinça de Magyll</li> <li>- respirador mecânico adulto/infantil</li> <li>- corador de lâminas</li> <li>- microscópio</li> <li>- geladeira</li> </ul>
--	--

Fonte: Elaboração própria, conforme inspeções *in loco* nas unidades.

Destaca-se que na ausência de equipos comuns estão sendo utilizados regularmente equipos para bomba, cujo custo médio é aproximadamente dez vezes maior. Também foi constatada a falta de reagentes para o aparelho AQT 90 localizado no laboratório das Unidades.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF elencou 76 itens de insumos e equipamentos ausentes e informou que:

- 15 itens estão com pedidos de adesão em andamento;
- 3 itens com pedidos de aquisição em andamento;
- 25 itens aguardando recebimento;
- 3 itens com pedidos de Ata da SES/DF;
- 15 itens com estoque regular na farmácia central;
- 1 item não informado devido à ausência de código do material;
- 1 item aguardando catalogação;
- 11 itens aguardando posicionamento da coordenação de anestesiologia;
- 1 item com risco de vencimento por falta de demanda da rede da SES/DF;
- 1 item em que o Coordenador Anestesiologista sugere processo de aquisição somente quando demandado por regional.

### **Análise do Controle Interno**

As informações prestadas pela Unidade Examinada confirmam a falta de materiais e equipamentos obrigatórios nas UPA 24h do Distrito Federal. Importante destacar que a falta de materiais ocorre apesar da existência de recursos federais para custeio parados em contas bancárias. De acordo com o art. 6º, inciso II da Portaria GM/MS nº 342/2013, a existência do quantitativo mínimo de materiais e equipamentos é condição para que as UPA 24h sejam consideradas em adequado funcionamento de acordo com as diretrizes da política. Já o art. 36, § 2 da mesma portaria determina que o Ministério da Saúde poderá suspender o repasse do incentivo de custeio quando constatadas irregularidades no funcionamento da unidade.

### 2.1.5. Quantitativo de médicos nas UPA 24h do Distrito Federal abaixo do mínimo previsto na Portaria GM/MS nº 342 /2013.

#### Fato

De acordo com informações coletadas nas entrevistas, em todas as UPA 24h do Distrito Federal o número de profissionais médicos estava abaixo do mínimo previsto pela Portaria GM/MS nº 342/2013. Ainda de acordo com os entrevistados, esse quantitativo vem sendo diminuído desde 2014 até o momento, apesar de o valor repassado pela União para custeio das Unidades ter permanecido o mesmo. Onde havia de cinco a seis médicos por turno, quando da inauguração das UPA 24h, hoje há de dois a três médicos, chegando às vezes a apenas um médico atendendo. Além disso, a adequada distribuição de médicos nos turnos e plantões é prejudicada pelo fato dos residentes, que representam a maioria dos médicos em exercício nas UPA 24h, preferirem atuar no turno da noite.

Segundo os entrevistados, o número insuficiente de profissionais de saúde frente à demanda de atendimento repercute diretamente na qualidade do atendimento, principalmente no tempo de espera dos pacientes. Em todas as Unidades fiscalizadas, foram verificadas, por meio de entrevistas, que o tempo médio de espera está inadequado e que ocorreram nos últimos meses casos de pacientes terem sido mandados para casa por funcionários da UPA 24h antes de receberem atendimento médico. Sendo que para os pacientes classificados como verde e azul (menor gravidade), essa ação representa quase a totalidade dos usuários que procuram as UPA 24h.

De acordo com a Portaria GM/MS nº 342/2013, a definição dos portes das UPA 24h é feita com base nos seguintes critérios:

*Quadro 03 – Critérios para a definição dos portes das UPA 24h*

Definição dos Portes Aplicáveis às UPA 24h	População da Área de Abrangência da UPA	Área Física Mínima	Número de Atendimentos Médicos Em 24 Horas	Número de Médicos das 7hs às 19hs	Número de Médicos 19hs Às 7hs	Número de Leitos de Observação
PORTE I	50.000 a 100.000 habitantes	700 m <sup>2</sup>	Média de 150 pacientes	2 médicos	2 médicos	7 leitos
PORTE II	100.001 a 200.000 habitantes	1.000 m <sup>2</sup>	Média de 250 pacientes	4 médicos	2 médicos	11 leitos
PORTE III	200.001 a 300.000 habitantes	1.300 m <sup>2</sup>	Média de 350 pacientes	6 médicos	3 médicos	15 leitos

Fonte: Portaria GM/MS nº 342/2013

As UPA 24h do DF, quando da implantação, foram classificadas como de Porte III. Porém, conforme verificação e depoimentos dos funcionários e equipes médicas das UPA 24h, nenhuma conta com seis médicos atendendo no período das 7 às 19 horas, ou seja, nenhuma deveria estar classificada como de Porte III e receber o repasse correspondente a esse porte, como está ocorrendo.

De acordo com as entrevistas, raramente há 4 médicos no turno citado, sendo mais comum o número de dois médicos na maioria das UPA 24h.

No intuito de validar as informações prestadas nas entrevistas, foram analisadas as escalas médicas das UPA 24h de São Sebastião (fevereiro de 2016) e do Recanto das Emas (março de 2016), disponibilizadas em meio magnético à equipe de fiscalização. Em ambos os casos verificou-se que a carga horária total das escalas está muito abaixo do mínimo indicado na Portaria GM/MS nº 342/2013 para as Unidades de Porte III, conforme quadro abaixo.

*Quadro 04 – Cálculo da adequação da força de trabalho dos médicos das UPA 24h de São Sebastião e do Recanto das Emas.*

Unidade	Total de Horas - Escala	Total de Horas Necessárias*	Déficit (em horas)
UPA RECANTO DAS EMAS	1.668	3.348	1.680
UPA SÃO SEBASTIÃO	1.698	3.132	1.434

Fonte: Escalas de trabalho disponibilizadas pela SES/DF

\* O total de horas necessárias é calculado considerando o número mínimo de médicos por turno, multiplicado pela quantidade de horas em cada turno (12 horas), multiplicado pelo número de dias no mês.

O quadro acima indica que a UPA 24h do Recanto das Emas funcionou, no mês de março de 2016, com menos da metade da força de trabalho de médicos necessária. Também há déficit de profissionais em atuação na UPA 24h de São Sebastião, que funcionou no mês de fevereiro de 2016 com aproximadamente 54% da forma de trabalho necessária.

Analisando as escalas de forma detalhada, percebe-se, por exemplo, que nos dias 11 e 18 de março a UPA 24h do Recanto das Emas contava com apenas um médico no período noturno e com nenhum médico no turno da manhã. Quanto à UPA de São Sebastião, percebe-se que ela funcionou com somente um médico no turno da noite dos dias 7 e 21 de fevereiro.

Pelo exposto, percebe-se que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal não cumpre adequadamente com suas obrigações quanto ao mínimo de profissionais em exercício na UPA 24h. Cabe ressaltar que, conforme tratado em ponto específico desse relatório, tais unidades não contam com médicos pediatras, em descumprimento à Portaria GM/MS nº 2.048/2002.

Ressalta-se que não foi possível realizar a análise detalhada da insuficiência de profissionais relatada nas entrevistas, uma vez que a Secretaria de Saúde do Distrito Federal não disponibilizou a documentação sobre a efetiva presença dos médicos nas escalas das UPA 24h.

Cumprir destacar que um dos requisitos para o recebimento do incentivo financeiro de custeio das UPA 24h é a observância ao quantitativo mínimo de profissionais em atuação na Unidade, conforme art. 34 da Portaria GM/MS nº 342/2013. Nesse contexto, o art. 36, § 2 da mesma Portaria estabelece que o repasse do incentivo de custeio das UPA 24h será suspenso se constatadas irregularidades quanto aos requisitos de habilitação.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF informou o seguinte:

“De 2015 a 2016, 388 médicos (clínica médica) foram nomeados, até 29/03/2016, apenas 109 ingressaram no cargo, desses, 15% já solicitaram exoneração. Nova convocação de candidatos de várias categorias, dentre elas 76 clínicos, encontram-se em fase de homologação. Esses profissionais deverão suprir, mesmo que em parte, essa defasagem.”

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação da Unidade não elide o problema apontado, visto que as nomeações não tem surtido efeito, no sentido de manter o número mínimo de profissionais previsto na Portaria 342/2013. Inclusive porque o número de exonerações tornou-se bastante elevado nos últimos anos, conforme a própria Secretaria informa. Segundo relatado nas entrevistas, isso se deu a partir da implantação do limite de horas-extras à equipe, da limitação remuneratória do abate-teto, e da limitação na liberação da dupla jornada dos profissionais, e, também, devido à precária condição de atendimento aos pacientes.

Destaca-se que, de acordo com o art. 36, § 2 da Portaria GM/MS nº 342/2013, o Ministério da Saúde poderá suspender o repasse do incentivo de custeio quando constatadas irregularidades no funcionamento da unidade.

#### **2.1.6. Ausência de atendimento pediátrico em todas as Unidades de Pronto Atendimento 24h - UPA do Distrito Federal.**

##### **Fato**

Nas verificações in loco realizadas em todas as UPA 24h do Distrito Federal, foram verificadas a não utilização dos espaços destinados ao atendimento pediátrico tais como

consultórios e salas de observação. Dessa forma, encontram-se espaços e equipamentos subutilizados.

Segundo depoimento de funcionários e as escalas médicas disponibilizadas, as Unidades vinham funcionando com número reduzido de pediatras, o que já comprometia o atendimento. Porém, por decisão da Secretaria de Saúde, todos os pediatras das UPA 24h foram removidos para outras unidades de saúde do DF. Apesar da ausência de pediatras, pacientes infantis continuam sendo encaminhados para essas unidades e na maioria dos casos recebem atendimento de urgência.

Destaca-se que item 2.3 do Regulamento Técnico dos Sistemas de Urgência e Emergência, aprovado pela Portaria GM/MS nº 2048/2002, estabelece que as Unidades Não-Hospitalares de Atendimento às Urgências devem contar, obrigatoriamente, com médicos pediatras em seu quadro de funcionários.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF informou que:

“Conforme a Portaria nº 342, de 4 de março de 2013, capítulo IV, das disposições finais, anexo I, que propõe o número máximo de 06 médicos para o atendimento médio de 350 paciente/dia e o número mínimo de 03 para garantir o funcionamento da mesma dentro dos padrões exigidos pelo Ministério da Saúde, não mais mencionando a exigência de pediatria nessas unidades, haja vista o baixo número de profissionais especializados nessa área que tenha interesse em ingressar na Carreira de Assistência Pública em Saúde. Outro fator importante é que toda a rede de referência dessas unidades dispõe de unidade de pediatria.”

### **Análise do Controle Interno**

A Portaria nº 2.048/2002 instituiu o Regulamento Técnico dos Sistemas de Urgência e Emergência. O referido sistema é composto por diversos componentes que devem funcionar de forma coordenada na prestação da assistência à saúde em casos de urgência e emergência, tais como as unidades de atendimento pré-hospitalar fixo, de atendimento pré-hospitalar móvel e de atendimento hospitalar. Essa Portaria estabelece diretrizes gerais para o funcionamento de cada um desses componentes.

A partir da vigência da Portaria nº 2.048/2002, o Ministério da Saúde emitiu diversas portarias e normativos detalhando o funcionamento de cada um desses componentes do sistema de urgência e emergência. Assim, cada componente possui regulamentação própria que complementa os dispositivos da Portaria nº 2.048/2002. Nesse contexto, as unidades não-hospitalares de atendimento às urgências e emergências passaram a ser chamadas de Unidades de Pronto Atendimento – UPA 24h. Atualmente, as diretrizes específicas para a implantação desse componente do sistema de urgência e emergência estão definidas na Portaria GM/MS

nº 342/2013, enquanto que as diretrizes gerais estabelecidas na Portaria nº 2.048/2002 permanecem vigentes.

No que diz respeito à força de trabalho necessária nessas unidades, a Portaria GM/MS nº 342/2013 estabelece o quantitativo mínimo de médicos que devem atuar, conforme o porte da unidade. Contudo, esse normativo não traz informações acerca das especialidades necessárias. Por outro lado, a Portaria GM/MS nº 2.048/2002, que está atualmente em vigor, estabelece que metade dos médicos em exercício nessas unidades deve ser de pediatras. Essa portaria indica também que essa composição da força de trabalho pode sofrer variações de acordo com a necessidade regional, mas que é obrigatória a existência de pelo menos um pediatra em cada unidade.

Observa-se, portanto, que as UPA 24h do Distrito Federal estão funcionando em desacordo com a Portaria GM/MS nº 2.048/2002, pois não possuem atendimento pediátrico.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Ausência de manutenção de equipamentos.

#### Fato

Constatou-se, por meio de entrevistas e inspeção *in loco*, que as UPA 24h do Distrito Federal não vêm sendo atendidas regularmente com os serviços de manutenção nos equipamentos tais como: aparelhos de ar condicionado, computadores, impressoras, telefones, desfibriladores, aparelhos de Raio X, centrífuga, microscópio, monitores cardíacos, gasômetro, bombas de infusão, cardioversor multiparâmetro, aparelho de eletrocardiograma, oxímetros, ventiladores mecânicos, detector de batimentos fetais, berço aquecido e camas elétricas.

Ressalta-se que a Secretaria de Estado de Saúde do DF não disponibilizou os processos referentes aos equipamentos listados anteriormente. Destaca-se que foram encontrados equipamentos fora de uso em todas as UPA 24h fiscalizadas devido à falta de manutenção corretiva e preventiva.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF informou os contratos de manutenção dos itens elencados:

Item	Nº do Processo de Licitação / Contratação	Vigência do Contrato	Nome da Empresa	Valor Contratado (R\$)
Ar Condicionado	060.001.535/2013 (contempla manutenção preventiva e corretiva)	Aguardando licitação.	-	-
Sistema de Prontuário Eletrônico	144/2011(Manutenção, suporte e atualização – Trackare, Esemble, Cachê)	Dezembro/2016	Intersystems do Brasil	4.280.000,00
	027/2014 (demandas evolutivas de padronização de integração de Trackare)	Dezembro/2016	Intersystems do Brasil	13.850.400,00
Gasometria/Oximetria	060.014.445/2013 – Contrato 218/2014	Setembro/2016	Vital Produtos Hospitalares Ltda	12.056.895,00
Raio X	060.005.360/2009 – Contrato 152/2011	Novembro/2016	BSB Medical Assistência Técnica e Comércio de Equipamentos Hospitalares Ltda	3.322.231,71
	060.011.034/2015 (digitalização da rede)	Em andamento	-	Sem estimativa de preço
Foco Cirúrgico	060.014.368/2010 – Contrato 115/2011	Outubro/2016	BIOENGE Engenharia Clínica Ltda	353.844,68
Vácuo (rede de respiração)	060.014.198/2012	Em andamento	-	Sem estimativa de preço
Cama/Leitos	060.014.033/14	Em andamento	-	Sem estimativa de preço
Ressuscitadores Adulto e Infantil	Aguardando manifestação da GEPRO, tendo em vista tratar-se de insumos.	-	-	-
Tomógrafos	GE: 060.001.988/16 Toshiba: 060.001.689/2012 SIEMENS: 060.000.590/2016	Em negociações de dívidas – DIAC – Arquivo central - DIEC	-	Sem estimativa de preço
Desfibriladores	ZOOL: 060.014.130/2013 PHILIPS: 060.009.252/2013	Em andamento	-	Sem estimativa de preço
Ar Comprimido	060.013.438/2012	Em andamento	-	Sem estimativa de preço
Eletrocardiograma	ZOOL: 060.014.130/2013 PHILIPS: 060.009.252/2013	Em andamento	-	Sem estimativa de preço
Respiradores Mecânicos	BENET: 060.014.013/2014	Em andamento	-	Sem estimativa de preço

Monitores Cardíacos	ZOOL: 060.014.130/2013 PHILIPS: 060.009.252/2013	Em andamento	-	Sem estimativa de preço
Microscópios	060.010.934/2013	Em andamento	-	Sem estimativa de preço

Quanto á disponibilização para análise da equipe de fiscalização dos processos de compra de Equipo de bomba/Equipo simples e de AQT 90, a SES/DF informou:

Item	Nº do Processo de Licitação / Contratação	Vigência do Contrato	Localização
Equipo de Bomba	BBRAUN: 060.002.489/2016	Em andamento	SES/NCD/GEO
	SANTRONIC: 060.000.489/2016	Em andamento	SES/GENF/DIAM
	LIFE MED E HOSPIRA – SRP 5-16 000100 (ainda sem processo)	Em andamento	-
Equipo Simples	060.005.067/2015	Empresa vencedora recusa a entrega sem o pagamento da NE	SES/NCD/GEO
AQT 90	060.013.689/2014 (insumos e manutenção)	Em andamento	SES/GAD/DIASE

### **Análise do Controle Interno**

Apesar da existência de contratos vigentes para manutenção dos equipamentos de Gasometria, Oximetria e Raio X, foi constatada a ausência de manutenção dos mesmos nas UPA 24h fiscalizadas. Para os demais itens pode-se verificar que os processos se encontram em andamento, o que demonstra falha no planejamento, visto que não há a garantia da manutenção regular dos equipamentos imprescindíveis ao funcionamento da unidade.

### **2.2.2. Não prestação de serviços de manutenção predial em todas as Unidades de Pronto Atendimento 24h - UPA que compõem a Rede de Saúde do DF, conforme previsão contratual.**

#### **Fato**

Verificou-se que a prestação dos serviços de manutenção predial nas Unidades que compõem a Rede de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (Hospitais, Clínicas da Família, Centros de Saúde, Postos de Saúde, UPA's, Centro de Atenção Psicossocial - CAPS, Instituto de Saúde Mental - ISM) é totalmente terceirizada e ocorre por meio dos Contratos firmados com as seguintes empresas:

*Quadro 05 – Relação de contratos de manutenção predial da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.*

Empresa	Contrato	Processo	Vigência	Valor Total após 1º TA*
CDL ENGENHARIA LTDA	67/2013	060.005.700/2013	19/4/13 a 18/4/15	3.786.429,85
VETORIA ENG LTDA	53/2013	060.003.652/2014	12/4/13 a 11/4/15	2.864.899,42
COSS CONSTR LTDA	65/2013	060.005.699/2013	18/4/13 a 17/4/15	2.704.018,27
CAENGE S/A	64/2013	060.005.698/2013	17/4/13 a 16/4/15	3.224.001,87
CONTARPP ENG LTDA	54/2013	060.003.567/2014	12/4/13 a 11/4/15	2.587.524,88
INFRAENGETH	58/2013	060.003.565/2014	15/4/13 a 14/4/15	2.165.444,58
DAN ENGENHARIA	52/2013	060.003.486/2014	12/4/13 a 11/4/15	1.595.737,88
IMPLANTA CONSTR LTDA	62/2013	060.003.619/2014	16/4/13 a 15/4/15	1.529.126,56
ECOM ENERGIA	63/2013	060.005.697/2013	16/4/13 a 15/4/15	1.730.566,25
MEVATO CONSTR LTDA	56/2013	060.005.691/2013	15/4/13 a 14/4/15	1.678.155,66
CIVIL ENGENHARIA	72/2013	060.003.487/2014	29/4/13 a 28/4/15	2.197.238,93
POLI ENGENHARIA	55/2013	060.003.739/2014	15/4/13 a 14/4/15	1.752.873,34
HEXA ENG CONSTR	61/2013	060.003.566/2014	16/4/13 a 15/4/15	1.859.357,24
AJL ENG CONSTR	60/2013	060.005.694/2013	16/4/13 a 15/4/15	2.276.626,67
IPE-OMNI CONSTR	59/2013	060.003.490/2014	15/4/13 a 14/4/15	2.864.899,42
MEVATO CONSTR LTDA	57/2013	060.005.692/2013	15/4/13 a 14/4/15	1.621.107,74

*\*Os contratos foram aditados, prorrogando as respectivas vigências para abril de 2016 e mantendo-se inalteradas as demais cláusulas contratuais.*

Os presentes contratos têm por objeto a prestação de serviços de manutenção predial compreendendo sistemas elétricos de baixa tensão, redes lógicas, redes estabilizadas, para-raios, aterramentos, hidráulicos, sanitários, prevenção e combate contra incêndio, alvenarias, revestimentos, esquadrias, impermeabilização, coberturas, forros, pinturas, acabamentos, redes de gases medicinais, redes de vapor e condensado; por preço unitário, abrangendo todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Para análise dos serviços que foram prestados no decorrer do exercício de 2015, solicitamos por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201600507-02, de 31/03/2016, a disponibilização dos processos de contratação e pagamento referente aos serviços de manutenção predial da rede de saúde do DF. Entretanto, foram disponibilizados apenas os processos listados a seguir, apesar das reiteraões expedidas por meio das Solicitações de Fiscalização nº 201600507-04, de 06/04/2016, 201600507-05, de 07/04/2016, 201600507-07, de 07/04/2016, 201600507-09, de 08/04/2016, 201600507-10, de 12/04/2016, 201600507-11, de 13/04/2016.

*Quadro 06 – Processos de pagamentos de contratos de manutenção predial disponibilizados à equipe de fiscalização*

Empresa	Processo de Pagamento	Nº do contrato
MEVATO CONSTR LTDA	0060-000597/2015	057/2013
AJL ENG CONSTR	0060-000610/2015	060/2013
VETORIA ENG LTDA	0060-003652/2014	053/2013

Da análise procedida nos processos de pagamentos disponibilizados, verificou-se que as empresas contratadas atenderam as UPA 24h regularmente quanto aos serviços de manutenção preventiva e corretiva nos Sistemas de Energia Condicionada (nobreak, estabilizadores, transformadores e quadros elétricos), nos Sistemas de Motor dos Geradores e nos serviços de gases medicinais. Em relação aos demais serviços previstos nos contratos, constatou-se que estes não estão sendo realizados nas UPA 24h.

Nas entrevistas com os servidores das UPA 24h, bem como nas inspeções *in loco* realizadas, foram verificados problemas estruturais (tais como infiltrações, problemas elétricos, vasos sanitários quebrados, lâmpadas quebradas, portão quebrado, pisos estragados, problemas na rede de esgoto) que, apesar de se enquadrarem como passíveis de atendimento no âmbito dos contratos supracitados, não são solucionados pelas empresas prestadoras de serviço.

A ausência de manutenção adequada e regular na rede de saúde do DF já foi abordada pelo Tribunal de Contas do DF, de acordo com a Decisão nº 1117/2016, referente ao processo nº 25388/2010, que tratou da Auditoria de regularidade realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, com o objetivo de analisar a regularidade dos contratos de manutenção da rede pública de saúde. Destaca-se que em consequência desse trabalho, o TCDF determinou à Secretaria o que se segue:

*“e) mantenha controle das principais peças e insumos utilizados na execução do contratos de manutenção de ar condicionado, de modo a permitir mensurar a adequação dos custos contratados;*

*(...)*

*h) estruture a Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Tecnologia (DEAT) de forma a garantir o planejamento e o controle das obras, reformas e serviços de manutenção predial, com vistas à melhoria da qualidade das instalações físicas das unidades da rede pública de saúde;*

*i) realize diagnóstico completo da infraestrutura das unidades do sistema de saúde do Distrito Federal de forma a orientar o planejamento de manutenção periódica, devendo conter, no mínimo: 1) documentação atualizada das edificações (plantas e desenhos arquitetônicos e de engenharia); 2) inventário das instalações, equipamentos e mobiliário (quantitativos e especificações); 3) registro atualizado das manutenções realizadas; 4) avaliação do estado de conservação da infraestrutura e dos elementos inventariados; 5) estimativa de custos de manutenção e de reestruturação física; 6) indicação das prioridades de intervenção;*

*j) elabore e implemente plano de conservação e melhoria da infraestrutura das unidades da rede pública de saúde, com base em registros e diagnósticos elaborados por equipe técnica especializada;*

*k) implemente programa da capacitação para os servidores das áreas responsáveis pelo planejamento, fiscalização e gestão predial;”*

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF informou que:

“Existe um contrato vigente de manutenção predial com a empresa MEVATO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA e que através do Memorando no 216/2015 - GAB/DIURE, de 22/12/2015, foi solicitado o serviço de manutenção/reforma do telhado e demais pendências da UPA. Após esse, constantes provocações têm sido feitas junto à Diretoria de Apoio Operacional - DIAO para a conclusão da obra de manutenção.”

## **Análise do Controle Interno**

Apesar da existência de contratos de manutenção para toda a Rede de Saúde do Distrito Federal, ficou evidenciado que as empresas contratadas não atendem, regularmente, as UPA 24h quanto aos serviços contratados.

### **2.2.3. Precariedade dos aparelhos de ar condicionado, comprometendo a climatização necessária para o funcionamento adequado das UPA 24h do Distrito Federal.**

#### **Fato**

Verificou-se durante as inspeções físicas que diversos aparelhos de ar condicionado das UPA 24h encontram-se em funcionamento precário ou não estão funcionando.

Foi relatado em entrevistas que os aparelhos de ar condicionado das salas de Radiologia das Unidades não possuem a capacidade necessária para refrigerar o ambiente, incorrendo no risco de danificar os aparelhos de Raio X devido ao aquecimento.

Também foi verificada a falta de refrigeração em farmácias, em consultórios médicos e em salas de atendimento à população, inclusive nas salas vermelhas onde estão os pacientes em situações mais graves.

Em relação à UPA 24h de São Sebastião, o laboratório de patologia clínica teve suas atividades transferidas para uma Unidade de Saúde Mista devido à ausência de climatização, o que compromete a realização e a qualidade dos exames.

Além das recorrentes falhas no funcionamento dos aparelhos de ar-condicionado, os projetos arquitetônicos das UPA 24h do Distrito Federal agravam o problema do aquecimento, haja vista a inexistência de janelas e a utilização de telhas de alumínio.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF informou que:

“Os aparelhos de ar condicionados são considerados parte integrante da estrutura da UPA (objeto incluso no ato da contratação da UMAC - Unidade Modular de Assistência à Cidadania), sendo desconsiderado como patrimônio da SESIDF. Este fato impede que tais aparelhos de ar condicionados possam ser contemplados em contratos de manutenção.

Quanto à capacidade, cada aparelho foi instalado de acordo com o dimensionamento da sala, não em função do tipo de equipamento nela instalado. Esses equipamentos são atrelados à estrutura adquirida no momento da aquisição da UMAC.

O projeto arquitetônico foi sugerido pelo Ministério da Saúde, com o objetivo de manter uma padronização, possibilitando assim a auditoria e consequente repasse de recursos para manutenção da mesma.

Informamos que há um processo nº 060.002.76412024, de adequação das quatro UPAS que foram construídas no mesmo padrão, tramitando no âmbito da SES, com vistas a qualificação dessas unidades. Esse processo contempla melhorias na ventilação/circulação de ar no interior da UPA.”

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação da Unidade não elide o problema apontado, tendo em vista que o incentivo financeiro de custeio mensal da UPA repassado pelo MS bem como a complementação desses recursos federais que é de responsabilidade conjunta dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, em conformidade com a pactuação estabelecida na respectiva CIB, são destinados à aquisição de bens e materiais de consumo e à contratação de serviço para a realização de atividades de manutenção, necessários ao regular funcionamento da UPA. Dessa forma, a ausência de manutenção dos aparelhos de ar condicionado ou até mesmo a substituição dos equipamentos pode comprometer o atendimento resolutivo e qualificado aos pacientes acometidos por quadros agudos ou agudizados de natureza clínica, e o primeiro atendimento aos casos de natureza cirúrgica e de trauma.

#### **2.2.4. Ausência de fiscalização da atuação das equipes médicas das UPA 24h's, verificando-se número excessivo de faltas de profissionais nas escalas de trabalho.**

##### **Fato**

A partir das entrevistas com profissionais das UPA 24h, foi relatado um número excessivo de faltas ao trabalho pelos profissionais da área médica, amparadas por atestados médicos, sem que houvesse uma ação da administração para verificar as causas dessas faltas excessivas.

Também foram relatados desvios de conduta das equipes médicas em algumas UPA 24h, principalmente no turno da noite. Por exemplo, foram citados casos em que o ritmo de atendimento foi diminuído intencionalmente, gerando um acúmulo de pacientes na fila de espera, o que leva ao fechamento das portas das Unidades.

Há relatos de médicos escalados num mesmo turno que diminuem o número da equipe de plantão de 3 para 2 médicos, já que com 3 a UPA funciona de portas abertas e com 2 médicos já restringiria a entrada de pacientes. Outros deixam a sala amarela lotar sem necessidade, acarretando o fechamento das portas da UPA 24h. Em outro relato, médicos estariam “atendendo pacientes e mandando-os depois esperar na sala de espera, e após certo tempo, chamando-os novamente”, gerando morosidade nos atendimentos.

Segundo depoimentos, há cerca de 30% de faltas de profissionais nas UPA 24h, principalmente de médicos através de atestados, sendo que o setor responsável na Secretaria de Saúde estaria homologando todos sem nenhum questionamento.

Por meio de Solicitação de Auditoria, foi pedida cópia das Folhas de Ponto dos servidores das UPA 24h nos meses de fevereiro e março de 2016, para apuração do absenteísmo. Porém, não houve resposta até o fechamento do relatório, o que prejudicou a avaliação por parte da equipe de fiscalização sobre os impactos dessas ausências.

Segundo opinião dos entrevistados, além de fiscalização, faltaria também orientação aos médicos recém-contratados, pois a falta de experiência deles em emergência tem gerado pedidos de exames em excesso ao paciente, que, além de demorar mais, torna o atendimento mais caro.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF informou o seguinte:

“Conforme manifestação do Conselho Federal de Medicina (CFM), os atestados médicos, não devem ser recusados, exceto se for reconhecido favorecimento ou falsidade na emissão.

O atestado médico, portanto, não deve "a priori" ter sua validade recusada porquanto estarão sempre presentes no procedimento do médico que o forneceu a presunção de lisura e perícia técnica, exceto se for reconhecido favorecimento ou falsidade na sua elaboração quando então, além da recusa, é acertado requisitar a instauração do competente inquérito policial e, também, a representação ao Conselho Regional de Medicina para instauração do indispensável procedimento administrativo disciplinar'

Sugerimos que estes questionamentos sejam encaminhados à Diretoria de Saúde Ocupacional - DSOC, para avaliação e estudos referentes a essas questões.

Informamos ainda que não é de rotina o conhecimento formal dessa Gerência, sobre número de afastamentos legais, por Licença Médica, uma vez que estes são encaminhados diretamente ao DSOC, pela própria Unidade de Pronto Atendimento.

Referente ao desvio de conduta, por parte dos médicos, embora não haja nenhuma formalização dessas ações junto à esta Gerência de Apoio ao Serviço Pré-Hospitalar Fixo de Urgência/Emergência - GASFURE, estamos levantando os motivos reais para o acúmulo de pacientes nas filas, bem como implementando medidas como: regularizar o efetivo de RH

nessas unidades através de convocação de concursados e processo interno de remoção de servidores, solicitando manutenção das estruturas dessas unidades junto à SULIS/DEA e solicitação de manutenção de equipamentos.”

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação encaminhada pela Secretaria de Saúde foi elaborada pela Gerência de Apoio ao Serviço Pré-Hospitalar Fixo de Urgência e Emergência – GASFURE. No que diz respeito ao alto índice de faltas dos profissionais por motivos de saúde, o gestor argumenta que não se deve questionar a veracidade dos atestados apresentados sem que haja indícios de fraudes. Afirma também que essa Gerência não tem ciência sobre os afastamentos legais de profissionais das UPA 24h. Não foram apresentadas informações sobre eventuais rotinas adotadas no âmbito da Diretoria de Saúde Ocupacional – DSOC sobre o processo de homologação dos atestados. Por isso, resta prejudicada a análise sobre as providências adotadas pela SES/DF para mitigar os efeitos negativos do alto índice de faltas de médicos nas UPA 24h, uma vez que não foram apresentadas informações sobre como a Secretaria fiscaliza os trabalhos das equipes médicas, tampouco sobre como esta gerencia as ausências e homologa os pedidos de afastamento.

Sobre as condutas profissionais inadequadas que impactam no funcionamento das Unidades, o gestor se limitou a informar que poderá utilizar das informações trazidas pela equipe de fiscalização como subsídio para diagnosticar as causas que contribuem para que ocorram grandes filas nas unidades.

#### **2.2.5. Dificuldades para a resolução imediata de pequenos problemas com equipamentos e materiais que afetam o funcionamento das UPA 24h do Distrito Federal.**

##### **Fato**

A partir das entrevistas realizadas com gerentes e funcionários das UPA 24h do Distrito Federal, verificou-se a ocorrência de problemas capazes de prejudicar o funcionamento da Unidade e que poderiam ser resolvidos com a adoção de providências simples, tais como a troca de fusíveis e de lâmpadas e a realização de reparos na rede hidráulica e nos aparelhos de ar condicionado. Contudo, os gestores relataram dificuldades em adotar tais providências de forma tempestiva, pois estes não dispõem de autonomia para execução de pequenas despesas, e muitas vezes, são obrigados a pagá-las com recursos próprios.

Isso foi apontado pelos entrevistados como uma das causas para a dificuldade de se encontrar servidores interessados em assumir o cargo de Coordenador de UPA 24h. Por exemplo, durante a realização das visitas da equipe de auditoria, a UPA 24h de Samambaia estava sem chefe médico e sem chefe de enfermagem.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de anexo do Ofício 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF encaminhou resposta elaborada pela Gerência de Apoio ao Serviço Pré-Hospitalar Fixo de Urgência e Emergência - GASFURE, nos seguintes termos:

“Quanto às Gerências, informamos que se trata de cargo de confiança, não cabendo a esta GASFURE a nomeação dos mesmos. A autonomia financeira, também fica a cargo do Secretário de Saúde, junto ao Fundo de Saúde, os quais tomam essas decisões, nos redimindo, assim, dessa responsabilidade”.

## **Análise do Controle Interno**

Apesar da manifestação da GASFURE sobre o assunto, não houve manifestação da SES/DF sobre a possibilidade e a viabilidade de conceder maior autonomia aos coordenadores das UPA 24h.

### **2.2.6. Dificuldade de referenciamento da rede hospitalar distrital aos pacientes das UPA 24h com necessidade de remoção.**

#### **Fato**

As UPA 24h devem possuir retaguarda hospitalar, constituída por hospitais capazes de atendimento de maior complexidade, com fluxo e mecanismos de transferência claros, mediados pela Central de Regulação, a fim de garantir o encaminhamento dos casos que extrapolem sua complexidade, configurando, dessa forma, o referenciamento de pacientes.

Já a contrarreferência é o redirecionamento dos pacientes das UPA 24h para a rede básica e Programa de Saúde da Família, para o adequado seguimento de suas patologias de base e condições de saúde, garantindo acesso não apenas a ações curativas, mas a todas as atividades promocionais que devem ser implementadas neste nível de assistência

Durante as visitas às UPA 24h do DF foi relatada a dificuldade de se conseguir vagas na rede hospitalar do GDF para remoção de pacientes das UPA 24h, o que tem provocado a internação de pacientes por vários dias nessas Unidades Pré-Hospitalares, sem os equipamentos e materiais necessários para seu devido atendimento, o que contraria a Portaria GM/MS nº 342/MS/2013 e as Resoluções nº 2.077 e 2.079 do Conselho Federal de Medicina (CFM). Verificou-se que pacientes chegam a ficar internados até 21 dias na Sala Verde, 13 dias na amarela e até 7 na Vermelha, quando o máximo seria de 02 horas nesta última e 24 horas nas demais.

Segundo os entrevistados, a falta de leitos nos Hospitais de referência e a falta de uma rede integrada, limitada atualmente a um hospital de referência por UPA 24h, compromete o referenciamento e sobrecarrega a UPA 24h, que é obrigada a acolher determinados pacientes sem condições, pois, a título de exemplo, não há cirurgiões ou sala de sutura, e, atualmente, nem pediatras. À exceção da UPA de Sobradinho, as reuniões entre UPA 24h e Hospital de Referência não estariam surtindo melhorias, já que muitos dos ajustes acordados não estariam sendo cumpridos pelo hospital. Ainda de acordo com profissionais entrevistados, a morosidade de atendimento dos Postos de Saúde também estaria repercutindo nas UPA 24h, levando os pacientes a procurá-la, mesmo para casos que não são de pronto atendimento, acontecendo de o paciente simular um caso de emergência para ser atendido, configurando um fluxo invertido do contrareferenciamento, quando as UPA 24h deveriam encaminhar os casos que não são de pronto-atendimento para a rede básica.

Por meio do Ofício nº 897/2016-GAB/SES, de 19/05/2016, a SES/DF informou que “*o referenciamento está previsto dentro da distribuição das Unidades de Saúde e da Rede de Urgência e Emergência (RUE), porém a crescente demanda espontânea tem sucumbido a capacidade de resposta dentro do tempo ideal*”.

O conceito de VAGA 0 (que significa que o paciente tem direito ao atendimento independente das condições existentes na Unidade) tem sido utilizado cada vez mais. Isso também tem acarretado grande congestionamento dentro das unidades de emergência.

### **2.2.7. Não disponibilização de informações e processos solicitados pela equipe de auditoria à SES/DF**

#### **Fato**

Durante os trabalhos de campo, foram emitidas 11 Solicitações de Fiscalização, solicitando informações, processos, ou reiterando pedidos com prazos de atendimento vencidos. Porém, a maioria das solicitações não foi atendida até o fechamento desse relatório, conforme se verifica nos itens discriminados abaixo, ainda sem resposta da Unidade:

Solicitação de Fiscalização Nº 201600507-01, de 11/03/2016:

- Em meio digital, planilha contendo os montantes transferidos ou aportados, no período de exame, pelo Governo Federal, pelo estado e/ou pelo Município, conforme o caso, para fins de atendimento ao financiamento tripartite pactuado na CIB, conforme modelo anexo a este procedimento;
- Em meio digital, planilha contendo a descrição de todos os pagamentos relacionados ao custeio das UPA 24h no período de exame (independente se a fonte é federal, estadual ou municipal), conforme modelo anexo a este procedimento;
- Tais planilhas impressas, carimbadas e rubricadas pelo servidor responsável pela área de contabilidade do ente federativo ou autoridade de hierarquia superior.

- Quantitativo de obras de UPA 24h em andamento;
- O atual estágio de execução de cada uma dessas obras.

Solicitação de Fiscalização Nº 201600507-02, de 31/03/2016:

- Apresentar lista/planilha dos contratos de manutenção relativos aos itens abaixo da rede hospitalar do GDF (ou específicos das Unidades de Pronto Atendimento), contendo número do processo de licitatório/contratação, vigência contrato, empresa e valores contratados:

- 1) Manutenção Predial (Elétrica, Hidráulica, etc)
- 2) Ar condicionado
- 3) Sistema de Prontuário Eletrônico
- 4) Gasometria/Oximetria
- 5) Raio X
- 6) Foco Cirúrgico
- 7) Vácuo (rede de aspiração)
- 8) Camas/leitos
- 9) Ressuscitadores Adulto e Infantil
- 10) Tomógrafos
- 11) Desfibriladores
- 12) Ar comprimido
- 13) Eletrocardiogramas
- 14) Respiradores mecânicos
- 15) Monitores Cardíacos
- 16) Microscópios

- Disponibilizar para análise da equipe de auditoria os processos de compra de Equipos de bomba/Equipo simples; e de AQT 90

Solicitação de Fiscalização Nº 201600507-03, de 01/04/2016:

Em vista dos trabalhos de fiscalização que estão sendo realizados sobre a gestão das Unidade de Pronto Atendimento do DF, exercício de 2015, solicitamos apresentar justificativas para as constatações listadas a seguir:

- a) Precariedade dos aparelhos de ar condicionado comprometendo a climatização necessária para o funcionamento adequado das UPA's.
- b) Ausência de manutenção predial e manutenção de equipamentos.
- c) Ausência de insumos e equipamentos.
- d) Desabastecimento de medicamentos.
- e) Ausência de atendimento pediátrico em todas as UPA's do Distrito Federal.
- f) Deficiência no atendimento a clientela das UPA's.
- g) Dificuldade de referenciamento e retarguarda da rede hospitalar distrital aos pacientes das UPA's com necessidade de remoção.

- h) Número de profissionais das áreas médicas abaixo do mínimo previsto na Portaria 342/MS/2013, gerando insuficiência de atendimento à demanda nas UPA's
- i) Ausência de fiscalização da atuação das equipes médicas dentro das UPA's, verificando-se número excessivo de faltas de profissionais nas escalas de trabalho e desvios de conduta.
- j) Problemas no gerenciamento das UPA's, cujos coordenadores não possuem a mínima autonomia financeira necessária à resolução imediata de problemas com equipamentos e materiais que afetam o funcionamento das Unidades; além da falta de coordenadores e chefias administrativas e médicas.

Solicitação de Fiscalização Nº 201600507-05, de 07/04/2016:

- Solicitamos providenciar cadastramento, login e senha para acesso da equipe de auditoria ao Sistema SIGGO no perfil "Consulta" ou "Auditoria", caso exista.

Solicitação de Fiscalização Nº 201600507-08, de 08/04/2016:

- Apresentar em mídia eletrônica os extratos bancários contendo toda a movimentação dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde na conta corrente do Teto Estadual Limite UPA (138008710) do Fundo de Saúde do Distrito Federal nos exercícios de 2014 e 2015.
- Apresentar documentação que comprove o repasse do GDF para o custeio mensal das UPA's nos exercícios de 2014 e 2015, tendo em vista o Art. 31. da Portaria 342/2013 que determina que as despesas de custeio mensal da UPA 24h são de responsabilidade compartilhada, de forma tripartite, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e que a complementação dos recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde para o custeio mensal da UPA 24h é de responsabilidade conjunta dos Estados e dos Municípios, em conformidade com a pactuação estabelecida na respectiva CIB.
- Tendo em vista o repasse do Fundo Nacional de Saúde para o Teto Estadual Limite UPA (00098585) do DF no valor de R\$ 18.627.000,00 para o exercício de 2015, justificar o saldo existente ao final do exercício de 2015 na conta corrente do Fundo de Saúde do Distrito Federal (138008710 – Teto Estadual Limite UPA) no valor de R\$17.355.130,23, alocado como transferência de fonte de superávit disp. Real, lançado em 20/01/2016, conforme documento 2015NL26457 e a não utilização desses recursos na manutenção das UPA'S do DF, considerando a precária situação em que se encontram as mesmas, detalhada na Solicitação de Fiscalização nº 201600507-03;

Solicitação de Fiscalização Nº 201600507-09, de 08/04/2016:

- Tendo em vista os contratos vigentes referentes ao processo de origem nº 060.014.614/2010, que dividiu por lotes/regiões do Distrito Federal a prestação de serviços de manutenção predial (incluindo manutenção em redes lógicas, redes

estabilizadas e redes de gases medicinais – redes de vapor condensado) e tendo em vista os problemas de manutenção predial verificados nas seis UPA´s do DF, detalhados na Solicitação de Fiscalização nº 201600507/03; esclarecer por que essas UPA´s não estão sendo adequadamente atendidas pelas empresas contratadas, o que tem colocado em risco o funcionamento de equipamentos e da própria Unidade de Pronto Atendimento.

Solicitação de Fiscalização Nº 201600507-11, de 13/04/2016

- Solicitamos disponibilizar para análise os processos de pagamento de 2015 referentes às empresas contratadas, listadas abaixo, reiterando também a Solicitação de Fiscalização nº 201600507-02, de 31/03/2016:

- 1) CDL ENGENHARIA LTDA CONTRATO 67/2013
- 2) VETORIAL ENG LTDA CONTRATO 53/2013
- 3) COSS. CONSTR. LTDA CONTRATO 65/2013
- 4) CONTARPP ENG LTDA CONTRATO 51/2013
- 5) INFRAENGETH CONTRATO 58/2013
- 6) DAN ENGENHARIA CONTRATO 52/2013
- 7) IMPLANTA CONSTR LTDA 62/2013
- 8) ENCOM ENERGIA CONTRATO 63/2013
- 9) CIVIL ENGENHARIA CONTRATO 72/2013
- 10) POLI ENGENHARIA CONTRATO 55/2013
- 11) HEXA ENG CONSTR CONTRATO 61/2013
- 12) IPE OMNI CONSTR 59/2013

Quanto à Solicitação de Fiscalização nº 201600507-06, esta foi prontamente respondida no mesmo dia pelo setor envolvido, ficando pendente apenas a assinatura do Diretor Executivo – FSDF para a entrega formal da resposta, o que, porém, até o momento não ocorreu.

Salientamos que os arts. 70 da Constituição Federal, e 26 da Lei 10.180/2001 de 01/04/2016, determinam respectivamente:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

“Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão.

“§1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no

desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal”.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames efetuados, verifica-se que as Unidades de Pronto Atendimento – UPA 24h do Distrito Federal possuem problemas de funcionamento que podem prejudicar a assistência à população, apesar da existência de recursos destinados ao custeio dessas unidades parados em contas bancárias. Alguns desses problemas decorrem de inobservância às diretrizes da política estabelecidas pelo Ministério da Saúde, o que podem acarretar, em casos extremos, a inabilitação das unidades e a consequente suspensão dos repasses federais, são eles: Insuficiência de profissionais, desabastecimento de medicamentos e inexistência de materiais e equipamentos mínimos.

Além disso, foram identificadas impropriedades que decorrem de problemas na gestão das Unidades, o que é de competência do gestor de saúde do Distrito Federal. Dentre esses problemas, destacam-se a ausência de manutenção de equipamentos, a precariedade das instalações e as dificuldades de referenciamento na rede hospitalar.

Destaca-se que parte das informações e dos processos solicitados pela equipe de fiscalização não foram disponibilizados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal, incorrendo em restrições aos trabalhos.

**Ordem de Serviço:** 201600255

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO DE SAUDE DO DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 208.825.986,90

## 1. Introdução

Os trabalhos de fiscalização realizados no período de 15/03/2016 até 03/06/2016 tiveram como escopo os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde-FNS para o Fundo de Saúde do Distrito Federal-FSDF entre janeiro de 2014 e março de 2016 para custeio das ações do Bloco da Atenção Básica em Saúde. No período em questão, foram transferidos ao FSDF R\$235,3 milhões.

A fiscalização teve, entre outros, os seguintes objetivos: i) análise dos preços praticados; ii) análise das situações restritivas da competitividade nos processos licitatórios; iii) entrega efetiva dos bens adquiridos e/ou prestação dos serviços contratados; iv) utilização dos recursos exclusivamente na Atenção Básica em Saúde.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

**2.1.1. Os recursos federais avaliados, transferidos pelo Governo Federal, não foram movimentados na conta específica da Atenção Básica, descumprindo-se a regra de movimentação financeira prevista no Decreto nº 7507/2011.**

#### Fato

De acordo com o disposto na Portaria nº 204/GM/MS, de 29 de janeiro de 2007, os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde são organizados e transferidos na forma de blocos de financiamento. O Bloco da Atenção Básica é constituído por dois componentes: Piso da Atenção Básica Fixo – PAB Fixo e Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável. O PAB Variável é composto por recursos financeiros destinados ao financiamento de estratégias realizadas no âmbito da Atenção Primária em saúde, tais como Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, Saúde Bucal e outros.

No período fiscalizado, janeiro de 2014 a março de 2016, a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF) recebeu no Banco do Brasil, Agência 4200-5, conta corrente nº 5341-4, conta Bloco da Atenção Básica, o montante de R\$ 235.342.675,04, proveniente do Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS, para aplicação específica no Bloco de Atenção Básica. A tabela a seguir apresenta os valores recebidos pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal em cada exercício:

Tabela: Recursos Transferidos do Fundo Nacional de Saúde – FNS para o Bloco da Atenção Básica do GDF

Exercício	Valores
2014	100.435.520,17
2015	108.390.466,75
2016*	26.516.688,12
TOTAL	235.342.675,04

Fonte: Listas de Ordem Bancária e extratos bancários fornecidos pela SESDF.

\*Até final de março/2016

A análise realizada nos extratos bancários da conta no Banco do Brasil, conta Bloco da Atenção Básica, no período de 01/01/2014 a 31/03/2016, indicou que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF) transferiu o montante de R\$186.335.464,47, por meio de Transferência Eletrônica Disponível (TED), para o Banco de Brasília – BRB, Agência 0262, conta corrente nº 2186-8. A movimentação dos valores repassados pelo FNS foi, então, realizada por meio dessa conta corrente no BRB, tanto para aplicações em Certificado de Depósito Bancário (CDB)/Recibo de Depósito Bancário (RDB), como para pagamento de fornecedores e prestadores de serviços.

Cabe esclarecer que a transferência de recursos da conta específica do Bloco da Atenção Básica para outra conta, prática adotada pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF), contraria o art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27/11/2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disciplina:

“Decreto nº 7.507/2011

[...]

*Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais. (grifei)*

[...]

É importante ressaltar que, além de infringir as disposições legais, a transferência de recursos da conta específica do Bloco da Atenção Básica, no Banco do Brasil, para outra conta, no BRB, dificulta a verificação da regularidade da aplicação dos recursos transferidos e da adequação das despesas realizadas com os objetivos específicos desse bloco de financiamento, descaracterizando, assim, a finalidade da criação de tal conta. A tabela a seguir demonstra a movimentação dos recursos do Bloco da Atenção Básica.

Tabela: Movimentação dos recursos do Bloco da Atenção Básica

Exercício	Valores recebidos do FNS	Valores transferidos do BB para o BRB	Valores que permaneceram aplicados no BB no final do exercício
	A	B	C
2014	100.435.520,17	100.006.885,17	1.190.913,70
2015	108.390.466,75	86.328.574,30	31.307.322,05
2016 *	26.516.688,12	0,0	26.516.688,12
<b>TOTAL</b>	<b>235.342.675,04</b>	<b>186.335.464,47</b>	<b>59.014.923,87</b>

Fonte: Extratos bancários fornecidos pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal.

\*Até final de março/2016

Destaca-se que a irregularidade praticada pela SESDF é passível de responsabilização, conforme prevê o art. 4º do Decreto nº 7.507/2011, a seguir transcrito:

Art. 4º O agente que der causa ao descumprimento do disposto neste Decreto será responsabilizado nos termos da legislação aplicável.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo 'fato'.

#### **2.1.2. Reincidência na baixa utilização dos recursos federais da Atenção Básica nos fins a que se destinam e no aumento crescente dos valores disponíveis em aplicações financeiras.**

##### **Fato**

Com o propósito de avaliar a gestão exercida pelo Governo do Distrito Federal – GDF sobre os recursos federais transferidos pelo Ministério da Saúde, por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, no período de janeiro de 2014 a março de 2016, foram analisados os recursos federais imobilizados no Banco de Brasília - BRB e no Banco do Brasil, bem como as despesas realizadas na execução das ações de saúde.

A partir de extratos bancários das contas correntes e de aplicação referentes ao Fundo de Saúde do DF - Atenção Básica – no Banco do Brasil e no BRB, foi realizada a conferência do volume de recursos federais de que dispunha o GDF e o valor total das despesas realizadas ao longo do período.

Os valores envolvidos estão apresentados na tabela a seguir:

Tabela: Execução das Transferências na modalidade Fundo a Fundo

Execução das Transferências na modalidade Fundo a Fundo <sup>(1)</sup>						
Exercício	Saldo total no início do exercício	Valor transferido pelo FNS no exercício	Despesas efetuadas pelo GDF no exercício	% Execução	Saldo total no fim do exercício	% Recursos em banco
	(C/C + Aplicação)	(B)	(C)	(C) / (A + B)	(C/C + Aplicação)	(E) / (A+B)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
2014	60.851.052,89	100.435.520,17	128.420.127,77	79,6%	40.917.863,85	25,4%
2015	40.917.863,85	108.390.466,75	42.250.929,77	28,3%	102.673.181,58	68,8%
2016 <sup>(2)</sup>	102.673.181,58	26.516.688,12	13.875.698,45	10,7%	117.301.327,48	90,8%
<b>Total</b>	-	235.342.675,04	184.546.755,90	-	-	-

Fonte: Listas de OB e extratos bancários fornecidos pela SES/DF.

<sup>(1)</sup> A soma dos percentuais de execução com os percentuais de recursos em banco não resulta exatamente em 100%, como seria esperado, devido possivelmente a alguma falha na informação das despesas executadas, distorção esta que não invalida a análise em razão da pouca magnitude dos percentuais a menor ou a maior em relação ao valor de 100%.

<sup>(2)</sup> Até março de 2016.

Analisando a tabela anterior, é possível notar que o percentual de execução de despesas – Coluna (D) - indica que, em 2014, 79,6% dos recursos disponíveis foram gastos na implementação das ações de saúde, enquanto que, em 2015, diminuiu para 28,3%. Já em 2016 - até março-, o percentual de execução em relação aos recursos disponíveis era de 10,7%.

No último caso, o percentual de 10,7% mostra-se demasiadamente reduzido em virtude do efeito causado pelo elevado montante do saldo total do início do exercício, que era de R\$102.673.181,58. Já na comparação da execução financeira em 2016 (R\$13.875.698,45) apenas com o valor transferido pelo FNS no mesmo exercício (R\$ 26.516,688,12), verifica-se que os valores gastos estão próximos de 50% do total recebido.

Como resultado dessa análise, verificou-se que o GDF manteve, nesse período, a baixa execução de despesas com ações voltadas à Atenção Primária à Saúde, prática já identificada no Relatório de Fiscalização nº 240706 – “Caixa de Pandora”, mesmo contando com recursos financeiros disponibilizados por meio de transferências efetuadas pelo Governo Federal.

Em 2015 e 2016, a baixa realização de despesas na área da saúde intensificou-se, como percebido no gráfico a seguir:

Gráfico 1: Evolução das Aplicações e Gastos



Fonte: Listas de OB e extratos bancários fornecidos pela SES/DF.

De acordo com o gráfico anterior, como consequência da relativa diminuição de despesas executadas, houve, no mesmo período, aumento no saldo bancário das contas das ações de saúde financiadas por meio dos recursos federais transferidos pelo FNS. Os rendimentos relativos aos valores aplicados em mercado financeiro são incorporados aos saldos das respectivas contas bancárias, aumentando o saldo total existente em banco.

A análise demonstra que, de janeiro de 2015 a março de 2016, o montante de recursos aplicados no BRB e no Banco do Brasil manteve-se alto, devido, principalmente, à baixa utilização desses valores nas ações de saúde que motivaram essas transferências.

Complementarmente, é apresentada, a seguir, uma tabela com os saldos dessas contas bancárias, detalhando os valores existentes em conta corrente, aplicados em Certificado de Depósito Bancário (CDB), e seus respectivos rendimentos financeiros ao fim de cada ano, no período de 2014 a março de 2016.

Tabela: Execução das Transferências na modalidade Fundo a Fundo

Exercício	Saldo total no início do exercício  (C/C + Aplicação)	Saldo total no fim do exercício  (C/C + Aplicação)	Saldo C/C no fim do exercício	Saldo Aplicado  no fim do exercício	Rendimento no Período
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
2014	60.851.052,89	40.917.863,85	9.714.892,00	31.202.971,85	8.869.650,08
2015	40.917.863,85	102.673.181,58	0,00	102.673.181,58	12.117.277,83
2016*	102.673.181,58	117.301.327,48	0,00	117.301.327,48	3.274.444,52
<b>Total dos Rendimentos</b>					<b>24.261.372,43</b>

Fonte: Listas de Ordens Bancárias e extratos bancários fornecidos pela SESDF.

\* Até março de 2016

## Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

## Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

### **2.1.3. Não localização dos bens adquiridos por intermédio do Processo 0060.010711/2013 - GIOM Comércio e Representações de Móveis Ltda., caracterizando prejuízo potencial no montante de R\$ 6.278.090,00.**

#### **Fato**

Trata-se da análise do Processo nº 0060.010.711/2013, cujo objeto foi a aquisição de mobiliário (estações de trabalho, mesas, armários, cadeiras, sofás, longarinas etc.) para utilização em Unidades de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF), incluindo aquelas integrantes da Atenção Primária em Saúde. A contratação levada a efeito se deu mediante adesão à Ata do Pregão Eletrônico nº 04/2013 do 6º Grupo de Lançadores Múltiplos de Foguetes e Campo de Instrução do Formosa-GO/Comando Militar do Planalto/Exército Brasileiro/Ministério da Defesa, totalizando o dispêndio de R\$6.278.090,00 com recursos exclusivamente de origem federal. A empresa detentora da ARP foi GIOM Comércio e Representações de Móveis Ltda., inscrita no CNPJ nº 05.500.641/0001-29.

Após a análise processual e, com o objetivo de comprovar a utilização dos bens adquiridos no âmbito da Atenção Básica/Primária, solicitaram-se, por meio da SF nº 201600255/04, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SESDF as seguintes informações referentes ao Processo nº 0060.010.711/2013: i) esclarecimentos sobre como ocorreu a definição dos quantitativos de cada item adquirido; ii) grade de distribuição fornecida para a empresa, conforme previsto no item 3.5 do Contrato; e iii) o número de patrimônio com a respectiva localização de todos os itens adquiridos.

Tendo em vista à ausência de encaminhamento de respostas por parte do Gabinete da SESDF, a equipe optou por solicitar informações diretamente ao Núcleo de Tombamento e Patrimônio em 15/04/2016 e, a partir dos dados obtidos por meio de consulta ao Sistema de Gestão de Patrimônio-SISGEPAT, foram filtrados os registros acerca da distribuição do mobiliário adquirido.

Para as verificações em campo, optou-se por utilizar amostra aleatória relacionada ao Processo nº 0060.010.711/2013. Assim, foram selecionados trinta itens para verificação em três Unidades de Saúde distribuídas nas Regionais de Saúde da Asa Norte (Hospital Regional da Asa Norte – HRAN), de Ceilândia (Hospital Regional de Ceilândia – HRC ) e do Núcleo Bandeirante (Centro de Saúde Nº 2 - Núcleo Bandeirante), cujos resultados estão detalhados a seguir.

#### **- Hospital Regional da Asa Norte - HRAN**

Em verificação *in loco*, ocorrida em 19/04/2016, não foram encontrados os dez itens selecionados na amostra para essa Unidade de Saúde, conforme quadro a seguir. Ressalta-se

que as placas de patrimônio dos Suportes para CPU encontravam-se todas no Núcleo de Material e Patrimônio (NUMAP/HRAN), sem afiação nos bens. Existem suportes para CPU lacrados no depósito do HRAN, sendo impossível identificar a qual aquisição se referem. Por fim, observou-se a existência de termos de movimentação de bens e as respectivas placas de patrimônio sem afiação, conforme registro fotográfico (fotos 1 a 4).

Quadro: Situação do mobiliário inspecionado

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do bem	Situação	Valor Unitário
00001.177.648	190911040600	MESA RETA MEDINDO 120X60CM	Não localizado	R\$ 650,00
00001.177.844	190911040600	MESA RETA MEDINDO 140X60CM	Não localizado	R\$ 670,00
00001.179.072	190911040600	SUPORTE PARA CPU	Não localizado (todas as placas de patrimônio estão na NUMAP/HRAN)	R\$ 130,00
00001.179.223	190911040600	SUPORTE PARA CPU		R\$ 130,00
00001.179.298	190911040600	SUPORTE PARA CPU		R\$ 130,00
00001.179.425	190911040600	SUPORTE PARA CPU		R\$ 130,00
00001.179.426	190911040600	SUPORTE PARA CPU		R\$ 130,00
00001.179.432	190911040600	SUPORTE PARA CPU		R\$ 130,00
00001.179.795	190911040600	QUADRO PARA PASTA SUSPensa	Não localizado	R\$ 190,00
00001.182.951	190911040600	SOFÁ DE 02 LUGARES	Não localizado	R\$ 2.180,00

Fonte: Sisgepat; Verificação Equipe de Auditoria

Registro fotográfico:



Foto 1: Placas de Patrimônio sem afiação nos bens, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.



Foto 2: Placa de bem da amostra não afiada, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.

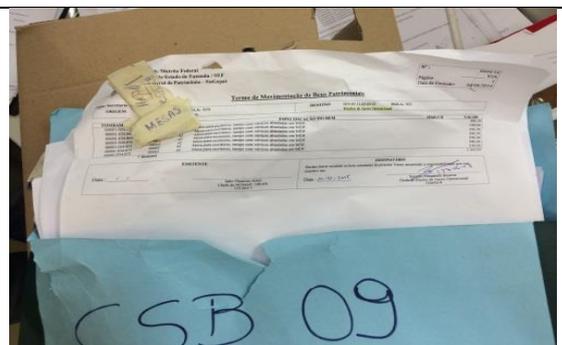


Foto 3: Suporte para CPU sem Patrimônio afixado, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.

Foto 4: Termo de Movimentação e Placas soltas, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.

### - Hospital Regional de Ceilândia - HRC

Em verificação *in loco*, ocorrida em 19/04/2016, nenhum dos dez itens selecionados na amostra para essa Unidade de Saúde foi localizado, conforme demonstrado no quadro a seguir. Observou-se a existência de diversos itens de mobiliário armazenados sem montagem e sem qualquer referência a número de patrimônio, conforme registro fotográfico (fotos 5 a 10). Os móveis foram fornecidos pela empresa identificada nos processos analisados, sendo impossível informar a qual aquisição se referem.

Quadro: Situação do mobiliário inspecionado

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do bem,	Situação	Valor Unitário
00001.177.452	190911050600	MESA AUTOPORTANTE	Não localizado	R\$ 1.150,00
00001.177.494	190911050600	MESA AUTOPORTANTE	Não localizado	R\$ 1.150,00
00001.178.275	190911050600	GAVETEIRO VOLANTE 2 GAVETAS	Não localizado	R\$ 750,00
00001.178.330	190911050600	GAVETEIRO VOLANTE 2 GAVETAS	Não localizado	R\$ 750,00
00001.178.392	190911050600	GAVETEIRO VOLANTE 2 GAVETAS	Não localizado	R\$ 750,00
00001.178.922	190911050600	SUPORTE PARA CPU	Não localizado	R\$ 130,00
00001.178.927	190911050600	SUPORTE PARA CPU	Não localizado	R\$ 130,00
00001.178.944	190911050600	SUPORTE PARA CPU	Não localizado	R\$ 130,00
00001.182.037	190911050600	POLTRONA ESPALDAR MÉDIO	Não localizado	R\$ 870,00
00001.183.369	190911050600	POLTRONA DE AUDITÓRIO	Não localizado	R\$ 1.000,00

Fonte: Sisgepat; Verificação Equipe de Fiscalização.



Foto 5: Móveis armazenados desmontados, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.



Foto 6: Móveis armazenados desmontados, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.



Foto 7: Móveis armazenados desmontados, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.



Foto 8: Móveis armazenados desmontados, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.



Foto 9: Móveis armazenados desmontados, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.



Foto 10: Móveis armazenados desmontados, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.

### - Núcleo de Material e Atividades Gerais-NUMAG do Centro de Saúde N° 2 - Núcleo Bandeirante

Em verificação *in loco* ocorrida em 19/04/2016, nenhum dos dez itens selecionados na amostra para essa Unidade de Saúde foi localizado, conforme apresentado no quadro a seguir. A análise *in loco* demonstrou total descontrole patrimonial dos bens adquiridos com recursos federais, uma vez que os bens distribuídos às Unidades de Saúde da Regional de Saúde do Núcleo Bandeirante são cadastrados como se estivessem localizados no Núcleo de Material e Atividades Gerais-NUMAG do Centro de Saúde N° 2, Unidade onde se concentra o controle patrimonial da referida Regional.

Quadro: Situação do mobiliário inspecionado

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do bem,	Situação	Valor Unitário
00001.177.302	190920040200	MESA AUTOPORTANTE, TAMPO INTEIRIÇO EM FORMATO DE L, EM MADEIRA AGLOMERADA.	Não localizado	R\$ 1.150,00
00001.177.685	190920040200	MESA RETA MEDINDO 140X60CM, TAMPO INTEIRIÇO EM FORMATO RETANGULAR, REVESTIDO EM LAMINADO MELAMÍNICO.	Não localizado	R\$ 670,00

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do bem,	Situação	Valor Unitário
00001.179.671	190920040200	SUPORTE PARA CPU, ELABORADO EM TORRE VERTICAL METÁLICA, LARGURA REGULÁVEL DO BRAÇO.	Não localizado	R\$ 130,00
00001.180.350	190920040200	ARMÁRIO ALTO COM DUAS PORTAS EM MADEIRA AGLOMERADA, COM TAMPO SUPERIOR E RODAPÉ METÁLICO, MEDINDO 80X50X160CM.	Não localizado	R\$ 1.150,00
00001.181.173	190920040200	POLTRONA ESPALDAR ALTO, COM APÓIA-BRAÇOS, MEDINDO 112X68X48CM.	Não localizado	R\$ 1.000,00
00001.181.181	190920040200	POLTRONA ESPALDAR ALTO, COM APÓIA-BRAÇOS, MEDINDO 112X68X48CM.	Não localizado	R\$ 1.000,00
00001.181.182	190920040200	POLTRONA ESPALDAR ALTO, COM APÓIA-BRAÇOS, MEDINDO 112X68X48CM.	Não localizado	R\$ 1.000,00
00001.181.183	190920040200	POLTRONA ESPALDAR ALTO, COM APÓIA-BRAÇOS, MEDINDO 112X68X48CM.	Não localizado	R\$ 1.000,00
00001.181.206	190920040200	POLTRONA ESPALDAR ALTO, COM APÓIA-BRAÇOS, MEDINDO 112X68X48CM.	Não localizado	R\$ 1.000,00
00001.181.226	190920040200	POLTRONA ESPALDAR ALTO, COM APÓIA-BRAÇOS, MEDINDO 112X68X48CM.	Não localizado	R\$ 1.000,00

Fonte: Sisgepat; Verificação Equipe de Auditoria

Diante do exposto, conclui-se que a SESDF geriu os recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde destinados à aquisição em tela com completa desorganização no que se refere ao controle patrimonial, uma vez que nenhum dos trinta bens selecionados aleatoriamente foi localizado, o que impossibilitou a averiguação do seu efetivo recebimento e utilização, caracterizando prejuízo potencial no montante de R\$6.278.090,00.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.4. Prejuízos à Administração decorrentes da ausência de planejamento para aquisição de bens com recursos do Bloco da Atenção Básica - Processo nº 0060.010.711/2013, no valor de R\$ 136.410,00.**

#### **Fato**

A partir das verificações realizadas *in loco*, conforme amostra aleatória referente às aquisições relacionadas ao Processo nº 0060.010.711/2013 - GIOM Comércio e Representações de Móveis Ltda – CNPJ nº 05.500.641/0001-29, foi possível confirmar que a ausência de planejamento, contendo levantamento de necessidade e identificação de quantitativo e tipo de móvel a ser adquirido, constatada na análise processual, gerou prejuízos à Administração.

A título de exemplo, foi verificada a aquisição de *Suportes para CPU*, que estão inutilizados, pois os computadores não necessitam da existência de suporte para a sua adequada utilização, conforme registro fotográfico (fotos 11 e 12) a seguir.

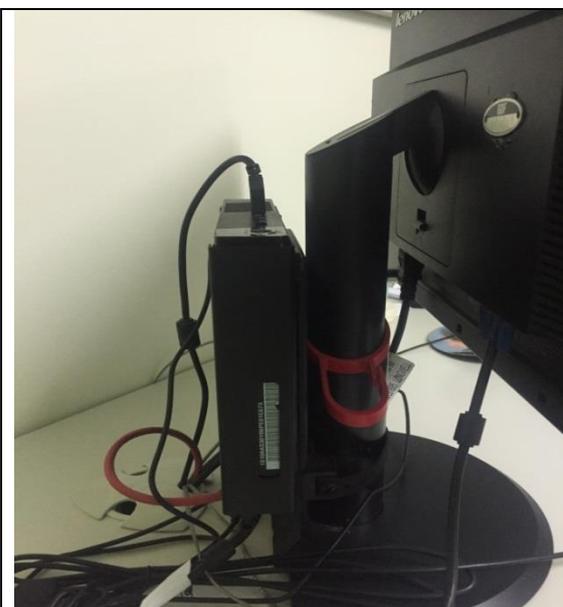


Foto 11: Modelo de CPU, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.



Foto 12: Modelo de suporte para CPU, Brasília (DF), 19 de abril de 2015.

O Termo de Referência presente às fls. 218-244, aprovado pelo Gerente de Hotelaria/SAS/SES, acatado pela Subsecretária de Atenção Primária e Saúde em 01/08/2014, em seu item doze trouxe as especificações do suporte para CPU a ser adquirido, conforme transcrito a seguir.

*“Suporte de CPU para computador elaborado em torre vertical metálica feita em chapas de 1,2mm de espessura em formato de viga “U” resistente a tração e ao peso (...) Largura regulável do braço tensionados: 10 a 28cm; Altura 45 a 47cm”.*

Por sua vez, os computadores adquiridos pela SESDF, por meio do Contrato nº 045/2015, relativo ao Processo nº 0060.002.764/2015 – Lenovo – CNPJ 07.275.920/0001-61, possuem o gabinete do tipo USFF (*Ultra Small Form Factor*), com as seguintes dimensões: 179 mm x 182 mm x 34,5 mm (LxPxA), conforme verificado no site do fabricante (<http://shop.lenovo.com/br/pt/desktops/thinkcentre/m-series-tiny/m93p/>).

A partir do fato constatado, apurou-se prejuízo no valor de R\$ 108.810,00 conforme Nota de Recebimento de Compra Processada (fl. 514) que indicou o recebimento de 837 unidades de Suporte para CPU, a um custo unitário de R\$ 130,00.

Agravando a situação, por meio da análise processual da aquisição realizada no âmbito do Processo nº 0060.009.212/2013 - GIOM Comércio e Representações de Móveis Ltda. – CNPJ nº 05.500.641/0001-29, foram adquiridas 400 unidades do mesmo suporte para CPU,

custando 53% do valor praticado no Processo nº 0060.002.764/2015, com um custo unitário de R\$ 69,00, totalizando R\$ 27.600,00 (Notas Fiscais atestadas - fls. 568 e 577).

Conclui-se, portanto, que as aquisições realizadas foram antieconômicas por não considerarem a utilidade dos bens adquiridos nem os valores a serem pagos pelos itens, causando prejuízo à Administração Pública no montante de R\$ 136.410,00, conforme discriminado na tabela a seguir:

Tabela: Cálculo do Prejuízo apurado

Nº Processo	Item Adquirido	Valor Individual	Quantidade Adquirida	Valor Total
0060.002.764/2015	Suporte para CPU	R\$ 130,00	837	R\$ 108.810,00
0060.009.212/2013	Suporte para CPU	R\$ 69,00	400	R\$ 27.600,00
<b>Total Geral</b>				<b>R\$ 136.410,00</b>

Fonte: Processos 0060.002.764/2015 e 0060.009.212/2013

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.5. Desvio de objeto na aquisição de bens com recursos do Bloco da Atenção Básica.**

##### **Fato**

A partir da análise realizada no Processo nº 0060.010.711/2013 - GIOM Comércio e Representações de Móveis Ltda. – CNPJ nº 05.500.641/0001-29, cujo valor do contrato totalizou o montante de R\$ 6.278.090,00, verificou-se a previsão no Termo de Referência da alocação dos bens em Hospitais Regionais de Saúde do Distrito Federal, Unidades de Pronto Atendimento, Centros de Atenção Psicossocial, Unidades do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde-FEPECS.

Embora tenha havido a negativa de informações por parte da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SESDF quanto à alocação dos bens adquiridos e, com isso, não tenha sido possível verificar a sua existência e localização ou, ainda, constatar a alocação dos itens em sua totalidade em Unidades relacionadas à Atenção Básica, restou caracterizada, com base nas previsões constantes do Termo de Referência, a existência de desvio de objeto.

O desvio de objeto em comento se caracterizou devido à inobservância, por parte da SESDF, da Portaria MS nº 204, de 29/01/2007, que regulamenta o financiamento e a transferência

dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento. Em seu art. 6º é disposto que “os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco”. Nos termos da Portaria em comento, entre as estratégias componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde estão: i) Saúde da Família; ii) Agentes Comunitários de Saúde; iii) Saúde Bucal; iv) Fator de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas; v) Incentivo para a Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário; vi) Incentivo para a Atenção Integral à Saúde do Adolescente em conflito com a lei, em regime de internação e internação provisória; e vii) outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo específico.

No caso concreto, em que nenhum dos trinta bens selecionados em amostra aleatória foi localizado (dez em cada uma das três Unidades visitadas), o desvio de objeto se materializou no próprio Termo de Referência, no qual está prevista a alocação dos bens em Unidades não relacionadas à Atenção Básica em Saúde, conforme já informado anteriormente.

O fato ora apontado se enquadra, pois, nas impropriedades previstas na Portaria nº 2.046, de 03/09/2009, que regulamenta o Termo de Ajuste Sanitário - TAS, instituído pela Portaria nº 204/GM, de 29/01/2007. Por meio do citado Termo, poderá a SESDF ressarcir, com recursos próprios, a conta do Bloco da Atenção Básica gerida pelo Fundo de Saúde, a ela devolvendo o montante utilizado indevidamente em despesas de outros Blocos de Financiamento.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.6. Não localização de bens adquiridos por intermédio do Processo 0060.002.764/2015 - Desktop - LENOVO, caracterizando prejuízo potencial no montante de R\$8.928.500,00.**

#### **Fato**

Trata-se da análise do Processo nº 0060.002.764/2015, cujo objeto foi a aquisição de 2.551 microcomputadores (CPU/Monitor/Teclado/Mouse) a serem utilizados na Atenção Primária em Saúde com o objetivo de expandir a infraestrutura tecnológica da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF), em especial no que tange ao e-SUS e ao Programa Telessaúde Brasil Redes. A contratação levada a efeito se deu mediante adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 03/2014 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA, referente ao Pregão Eletrônico nº 43/2013, ao preço unitário de

R\$3.500,00 a estação de trabalho completa, marca/fabricante ThinkCentre M93p Tiny/Lenovo, totalizando o dispêndio de R\$8.928.500,00 com recursos exclusivamente de origem federal. A empresa detentora da ARP foi a própria fabricante – Lenovo Tecnologia (Brasil) Ltda., inscrita no CNPJ nº 07.275.920/0001-61.

Após a análise processual e com o objetivo de comprovar a localização e utilização dos bens adquiridos no âmbito da Atenção Básica, efetuou-se a verificação in loco de trinta itens, escolhidos por meio de amostra aleatória, em três Unidades de Saúde distribuídas nas Regionais de Saúde da Asa Norte (Hospital Regional da Asa Norte – HRAN), de Ceilândia (Hospital Regional de Ceilândia – HRC ) e do Núcleo Bandeirante (Centro de Saúde Nº 2 - Núcleo Bandeirante), cujos resultados estão detalhados a seguir:

### - Hospital Regional da Asa Norte - HRAN

Em verificação in loco, ocorrida em 19/04/2016, dos dez itens selecionados aleatoriamente para essa Unidade de Saúde, quatro deles não foram encontrados, conforme demonstrado no quadro a seguir. Os seis computadores encontrados apresentavam placas de patrimônio afixadas, mas como não há controle da localização dos bens após entrada no HRAN (o Sistema de Gestão de Patrimônio - SisGepat está atualizado apenas com a movimentação até a entrada do bem), os microcomputadores poderiam estar em qualquer lugar do HRAN ou em algum Centro de Saúde, uma vez que, para encontrar os computadores, seria necessário localizar os respectivos Termos de Entrega.

A localização pela equipe de alguns computadores ocorreu devido à lembrança do servidor responsável (Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio (NUMAP/HRAN) que atendeu a equipe de fiscalização, pois não existe registro eletrônico da localização dos bens. O Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio relatou, ainda, o desaparecimento de um computador e informou que enviou documentação para abertura de sindicância.

Quadro: Situação dos computadores inspecionados

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do Bem	Localização	Valor Unitário
00001.225.734	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00
00001.225.735	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	Não localizado	R\$ 3.500,00
00001.225.740	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00
00001.225.745	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00
00001.225.761	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	Não localizado	R\$ 3.500,00
00001.225.762	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00
00001.225.763	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00
00001.225.764	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00
00001.225.766	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do Bem	Localização	Valor Unitário
00001.225.774	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	Consultório da Rua (só foi visto o Termo de Entrega)	R\$ 3.500,00
00001.225.775	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	Não localizado	R\$ 3.500,00
00001.225.782	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRAN (Diretoria de Atenção Primária à Saúde)	R\$ 3.500,00
00001.225.785	190911040600	MICROCOMPUTADO R PC 4GB LENOVO	Não localizado	R\$ 3.500,00

Fonte: Fonte: Sisgepat; Verificação Equipe de Auditoria

### - Hospital Regional da Ceilândia - HRC

Em verificação *in loco*, ocorrida em 19/04/2016, foi possível identificar a localização de nove dos dez bens selecionados na amostra para essa Unidade de Saúde, dos quais três encontravam-se no HRC e foram inspecionados e seis foram distribuídos para Centros de Saúde e não foram inspecionados pela equipe de fiscalização, conforme quadro a seguir.

Quadro: Situação dos computadores inspecionados

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do bem	Situação	Valor Unitário
00001.223.242	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.267	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	CS10	R\$ 3.500,00
00001.223.346	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRC(Inspeccionado)	R\$ 3.500,00
00001.223.378	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	DIRAPS/HRC(Inspeccionado)	R\$ 3.500,00
00001.223.414	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	CPCOIF/HRC(Inspeccionado)	R\$ 3.500,00
00001.223.467	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	CS09	R\$ 3.500,00
00001.223.470	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	CS05	R\$ 3.500,00
00001.223.480	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	CS08	R\$ 3.500,00
00001.223.638	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	CS06	R\$ 3.500,00
00001.223.779	190911040600	MICROCOMPUTADOR PC 4GB LENOVO	CS03	R\$ 3.500,00

Fonte: Fonte: Sisgepat; Verificação Equipe de Auditoria

### - Núcleo de Material e Atividades Gerais-NUMAG do Centro de Saúde N° 2 - Núcleo Bandeirante

Em verificação *in loco* ocorrida em 19/04/2016, nenhum dos dez itens da amostra selecionada para essa Unidade de Saúde foi localizado, conforme quadro a seguir. A análise *in loco* demonstrou total descontrole patrimonial dos bens adquiridos com recursos federais, uma vez que os bens distribuídos às Unidades de Saúde da Regional de Saúde do Núcleo Bandeirantes são cadastrados como se estivessem localizados no Núcleo de Material e Atividades Gerais-NUMAG do Centro de Saúde N° 2, Unidade onde se concentra o controle patrimonial da referida Regional.

Quadro: Situação dos computadores inspecionados

Patrimônio	Centro de Custo	Descrição do bem	Situação	Valor Unitário
00001.223.795	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.801	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.819	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.827	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.835	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.848	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.849	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.851	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.888	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00
00001.223.921	190920040200	MICROCOMPUTADOR PC 4GB, HD500GB/W8PRO, MARCA LENOVO.	Não Localizado	R\$ 3.500,00

Fonte: Fonte: Sisgepat; Verificação Equipe de Auditoria

Diante do exposto, conclui-se que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SESDF geriu os recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde destinados à aquisição em tela com completa desorganização no que se refere ao controle patrimonial, uma vez que 50% dos bens selecionados aleatoriamente não foi localizado, o que impossibilitou a averiguação do seu efetivo recebimento e utilização no âmbito da Atenção Primária em Saúde, caracterizando prejuízo potencial no montante de R\$8.928.500,00.

### Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

### Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Ocorrência de restrição aos trabalhos de fiscalização.

## **Fato**

A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF) foi informada com a antecedência devida, por intermédio do Ofício nº 6.866/2016/DSSAU/SFC/CGU-PR, de 19/02/2016, recebido pela Chefia de Gabinete em 22/02/2016, sobre a realização dos trabalhos de fiscalização a serem realizados por esta Controladoria-Geral da União em virtude do 2º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos. Assim, foram realizadas reuniões preparatórias a fim de esclarecer os objetivos da fiscalização, os prazos para conclusão dos trabalhos e, ainda, reforçar a necessidade de atendimento das solicitações já realizadas antes do início dos trabalhos de campo.

O início dos trabalhos de campo previsto por este órgão de controle para 14/03/2016 ocorreu com atraso de dezesseis dias, em 30/03/2016, devido ao não atendimento tempestivo da solicitação efetuada em 19/02/2016, cujo prazo era de dez dias para atendimento pela SESDF. Ademais, alguns itens das Solicitações de Fiscalização - SF expedidas pela equipe de fiscalização não tiveram suas respostas encaminhadas até o final do período dos trabalhos de campo, isto é, até 15/04/2016.

Outros fatores dificultadores dos trabalhos consistiram em: i) não fornecimento de senha de acesso temporário ao Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, com perfil de consulta, solicitado pela SF nº 201600255/02; ii) não disponibilização da integralidade de três dos sete processos selecionados e solicitados pela SF nº 201600255/03, cujo prazo para atendimento expirou em 28/03/2016; iii) diversos itens das Solicitações de Fiscalização nºs 201600255/04, 201600255/05 e 201600255/06 deixaram de ser entregues à equipe; e iv) O espaço inicialmente destinado para a realização dos trabalhos pela equipe não oferecia condições razoáveis de trabalho, tais como: impossibilidade de trancamento da sala; inexistência de armário com chave para a guarda dos processos em análise; indisponibilidade de meios de comunicação (telefone e internet); inexistência de impressora; distância física com a Unidade designada para interlocução com as áreas responsáveis.

Diante do exposto, restou demonstrado que a morosidade da SESDF para apresentar justificativas e/ou documentos solicitados bem como o não atendimento de diversos itens das Solicitações de Fiscalização emitidas, prejudicou a análise adequada dos fatos e o aprofundamento dos trabalhos, tendo o órgão auditado infringido o disposto no artigo 26 da Lei nº 10.180, de 06/02/2001, o qual dispõe que:

*Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.*

*§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.*

## Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

## Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

**2.2.2. Irregularidades na realização de Dispensa de Licitação nº 145/2014, destinada à contratação dos serviços de limpeza e conservação no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SESDF, envolvendo recursos federais da ordem de R\$ 19,5 milhões nos exercícios de 2014 e 2015.**

### Fato

Trata-se do Processo nº 0060.004.410/2014, destinado à contratação dos serviços de limpeza e conservação no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SESDF, a qual se deu mediante a realização da Dispensa de Licitação nº 145/2014 levada a efeito com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 (contratação emergencial). O presente processo foi selecionado para análise em virtude dos pagamentos realizados às empresas contratadas com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde transferidos pelo Ministério da Saúde (Fontes 138 e 338), cujo montante gasto entre 2014 e 2015 foi da ordem de R\$ 19,5 milhões.

O Termo de Referência previu o desmembramento do objeto em quatro Lotes, cada um abrangendo diversas Regionais de Saúde e suas respectivas Unidades, entre as quais Unidades Básicas de Saúde-UBS, Hospitais Regionais, Unidades de Pronto-Atendimento (UPA), Serviço de Atendimento Móvel de Urgência-SAMU e Centros de Saúde. Ao fim do processo, o Lote I coube à empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. - CNPJ: 00.087.163/0001-53 (Contrato nº 087/2014); o Lote II, à empresa Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. - CNPJ 00.588.541/0001-82 (Contrato nº 079/2014); o Lote III não foi objeto de contratação; e o Lote IV, à empresa Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda. - CNPJ 00.332.833/0008-26 (Contrato nº 085/2014).

Os pagamentos realizados com recursos federais da Atenção Básica em Saúde nos exercícios de 2014 e 2015 em decorrência da Dispensa de Licitação nº 145/2014 estão detalhados na tabela a seguir:

Tabela: Pagamentos realizados com Recursos Federais da Atenção Básica em Saúde

Empenho	OB	Código do Credor	Nome Credor	Observação	Fonte	Valor da OB (R\$)
2014NE03268	2014OB15491	00588541000182	IPANEMA	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	338003468	3.686.583,19
2014NE07757	2014OB29541	00332833000150	DINÂMICA	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	138007472	2.987.459,09
2014NE07765	2014OB29657	00087163000153	APECÊ	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	138006566	2.523.467,00
2014NE02677	2014OB11778	00588541000182	IPANEMA	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	338003468	1.606.333,82

Empenho	OB	Código do Credor	Nome Credor	Observação	Fonte	Valor da OB (R\$)
2014NE02679	2014OB11784	00332833000150	DINÂMICA	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	338003468	1.509.209,53
2014NE03273	2014OB15502	00332833000150	DINÂMICA	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	338003468	1.339.802,98
2014NE02678	2014OB11688	00087163000153	APECÊ	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	338003468	1.196.600,22
2014NE07757	2014OB29542	00332833000150	DINÂMICA	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	138007472	1.012.540,91
2014NE07765	2014OB29753	29979036000140	INSS	RECOLHIMENTO INSS - APECÊ	138006566	703.348,45
2014NE03268	2014OB15165	29979036000140	INSS	RECOLHIMENTO INSS - IPANEMA	338003468	426.910,80
2014NE03273	2014OB15278	29979036000140	INSS	RECOLHIMENTO INSS - DINÂMICA	338003468	421.690,11
2014NE03268	2014OB15493	130101-00001	SEFAZ/DF	REC. ISS - IPANEMA	338003468	218.802,87
2014NE02679	2014OB11780	29979036000140	INSS	RECOLHIMENTO INSS - DINÂMICA	338003468	213.268,73
2014NE03273	2014OB15498	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO ISS - DINÂMICA	338003468	191.677,32
2014NE07765	2014OB29656	00087163000153	APECÊ	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	138006566	189.464,11
2014NE07765	2014OB29731	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO ISS - APECÊ	138006566	177.360,42
2014NE02678	2014OB11684	29979036000140	INSS	RECOLHIMENTO INSS - APECÊ	338003468	171.838,58
2014NE07765	2014OB29730	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO ISS - APECÊ	138006566	171.639,12
2014NE07765	2014OB29658	00087163000153	APECÊ	PGTO.LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	138006566	164.921,00
2014NE02677	2014OB11775	29979036000140	INSS	RECOLHIMENTO INSS - IPANEMA	338003468	151.373,14
2014NE02677	2014OB11776	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO ISS - IPANEMA	338003468	98.814,20
2014NE02679	2014OB11781	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO ISS - DINÂMICA	338003468	96.940,33
2014NE02678	2014OB11685	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO ISS - APECÊ	338003468	78.108,45
2014NE03268	2014OB15492	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO IRRF - IPANEMA	338003468	43.760,57
2014NE03273	2014OB15497	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO IRRF - DINÂMICA	338003468	38.335,46
2014NE07765	2014OB29729	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO IRRF - APECÊ	138006566	35.472,08
2014NE07765	2014OB29728	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO IRRF - APECÊ	138006566	34.327,82
2014NE02677	2014OB11777	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO IRRF - IPANEMA	338003468	19.762,84
2014NE02679	2014OB11782	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO IRRF - DINÂMICA	338003468	19.388,07
2014NE02678	2014OB11686	130101-00001	SEFAZ/DF	RECOLHIMENTO IRRF - APECÊ	338003468	15.621,69
<b>TOTAL</b>						<b>19.544.822,90</b>

Fonte: Relatório de Ordens Bancárias extraído do Sistema Integrado de Gestão Governamental-Siggo pela SESDF.

Os valores pagos, por credor, foram os seguintes:

Tabela: Pagamentos realizados a credores com Recursos Federais da Atenção Básica em Saúde

Credor	Soma de Valor da OB
APECÊ	4.074.452,33
DINÂMICA	6.849.012,51
INSS	2.088.429,81
IPANEMA	5.292.917,01
SEFAZ/DF	1.240.011,24
<b>Total Geral</b>	<b>19.544.822,90</b>

Fonte: Relatório de Ordens Bancárias extraído do Sistema Integrado de Gestão Governamental-Siggo pela SESDF.

Da análise do processo em tela, foram identificadas as seguintes irregularidades:

### **i) Realização de sucessivas contratações mediante Dispensa de Licitação emergencial**

O Processo nº 0060-014950/2009, destinado à contratação regular dos serviços de limpeza e conservação no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SESDF, iniciou-se em novembro de 2009, sendo que até o mês de abril/2016, isto é, passados mais de seis anos, não houve a sua conclusão. É informado no Processo nº 0060.004.410/2014 (Dispensa de Licitação nº 145/2014) que a causa da não conclusão do processo licitatório regular seriam as dificuldades na medição das áreas das diversas Unidades de Saúde da SESDF, parâmetro este a ser atendido em virtude da Instrução Normativa MPOG nº 02/2008. Segundo o Memorando nº 312/2013-DFLCC/COR/SES, de 15/06/2013, cerca de 60% da área já teria sido apurada.

Cumprir destacar que a obrigatoriedade de observância da Instrução Normativa nº 02/2008-MPOG pelo GDF decorre do entendimento exarado na Decisão nº 3.093/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no que se refere à utilização da planilha de custo e formação de preços, e do disposto na Ordem de Serviço nº 07/2012, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do DF, no que tange à utilização da área a ser limpa como métrica para definição dos quantitativos a serem contratados.

Após a expiração da vigência dos Contratos nºs. 79, 85 e 87/2014 em 12/10/2014, houve sua prorrogação por mais noventa dias, tendo a Assessoria Jurídico-Legislativa, por meio da Nota Técnica 1.661/2014-AJL/SES, aprovado a referida prorrogação, valendo-se, indevidamente, do art. 57, II, §4º, da Lei nº 8.666/93, dispositivo que trata das prorrogações da prestação de serviço por sessenta meses, porém para as situações ordinárias e não para as excepcionais como a dispensa de licitação emergencial ora analisada.

### **ii) Adoção da métrica “postos de serviço” em detrimento da “área física” a ser limpa**

Em função da alegada dificuldade para se apurar a área física das Unidades de Saúde do DF e, assim, dar prosseguimento ao Processo nº 0060.014.950/2009, a SESDF, por meio da Dispensa de Licitação nº 145/2014, contratou as empresas prestadoras de serviço utilizando a métrica “postos de serviço”, contrariando os índices de produtividade (servente/área limpa) estabelecidos na Ordem de Serviço nº 7, de 23/04/2012, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do DF, a qual se alinha às exigências previstas no art. 11 da Instrução Normativa nº 02/2008-SLTI/MPOG, conforme explicitado no item “i”.

A IN nº 02/2008 estabelece, em seu art. 43, que “os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação”. Verifica-se, pois, que a SESDF, ao adotar como parâmetro a métrica “postos de serviço” em detrimento do “índice de

produtividade servente/área limpa”, pratica o paradoxo do *lucro-incompetência*, isto é, quanto menor a eficiência dos profissionais (serventes), maior será o número de postos de serviços a serem contratados, gerando, assim, maior lucro às empresas prestadoras de serviço e, por conseguinte, prejuízos financeiros à Administração.

### **iii) Ausência de cotação de preços para balizamento dos preços contratados**

Constatou-se não ter havido cotação prévia de preços destinada ao balizamento dos valores a serem contratados com os praticados no mercado. No despacho acostado às fls. 1326, a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições-DAPA/SUAG/SES considerou que a escolha dos fornecedores “se deu em conformidade com a apresentação da proposta mais vantajosa para o Estado”, tendo concluído que “os preços apresentados pelas empresas se encontram dentro dos limites impostos pelas normas vigentes, inclusive se balizam entre si (...), os quais traduzem a realidade do mercado local.”.

Nada obstante a DAPA/SUAG/SES tenha feito tais considerações, não constam do processo quaisquer evidências de que as propostas apresentadas pelas empresas tenham sido as mais vantajosas para a Administração, pois não foram acostadas pesquisas de preços praticados no mercado local ou no âmbito da Administração Pública. Segundo consta do Item 14.1 do Termo de Referência, tais pesquisas ficariam a cargo da Subsecretaria de Administração Geral-SUAG/SES, mas não foram, ao fim, realizadas, contrariando o disposto no inciso XII do art. 15 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008 e o art. 26, Parágrafo único, inciso III da Lei nº 8.666/93.

Cabe acrescentar que a Assessoria Jurídico-Legislativa do DF emitiu parecer favorável à contratação, não alertando à área responsável quanto à necessidade de realização da pesquisa prévia de preços, restringindo-se a mencionar, apenas em tese, os dispositivos legais acerca da dispensa de licitação emergencial (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93), entre os quais os alusivos à prévia cotação de preços.

Ressalta-se, por fim, a impossibilidade de realização de pesquisa de preços por parte da equipe de fiscalização, tendo em vista que as licitações encontradas no Portal de Compras do Governo Federal - *Comprasnet* foram realizadas de acordo com o previsto na IN nº 02/2008-MPOG, isto é, por produtividade (servente/área limpa), e a SESDF, como já relatado no item *ii*, por postos de serviço.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da Unidade examinada.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da Unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

### **3. Conclusão**

Apesar do contexto de severa restrição às ações fiscalizatórias, seja pela ausência de apresentação de documentos e processos, seja pela falta de espaço físico adequado para a realização dos trabalhos, foram identificadas irregularidades relacionadas a:

- i) Prejuízos na execução das políticas para as quais os recursos foram transferidos, decorrentes da não execução de aproximadamente 70% dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde;
- ii) Prejuízos financeiros relacionados à aquisição de bens que se encontram inutilizados;
- iii) Desvio de objeto tendo em vista a aquisição de mobiliário para áreas que não pertencem à Atenção Básica;
- iv) Irregularidades em dispensa de licitação para a contratação de serviços de limpeza e manutenção.

As impropriedades estão referenciadas nos itens 2.1.1 a 2.1.6 e 2.2.1 a 2.2.2 deste relatório.

**Ordem de Serviço:** 201600452

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica - 394625-69

**Unidade Examinada:** DF SPU GABINETE DO SECRETARIO

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

## 1. Introdução

### INTRODUÇÃO

Este relatório faz parte no 2º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pela CGU no 1º semestre de 2016. Trata da análise da seleção, da contratação e da execução das obras para a implantação do Sistema de Transporte de Passageiros em BRT – Bus Rapid Transit - Gama/Santa Maria/Plano Piloto – Projeto Eixo Sul, empreendimento pertencente ao Programa PAC2 Mobilidade Grandes Cidades, objeto do Contrato de Financiamento nº 0394.625-69, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o Governo do Distrito Federal, em 28 de dezembro de 2012. O empreendimento está contido na Ação 10SS, - Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano, inserida no Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito do Ministério das Cidades, ação essa gerida pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana - SNTMU.

### ESCOPO

A Controladoria Geral da União, tendo em vista as suas atribuições como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, acompanha e fiscaliza a execução das Ações e dos Programas do Governo Federal. O BRT Sul do Distrito Federal foi escolhido para ser fiscalizado, no âmbito da fiscalização de entes federados, em razão do valor do investimento e da importância do projeto no sistema de transporte público de Brasília.

A Ordem de Serviço nº 201600452 define como escopo dos trabalhos as seguintes avaliações: cronograma de empreendimento, adoção das especificações técnicas definidas em projeto, atendimento dos requisitos técnicos de enquadramento e priorização no programa governamental.

A referida Ordem de Serviço estabeleceu as seguintes questões de auditoria:

1. A execução física e financeira da obra está de acordo com o cronograma inicialmente planejado? Quais os motivos que levaram ao atraso ou paralisação? Há funcionalidade com relação aos serviços executados?
2. Há sinais de serviços executados com qualidade deficitária?
3. No processo de seleção do empreendimento foram atendidos satisfatoriamente os requisitos técnicos de enquadramento mínimo e de priorização de propostas?
  - Ficou comprovada, por estudos e diagnósticos locais, que a concepção do empreendimento de mobilidade urbana adotada atende adequadamente às necessidades da cidade?
  - O empreendimento está em conformidade com o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012)?

- Foi observada a integração com o Plano Diretor do Município, planejamento local/regional e com outros modais?
- Foram verificadas: a viabilidade operacional? A viabilidade técnica? A viabilidade econômica, financeira e tarifária do sistema/empreendimento?
- As estimativas de custos e prazos estão condizentes com suas especificações e com uma análise de benchmarking?
- O processo de análise crítica feita pelo Ministério das Cidades tem provido soluções alternativas, quando necessária à proposta encaminhada pelo Ente Federado;
- A seleção do empreendimento é compatível com o parecer/documento elaborado a partir da análise técnica?

## **DADOS GERAIS**

### **Contrato de Financiamento 0394.625-69/2012**

**Agente Financeiro** – Caixa Econômica Federal.

**Tomador/Agente Promotor** – Governo do Distrito Federal.

Interveniente Anuente – Agente Promotor – Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal

**Objeto** – Financiamento para implantação do Sistema de Passageiros Gama – Santa Maria – Plano Piloto – BRT Eixo Sul.

**Financiamento (FGTS)** – até R\$ 561.522.650,00 (quinhentos e sessenta e um milhões quinhentos e vinte e dois mil, seiscentos e cinquenta reais).

**Contrapartida (Distrito Federal)** – R\$ 199.871.775,00 (cento e noventa e nove milhões, oitocentos e setenta e um mil, setecentos e setenta e cinco reais).

**Total** – R\$ 761.394.425,00 (setecentos e sessenta e um milhões trezentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e vinte e cinco reais).

**Prazo** – O prazo é de 240 meses, contado a partir do término do período de carência.

**Data de assinatura** – 28/12/2012.

### **Edital de Concorrência nº 07/2008**

**Objeto** – Sistema de Transporte Gama – Santa Maria – Plano Piloto – BRT Eixo Sul

**Contratação de Execução do Projeto Executivo de Engenharia e Execução de Obras Cíveis.**

**Contratante** – Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ-DF.

**Contratado** – Consórcio BRT-SUL, formado pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construtora OAS Ltda., Via Engenharia S/A e SETEPLA Tecnometal Engenharia Ltda.

**Objeto** – Constituem objeto do presente instrumento a execução do projeto executivo de engenharia e a execução de obras cíveis.

**Valor do Contrato** – R\$ 587.400.719,83.

## **SÍNTESE DOS TRABALHOS DESENVOLVIDOS**

Os trabalhos foram desenvolvidos em cinco etapas, conforme discriminado a seguir:

- Análise da documentação de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades;
- Análise processual na Gerência Regional da CAIXA;
- Planejamento e programação da visita;
- Visita às obras no dia 20/04/2016;
- Elaboração do Relatório de Fiscalização.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. DESCRIÇÃO DO EMPREENDIMENTO

##### Fato

O Governo do Distrito Federal estabeleceu, como uma das suas prioridades, em relação à mobilidade urbana, a implantação do Sistema de Transporte do Eixo Sul, ligando as regiões administrativas do Gama e de Santa Maria ao Plano Piloto.

O Projeto BRT – Eixo Sul consiste na implantação de um Sistema de Transporte com operação regulada por sistema de controle operacional (uso de inteligência artificial), circulando em faixa exclusiva, com a utilização de veículos de padrão diferenciado, estações localizadas no canteiro central com embarque em nível e pagamento na estação por bilhete eletrônico.

O empreendimento tem o objetivo de atender às populações do Gama, de Santa Maria e das cidades situadas no Entorno Sul do Distrito Federal, pois parcelas significativas dessas populações se deslocam diariamente para o Plano Piloto e adjacências.

O modelo operacional proposto caracteriza-se pela implantação e uso de um corredor de transporte coletivo de alto desempenho – BRT – Bus Rapid Transit. O sistema é composto por um serviço tronco alimentado flexível, com integração físico-tarifária entre linhas alimentadoras e troncais, que atendam aos usuários das cidades do Gama, de Santa Maria e cidades do Entorno Sul.

As linhas alimentadoras transportam os passageiros dos locais de origem até os terminais de onde partem linhas troncais (expressas e paradoras) com destino ao Plano Piloto. As linhas troncais circularão por vias com faixas exclusivas (exceto no eixo rodoviário), junto ao

canteiro central e com ultrapassagem nos pontos de parada. A integração ocorrerá em terminais e estações fechadas, com pagamento antecipado da tarifa, seja no primeiro ônibus ou em bilheterias nas estações terminais.

Outras características do sistema:

- Implantação de faixas exclusivas para ônibus das linhas troncais junto ao canteiro central e com ultrapassagem nos pontos de parada;
- Estações com pagamento antecipado e áreas fechadas disponibilizando aos usuários conforto e segurança;
- Ônibus com múltiplas portas para o embarque e desembarque no mesmo nível das plataformas das estações e terminais;
- Portas com acessos bi-direcionais, ou seja, não especializados em embarques ou desembarques, e sim com as duas atividades simultâneas em cada porta;
- Utilização de veículos de alta capacidade compatíveis com as demandas das linhas troncais;
- Serviços diferenciados nas linhas troncais, identificadas como expressas ou paradoras;
- Prioridade para o transporte coletivo nas vias de maior intensidade de tráfego;
- Área de estacionamento para veículos particulares, proporcionando integração modal e intermodal (metrô).

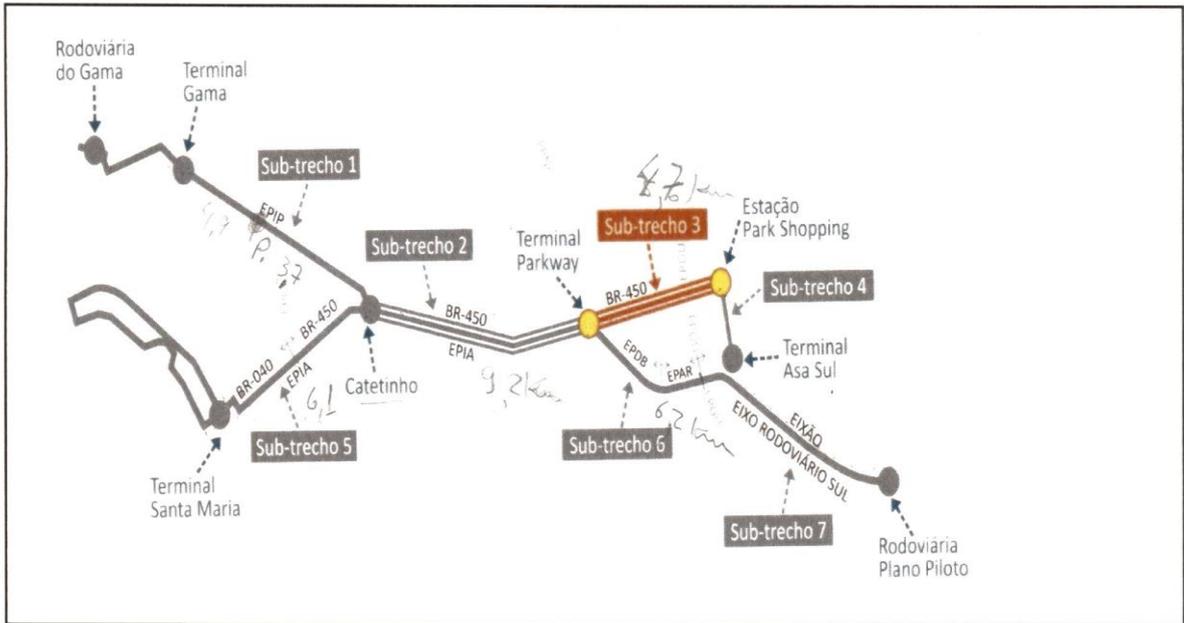
O traçado do Eixo Sul tem início nos dois Terminais de Integração do Gama e de Santa Maria e aos Terminais da Asa Sul (TAS) e Rodoviária do Plano Piloto. Além disso, o traçado do Eixo Sul passará pelo Terminal Park Way, permitindo os transbordos para as linhas do futuro Sistema Integrado de Transportes que se destina a Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Recanto das Emas, Lago Sul, São Sebastião e Paranoá. O corredor operará em faixa exclusiva nos trechos rodoviários e em tráfego misto nos trechos urbanos, conforme indicado a seguir:

- Trechos em faixa exclusiva – DF-480/E PIP, BR-040, EPIA (DF 003), EPDB, EPAR, acesso a TAS (Terminal Asa Sul do Metrô);
- Trechos em tráfego misto – Eixo Rodoviário Sul.

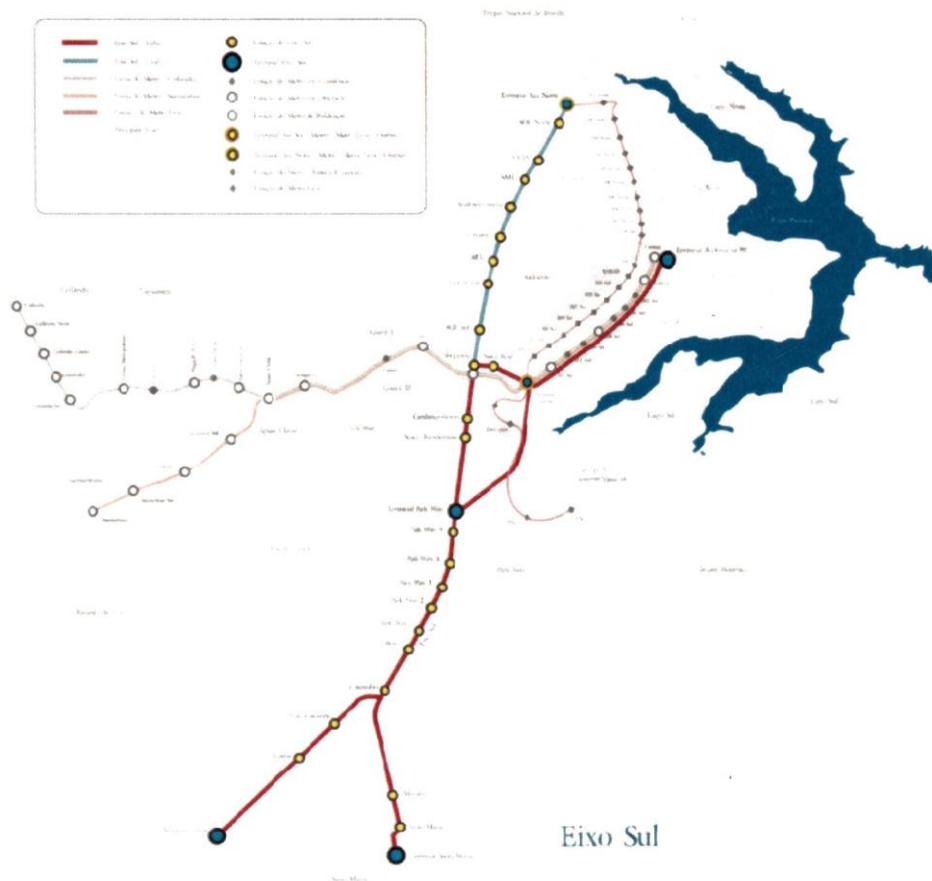
O Corredor BRT-SUL pode ser dividido em 7 (sete) subtrechos:

- Subtrecho 01 – Gama – Catetinho;
- Subtrecho 02 – Catetinho – Park Way;
- Subtrecho 03 – Park Way – Estação Park Shopping;
- Subtrecho 04 – Estação Park Shopping – Terminal Asa Sul;
- Subtrecho 05 – Santa Maria - Catetinho;
- Subtrecho 06 – Catetinho – Park Way;
- Subtrecho 07 – EPAR – Rodoviária Plano Piloto.

Figura 1 – BRT Eixo Sul – Divisão em Subtrechos



**Mapa 01: Geral do Corredor de Transportes**  
(Fonte: Projeto Básico)



## 2.1.2. IMPROPRIEDADE NO PROCESSO DE SELEÇÃO.

### Fato

O BRT Eixo Sul foi selecionado no programa PAC Mobilidade Grandes Cidades. O processo foi iniciado com a apresentação pelo Governo do Distrito Federal da Carta Consulta nº 000095.02.73/2011-68. A citada proposta foi encaminhada à Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e seguiu o regramento da Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, do Ministério das Cidades, conforme registrado nos autos do processo 80000.016987/2011-84 do Ministério. A proposta foi apresentada em 27/04/2011 e estabelecia a seguinte configuração financeira:

Tabela 01 – Fontes de Financiamento – Projeto BRT EIXO SUL/DF

TIPO	VALOR (R\$)
REPASSE (OGU)	R\$ 21.542.790,00
CONTRAPARTIDA	R\$ 202.265.418,00
FINANCIAMENTO	R\$ 561.522.650,00
<b>INVESTIMENTO</b>	<b>R\$ 785.330.855,43</b>

A proposta previa duas intervenções:

**Intervenção 1:** Construção do Terminal Park Way com a seguinte configuração financeira:

Tabela 02 – Fontes de Financiamento – Terminal Park Way

TIPO	VALOR (R\$)
REPASSE (OGU)	R\$ 21.542.790,00
CONTRAPARTIDA	R\$ 2.393.643,00
FINANCIAMENTO	-
<b>INVESTIMENTO</b>	<b>R\$ 23.936.433,00</b>

**Intervenção 2:** Implantação do Sistema de Transporte de Passageiros denominado Eixo Sul, situado ao longo da via EPIA, com a seguinte configuração financeira:

Tabela 03 – Fontes de Financiamento – BRT EIXO SUL

TIPO	VALOR
REPASSE (OGU)	-
CONTRAPARTIDA	R\$ 199.871.775,00
FINANCIAMENTO	R\$ 561.522.650,00
<b>INVESTIMENTO</b>	<b>R\$ 761.394.425,00</b>

O processo de seleção, realizado pela SNTMU, verificou a aderência da Carta Consulta com as seguintes normas:

#### PROGRAMA PRÓ-TRANSPORTE (FINANCIAMENTO)

O Programa Pró-Transporte é regulamentado pela Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 22, de 10 de maio de 2010 (publicada no DOU, em 11/05/10), alterada pela IN nº 60, de 11 de outubro de 2010 (publicada no DOU em 13/10/10), e pela IN nº 77, de 23 de novembro de 2010 (publicada no DOU em 25/11/2010).

O objetivo desse Programa é propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços, de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Além disso, é voltado ao financiamento do setor público e privado, à implantação de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo urbano e à mobilidade urbana, contribuindo na promoção do desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, como também para a melhoria da qualidade de vida e para a preservação do meio ambiente. À parte do projeto financiada com recursos do FGTS/CAIXA (R\$ 561.522.650,00) aplica-se o normativo do Programa Pró-Transporte.

#### PAC MOBILIDADE GRANDES CIDADES (REPASSE OGU)

A Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, instituiu o processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, dentro da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e de outras fontes de financiamento.

As Cartas-Consulta recepcionadas nos prazos estabelecidos nesta na Portaria passam à etapa de enquadramento, a ser realizada pelo Ministério das Cidades, que consiste em verificar o atendimento aos objetivos e atos normativos que regem o PAC Mobilidade Grandes Cidades, Anexo I da Portaria.

Uma vez enquadradas, as propostas passam à etapa de pré-seleção a ser realizada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, de que trata o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

#### RESULTADO DA SELEÇÃO REALIZADA PELA PORTARIA Nº 65, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2011.

O resultado da seleção foi publicado na Portaria nº 185, de 24 de abril de 2012. O processo de seleção da proposta seguiu os requisitos das normas regimentais especificadas, com exceção da apresentação do estudo definitivo de viabilidade técnica, econômica e tarifária, e por consequência, do detalhamento definitivo da sustentabilidade operacional e suas respectivas fontes de recursos, conforme especificado nos critérios de enquadramento da Portaria nº 65.

No referido processo de seleção o Governo do Distrito Federal apresentou o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU/DF, desenvolvido por meio da Secretaria de Estado de Transporte, decorrente do Edital de Licitação 004/2007 – SECOM/SEF, realizado em 04 de dezembro de 2007. Este Plano definiu os modos de transporte e o sistema viário a ser adotado utilizando os resultados da Avaliação Econômica Preliminar obtidos da simulação da Alternativa 1, que inclui:

- Implantação dos 5 eixos de transporte;
- Expansão do metrô na Asa Norte (Estação Comercial Norte);
- Implantação da linha 1 do VLT (Aeroporto – TAN).

O estudo preliminar de viabilidade técnica, econômica e tarifária considerou todo o Sistema de Transporte da simulação na Alternativa 1 (até 2020), de forma integrada, concebido para o Distrito Federal envolvendo os modos rodoviários e ferroviários, dentro do modelo físico-operacional tronco alimentador, onde o metrô opera como troncal e o ônibus, além de troncal, também opera como alimentador/distribuidor.

De acordo com a Portaria n° 65 o Governo do Distrito Federal deveria ter apresentado junto a Carta Consulta n° 000095.02.73/2011-68 o estudo definitivo de viabilidade técnica, econômica e tarifária considerando a integração do BRT-SUL com sistema de transporte implantado e possível configuração futura (com implantação de todos os sistemas viários), demonstrando a sustentabilidade operacional atual e futura, com suas respectivas fontes de recursos e tarifas, visto que os requisitos da Alternativa 1 não tinham garantias de serem implantados, eram somente expectativas.

Observa-se atualmente, ano 2016, que somente parte dos eixos de transporte previstos foram implantados e a expansão do metrô na Asa Norte (Estação Comercial Norte), como a implantação da linha 1 do VLT (Aeroporto – TAN), até o presente momento não foram executados. Este fato demonstra que o estudo preliminar de viabilidade técnica, econômica e tarifária não apresenta a real condição do fluxo de caixa econômica e financeiro do BRT-SUL, visto que próximo a data limite do estudo (2020) ainda não foram implantados grande parte dos requisitos (sistemas viários e expansões) da Alternativa 1 do PDTU/DF.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Ofício n° 493/2016 – GAB/Semob, de 13 de maio de 2016.

*“Com relação ao processo de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades, em que a viabilidade preliminar considerava a implantação de 5 eixos de transportes, a expansão do metrô da Asa Norte e a implantação da linha 1 do VLT, e que os mesmos não foram implantados, bem como relativo ao SIT – Sistema Integrado de Transporte, ferramenta de gestão da mobilidade que não foi executado de acordo com o previsto, segundo a Controladoria, informamos que esta comissão não tem nada a comentar.”*

### **Análise do Controle Interno**

Tendo em vista que a Comissão Executora do BRT – EIXO SUL não apresentou justificativa em relação à essa questão, mantém-se a constatação para manifestação do gestor federal (Ministério das Cidades).

### **2.1.3. ATRASO E PARALISAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO.**

#### **Fato**

A análise dos documentos apresentados pela CAIXA e pelo Governo do Distrito Federal, juntamente com as informações obtidas na visita às obras do Sistema de Transporte de Passageiros – BRT Gama - Santa Maria – Plano Piloto, demonstram que o empreendimento

encontra-se atrasado em relação ao cronograma físico-financeiro originalmente pactuado. Ficou demonstrado também que o contrato de execução das obras está em processo de rescisão, fato que gerou a sua paralisação e implicará em mais atrasos na sua conclusão.

Da documentação analisada, depreende-se que o Contrato de Execução de Obras nº 015/2009 foi assinado em 11 de maio de 2009 com vigência de 24 meses e conclusão das obras em 18 meses, contados da primeira Ordem de Serviço. Depois de uma sucessão de termos aditivos, o prazo para a execução do contrato passou a ser o dia 25 de dezembro de 2014, ou seja, dezesseis meses atrás.

Conclui-se que ocorreu um atraso na execução do empreendimento uma vez que o prazo de execução inicialmente pactuado era de 18 meses após o recebimento da ordem de serviço, ou seja, data final para execução em 07/06/2013. Como já estamos em 2016 sem que as obras tenham sido concluídas, identifica-se um atraso de quase três anos na execução do empreendimento.

Porém, além do atraso, verifica-se que os problemas são mais graves uma vez que as obras encontram-se paralisadas. Consulta atualizada à página da Caixa, Sistema Acompanhamento de Obras, realizada em 25 de abril de 2016, informa que as obras encontram-se na situação paralisada com 71,90% dos serviços executados, totalizando um valor de R\$ 390.918.425,83 do total de R\$ 561.522.650,00 previstos no Contrato de Financiamento. A data da última medição é de 23 de setembro de 2013.

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201600452/002, de 22 de março de 2016, consultou-se a Caixa Econômica Federal em relação às causas da paralisação e sobre quais os planos da Caixa para conclusão e operação do empreendimento. Por meio do Ofício nº 0311/2016/GIGOV/BR, de 28 de março de 2016, a Caixa confirmou a paralisação das obras e informou que essa paralisação ocorreu devido à rescisão do contrato de obras, assinado entre o GDF e o Consórcio BRT (rescisão ainda não foi oficialmente comunicada à Caixa). Informa também que as últimas medições apresentadas à CAIXA se encontram pendentes de liberação de recursos, devido à pendência documental.

Sobre as medidas para conclusão e operação plena do empreendimento, informou sobre a realização de reuniões com o atual governo, visando à retomada das obras, sem muito êxito, visto que o Governo continua em tratativas com o consórcio executor do empreendimento, objetivando a rescisão do Contrato de Financiamento.

Na visita realizada ao empreendimento, verificou-se que o sistema já se encontra em funcionamento, porém, sem a execução integral dos serviços originalmente definidos. Conforme constatado em ponto específico desse relatório, isso traz prejuízos consideráveis à operacionalidade e adequado funcionamento do Sistema.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Ofício nº 4963/2016 – GAB/Semob, de 13 de maio de 2016.

*“É necessário ressaltar que o Contrato de Financiamento nº 0394625-69 é um contrato amplo pertencente ao PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, cuja assinatura, controle e gerenciamento sempre estiveram a cargo das secretarias envolvidas do GDF, junto a União e à CEF, Caixa Econômica Federal, sendo o Contrato nº 015/2009 – METRÔ/DF integrante desse financiamento federal tendo como objeto a execução das obras e serviços da implantação do Sistema de Transporte acima mencionado.*

*O Contrato nº 015/2009 foi licitado pelo METRÔ/DF e assinado em 11 de maio de 2011, e somente a partir do 3º Termo de aditivo ao Contrato em 06 de dezembro de 2011, a antiga Secretaria de Estado de Transportes, hoje SEMOB – Secretaria de Estado da Mobilidade do DF passou a ser contratante e o DER/DF Executor deste Contrato.*

*Esta Comissão Executora do Contrato nº 015/2009 – METRÔ/DF informa que este Contrato foi alvo de inúmeros fatos imprevisíveis e supervenientes que propiciaram a geração de oito aditivos contratuais, inclusive de prorrogação de prazos de execução e vigência, sendo que o Quarto aditivo assinado em 10 de maio de 2013 permitiu a prorrogação do prazo de execução em 12 meses a contar de 07/06/2013 e do prazo de vigência por mais 24 meses a partir de 12/05/2013. E no Sexto Aditivo assinado em 06 de junho de 2014 foi prorrogado o prazo de execução por mais 6 meses a contar de 07/06/2014.*

*As obras foram executadas dentro dos prazos contratuais e orçamentos disponíveis e que esta Comissão desconhece qualquer rescisão contratual efetivada até o momento pela Contratante SEMOB – Secretaria de Estado da Mobilidade do DF no Contrato nº 015/2009 – METRÔ/DF.”*

#### **Análise do Controle Interno**

As informações apresentadas pelo gestor confirmam o apontamento da CGU em relação ao atraso do empreendimento e são insuficientes para sanar a questão.

Conforme afirmado, as obras já se encontram com quase três anos de atraso tendo em vista a previsão inicial de conclusão.

Com relação à rescisão do contrato de execução do empreendimento, informa que desconhece a questão. Porém, essa informação foi repassada à CGU por meio da Caixa Econômica Federal que é responsável pelo Contrato de Financiamento.

Dessa forma, mantém-se a constatação e propõe o seu encaminhamento ao Ministério das Cidades para manifestação.

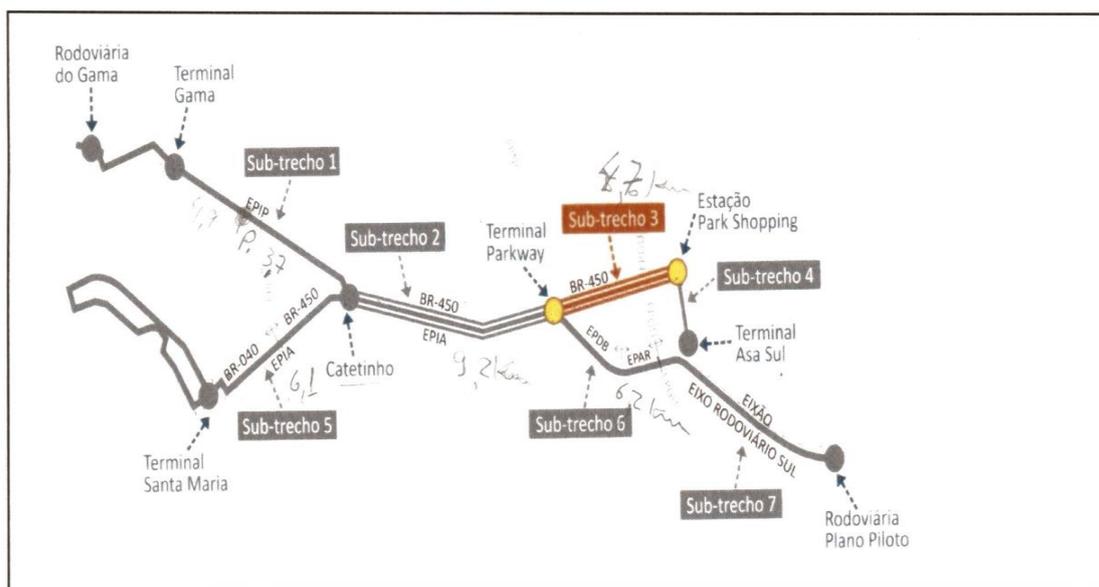
#### **2.1.4. AUSÊNCIA DE FUNCIONAMENTO INTEGRAL DO PROJETO CONSIDERANDO O ESCOPO ORIGINALMENTE PACTUADO.**

##### **Fato**

O projeto para o Eixo Sul consiste na implantação de um Sistema de Transporte, ligando as Regiões Administrativas do Gama, Santa Maria e das cidades situadas no Entorno Sul do Distrito Federal ao Plano Piloto, com operação inteligente, circulando em faixa exclusiva, com a utilização de veículos de padrão diferenciado, estações localizadas no canteiro central com embarque em nível e pagamento na estação. No projeto original, a extensão total do corredor

de ônibus que é parte integrante do contrato de financiamento foi dividida em sete trechos de forma a facilitar a descrição das propostas de intervenção. A figura a seguir ilustra o traçado do corredor, as características funcionais e a divisão dos trechos e em seguida são apresentados descritivos de cada trecho, conforme projeto do GDF e em seguida a cada um deles a situação encontrada pela fiscalização.

Figura 3 – BRT Eixo Sul – Divisão em Subtrechos



### **Sub-trecho 1 - Gama**

*Este trecho tem início junto ao terminal de integração proposto no Gama, na DF-480, e final no entroncamento da DF-065 (EPIP) com BR-040. O corredor será implantado em uma nova faixa a ser construída, exclusiva ao transporte coletivo, com uma extensão aproximada de 8,7 km. Além da construção de uma faixa por sentido serão implantadas, neste trecho, três interseções em desnível, um terminal de integração e duas estações de transferências, com a primeira localizada próximo ao Balão do Gama e a segunda localizada a aproximadamente 1,9 km de distância da primeira no sentido Gama – Plano Piloto (próximo à futura Vila Catetinho).*

**Situação** - as duas estações de transferências do TRECHO GAMA, sendo a primeira localizada próximo ao Balão do Gama e a segunda localizada a aproximadamente 1,9 km de distância da primeira no sentido Gama – Plano Piloto (próximo à futura Vila Catetinho) estão implantadas, porém não se encontram em funcionamento.

### ***Sub trecho 2 – Trecho Catetinho – Parkway***

*Este trecho se inicia no ponto de transição da BR – 040 para DF – 003 (EPIA), onde ocorre o entroncamento com a DF-480 (EPIP). O corredor será implantado ao longo da EPIA junto ao canteiro central, com faixa exclusiva em 10,5 km de extensão até o viaduto da EPNB. Além da construção de uma faixa por sentido para o corredor de ônibus, serão implantadas neste trecho três interseções em desnível, o alargamento de duas pontes, o alargamento do viaduto da EPDB e sete estações de transferência, localizadas a uma distância média de 1,0 km entre elas.*

**Situação** - das sete estações de transferência previstas no Trecho Catetinho-Parkway, localizadas a uma distância média de 1,0 km entre elas, somente duas foram construídas, porém, nenhuma delas está em operação.

### ***Sub trecho 3 – Trecho EPIA Sul***

*Este trecho tem início na interseção da DF 003 (EPIA) com a DF 075 (EPNB) e final na interseção na estação Park Shopping. O corredor será implantado ao longo da EPIA, Junto ao canteiro central.*

*Além da construção de uma faixa por sentido para o corredor e a complementação das vias marginais, serão implantadas nesse trecho sete interseções em desnível, o alargamento de uma ponte, o alargamento do viaduto da EPTG e oito estações de transferência. Deverão ser implantadas oito estações de transferência, localizadas próximos aos núcleos urbanos adjacentes à EPIA, onde existe uma maior demanda de passageiros.*

**Situação** - O TRECHO EPIA SUL até o presente momento não foi implantado, ou seja, as oito estações de transferência previstas, localizadas próximas aos núcleos habitacionais, comerciais e industriais adjacentes à EPIA, onde existe uma maior demanda de passageiros, não foram construídas.

### ***Sub-trecho 4 – Trecho Terminal Asa Sul***

*Este trecho do corredor tem início na EPIA, próxima à Estação 11 do metrô (Park Shopping), e segue até o terminal de Integração Asa Sul pela via existente*

*(denominada SPO) e em faixa exclusiva. A configuração proposta para este trecho é de 1 faixa por sentido exclusivo para ônibus com largura de 3,5 metros.*

*Para o acesso ao Terminal Asa Sul deverá ser implantada uma obra de arte (trincheira) exclusiva ao transporte coletivo na interseção da EPIA com a Via SPO. Deverá, também, ser implantada neste trecho uma estação de transferência próxima à área do metro.*

**Situação** - O Trecho Terminal Asa Sul até o presente momento não foi implantado, ou seja, a única estação de transferência prevista para ser implantado neste trecho próxima à área da Estação 11 do metrô (Park Shopping), como também, à ligação até o terminal de Integração Asa Sul não foi construída.

#### ***Sub trecho 5 – Trecho Santa Maria***

*O corredor exclusivo de ônibus tem início na BR 040 a partir da interseção com a via AC-116 e tem final no entroncamento da DF-065 (EPIP) com a BR-040. Será implantado junto ao canteiro central em uma faixa a ser construída, com uma extensão aproximada de 6,3 km. Além da construção de uma faixa por sentido por corredor, serão implantadas duas interseções em desnível, um terminal de integração e duas estações de transferências, a primeira localizada no início do corredor na BR – 040 e a segunda junto à interseção com a DF-001. O terminal de integração de Santa Maria será implantado em um terreno próximo ao viaduto de acesso à santa Maria.*

**Situação:** As duas estações de transferência do Trecho Santa Maria estão implantadas, a primeira, localizada no início do corredor na BR – 040, não está em funcionamento e a segunda, junto à interseção com a DF-001, está funcionando precariamente.

#### ***Sub-trecho 6 – Trecho EPDB-EPAR***

*Este trecho do corredor tem início no Terminal de Integração ParkWay e segue pela EPDB e pela EPAR em faixa exclusiva, em uma extensão total de 4,6 km. A partir do entroncamento da EPAR em faixa exclusiva, em uma extensão total de 4,6 km.*

*Com a implantação do corredor de transportes, a configuração viária da EPDB será mantida, pois o corredor será implantado paralelamente à via em uma nova pista a*

*uma distância aproximada de 50 metros. Esta pista terá uma faixa por sentido exclusiva para o ônibus, com 3,5m cada e acostamento laterais.*

*As interferências viárias a serem implantadas neste trecho se restringem à implantação de uma pista exclusiva paralela à EPDB, a uma faixa exclusiva na EPAR e à implantação de duas interseções em desnível. Não haverá estações de transferência neste trecho, pois as linhas de ônibus que o utilizarão serão expressas, sem pontos de parada neste trecho.*

**Situação** – A implantação da estrutura viária está concluída, porém, conforme apontamento específico, o trecho correspondente à Via EPAR apresenta pavimento com vários defeitos conforme ponto específico deste Relatório.

#### ***Sub-trecho 7 – Trecho Eixo Rodoviário Sul***

*A partir do entroncamento da EPAR com a EPGU, o corredor segue pelo Eixo Rodoviário em tráfego compartilhado até a Rodoviária do Plano Piloto por mais 8,0 km, totalizando 12,6 km. Não há interferências físicas neste trecho.*

#### **INTEGRAÇÃO DO BRT-SUL E SISTEMA OPERACIONAL**

O BRT-SUL foi projetado para funcionar de forma integrada envolvendo os modos rodoviários e ferroviários, dentro do modelo físico-operacional tronco alimentador, onde o metrô opera como troncal e o ônibus, além de troncal, opera como alimentador/distribuidor.

O sistema BRT-SUL previa o funcionamento integrado a outros cinco eixos de transporte rodoviário, implantados ou a serem implantados, com o metrô, incluindo sua expansão na Asa Norte (Estação Comercial Norte) e com o VLT a ser implantado (linha 1 Aeroporto – TAN).

#### **AUSENCIA DE FUNCIONALIDADE INTEGRAL DO BRT-SUL**

A análise dos documentos apresentados pela CAIXA e pelo Governo do Distrito Federal, juntamente com as informações obtidas na visita às obras do Sistema de Transporte de Passageiros – BRT Gama - Santa Maria – Plano Piloto, demonstram que, até o mês de maio de 2016, o TRECHO GAMA, TRECHO SANTA MARIA e TRECHO CATETINHO – PARKWAY as estações de transferências, em quase sua totalidade, não estão em funcionamento (somente duas do total previstos), e que o TRECHO EPIA SUL, TRECHO TERMINAL ASA SUL e TRECHO EPIA NORTE não foram implantados.

Analisando os Sistemas de Transporte do Distrito Federal que integrariam com o BRT-SUL, tornando-se uma rede ampla e unificada, observa-se que grande parte dos eixos de transporte previstos não foram implantados e que a expansão do metrô na Asa Norte (Estação Comercial Norte), como a implantação da linha 1 do VLT (Aeroporto – TAN), até o presente momento também não foram executados.

Este fato demonstra que o BRT-SUL não apresenta interligação com o Metrô, pelo Terminal Asa Sul, e com a Via W3, para integração futura com o VLT, pois o TRECHO EPIA SUL e TRECHO TERMINAL ASA SUL ainda não foram implantados.

Por fim, cabe salientar que a não implantação integral do sistema operacional (funcionamento da integração operacional e tarifária) previsto no Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, dada a estreita interface entre este e o Sistema BRT-SUL, compromete profundamente o funcionamento apropriado do Sistema do Eixo Sul.

Portanto, ratifica-se que o Sistema de Transporte BRT-SUL, pelos motivos elencados, não apresenta funcionalidade operacional integral e não foi implementado conforme projetado e dimensionado. O sistema operacional atualmente implantado não atende a real demanda de viagens existentes, visto que próximo a data limite do estudo (2020) ainda não foram implantados grande parte dos requisitos (sistemas viários e expansões) da Alternativa 1 do PDTU/DF.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

*Ofício nº 493/2016 – GAB/Semob, 13 de maio de 2016.*

*“Como anteriormente mencionado, o Contrato 015/2009 – METRÔ/DF tinha também como objeto a confecção do projeto executivo do Sistema de Transportes, e que a retirada e o acréscimo de estações devidamente autorizadas pela SEMOB – Secretaria de Estado da Mobilidade do DF, foram adequados ao mesmo, visando sua funcionalidade quando da execução completa da obra e operação do BRTSul.*

*A retirada dos subtrechos 3 e 4 estão plenamente justificados nos aditivos ao Contrato, atrelados aos fatos imprevisíveis e supervenientes, bem como à disponibilidade orçamentária do mesmo.*

*Quanto à colocação do Sistema de Transportes em funcionamento e a não utilização de algumas estações e a falta de segurança patrimonial das mesmas são fatos de inteira responsabilidade do DFTrans e da SEMOB.”*

### **Análise do Controle Interno**

As manifestações dos gestores não foram suficientes para excluir o apontamento.

Ainda que as alterações tenham sido justificadas, o sistema não apresenta funcionalidade operacional integral e não foi implementado conforme projetado e dimensionado.

Dessa forma, mantém-se o apontamento e propõe o encaminhamento ao Ministério das Cidades para também se manifeste sobre a questão.

### **2.1.5. AUSÊNCIA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA.**

#### **Fato**

A análise dos documentos apresentados pela CAIXA e pelo Governo do Distrito Federal, juntamente com as informações obtidas na visita às obras do Sistema de Transporte de Passageiros – BRT Gama - Santa Maria – Plano Piloto, demonstram que o SIT – Sistema Integrado de Transporte, ferramenta para gestão da mobilidade, não foi executado conforme previsto no projeto.

O projeto do empreendimento prevê a implantação do SIT para integrar modernas tecnologias da informação e comunicação aos sistemas de gerenciamento de transporte, otimizando a vida útil dos veículos, proporcionando a economia de combustível e a segurança do usuário do sistema de transporte, seja ele motorista, passageiro ou pedestre, além do aumento da capacidade do sistema. O SIT prevê a implantação de poderosas ferramentas para a gestão da mobilidade, ferramentas essas que permitem medir o fluxo de veículos e de pessoas, informar em tempo real o estado das vias e dos meios de transporte, detectar infrações e, principalmente, sugerir percursos alternativos.

O SIT tem a função de monitorar o tráfego na área de influência do Sistema, sendo operado em um Centro de Controle de Operações – CCO. O objetivo é proporcionar uma maior eficiência no atendimento de situações de emergência, nos procedimentos de revisão tarifária, na programação ou alteração de modalidades de serviços e na implantação das políticas específicas.

De acordo com a proposta, no CCO centralizará todo o fluxo de informações gerado pelos diversos sistemas que compõem o sistema de gerenciamento de tráfego:

- Sistema de Monitoramento e Identificação Veicular;
- Sistema de Monitoramento de Imagens – SMI;
- Sistema de Informações Dinâmicas;
- Sistema de Gerenciamento Embarcado.

O CCO tem como objetivo disponibilizar num único local todas as informações de transporte existentes no sistema por meio de telas de consultas com atualizações em tempo real.

O Sistema de Monitoramento e Identificação Veicular prevê a implantação de equipamentos de fiscalização eletrônica para que o controle de excessos e transgressões seja feita de maneira absolutamente imparcial, sem qualquer intervenção humana. Além disso, prevê um sistema de identificação automática de placas e de obtenção de dados relativos ao tráfego de veículos.

Por meio do Sistema de Monitoramento de Imagens são constituídos por câmeras instaladas no interior dos veículos e também nas margens de trânsito e permitem uma capacidade de resposta mais adequada em casos de incidentes dentro dos veículos ou nas vias de tráfego.

O Sistema de Informações Dinâmicas composto de painéis de mensagens variáveis a serem instalados em pontos estratégicos do sistema onde há grande concentração de usuários, podendo ser usado como meio de comunicação de massa. A aplicação dos painéis de mensagens deve ocorrer em terminais de parada de transportes coletivos, e dentro dos próprios ônibus. Informações de tempo de espera de veículos, tempo estimado de deslocamento até o próximo ponto de parada, nome do terminal/ponto de parada, informações de segurança aos usuários, meteorológicas entre outras são transmitidas em tempo real para maior comodidade e segurança dos usuários.

Por último, o SIT engloba o Sistema de Gerenciamento de Frota consiste no planejamento, supervisão e otimização da entrega de serviços de transporte, e também pela manutenção dos veículos.

Verificou-se que apesar de o BRT já estar em operação, esses componentes de inteligência e comunicação, previstos para serem entregues pelo consórcio contratado praticamente não o foram. Isso constitui falha grave na execução do empreendimento uma vez que, conforme destacado nessa constatação, o sistema SIT constitui item essencial na operacionalização e eficiência do BRT Eixo Sul. O sistema inteligente de monitoramento, controle e comunicação é um dos pilares conceituais dos sistemas de BRT. A ausência desse componente descaracteriza o sistema de BRT sendo possível afirmar-se que hoje a operação é de um Corredor Exclusivo de Ônibus.

A análise da documentação da Caixa permitiu verificar que, apesar de esse item estar incluído na planilha orçamentária, considerando a última medição realizada, nenhum recurso ainda havia sido liberado, conforme destacado abaixo:

053/2016

O.S. n°	Nº Contrato CAIXA	Abrangência e nº do RAE
	394.625-69/2012	RAE Final 19

**1. Dados da operação**

Empreendimento (nome/apelido)		Programa	Modalidade		
EIXO SUL		PRÓ-TRANSPORTE	MOBILIDADE URBANA		
Mutuário		Agente promotor	Engº/Arcº responsável pela Fiscalização		
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGENS DO DF (DEF/DF)	SAMUEL		
Data de assinatura	Nº da proposta/Carta Consulta	Valor do financiamento (R\$)	Valor contrapartida (R\$)	CP (%)	Total do investimento (R\$)
28/12/2012		561.522.650,00	199.871.775,00	26,25%	761.394.425,00

**2. Objeto do acompanhamento**

Descrição do objeto desta vistoria

Implantação do Sistema de Transportes de Passageiros entre as cidades do Gama, Santa Maria que percorre a VIA EPIA até o terminal Asa Sul e rodoviária do Plano piloto, o mesmo possuirá 15 estações e terá uma extensão aproximada de 35,0Km, com construção de 19 obras de arte especial, 15 passarelas, 2 terminais de passageiro com sistema integrado de transporte.

Data visita técnica	Início execução	Término previsto	Prazo execução	Prazo decorrido	%Prazo utilizado	%VI aferido acum	%Cron. previsto	Situação
10/dez/15	06/dez/11	06/jun/14	30 meses	48,1 meses	160,33%	71,85%	100,00%	Atrasado

**3. Valores aferidos**

meta/etapa	Obras e serviços de engenharia descrição	Valores contratados vigente/reprogramado (R\$)	Evolução aferida pela CAIXA		
			aferido no período (R\$)	aferido acumulado (R\$)	% item
1	SERVIÇOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS	57.664.716,02	1.742.902,13	36.049.431,41	62,52%
2	LIMPEZA	9.635.239,66	1.225.070,86	9.634.545,79	99,99%
3	DEMOLIÇÕES	16.801.537,78	1.243,55	16.751.192,12	99,70%
4	TERRAPLANAGEM	73.930.258,18	93.939,20	69.698.067,58	94,28%
5	PAVIMENTAÇÃO	186.049.948,29	41.177,48	184.292.651,70	99,06%
6	OBRAS DE ARTE ESPECIAIS E OBRAS CIVIS	172.381.989,37	1.164.204,69	169.191.303,18	98,15%
7	OBRAS COMPLEMENTARES	30.650.579,64	11.258.775,92	27.887.313,01	90,98%
8	DRENAGEM	19.292.602,04	-103.625,70	18.993.297,28	98,45%
9	SINALIZAÇÃO VIARIA	16.415.703,63	590.687,22	14.564.273,90	88,72%
10	ITS E OUTROS SERVIÇOS (NÃO ANALISADOS)	178.571.850,39		0,00	-
<b>Total</b>		<b>761.394.425,00</b>	<b>16.014.375,35</b>	<b>547.062.075,97</b>	<b>71,9%</b>

(100,00% VI) Acumulado anterior: R\$ 531.047.700,62 (69,75%)

**4. Pendências técnicas e prazos para solução**

Conforme verificado acima, o item 10, correspondente ao Sistema de Inteligência do BRT, no valor total de R\$ 178.571.850,39, costa com percentual executado e medido de 0,00%. A Caixa confirmou essa constatação e informou que esses itens nem mesmo foram analisados e aprovados pela equipe técnica. No documento acima, esse item consta como “não analisados”.

Além disso, na visita realizada ao empreendimento, confirmou-se a inexecução quase que total daqueles serviços, conforme pode ser verificado nos registros fotográficos abaixo:



Foto x – Estações de Embarque/Desembarque – não se verificou a instalação dos painéis de mensagens.

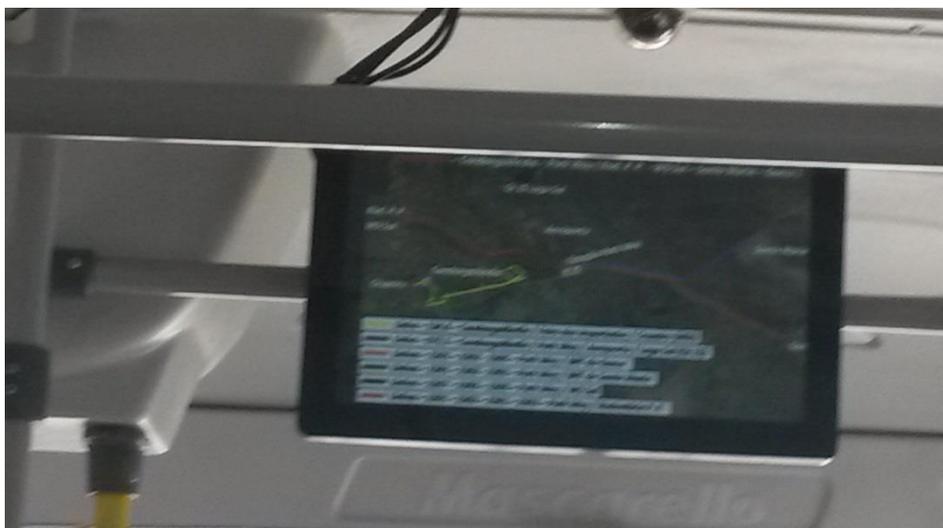


Foto x – Instalação de painéis nos ônibus – os equipamentos não estão integrados e exibindo as informações ao usuário conforme previsto no contrato.



Foto x - Sistema de Monitoramento e Identificação Veicular – não se verificou a execução integral do Sistema conforme previsto no projeto preliminar.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Ofício nº 493/2016 – GAB/Semob, de 13 de maio de 2016.

*“Com relação ao processo de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades, em que a viabilidade preliminar considerava a implantação de 5 eixos de transportes, a expansão do metrô da Asa Norte e a implantação da linha 1 do VLT, e que os mesmos não foram implantados, bem como relativo ao SIT - Sistema Integrado de Transporte, ferramenta de gestão da mobilidade que não foi executado de acordo com o previsto, segundo a Controladoria, informamos que esta comissão não tem nada a comentar.”*

#### **Análise do Controle Interno**

Tendo em vista que a SEMOB não quis se manifestar sobre essa questão, mantém-se o apontamento e propões o encaminhamento ao Ministério das Cidades.

#### **2.1.6. TRECHO COM PAVIMENTAÇÃO EM CBUQ APRESENTANDO DEFEITOS.**

##### **Fato**

Os trabalhos de fiscalização resultantes da visita às obras do Sistema de Transporte de Passageiros – BRT Gama - Santa Maria – Plano Piloto evidenciaram que um pequeno trecho do BRT em pista exclusiva, entre o Eixo Rodoviário Sul e a Estrada Parque Dom Bosco, executado em CBUQ - concreto betuminoso usinado a quente, já apresenta defeitos no seu pavimento.

Conforme informado no item “descrição do projeto”, existem trechos em que o sistema operará em faixa exclusiva e trechos em que o sistema operará em tráfego misto, como é o caso do Eixo Rodoviário Sul que interliga Estrada Parque Aeroporto – EPAR à Rodoviária do Plano Piloto.

Verificou-se que, para grande maioria dos trechos em faixa exclusiva, adotou-se a solução de pavimentação em piso de concreto cimento Portland. Entende-se que essa é a solução mais adequada uma vez que apresenta diversas vantagens:

- Resistência ao tráfego intenso e pesado: os corredores de ônibus propiciam a separação dos veículos coletivos dos veículos particulares. Com isso, a pista de ônibus fica submetida a uma grande carga destrutiva, originada do elevado peso dos veículos, do volume de viagens, além das operações de aceleração e frenagem. Altas temperaturas, curvas acentuadas e subidas íngremes e intempéries também são fatores fundamentais para destruição dos pavimentos urbanos. Nessas condições, o pavimento de concreto apresenta-se como alternativa mais adequada;
- Não está sujeito a deformações plásticas que originam as conhecidas “trilhas de roda” ou buracos;
- Melhores condições de segurança pela melhor aderência entre pneus e superfície, redução das distâncias de frenagem e pela redução da aquaplanagem tendo em vista a superfície texturizada;
- Necessidade mínima de manutenção – constitui-se uma garantia estrutural importante, pois o não é viável interromper a via com frequência para operações de manutenção, como “tapa-buraco”;
- Vida útil projetada de 20 anos, podendo ser aumentada caso tenha uma manutenção periódica adequada. Para comparação, os projetos asfálticos têm uma vida útil de 10 anos.
- Resistência aos ataques químicos dos óleos que vazam dos ônibus;
- Redução da temperatura do ambiente;
- Cor clara melhorando as condições de visibilidade e redução da iluminação pública.

No trecho do sistema compreendido entre o final do Eixo Rodoviário Sul e a Estrada Parque Dom Bosco - EPDB, denominado Estrada Parque Aeroporto - EPAR, adotou-se, nas faixas segregadas, a pavimentação em concreto betuminoso usinado a quente - CBUQ. Entende-se, como já justificado, que esta não é a concepção mais adequada para resistir às operações de frenagem e aceleração originadas de veículos pesados utilizados no BRT. Além disso, destaca-se a suscetibilidade aos ataques químicos dos óleos combustíveis e ao aparecimento de defeitos com “trilhas de rodas” e buracos. Tudo isso implica em maiores custos de manutenção da via.

Os registros fotográficos abaixo evidenciam que as faixas exclusivas em CBUQ já apresentam defeitos, dois anos depois de sua inauguração.



Foto x – Via EPAR - trecho com trincas e depressões.



Foto x – Via EPAR - trecho com “trilha de roda” e depressões.

Nos demais trechos de pista exclusiva executados em pavimento de concreto de Cimento Portland não foram identificados falhas ou defeitos. Dessa forma, fica evidenciado que essa concepção de pavimento é a mais adequada para sistemas de BRT.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Ofício nº 493/2016 – GAB/Semob, de 13 de maio de 2016.

*“Quanto ao comentário da avaliação da qualidade dos serviços executados na DF-047 (EPAR) temos a comentar:*

*De fato alguns segmentos do pavimento existente no bordo externo da faixa do BRT-Sul apresentam-se deformados e por consequência a camada de concordância está desgastada.*

*É importante ressaltar que o trecho da DF-047 (EPAR) entre o entroncamento com a DF-025 (EPDB) Balão do Aeroporto (Sarah Kubitschek) e o segmento sul da DF-002 (Eixão) não fazia parte do projeto básico original contratado do BRT-Sul, isto é, neste Subtrecho as faixas exclusivas do BRT Sul, terminavam no Balão Sarah Kubitschek.*

*Este trecho da rodovia era composto por três faixas de rolamento e tinha seus níveis de serviço comprometidos nos horários de maior volume de tráfego. Seguindo a diretriz do projeto seria necessário que uma faixa fosse exclusiva para o BRT-Sul. Desta forma, para que não houvesse comprometimento nem do BRT-Sul e nem do nível de serviço da rodovia seria necessária a ampliação da capacidade de tráfego deste trecho. De forma mais simples, fez-se necessária a ampliação da plataforma da rodovia para que fossem implantadas mais faixas na mesma, uma vez que as obras de ampliação da DF-002 (EPAR) executadas em outro contrato concomitantemente com as obras do BRT Sul não possibilitou por problemas técnicos e orçamentários a ampliação de mais faixas na rodovia DF-002 (EPAR).*

*Estabelecido este cenário, e priorizando o BRT Sul, restou a alternativa provisória de se pavimentar o canteiro central existente entre as pistas e redistribuir-se as faixas de rolamento da rodovia. Desta forma foi removido o canteiro central, e construído o pavimento ao longo deste trecho da rodovia DF-047 (EPAR) e implantada uma linha de defensas metálicas duplas de modo a dividir os fluxos e dar maior segurança aos usuários, uma vez que a colocação de pavimento rígido de modo definitivo naquele local, e naquelas condições careceria de uma intervenção cara e integral em todas as vias existentes da rodovia, para adequação topográfica. Não foi realizada qualquer intervenção no pavimento existente. Visando concordar transversalmente o pavimento novo e o antigo foi implantada camada de CBUQ de modo a evitar acúmulo de água e deformações excessivas.*

*O que ocorre hoje é que esta camada de concordância se assenta sobre o pavimento antigo, está sofrendo ruptura pelo fato da camada inferior da pista antiga estar comprometida. A faixa exclusiva do BRT-Sul assenta-se parcialmente sobre o novo pavimento e sobre o pavimento da pista antiga.*

*Pode-se observar que a trilha de rodas está formada no bordo externo da faixa exclusiva, corroborando o que foi explicado anteriormente.*

*A solução para o trecho é a continuidade da obra de ampliação da plataforma da DF-002 (EPAR) que não tinha sido concluída integralmente pelo DER/DF e a recuperação de todo o pavimento com a execução de novo perfil transversal, de modo definitivo com a implantação de pavimento rígido, onde haja concordância das faixas de rolamento, de modo que seja possível a perfeita adequação topográfica e do perfeito escoamento da água das chuvas.*

*O DER/DF está providenciando todos os elementos voltados para a continuidade das obras na DF-002 (EPAR) adequando aquele Subtrecho de modo definitivo.”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação do gestor confirma o apontamento da CGU em relação aos defeitos no pavimento do trecho citado referente à via EPAR.

Alega também que esse trecho não faz parte do contrato de implantação do BRT Eixo Sul e que foi executado por meio de outro contrato de execução de obras.

Informa que estudos estão sendo desenvolvidos para um projeto definitivo do trecho que viabilize a ampliação da via e permita a execução de um trecho exclusivo em pista de concreto de Cimento Portland.

Apesar das manifestações positivas, mantém-se o apontamento para que haja manifestação do Ministério das Cidades.

### 2.1.7. VISITA ÀS OBRAS.

#### Fato

A visita às obras de implantação do empreendimento BRT Eixo Sul foi realizada em 20 de abril de 2016. A equipe de fiscalização da CGU iniciou os trabalhos com a visita à estação de embarque na rodoviária. Além da verificação das obras físicas realizadas, o sistema BRT foi utilizado para identificar eventuais falhas na sua operação.

A seguir, apresenta-se o relatório fotográfico da visita com a respectiva descrição:



Foto 1 – Estação de Embarque – Rodoviária do Plano Piloto.

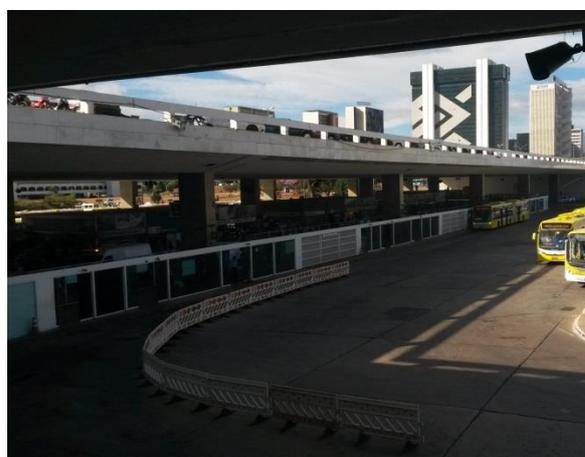


Foto 2 – Vista Geral – Estação de Embarque – Rodoviária do Plano Piloto.



Foto 3 – Rodoviária Plano Piloto – Sistema de Catracas.

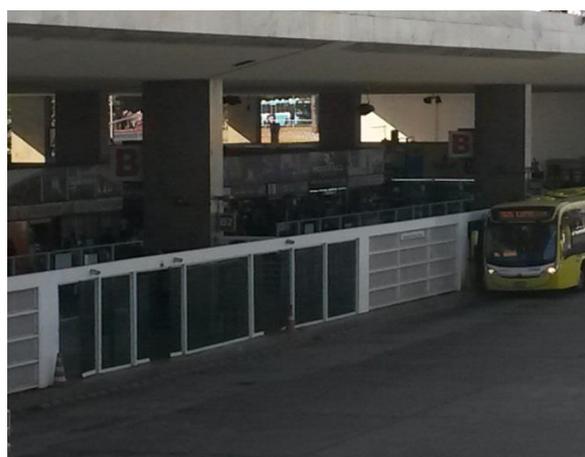


Foto 4 – Vista Geral - Rodoviária Plano Piloto

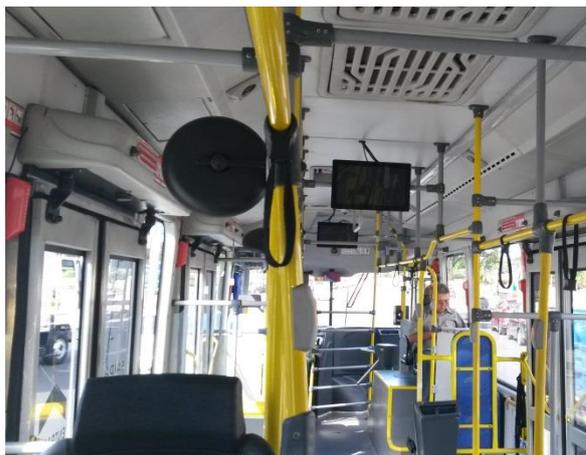


Foto 5 – Interior dos ônibus – painéis de mensagens sem funcionamento.



Foto 6 – Via Epar sentido Aeroporto – trecho de pista executado em CBUQ.



Foto 7 – Via Epar – trecho executado em CBUQ com defeitos.



Foto 8 – Via Epar – trecho executado em concreto.



Foto 9 – Via Epar – Viaduto sobre a EPIA.

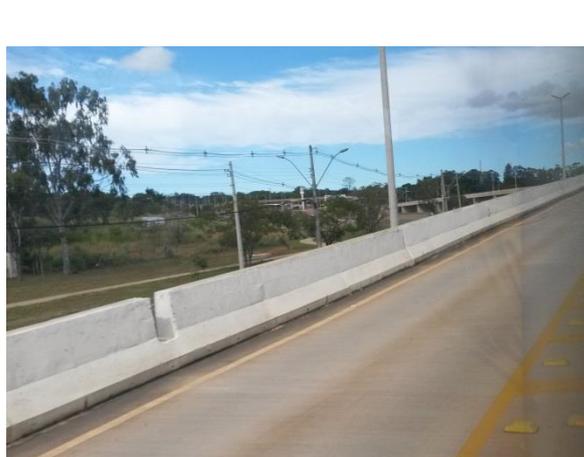


Foto 10 – Via Epar – Viaduto sobre a EPIA.



Foto 11 – Passarela e Estação de Embarque – Park Way.



Foto 12 – Park Way - Estação de Embarque sem funcionamento.



Foto 13 – Via ÉPIA – Pista executada em concreto.



Foto 14 – Via Épia – Passarela de acesso à estação de embarque.



Foto 15 – Trecho Park Way – estação de embarque sem funcionamento.



Foto 16 – Via de acesso à Santa Maria – pavimento de concreto.



Foto 17 – Terminal de Embarque e Desembarque – Santa Maria



Foto 18 – Terminal Santa Maria – catracas novas sem funcionamento.



Foto 19 – Terminal Santa Maria.



Foto 20 – Terminal Park Way.



Foto 21 – Terminal do Gama.



Foto 22 – Terminal do Gama.

## 2.2 Parte 2

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## 3. Conclusão

Este relatório está contemplado no 2º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos – 1º semestre de 2016.

Com relação ao cronograma físico-financeiro, conclui-se que ocorreu um atraso na execução do empreendimento uma vez que o prazo de execução inicialmente pactuado era de 18 meses após o recebimento da ordem de serviço, ou seja, data final para execução em 07/06/2013. Como já estamos em 2016 sem que as obras tenham sido concluídas, identifica-se um atraso de quase três anos na execução do empreendimento. Porém, além do atraso, verifica-se que os problemas são mais graves uma vez que as obras encontram-se paralisadas, decorrente da rescisão contratual do consórcio responsável pela execução do empreendimento.

A avaliação da qualidade dos serviços executados permitiu evidenciar que os serviços de pavimentação correspondentes ao trecho da Via EPAR já apresentam diversos defeitos como “trilhas de roda”, afundamentos e trincas. A principal razão é decorrente da utilização de Concreto Betuminoso Usinado a Quente para pavimentação, diferentemente da solução mais correta adotada que é a pavimentação em concreto de Cimento Portland, executada nos demais trechos.

Com relação ao processo de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades, verificou-se que os estudos de viabilidade preliminar foram realizados considerando a implantação dos 5 eixos de transporte, a expansão do metrô da Asa Norte e implantação da linha 1 do VLT. Porém, verifica-se que essa análise condicionada à implantação de demais empreendimentos configura-se um risco uma vez que, conforme verificado atualmente, a expansão do metrô da Asa Norte e a implantação da linha 1 do VLT não foram realizadas.

Com relação à implantação do empreendimento, evidenciou-se a ausência de funcionalidade integral do projeto decorrente da não execução integral conforme inicialmente pactuado. Dois subtrechos previstos no projeto correspondentes aos subtrechos 3 e 4 não foram implantados dentro do escopo desse projeto. Além disso, várias estações de embarque foram excluídas do projeto e algumas que foram executadas não estão em funcionamento.

Por último, o SIT – Sistema Integrado de Transporte, ferramenta para gestão da mobilidade não foi executado de acordo com o projeto. Esse sistema tem o objetivo de integrar modernas tecnologias da informação e comunicação aos sistemas de gerenciamento de transporte, otimizando a vida útil dos veículos, proporcionando a economia de combustível e a segurança do usuário do sistema de transporte, seja ele motorista, passageiro ou pedestre. Demonstrou-se que a ausência da execução desse sistema impacta de maneira profunda na eficiência, capacidade e operacionalidade do sistema.

## ENCAMINHAMENTOS

Diante dos fatos apresentados, propõe-se o encaminhamento ao Ministério das Cidades, para conhecimento das irregularidades apontadas e adoção de providências saneadoras..

**Ordem de Serviço:** 201600351

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

**Instrumento de Transferência:** Execução Direta

**Unidade Examinada:** DISTRITO FEDERAL

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 285.002.917,00

## 1. Introdução

Apresenta-se os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados no período de 29/03/2016 a 16/04/2016, sobre a gestão dos recursos do Programa Bolsa Família instituído pela Lei nº 10.836/2004 do Governo do Distrito Federal (GDF).

O GDF acumula as atribuições de Estado e Município na execução do Programa Bolsa Família (PBF), motivo pelo qual está sendo fiscalizado no âmbito da Fiscalização de Estados Federados (FEF).

O objetivo da fiscalização foi verificar a atuação do gestor distrital nas ações de cadastramento, de gestão de benefícios, de atualização dos dados das famílias, de averiguação cadastral, de acompanhamento das condicionalidades e de acompanhamento do descumprimento das condicionalidades. Para realização desta fiscalização foram realizadas inspeções *in loco* e o levantamento de informações com o emprego de técnicas de indagação escrita e entrevista; análise documental; exames de registros; e correlação das informações obtidas, por cruzamento de base de dados.

Considerando que durante a execução desse trabalho foi editada a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, transformando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, optou-se por se tratar no relatório o Ministério como MDSA.

Cabe ressaltar que o Relatório decorrente dessa Fiscalização de Estados Federados (FEF) será apresentado, posteriormente, ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, gestor federal responsável pelo Programa. .

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

### **2.1.1. Informações gerais sobre o Programa Bolsa Família no Distrito Federal**

#### **Fato**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pelo Governo Federal, por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, com suas alterações.

O gerenciamento do Programa é feito por meio do modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada um dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

A gestão federal é realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único do Governo Federal (Cadastro Único), em parceria com os Ministérios da Educação e Saúde para a gestão das condicionalidades e com a Caixa Econômica Federal, encarregada de processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e Distrito Federal no Cadastro Único e organizar e efetuar o pagamento dos benefícios às famílias beneficiadas.

A partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único e da Folha de Pagamentos do PBF, o Sistema de Condicionalidades (Sicon) do MDSA gera o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Em seguida, o MDSA envia para os Ministérios da Educação e Saúde que fazem a importação desses dados para seus sistemas de Gestão do PBF, disponibilizando, por esse meio, às respectivas Secretarias de Estado do Distrito Federal.

Cabe aos Estados darem apoio aos Municípios para a implementação do Programa, promovendo capacitação, infraestrutura para cadastramento, bem como suporte ao acompanhamento das condicionalidades, além da promoção de ações/programas complementares para as famílias beneficiárias, com foco nas atividades de geração de trabalho e renda.

Já os municípios e o Distrito Federal são responsáveis pela gestão local do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Compete a eles identificarem e inscreverem as famílias em

situação de pobreza e extrema pobreza do município ou DF no Cadastro Único; realizarem a gestão de benefícios por meio do Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC), no qual são realizados bloqueios, desbloqueios e reversões de cancelamentos de benefícios; procederem à verificação do cumprimento das condicionalidades da educação e saúde – inserindo os dados no Sistema Presença do Ministério da Educação e no Sistema Bolsa Família na Saúde do Ministério da Saúde; acompanharem as famílias em descumprimento de condicionalidades por meio dos serviços socioassistenciais; ofertarem serviços de saúde e educação de qualidade; além de estabelecerem parcerias para oferta de programas complementares para o desenvolvimento das famílias beneficiárias do PBF.

De acordo com o Censo 2010, no Distrito Federal a estimativa de famílias de baixa renda – que compõem o perfil para registro no Cadastro Único – é de cerca de 160 mil famílias; e de famílias pobres – público-alvo do Programa Bolsa Família – é de cerca de 95 mil famílias.

Cabe registrar que o perfil-alvo para registro no Cadastro Único são as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; famílias com renda mensal total de até três salários mínimos; ou famílias com renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo. Já o público-alvo do Programa Bolsa Família refere-se às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, considerando o limite de renda em dois patamares: até R\$ 77,00 mensais por pessoa para as famílias extremamente pobres e, entre R\$ 77,01 e R\$ 154 mensais por pessoa, desde que tenham, em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, para as famílias consideradas pobres.

De acordo com extração realizada no Cadastro Único com referência de abril de 2016, existem 219.426 famílias cadastradas pelo Governo do Distrito Federal e destas, 79.879 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Também sobre a gestão do Programa Bolsa Família, cabe destacar os índices utilizados com instrumento de avaliação e apoio financeiro à gestão descentralizada da gestão do programa, instituído por meio da Lei nº 12.058/2009, e regulamentado pelo Decreto nº 7332/2010 e pela Portaria nº 754/2010.

Mencionados índices possibilitam aferir a qualidade das atividades da gestão e execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. O índice que varia de 0(zero) a 1(um) e é calculado com base em alguns indicadores tais como: Taxa de Atualização Cadastral, Taxa de

Acompanhamento da Frequência Escolar e Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde. Todas essas taxas compõem o fator de Operação do PBF, com o detalhe de que o índice final do IGD-M é obtido a partir da multiplicação desse e de outros três fatores, dentre os quais o fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e o fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Distrital de Assistência Social. São estabelecidas metas para os entes federativos, que recebem remuneração do governo federal se atingirem o valor mínimo estipulado pela legislação.

O Índice de Gestão Descentralizada é aplicado nas seguintes modalidades:

- Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios - IGD-M: a ser aplicado aos Municípios e ao Distrito Federal;
- IGD-E - Índice de Gestão Descentralizada Estadual - IGD-E: a ser aplicado aos Estados.

De acordo com o Art. 11-C do Decreto nº 5209/2004, os recursos transferidos pelo Governo Federal tendo a partir do alcance de metas apurados por meio do IGD-M deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, como em atividades de gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias; identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único; dentre outras.

No que concerne aos recursos do IGD-M do Distrito Federal, de acordo com o Ofício nº 412/2016 - GAB/SEDESTMIDH, de 18/04/2016, o repasse foi suspenso em agosto/2015 por não atingir o índice mínimo do Fator de Operação, que é de 0,55, resultado da baixa taxa de atualização cadastral.

Atualmente, o saldo da conta específica do GDF para o IGD/PBF é de R\$ 12.036.696,81 (doze milhões, trinta e seis mil, seiscentos e noventa e seis reais e oitenta e um centavos).

Por fim, cabe registrar que o Governo do Distrito Federal, complementa os valores recebidos pelas famílias beneficiárias do PBF denominado DF Sem Miséria. Enquanto o Governo Federal transfere às famílias do Programa Bolsa Família até que deixem a faixa de renda de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), o GDF transfere complemento que garante renda mensal por pessoa de R\$140,00.

## **2.1.2. Acompanhamento da assistência social para tratar dos descumprimentos de condicionalidades pelos beneficiários do Programa Bolsa Família**

### **Fato**

O Programa Bolsa Família prevê, em seu desenho, compromissos entre as famílias beneficiárias e o poder público que visam ao reforço do exercício de direitos sociais básicos nas áreas de educação e saúde. A fim de que os acordos sejam cumpridos, o programa dispõe de mecanismos de acompanhamento das condicionalidades estabelecidas, os quais, nos casos de descumprimentos, acionam a assistência social para que atue junto às famílias com o intuito de orientá-las quanto às regras do programa e de ajudá-las a solucionar eventuais problemas.

Por meio do Sistema Presença, disponibilizado pelo Ministério da Educação, a assistência social toma conhecimento de informações prestadas pelas escolas acerca de alunos beneficiários do Bolsa Família que não cumpriram com a frequência mínima estabelecida, devendo associar os motivos das faltas, se conhecidos.

Da sua parte, o Ministério da Saúde também disponibiliza sistema para os acompanhamentos exigidos pelo PBF, que comunica os casos de descumprimento para acompanhamento.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário aplica os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades, que variam de uma advertência até o cancelamento do benefício. Conforme a Portaria MDS nº 251/2012, o cancelamento só ocorre caso a família seja incluída em Acompanhamento Familiar com registro no Sicon, ou seja, caso a família seja acompanhada por uma equipe da assistência social, tendo em vista o pressuposto de que o cancelamento só agravaria as situações de vulnerabilidade, em regra, já bastante complicadas.

Conforme expresso na Portaria GM/MDSA nº 251/2012, as famílias que não cumprirem as condicionalidades ficam sujeitas a: 1) advertência, quando do primeiro registro de descumprimento; 2) a bloqueio de benefício por 1 mês, no segundo registro; 3) a suspensão do benefício por 2 meses, a partir do terceiro registro; e 4) a cancelamento do benefício, se, após 12 meses contados do momento em que uma família esteja simultaneamente em fase de suspensão e em Acompanhamento Familiar registrado no Sicon, ela volte a descumprir as condicionalidades.

Por meio do Sistema de Condicionalidades – SICON, durante o exercício de 2015, 1479 famílias foram apresentadas à assistência social do GDF para acompanhamento de descumprimentos, com registros dos resultados dos trabalhos no mesmo sistema. A fim de conhecer a realidade do acompanhamento das famílias em descumprimento, foram visitados 8 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Segundo informações das equipes, as famílias em advertência e em bloqueio são atendidas em grupos, conforme os motivos dos descumprimentos. Apenas as famílias em suspensão são priorizadas para atendimentos individualizados. Tal procedimento se justificaria pela limitação de agentes disponíveis para o trabalho.

Deve ser ressaltado que os resultados desta fiscalização para os acompanhamentos das condicionalidades da educação e da saúde apontam, como será apresentado a seguir, deficiência na identificação e na comunicação de descumprimentos, comprometendo a eficácia dos mecanismos que levam a assistência social a tratar todas as famílias com necessidade de acompanhamento.

### **2.1.3. Atuação insuficiente no acompanhamento das condicionalidades da saúde relativas ao Programa Bolsa Família.**

#### **Fato**

O acompanhamento das condicionalidades da saúde no GDF é realizado na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SESDF, dentro da Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde - SAIS, na Coordenação de Atenção Primária à Saúde junto a Gerência de Atenção à Saúde nos Ciclos de Vida.

A partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único e da Folha de Pagamentos do PBF, o Sistema de Condicionalidades (Sicon) do MDSA gera o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Em seguida, o MDSA envia para o Ministério da Saúde (MS) que faz a importação desses dados para o Sistema de Gestão do PBF da Saúde, disponibilizando, por esse meio, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF).

De posse da lista com a relação das famílias a serem acompanhadas, o GDF deve realizar identificação da Região a que as famílias pertencem para a realização do acompanhamento, imprimir os Mapas de Acompanhamento, coletar os resultados do atendimento e registrar no respectivo sistema da saúde.

Cabe destacar a importância do acompanhamento das condicionalidades para atingir o objetivo do Programa Bolsa Família. De acordo com o Inciso I e II do Art. 27 do Decreto 5.209/2004, o acompanhamento das condicionalidades se destina a estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e, a identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, a fim de implementar ações pelo poder público para o acompanhamento dessas famílias.

As condicionalidades da saúde a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de acordo com a Portaria nº 251/2012, são:

#### Quadro 01 – Condicionalidades da Saúde

<b>PÚBLICO A SER ACOMPANHADO</b>	<b>CONDICIONALIDADES A SEREM CUMPRIDAS PELAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF</b>
Famílias com crianças de até 7 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cumprimento do calendário de vacinação;</li> <li>✓ Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.</li> </ul>
Gestantes e nutrizes – famílias que possuem mulheres de 14 a 44 anos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança.</li> </ul>

O acompanhamento da saúde ocorre semestralmente, de janeiro a junho – 1ª vigência – e de julho a dezembro – 2ª vigência. De acordo com o Relatório de Acompanhamento da Saúde, extraído do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), na segunda vigência de 2015, o resultado do acompanhamento no Distrito Federal está no quadro a seguir:

#### Quadro 02 – Acompanhamento das Condicionalidades da Saúde

<b>Programa Bolsa Família - Relatórios Consolidados de Condicionalidades</b>						
Tipo Relatório: <b>Acompanhamento de Saúde - Famílias</b>			<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS</b>			
UF: <b>DF</b>			<b>Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC</b>			
Município(s): <b>Brasília</b>			<b>Departamento de Condicionalidades - Decon</b>			
Período: <b>2º Semestre/2015</b>			<b>Data/hora de geração: 06/05/2016 - 10:56:53</b>			
UF	Cod. Município	Município	Beneficiários no	Famílias Acompanhadas (2)		Famílias não Acompanhadas

			Período Acompanhamento	Perfil Saúde (1)	Total		Com Acompanhamento Integral (3)		Com Acompanhamento Parcial (4)		Cumpriram (5)		Descumpriram (6)		Total			Não localizados
					nº	% do perfil	nº	% do perfil	nº	% do perfil	nº	% do perfil	nº	% do perfil	nº	% do perfil	nº	
DF	5300108	Brasília	2º Semestre/2015	65.660	27.518	41,91	27.386	99,52	132	0,47	27.189	98,80	197	0,71	38.274	58,29	6.244	9,50

Fonte: Sicon - Sistema de Condicionalidades - Decon/Senarc/MDS, integração com o Sistema Bolsa Família na Saúde - Datasus/Ministério da Saúde.

Notas:

- (1) Famílias beneficiárias pelo PBF com crianças menores de 7 anos e/ou mulheres em idade fértil (14 a 44 anos desde o 2º sem/2008).
- (2) Famílias com informação de acompanhamento de saúde registrada no sistema de informação.
- (3) Famílias em que todos os integrantes no perfil saúde foram acompanhados.
- (4) Famílias em que parte dos integrantes no perfil saúde foram acompanhados.
- (5) Famílias em que todos os integrantes no perfil saúde foram acompanhadas e cumpriram.
- (6) Famílias em que pelo menos um integrante no perfil saúde foi acompanhado e descumpriu.

Pelas informações acima, verificou-se que o GDF acompanhou 41,91 % das famílias beneficiárias com “perfil saúde”, ou seja, famílias que possuem em sua composição crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos, que deveriam ser acompanhadas. Esta taxa ficou muito aquém da média nacional que foi de 76,8%, conforme informações extraídas no Relatório de Gestão da Senarc, exercício de 2015.

Quanto à taxa de acompanhamento das condicionalidades da saúde, ela integra o cálculo do Índice de Gestão Descentralizada – IGD–M, e sua aferição resulta em valor transferido ao Distrito Federal com o objetivo de apoiar e estimular a gestão local a investir na melhoria da Gestão do Programa Bolsa.

De acordo com dados extraídos do SICON, nos dois últimos ciclos, as taxas de acompanhamento das condicionalidades da saúde do GDF foram:

### Quadro 03 – Informações consolidadas de acompanhamento da saúde

Programa Bolsa Família - Relatórios Consolidados de Condicionalidades						
Tipo Relatório: Acompanhamento Saúde – Resultados para IGD(1)			Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS			
UF: DF			Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - ENARC			
Município(s): Brasília			Departamento de Condicionalidades - Decon			
Período: 2015			Data/hora de geração: 05/05/2016 - 17:17:09			
UF	Cód. Município	Município	Período de Acompanhamento	Famílias perfil Saúde no Bolsa Família (2)	Famílias acompanhadas (3)	
					nº	% (Taxa Saúde para IGD)

DF	5300108	Brasília	2º Semestre/2015	65.660	27.386	41,71
DF	5300108	Brasília	1º Semestre/2015	70.999	24.041	33,86
<p>Fonte: Sicon - Sistema de Condicionalidades - Decon/Senarc/MDS, integração com o Sistema Bolsa Família na Saúde - Datasus/Ministério da Saúde.</p> <p>Notas:</p> <p>(1) Taxa de Acompanhamento de famílias para compor o índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD).</p> <p>(2) Famílias com informação de acompanhamento de saúde registrada no sistema de informação.</p> <p>(3) Famílias em que todos os integrantes no perfil saúde foram acompanhados.</p>						

A partir da Portaria MDSA nº 81, de 25/08/2015, o cálculo do IGD-M apresentou algumas alterações, dentre elas o valor mínimo da taxa de acompanhamento das condicionalidades da saúde que passou de 0,2 para 0,3 com efeito para o exercício de 2016.

Em visita realizada na Gerência de Ciclos de Vida, verificou-se que os responsáveis foram nomeados em 29/02/2016. Atualmente, o acompanhamento da saúde é realizado em 7 regiões, sendo que até a última e recente reestruturação, a distribuição ocorria em 15 Regionais de Saúde.

Nos trabalhos realizados no GDF, foram realizadas visitas para conhecimento das atividades de atendimento às famílias beneficiárias do PBF com perfil saúde (as que deverão ser acompanhadas). Como resultado das visitas, das entrevistas com as pessoas envolvidas no processo de acompanhamento das condicionalidades da saúde, bem como das consultas realizadas no Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde, foi apontada, como principal causa do baixo acompanhamento das citadas condicionalidades, no GDF, as inconsistências nos registros dos endereços das famílias beneficiárias, o que dificulta a localização pelos Agentes Comunitários de Saúde – ACS (endereço inexistente, incompleto ou a família não mora mais naquele endereço informado no Sistema da Saúde). Além disso, segundo a percepção dos agentes do GDF envolvidos nesta etapa do Programa, outras situações também contribuíram para o baixo acompanhamento das citadas condicionalidades, mesmo que de forma pontual, a seguir elencadas:

- Insuficiência de servidores para acompanhamento e busca ativa na Saúde e no CRAS para as demandas de famílias beneficiárias do Programa a serem acompanhadas.
- As famílias não buscam os Postos de Saúde para o atendimento por medo de perderem os benefícios, já que a ausência do acompanhamento não gera repercussão

nos benefícios das famílias. Somente o registro de descumprimento gera essa repercussão.

- Existência de locais com maior grau de dificuldade para fazer a busca ativa (regiões violentas, com ocorrência de tráfico de entorpecentes).

- Falta de equipamentos, como impressora e toner para impressão de material de divulgação, apoio e acompanhamento regional ou nas unidades. Além da necessidade de novos equipamentos como: balança e fita métrica em algumas unidades.

- Sistema muitas vezes sem acesso, que apresenta muitos detalhes no preenchimento, e novidades em quase todas as vigências além de conexão local de internet lenta.

- Sobreposição das informações atualizadas no Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde na vigência seguinte, inviabilizando o trabalho realizado pelas equipes envolvidas, fazendo com que a cada ciclo as informações tenham que ser novamente inseridas no Sistema. Cabe destacar que o acompanhamento atual está permitindo a atualização de endereço nos postos de saúde. No acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, a desatualização do endereço resulta na desatualização do Estabelecimento de Atenção à Saúde (EAS), responsável pelo atendimento de saúde à família. No entanto, é possível alterar no Sistema Bolsa Família na Saúde a vinculação de uma família a um EAS, mas o endereço da família no Sistema permanece o anterior. Apesar disso, se não houver a atualização do endereço no Cadastro Único, esse dado não ficará salvo para o próximo Mapa de Acompanhamento, que será gerado a partir das informações contidas no Cadastro Único.

- Vinculação das famílias a serem acompanhadas em Unidades Básicas de Saúde (Estabelecimento de Atenção à Saúde – EAS) com endereços/Regiões Administrativas diferentes da localização da Unidade indicada. Como exemplo, identificou-se o caso de uma família com endereço de Planaltina vinculada à Unidade de Saúde da Ceilândia.

- Impossibilidade de acompanhar famílias beneficiárias que moram em outro Estado devido à utilização de dois sistemas diferentes para o acompanhamento das condicionalidades. Como exemplo, fora apresentada a ausência de visualização de uma família do Rio de Janeiro que procurou a Unidade de Saúde do DF para realizar o acompanhamento.

- Ausência de mensagem no extrato de pagamento dos benefícios do Programa das famílias que deveriam realizar o acompanhamento do ciclo vigente (janeiro a junho/2016).
- Dificuldades de acesso pelos beneficiários e servidores ao CRAS, somente pela opção 156, sem opção de outros canais como 0800 e previsão formal de atendimento pessoal para casos mais graves.
- Ausência de uma Coordenação Intersetorial com local específico para tratar dos assuntos do Programa Bolsa Família, com profissional fixo para tratar desses assuntos, que motive os servidores e incentive a cooperação e apoio no ambiente interno, quebrando as resistências existentes entre os servidores.

Nesse sentido, de acordo com a Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509/2004, compete às Secretarias Municipais de Saúde, por meio do coordenador técnico do Programa na Saúde, informar ao responsável pelo Cadastro Único alterações de dados das famílias, como por exemplo, mudanças de endereço.

Cabe destacar que a Regional de Saúde visitada pela SFC realizou uma ação conjunta com a Regional de Educação para melhorar os índices de acompanhamento das condicionalidades da saúde. Tal ação consistiu na convocação das famílias do Programa Bolsa Família por meio dos alunos beneficiários matriculados nas escolas da Região envolvida para, realizar além da vacina contra H1N1, realizar o acompanhamento das condicionalidades da saúde.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Acerca das últimas duas situações elencadas no apontamento, a gestão local do Programa Bolsa Família esclarece, por meio Ofício nº 642/2016 - SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 10/06/2016, que “há previsão de atendimento presencial nos CRAS, sem necessidade de agendamento para os públicos considerados prioritários...” e que “ainda no final de 2015, foram retomadas as atividades do Comitê Gestor Intersetorial do Programa Bolsa Família, coordenado pela SEDESTMIDH, para questões relativas às três Secretarias que atuam na gestão do PBF e Cadastro Único. Na última reunião, ocorrida em 25/05/2016, foi definida agenda do referido Comitê, que se reunirá na última quarta-feira de cada mês...”.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando o exposto, a CGU acompanhará as providências junto à Senarc/MDSA, tendo em vista a responsabilidade dessa Unidade pelo monitoramento do programa no âmbito do Governo Federal.

#### **2.1.4. Inconsistências nos registros de frequência no Sistema Projeto Presença dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família com potencial de impactar o acompanhamento das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.**

##### **Fato**

O acompanhamento das condicionalidades da educação no GDF é realizado na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEDF, dentro da Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional - SIAE, na Coordenação de Apoio Educacional-CAED/SIAE, na Diretoria de Saúde e Assistência ao Estudante - DISAE/CAED e junto a Gerência de Assistência ao Estudante - GAE/DISAE.

O período de acompanhamento das condicionalidades da área da educação é bimestral, excluídos os meses de dezembro e janeiro destinados às férias escolares. Esse acompanhamento compreende algumas etapas de trabalho, desenvolvidas tanto no âmbito federal quanto distrital. É o MDSA quem, por meio do Sistema de Condicionalidades (SICON), gera a listagem do público para acompanhamento das condicionalidades a cada período a partir de informações do Cadastro Único e da Folha de Pagamentos do PBF. Tal listagem é enviada ao Ministério de Educação (MEC), que, por meio do Sistema Presença, disponibiliza-a aos municípios e ao Distrito Federal, os quais são responsáveis por informar as frequências apuradas.

#### **Quadro 04 – Condicionalidades da Educação**

<b>PÚBLICO A SER ACOMPANHADO</b>	<b>CONDICIONALIDADES A SEREM CUMPRIDAS PELAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF</b>
Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos	✓ Matriculados nas escolas e com frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;
Jovens de 16 e 17 anos	✓ Matriculados nas escolas e com frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal.

O ano letivo no GDF iniciou em 29/02/2016, razão pela qual somente o mês de março foi considerado para o controle e registro da frequência escolar no Sistema Presença do MEC e, conseqüentemente, considerado pela SFC para a avaliação do acompanhamento das condicionalidades da educação pelo Governo do Distrito Federal.

De acordo com as informações extraídas do Sistema de Condicionalidades, no mês de março/2016, existiam cerca de 100 mil alunos de 06 a 15 anos e cerca de 20 mil alunos de 16 e 17 anos a serem acompanhados pelo GDF, totalizando 120 mil alunos. Acrescenta-se também que desses 120 mil alunos, cerca 95 mil são relacionados como estudantes da rede pública.

### Quadro 05 – Informações consolidadas de frequência

Programa Bolsa Família - Relatórios Consolidados de Condicionalidades																		
<b>Tipo Relatório: Acompanhamento Educação - Frequência Escolar de Beneficiários de 6 a 15 anos</b>										<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS</b>								
<b>UF: DF</b>										<b>Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC</b>								
<b>Município(s): Brasília</b>										<b>Departamento de Condicionalidades - Decon</b>								
<b>Período: Março/2016</b>										<b>Data/hora de geração: 09/05/2016 - 16:30:01</b>								
UF	Cod. Município	Município	Período Acompanhamento	Beneficiários de 6 a 15 anos (1)	Beneficiários acompanhados (2)										Beneficiários sem informação de frequentar escolar			
					Total		Cumpriu as condicionalidades		Não cumpriu as condicionalidades (3)						Total		Não localizados: Sem informação em que escola estuda	
					nº	% do perfil	nº	% das acompanhadas	Total		Com repercussão (4)		Sem repercussão (5)		nº	% do perfil	nº	% do perfil
DF	5300108	Brasília	Março/2016	102.402	76.855	75,05	75.011	97,60	1.844	2,39	722	0,93	1.122	1,45	25.547	24,94	17.088	16,68

<b>Tipo Relatório: Acompanhamento Educação - Frequência Escolar de Jovens do BVJ</b>										<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS</b>								
<b>UF: DF</b>										<b>Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC</b>								
<b>Município(s): Todos</b>										<b>Departamento de Condicionalidades - Decon</b>								
<b>Período: Março/2016</b>										<b>Data/hora de geração: 09/05/2016 - 16:43:26</b>								
UF	Cod. Município	Município	Período Acompanhamento	Beneficiários do BVJ (1)	Beneficiários acompanhados (2)										Beneficiários sem informação de frequentar escolar			
					Total		Cumpriu as condicionalidades		Não cumpriu as condicionalidades (3)						Total		Não localizados: Sem informação em que escola estuda	
					nº	% do perfil	nº	% das acompanhadas	Total		Com repercussão (4)		Sem repercussão (5)		nº	% do perfil	nº	% do perfil
DF	5300108	Brasília	Março/2016	18.824	12.142	64,50	11.603	95,56	539	4,43	385	3,17	154	1,26	6.682	35,49	3.960	21,03

Fonte: Sicon - Sistema de Condicionalidades - Decon/Senarc/MDS, integração com o Sistema Presença - Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF/Ministério da Educação.

Notas:

- (1) Jovens de 16 e 17 anos beneficiados pelo Benefício Variável Jovem (BVJ), integrantes de famílias beneficiárias pelo PBF.
- (2) Beneficiários com frequência escolar registrada no sistema de informação.
- (3) Frequência escolar mensal inferior a 75% para jovens vinculados ao benefício variável vinculado ao adolescente - BVJ.
- (4) Beneficiários em descumprimento de condicionalidades cujos motivos estão relacionados às situações que estão sob a governabilidade da família.
- (5) Beneficiários em descumprimento cujos motivos estão relacionados às situações que estão fora da governabilidade da família, por isso não podem ser responsabilizados pelo não cumprimento da condicionalidade da educação.

Depreende-se da leitura dos quadros acima que cerca de 32 mil alunos, dos 120 mil que deveriam ser acompanhados, não tiveram a frequência informada no Sistema Presença. Tal informação compõe o Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios - IGD-M (DF). Esse grupo sem informação é composto, em números aproximados, por 21 mil alunos não localizados na rede de ensino e por 11 mil para os quais há registro das escolas de vinculação, mas que não realizaram qualquer registro no sistema.

Depreende-se também da leitura dos quadros acima que, dentre os alunos de 6 a 15 anos, 75,05% (76.885) deles tiveram suas frequências informadas no Sistema Presença, sendo que apenas 2,4% desses alunos acompanhados não cumpriram a frequência mínima exigida. Quanto aos alunos de 16 e 17 anos, 64,5% (18.824) deles tiveram suas frequências informadas no Sistema Presença, sendo que apenas 4,4% desses alunos acompanhados não cumpriram a frequência mínima exigida.

A fim de testar a qualidade dessas informações de frequência prestadas pelas escolas do GDF ao Sistema Presença, foi solicitada à Secretaria de Educação a disponibilização de informações constantes do sistema de matrículas de sua rede de escolas, o I-Educar. O Sistema I-Educar é um sistema eletrônico de matrícula e de presença para a rede pública de educação do Governo do Distrito Federal, que atualmente registra a matrícula para todos alunos e a frequência para parte desses alunos, em caráter facultativo. No Sistema I-Educar foi possível correlacionar, por meio dos Números de Identificação Social – NIS, 68.515 alunos constantes do Sistema Presença. Não foi possível identificar no I-Educar a totalidade dos alunos beneficiários do PBF, tendo em vista que ele não possui o NIS de todos os alunos do GDF com registro no Cadastro Único.

Assim, foi realizado cruzamento de informações eletrônicas de frequência do Sistema I-Educar com as informações registradas pelas escolas no Sistema Presença. Dentre os 12.365 alunos beneficiários do PBF (do total de 68.515 identificados) com frequência registrada em diário de classe eletrônico, 1.223 foram registrados como frequentes no Sistema Presença a despeito de não terem alcançado a frequência mínima exigida. Desses 1.223 alunos, 1.080

foram registrados como frequentes no Sistema Presença por, de fato, suas escolas de origem. A equipe de fiscalização observou que os demais 143 alunos foram informados como frequentes pelas escolas de sua vinculação no Sistema Presença, embora estejam matriculados em outras escolas, conforme o Sistema I-Educar. Assim, cerca de 10% dos alunos desse corte de avaliação não frequentaram as aulas de forma suficiente segundo as regras do Programa Bolsa Família, e ainda assim, foram registrados como frequentes no Sistema Presença para acompanhamento de condicionalidade.

De forma a melhor qualificar o acompanhamento de condicionalidade pelo GDF, foram realizados testes de confiabilidade dos dados apresentados. Um dos testes foi ampliar a análise realizada em relação ao apontamento anterior, para verificar a dimensão da ocorrência de informações de frequência que estão sendo prestadas pela escola em que o aluno não está matriculado.

Os resultados revelam que os vínculos dos alunos com as escolas informadas no Sistema Presença estão em desconformidade com os vínculos do Sistema I-Educar para 11.290 alunos (dentre 68.515 alunos), dos quais 9.646 receberam frequência integral das escolas a que não estão matriculados (o que representa 15%).

De acordo com informações prestadas pela Diretoria de Saúde e Assistência ao Estudante, os dados referentes às escolas e às séries dos alunos são alterados pelo gestor local quando da identificação dos alunos não localizados e não se mantinham após o período de acompanhamento no Sistema Presença, prevalecendo as informações oriundas do Cadastro Único. Consequentemente havia necessidade de refazer a busca pelos mesmos alunos novamente no próximo período de acompanhamento. Dessa forma, supondo que em um determinado bimestre 100% dos alunos do GDF fossem localizados e identificados no sistema Projeto Presença, todas as atualizações realizadas seriam desconsideradas pelo sistema no bimestre seguinte, caso a família não atualizasse os dados no Cadastro Único. Tal questão vem sendo tratada pela SEEDF com o MEC desde meados de 2015, de acordo com documentação apresentada à equipe de fiscalização.

Cabe registrar também que foram observadas, em relação aos dados do sistema Presença, que, em 241 escolas da rede pública, dentre as que acompanham mais de 50 alunos do PBF, foi registrado o cumprimento da frequência mínima para todos os seus 42.554 alunos.

O fato de escolas registrarem no Sistema Presença apenas os casos de não atingimento da frequência mínima exigida pelo PBF aponta para outra fragilidade, detectada pela equipe de fiscalização, no Sistema de acompanhamento do MEC. Ao ser realizado o procedimento de inserção dos dados de infrequência dos alunos beneficiários no Sistema Presença, a realização da operação de “enviar informações” atribui automaticamente frequência integral a todos os alunos beneficiários listados no Sistema Presença para aquela escola, para os quais não tenham sido registrados percentuais inferiores aos mínimos exigidos.

Assim, muito embora a escola tenha a obrigação de verificar a frequência de todos os alunos beneficiários e registrar individualmente somente os que não atingiram a frequência mínima, o procedimento de registro no Sistema pode induzir os secretários de escola a registrarem frequência integral para todos os alunos, independente de se estão ou não matriculados na escola, conforme os casos identificados no GDF.

Sobre a qualidade do registro de frequência, cabe consignar também que para os alunos relacionados com baixa frequência, em um total de 1.304 alunos de 6 a 15 anos, 753 (57%) foram registrados com “Motivo da baixa frequência não foi informado”, conforme quadro a seguir.

**Quadro 06 – Motivos de Baixa Frequência**

Motivos utilizados pelo GDF – março/2016	Código	Qtd. alunos
Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno	1	215
Doença na família/óbito na família/óbito do aluno	2	25
Fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola	4	51
Negligência dos pais ou responsáveis	53	153
<b>Motivo da baixa frequência não foi informado</b>	<b>58</b>	<b>753</b>
Desinteresse/Desmotivação pelos estudos	64	30
Abandono Escolar/ Desistência	65	57
Separação dos pais	68 a	2
Viagem com a família (trabalho sazonal/agricultura temporária/colheita/outros)	68 c	10
Pais “sem domínio” dos filhos/relação familiar precária	68 f	6
Envolvimento com drogas/atos infracionais	70	2
<b>Total</b>		<b>1304</b>

Quanto a esse ponto, cabe considerar que a não especificação do motivo da baixa frequência torna mais difícil o diagnóstico das vulnerabilidades dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Considerando o exposto, entende-se que a ausência de registro ou registro incorreto de descumprimento das condicionalidades das famílias do Programa Bolsa Família compromete a identificação, pelo poder público, dos motivos que levaram essas famílias a não cumprirem as condicionalidades e, conseqüentemente, a implementação de ações de acompanhamento dessas famílias, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social. Além disso, impede a aplicação correta da repercussão nos benefícios financeiros das famílias nessa situação, uma vez que os efeitos decorrentes são gradativos e aplicados de acordo com os descumprimentos identificados no histórico da família, conforme estabelecido na Portaria MDSA nº 251/2012.

Considerando as falhas apontadas no acompanhamento e nos registros de frequência de parte dos alunos beneficiários do PBF no Sistema Presença, avalia-se que essas falhas têm potencial de comprometer o pleno atingimento dos objetivos do Programa.

Ademais, considerando que os registros das condicionalidades da educação não representam com precisão a realidade encontrada no GDF, o resultado da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar no GDF, utilizada para o cálculo do IGD, está inadequada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 688/2016 – SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 30.6.2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme informado na reunião ocorrida em 28/06/2016 entre esta Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH) e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle a contratação dos 324 (trezentos e vinte e quatro) cadastradores possibilitarão também a realização de visitas domiciliares às famílias cujos alunos não atingirem a frequência mínima exigida. Tais ações permitirão a qualificação dos motivos, permitindo assim a existência de subsídios para a atuação da Política de Assistência Social.

Além disso, a atualização da base cadastral paralelamente a do Sistema Presença permitirá as correções decorrentes da sobreposição das informações do Sistema Presença pelas informações do Cadastro Único sejam reduzidas. Permitindo assim, a realização do acompanhamento da frequência escolar dos alunos outrora Não Localizados (NLoc).

## **Análise do Controle Interno**

Considerando o exposto, a CGU acompanhará as providências junto à Senarc/MDSA, tendo em vista a responsabilidade dessa Unidade pelo monitoramento do programa no âmbito do Governo Federal.

### **2.1.5. Atuação deficiente nos procedimentos de fiscalização do Programa Bolsa Família, no que se refere aos servidores beneficiários do Programa.**

#### **Fato**

De acordo com os Arts. 22 e 23 da Portaria MDSA 177/2011, cabe aos municípios e ao Distrito Federal responder pela integridade e veracidade dos dados das famílias cadastradas; e, de acordo com o Inciso V, do Art. 27 da citada Portaria, adotar medidas para o controle e prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais. Havendo evidências de omissão de informações ou de prestação de informações inverídicas pela família, o município e o Distrito Federal devem adotar as providências necessárias para apuração dos fatos e averiguação da fidedignidade dos dados cadastrados.

No Governo no Distrito Federal, no âmbito da Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único (CTRAR), subordinada a Diretoria de Gestão de Renda e Cadastro Único, está a Gerência de Acompanhamento e Fiscalização, responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Programa Bolsa Família no Distrito Federal.

Na visita realizada pela equipe de auditoria à CTRAR foi informado que são recebidas em média de 12 a 15 denúncias por mês.

O GDF informou que as solicitações são originárias dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), quando identificam indícios de omissão ou subdeclaração ao longo das entrevistas, e das Ouvidorias Gerais do GDF, do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário e dos órgãos de Controle, como TCDF e CGDF.

O procedimento descrito à CGU quanto ao tratamento das denúncias recebidas é o de inserção em planilha de controle e promoção das visitas às famílias identificadas com possíveis inconsistências. Foi informado também que há elaboração de parecer técnico, instrumento técnico-operativo do profissional atuante no Cadastro Único e Programa Bolsa Família,

utilizado para informar as situações observadas durante a atualização cadastral, com vistas a permanência das famílias no Programa Bolsa Família.

Além das visitas, segundo o GDF, nos anos de 2012 e 2013, a então Secretaria de Transparência e Controle do DF, hoje Controladoria-Geral do DF (CGDF), realizou cruzamento entre as folhas de pagamento dos benefícios de transferência de renda do DF e a Folha de Pagamento dos servidores do GDF. Tal ação apontou a existência de recebimento de benefícios de transferência de renda por 367 (trezentos e sessenta e sete) servidores do quadro funcional do GDF no ano de 2012 e 203 (duzentos e três) no ano de 2013. Desses 570 casos identificados de servidores recebendo os benefícios do PBF, 167 ainda encontram-se em apuração, para confirmação de possíveis irregularidades no recebimento desses benefícios.

Também em decorrência dos citados cruzamentos, foi publicada Portaria Conjunta nº 02, de 05/03/2015, que estabelece atribuições a então SEDEHS e à Controladoria-Geral do Distrito Federal, com vistas à atuação preventiva no que concerne ao recebimento indevido de benefícios de transferência de renda.

Conforme disposto nesta Portaria, mensalmente a SEDESTMIDH encaminha a Folha de Pagamento dos beneficiários dos Programas de Transferência à CGDF.

Segundo o GDF, após o início da primeira apuração de servidores públicos beneficiários do PBF/DFSM, a equipe de fiscalização passou a ter acesso ao Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) do Distrito Federal, possibilitando a verificação manual da existência de servidor público do GDF na composição familiar de beneficiário do PBF que esteja em processo de apuração de suposto recebimento indevido de benefício.

Existem 173 (cento e setenta e três) denúncias ainda não apuradas, cujas solicitações de apuração foram realizadas pelos CRAS, Ouvidoria do GDF e Ouvidoria do MDSA dos anos de 2014, 2015 e 2016. Além dessas, existem mais 577 (quinhentos e setenta e sete) denúncias realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal com apuração em curso e 78 (setenta e oito) denúncias do CGDF, dos servidores do GDF que precisam de análise no que tange ao recurso distrital. Somando-se esses valores, a demanda reprimida do PBF totaliza 828 denúncias. Além disso, ressaltou que recebe rotineiramente processos de apuração de recebimento indevido de benefícios extintos, mas que a análise ainda se encontra em curso.

No intuito de verificar a efetividade da fiscalização do GDF quanto ao Programa Bolsa Família, foi solicitada a Folha de Pagamento dos Servidores Ativos e Aposentados do

Governo do Distrito Federal de março/2016 – com as remunerações brutas, excluídas as indenizações, férias e ajudas de custo – e realizado um cruzamento de bases de dados com a Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família de Abril/2016 e Cadastro Único de abril/2016.

Cabe ressaltar que foram considerados apenas os rendimentos recebidos do Governo do Distrito Federal pelos aposentados do Regime Jurídico Próprio do GDF e pelos servidores ativos, considerando serem essas as informações que a gestão local tem acesso (Folha de Pagamento do GDF e consultas pontuais dos servidores via SIGRH) para a verificação da veracidade das informações prestadas pelas famílias quanto ao quesito da renda.

A partir das citadas bases de dados, o cruzamento foi dividido em dois grupos:

**Divergência de renda:** situação em que a família beneficiária é apontada com evidência de renda mensal acima de meio salário mínimo, o que vai de encontro ao § 1º do Art. 6º da Portaria 617/2010, que estabelece que o aumento de renda ocorrido em data posterior ao cadastramento ou à atualização cadastral, estabelecido pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, não poderá ultrapassar o limite de meio salário mínimo como renda familiar per capita máxima, valor a partir do qual caberá o cancelamento do benefício do PBF pelo motivo de renda per capita superior ao limite permitido. Para identificar as famílias nessa situação, adotou-se o valor de meio salário mínimo do exercício 2016, ou seja, R\$ 440,00. Assim, se a renda per capita é maior que R\$ 440,00, a família é identificada por divergência de renda.

Os resultados apontam que 137 (cento e trinta e sete) famílias, identificadas no quadro a seguir, podem estar recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista que há indícios de que possuem renda per capita familiar superior a meio salário mínimo, limite estabelecido para a permanência das famílias no Programa, em conformidade com o § 1º, do Art. 6º da Portaria 617/2010:

**Quadro 7 – Famílias Com Divergência de Renda**

UF	MUNICI	COD_FAMILIAR	GRUPO SERVIDOR	NIS	NUM_MEMBROS FAM	DT_ATUAL FAM	DT_INICIO ESTADUAL	PER CAPITA CADUNICO	VALOR RENDA ESTADUAL	PER CAPITA RENDA ESTADUAL
DF	Brasília	859518205	ATIVO	13123306274	4	11/03/2015	29/05/2015	29,00	3.332,21	833,05
DF	Brasília	859960765	ATIVO	16557322320	4	08/09/2014	03/03/2016	45,00	2.636,25	659,06
DF	Brasília	860506991	ATIVO	16033047495	3	01/08/2013	14/07/2014	48,00	6.510,13	2.170,04
DF	Brasília	860855490	ATIVO	12000318519	3	22/09/2014	09/02/2015	181,00	2.011,70	670,57

DF	Brasília	861322371	ATIVO	16207630905	6	24/03/2015	29/02/2016	50,00	4.389,58	731,60
DF	Brasília	1282918931	ATIVO	12628633274	2	25/11/2013	03/02/2015	70,00	2.011,70	1.005,85
DF	Brasília	1309265070	ATIVO	12689047278	3	13/10/2014	22/02/2016	66,00	2.263,50	754,50
DF	Brasília	1309822883	ATIVO	16615581214	5	18/09/2015	31/08/2015	143,00	2.636,25	527,25
DF	Brasília	1310621314	ATIVO	12272911201	3	14/10/2014	03/02/2015	66,00	2.011,70	670,57
DF	Brasília	1311452311	PENSAO	13009760271	3	12/05/2014	05/01/2015	50,00	2.135,02	711,67
DF	Brasília	1311609318	PENSAO	16615759374	4	23/03/2015	16/09/2015	195,00	2.166,41	541,60
DF	Brasília	1336298561	ATIVO	20031711132	3	24/02/2015	29/02/2016	83,00	4.389,58	1.463,19
DF	Brasília	1336644303	ATIVO	16140312990	5	25/08/2014	29/02/2016	16,00	4.174,40	834,88
DF	Brasília	1337885126	ATIVO	12120944891	2	13/01/2014	29/02/2016	70,00	5.445,74	2.722,87
DF	Brasília	1348430613	ATIVO	16442502784	4	21/07/2015	01/12/2015	218,00	2.241,75	560,44
DF	Brasília	1348460369	PENSAO	16141114432	1	29/08/2014	19/01/2016	-	880,00	880,00
DF	Brasília	1351018752	ATIVO	12623529274	4	09/12/2014	02/02/2015	62,00	1.819,31	454,83
DF	Brasília	1351074407	PENSAO	12376803847	3	29/08/2014	22/01/2015	200,00	5.870,19	1.956,73
DF	Brasília	1352111829	ATIVO	20725988112	5	26/08/2013	06/03/2014	135,00	3.869,13	773,83
DF	Brasília	1352214806	ATIVO	12614449271	3	16/05/2014	14/03/2016	116,00	2.619,20	873,07
DF	Brasília	1352324814	ATIVO	16141395830	4	01/09/2015	29/02/2016	75,00	4.082,28	1.020,57
DF	Brasília	1572780509	ATIVO	13237570272	3	08/09/2014	29/02/2016	100,00	4.389,58	1.463,19
DF	Brasília	1585659754	PENSAO	12460272741	3	28/05/2014	06/06/2014	133,00	4.716,08	1.572,03
DF	Brasília	1773559214	ATIVO	12497967964	2	18/12/2014	28/01/2015	-	1.672,51	836,25
DF	Brasília	1773863630	ATIVO	12368930711	4	16/08/2013	04/02/2015	89,00	2.011,70	502,93
DF	Brasília	1773906461	ATIVO	20309370765	2	21/03/2014	29/02/2016	-	4.389,58	2.194,79
DF	Brasília	1774078163	ATIVO	12528588498	4	08/04/2015	02/02/2015	183,00	2.011,70	502,93
DF	Brasília	1775636640	ATIVO	13249134278	4	22/09/2014	29/02/2016	70,00	4.174,40	1.043,60
DF	Brasília	1777254000	ATIVO	12589084104	4	28/11/2013	29/02/2016	67,00	4.914,08	1.228,52
DF	Brasília	1777263859	ATIVO	21205032608	7	17/12/2015	01/03/2016	150,00	4.128,46	589,78
DF	Brasília	1777453801	ATIVO	16302228787	6	20/05/2015	24/02/2016	90,00	4.389,58	731,60
DF	Brasília	1777593131	ATIVO	16023082794	6	06/11/2014	10/01/2016	112,00	5.079,16	846,53
DF	Brasília	1793093903	ATIVO	16381606216	3	02/09/2013	02/02/2015	-	1.333,49	444,50
DF	Brasília	1793163383	ATIVO	12805765275	3	09/02/2015	02/02/2015	152,00	2.108,73	702,91
DF	Brasília	1793200688	ATIVO	12841338276	3	26/02/2015	25/08/2015	111,00	1.333,49	444,50
DF	Brasília	1793253455	ATIVO	16477765080	3	03/10/2014	29/02/2016	66,00	4.389,58	1.463,19
DF	Brasília	1793253536	ATIVO	12800467314	5	13/07/2012	16/01/2013	5,00	4.649,25	929,85
DF	Brasília	1793266000	ATIVO	12975367270	2	31/03/2015	04/02/2015	333,00	2.636,25	1.318,12
DF	Brasília	1793285900	ATIVO	12280487898	3	12/02/2015	29/02/2016	126,00	4.759,42	1.586,47
DF	Brasília	2373901919	ATIVO	17049553393	4	22/01/2013	05/02/2015	100,00	2.731,25	682,81
DF	Brasília	2373982064	ATIVO	13070280276	4	28/05/2015	22/02/2016	66,00	2.130,00	532,50
DF	Brasília	2410414494	ATIVO	12512773894	4	28/01/2016	04/03/2016	41,00	4.574,40	1.143,60
DF	Brasília	2410451691	ATIVO	12883230279	3	20/11/2015	29/02/2016	133,00	4.544,24	1.514,75
DF	Brasília	2419148509	ATIVO	12801694772	3	25/11/2013	14/07/2014	40,00	6.630,70	2.210,23
DF	Brasília	2436853517	ATIVO	19025979737	4	08/10/2014	07/03/2016	137,00	3.815,02	953,75

DF	Brasília	2498202692	ATIVO	22014186528	4	01/08/2014	24/03/2015	-	3.332,21	833,05
DF	Brasília	2498386645	ATIVO	13244866270	2	25/10/2013	10/02/2015	125,00	2.106,70	1.053,35
DF	Brasília	2498407235	ATIVO	16691736576	5	15/01/2016	23/10/2015	190,00	2.636,25	527,25
DF	Brasília	2540082912	ATIVO	20603823615	4	17/09/2014	29/02/2016	319,00	4.389,58	1.097,39
DF	Brasília	2540115780	ATIVO	14861632273	5	19/08/2013	29/01/2015	60,00	2.731,25	546,25
DF	Brasília	2579480587	ATIVO	12463710103	3	24/09/2014	15/09/2015	80,00	4.304,59	1.434,86
DF	Brasília	2579549536	ATIVO	12730556275	4	25/02/2014	22/02/2016	75,00	2.263,50	565,88
DF	Brasília	2598701372	ATIVO	19014972647	3	29/05/2014	01/03/2016	97,00	2.636,25	878,75
DF	Brasília	2642942546	ATIVO	18221171013	4	18/10/2010	02/04/2013	150,00	10.292,69	2.573,17
DF	Brasília	2643137043	ATIVO	16107637819	4	18/06/2015	15/01/2016	41,00	2.731,25	682,81
DF	Brasília	2643152352	ATIVO	15322036273	2	07/01/2014	22/10/2014	-	1.333,49	666,75
DF	Brasília	2643325710	ATIVO	21066770257	2	25/11/2014	29/02/2016	-	4.389,58	2.194,79
DF	Brasília	2670419852	ATIVO	12902814277	2	11/03/2014	03/02/2015	25,00	1.362,65	681,33
DF	Brasília	2670454259	ATIVO	16538130195	3	20/08/2015	23/09/2015	105,00	2.106,70	702,23
DF	Brasília	2670495958	ATIVO	12991819318	3	22/12/2015	22/02/2016	33,00	2.263,50	754,50
DF	Brasília	3106029129	ATIVO	13190956277	3	17/12/2015	23/01/2015	355,00	2.201,70	733,90
DF	Brasília	3168667846	ATIVO	13104043271	3	03/12/2013	04/03/2016	50,00	1.502,95	500,98
DF	Brasília	3187667520	ATIVO	12963390272	4	28/11/2014	22/02/2016	105,00	2.358,50	589,62
DF	Brasília	3189066868	ATIVO	14787435279	3	07/03/2013	04/02/2015	-	1.862,51	620,84
DF	Brasília	3197018249	ATIVO	16405514480	3	26/04/2013	09/02/2015	108,00	2.160,00	720,00
DF	Brasília	3202055410	ATIVO	16647095498	4	23/08/2013	02/02/2015	54,00	2.011,70	502,93
DF	Brasília	3218303508	ATIVO	12516867648	6	26/03/2014	22/01/2015	66,00	5.174,16	862,36
DF	Brasília	3239434113	ATIVO	12728584275	4	30/05/2014	29/02/2016	97,00	4.544,24	1.136,06
DF	Brasília	3245733321	ATIVO	12406936378	4	23/01/2014	07/07/2014	41,00	2.969,50	742,38
DF	Brasília	3283100004	ATIVO	12376889148	4	12/02/2014	17/11/2015	125,00	5.079,16	1.269,79
DF	Brasília	3303864764	ATIVO	12197099126	7	05/01/2016	08/03/2016	71,00	3.310,40	472,91
DF	Brasília	3320901320	ATIVO	16535290620	2	15/10/2014	11/02/2015	100,00	2.106,70	1.053,35
DF	Brasília	3322261077	ATIVO	16033019440	2	29/07/2015	15/09/2015	-	1.672,51	836,25
DF	Brasília	3361322120	ATIVO	16138765649	3	30/05/2014	04/02/2015	50,00	2.324,08	774,69
DF	Brasília	3371664988	ATIVO	12512721150	3	15/02/2013	02/03/2016	25,00	2.576,00	858,67
DF	Brasília	3427935515	ATIVO	19040291465	3	23/01/2014	04/02/2015	133,00	3.332,21	1.110,74
DF	Brasília	3445112606	ATIVO	13275162275	1	16/12/2014	29/02/2016	-	5.445,74	5.445,74
DF	Brasília	3448671371	ATIVO	16557403371	3	14/07/2015	18/11/2015	183,00	3.427,21	1.142,40
DF	Brasília	3450435370	ATIVO	13118974272	2	23/06/2015	22/02/2016	45,00	2.263,50	1.131,75
DF	Brasília	3582906272	ATIVO	12554333027	2	20/02/2014	01/08/2014	115,00	1.889,55	944,77
DF	Brasília	3598073488	ATIVO	20430651907	2	10/04/2013	29/01/2015	33,00	2.636,25	1.318,12
DF	Brasília	3658021403	PENSAO	12407063475	2	11/06/2013	27/01/2016	83,00	4.838,65	2.419,32
DF	Brasília	3666039499	ATIVO	13041100273	1	22/12/2014	29/02/2016	100,00	3.195,88	3.195,88
DF	Brasília	3684399507	ATIVO	13438614277	4	14/01/2014	01/03/2016	14,00	4.544,24	1.136,06
DF	Brasília	3693900671	ATIVO	12416026501	1	17/07/2013	03/07/2015	-	2.011,70	2.011,70
DF	Brasília	3713900957	ATIVO	23638505789	2	07/08/2013	29/02/2016	50,00	4.759,42	2.379,71

DF	Brasília	3727097612	ATIVO	12240912652	2	20/08/2013	03/07/2014	-	4.394,50	2.197,25
DF	Brasília	3732796205	ATIVO	10856746522	4	27/01/2015	30/01/2015	112,00	2.011,70	502,93
DF	Brasília	3737299013	ATIVO	13802605275	4	14/10/2014	19/02/2015	67,00	1.767,51	441,88
DF	Brasília	3747920110	PENSAO	10872079950	1	10/09/2013	30/01/2015	-	5.315,33	5.315,33
DF	Brasília	3756824306	ATIVO	21063281581	5	15/10/2013	10/01/2016	60,00	5.079,16	1.015,83
DF	Brasília	3761904428	ATIVO	17058970309	5	11/12/2013	29/02/2016	58,00	4.789,58	957,92
DF	Brasília	3786790078	ATIVO	12547361851	5	18/10/2013	29/02/2016	20,00	4.759,42	951,88
DF	Brasília	3798507295	ATIVO	20367578799	3	11/09/2015	31/12/2015	150,00	2.011,70	670,57
DF	Brasília	3825923525	ATIVO	12774550272	4	10/03/2016	29/02/2016	408,00	2.797,30	1.330,30
DF	Brasília		ATIVO	19005474710	4	10/03/2016	29/02/2016	408,00	2.523,90	1.330,30
DF	Brasília	3830029071	ATIVO	21046617291	5	22/01/2016	22/02/2016	217,00	2.263,50	452,70
DF	Brasília	3833694955	ATIVO	12824756278	3	11/12/2013	29/02/2016	133,00	4.544,24	1.514,75
DF	Brasília	3837650995	ATIVO	12547310173	1	16/12/2013	29/02/2016	-	5.129,26	5.129,26
DF	Brasília	3841680607	ATIVO	12690150273	4	20/12/2013	09/07/2014	22,00	3.038,82	759,71
DF	Brasília	3842261918	ATIVO	23656700741	5	23/12/2013	04/01/2016	60,00	3.332,21	666,44
DF	Brasília	3849276961	ATIVO	12824292980	1	09/01/2014	29/02/2016	-	4.389,58	4.389,58
DF	Brasília	3879276625	ATIVO	12439837174	1	08/01/2015	29/02/2016	160,00	2.754,01	2.754,01
DF	Brasília	3882764368	ATIVO	23661681563	2	13/02/2014	02/02/2015	63,00	3.332,21	1.666,11
DF	Brasília	3909548709	ATIVO	12465744013	3	22/03/2016	04/03/2016	186,00	2.160,00	720,00
DF	Brasília	3918923630	ATIVO	12888366276	3	25/03/2014	28/01/2015	100,00	4.304,59	1.434,86
DF	Brasília	3944101570	ATIVO	19043231684	3	04/07/2014	29/02/2016	20,00	4.389,58	1.463,19
DF	Brasília	3951860804	ATIVO	23670383456	1	09/03/2015	29/02/2016	66,00	4.389,58	4.389,58
DF	Brasília	3964468096	ATIVO	12760822275	3	15/05/2014	22/02/2016	100,00	2.358,50	786,17
DF	Brasília	3982288177	ATIVO	20304620089	2	03/06/2014	18/09/2015	16,00	1.767,51	883,75
DF	Brasília	4079650337	ATIVO	12763726277	3	11/09/2014	29/02/2016	-	4.544,24	1.514,75
DF	Brasília	4081710732	ATIVO	12118060027	5	15/09/2014	28/01/2015	144,00	6.250,32	1.250,06
DF	Brasília	4083585994	ATIVO	12145135067	1	29/01/2015	30/01/2015	-	2.011,70	2.011,70
DF	Brasília	4118176394	ATIVO	13164178270	3	24/10/2014	29/02/2016	62,00	4.544,24	1.514,75
DF	Brasília	4120026558	ATIVO	20729143419	3	28/10/2014	12/01/2016	98,00	2.706,64	902,21
DF	Brasília	4123391966	ATIVO	12666058273	3	31/10/2014	29/02/2016	25,00	4.759,42	1.586,47
DF	Brasília	4141305103	ATIVO	18000656383	4	21/11/2014	29/02/2016	50,00	5.462,40	1.365,60
DF	Brasília	4151391398	ATIVO	12523127468	3	03/12/2014	13/11/2015	68,00	2.011,70	670,57
DF	Brasília	4151423001	ATIVO	13444935276	2	03/12/2014	02/02/2015	75,00	2.731,25	1.365,62
DF	Brasília	4199165207	ATIVO	15212786278	4	11/02/2015	29/02/2016	66,00	2.387,19	596,80
DF	Brasília	4264120950	ATIVO	20714616820	3	11/05/2015	29/02/2016	143,00	4.389,58	1.463,19
DF	Brasília	4298551768	ATIVO	12988593274	3	01/07/2015	04/12/2015	76,00	2.731,25	910,42
DF	Brasília	4314418125	ATIVO	16033071086	3	20/08/2015	29/02/2016	111,00	4.389,58	1.463,19
DF	Brasília	4355797899	ATIVO	13518932275	3	21/09/2015	29/02/2016	83,00	4.389,58	1.463,19
DF	Brasília	861241029	PENSAO	12528363143	3	22/01/2016	16/04/2015	40,00	4389,8	1463,27
DF	Brasília	1311724842	ATIVO	16266463084	8	21/10/2015	12/01/2015	97,00	4023,4	502,93
DF	Brasília	1352288834	PENSAO	12701492272	2	01/02/2016	30/08/2015	75,00	1981,22	1238,26

DF	Brasília		PENSAO	16618642168	2	01/02/2016	30/08/2015	75,00	495,3	1238,26
DF	Brasília	1773645803	ATIVO	13032374277	5	14/05/2015	02/02/2015	120,00	4304,59	860,92
DF	Brasília	2270868307	ATIVO	20401292201	3	16/10/2015	09/02/2015	50,00	1672,51	557,5
DF	Brasília	3062109599	ATIVO	12528376857	2	14/01/2016	12/11/2015	-	2841,75	1420,88
DF	Brasília	3226655159	ATIVO	13087549273	3	06/10/2015	02/03/2015	40,00	3869,13	1289,71
DF	Brasília	3235535675	ATIVO	12460314533	3	02/02/2016	27/11/2015	22,00	2011,7	670,57
DF	Brasília	3277520501	ATIVO	10667017302	4	02/12/2015	03/02/2015	50,00	2011,7	502,93
DF	Brasília	3316091505	ATIVO	16618319995	2	08/12/2015	02/02/2015	-	3332,21	1666,11
DF	Brasília	3894557680	ATIVO	12497206165	3	10/03/2015	02/02/2015	93,00	2011,7	670,57
DF	Brasília	4227104319	ATIVO	13643189272	2	19/03/2015	04/02/2015	83,00	1672,51	836,25
DF	Brasília	4254998473	ATIVO	12969330271	2	28/04/2015	27/01/2015	133,00	1767,51	883,75
DF	Brasília	4474606760	ATIVO	15031532274	5	10/03/2016	29/02/2016	125,00	4389,58	877,92

**Subdeclaração de renda:** trata-se de informações falsas prestadas pelo beneficiário sobre a remuneração do(s) membro(s) da família quando da atualização cadastral, ou seja, a renda informada é consideravelmente inferior à apurada. De acordo com o Inciso II, do Art. 25 do Decreto 5.209/2004, a omissão de informações ou prestação de informações falsas para o cadastramento que habilitem indevidamente o declarante e sua família ao recebimento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, impede a permanência do recebimento de benefícios.

Ademais, de acordo com o Art. 34 do Decreto 5.209/2004, confirmada a existência de dolo, as famílias deverão ressarcir o valor recebido indevidamente. Neste critério, foram analisadas famílias beneficiárias com renda per capita informada no Cadastro Único de até R\$ 154,00, limite estabelecido na legislação para entrada no Programa. Assim, há subdeclaração de renda quando a renda per capita familiar calculada pelo cruzamento é maior que o limite de R\$ 154,00, a renda per capita informada pela família é menor que R\$ 154,00 e a data de início do vínculo (servidor ou aposentado) é anterior à data da última atualização cadastral.

Os resultados apontam, para esse caso, que **82 (oitenta e duas) famílias**, identificadas no quadro a seguir, estão recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista terem omitido ou subdeclarado rendimentos na última atualização cadastral.

#### Quadro 8 – Famílias com Subdeclaração de Renda

UF	MUNICIP IO	COD_ FAMILIAR	GRUPO_ SERVIDOR	NIS	NUM_ MEMBR OS FAM	DT_ ATUAL FAM	DT_INICIO ESTADUAL	PER CAPITA CADUNICO	VALOR RENDA ESTADUAL	PER CAPITA RENDA ESTADUAL
DF	Brasília	483638633	PENSAO	12073757733	4	19/01/2016	21/10/2001	-	3644,05	911,01
DF	Brasília	860741133	PENSAO	16381927330	4	28/01/2016	01/01/1992	37,00	1630,52	407,63

DF	Brasília	862043867	APOSENT ADO	10664055564	4	23/10/2014	14/07/1989	-	3026,55	756,64
DF	Brasília	862519969	ATIVO	10801321619	6	25/01/2016	23/01/2015	120,00	2636,25	439,38
DF	Brasília	1282876910	APOSENT ADO	10052518180	9	21/09/2015	18/05/1970	133,00	3644,94	404,99
DF	Brasília	1282928147	PENSAO	16264490866	4	02/10/2013	05/06/1985	25,00	1698,85	424,71
DF	Brasília	1282930559	ATIVO	10084051458	3	29/06/2015	07/07/2014	-	3109,5	1036,5
DF	Brasília	1283073072	ATIVO	16613846210	6	06/01/2016	30/01/2015	131,00	2636,25	439,38
DF	Brasília	1284304272	ATIVO	12587928275	4	22/12/2014	05/03/2001	-	4299,87	1074,97
DF	Brasília	1284651401	PENSAO	16613968014	4	13/05/2015	31/07/2009	-	1878,08	469,52
DF	Brasília	1284798410	PENSAO	16264622606	3	22/01/2014	12/07/2013	37,00	893,89	297,96
DF	Brasília	1309532451	PENSAO	16266348684	5	01/03/2016	08/02/2000	80,00	1666,28	333,26
DF	Brasília	1309641900	PENSAO	16439763432	1	08/04/2015	03/10/2006	-	5389,6	5389,6
DF	Brasília	1309759073	PENSAO	20127044226	3	19/12/2013	01/01/1992	69,00	3492,09	1164,03
DF	Brasília	1310208468	ATIVO	16439719409	3	24/02/2015	10/03/1994	66,00	8168,47	2722,82
DF	Brasília	1336633450	PENSAO	12398006613	5	03/01/2014	19/09/2012	39,00	2976,84	595,37
DF	Brasília	1348395796	ATIVO	20725968189	2	29/09/2014	14/12/2010	-	2910,52	1455,26
DF	Brasília	1348466561	ATIVO	12468651482	3	15/10/2014	30/06/2006	-	3868,08	1289,36
DF	Brasília	1348494000	PENSAO	12376025348	3	27/05/2014	21/04/2000	64,00	3308,75	1102,92
DF	Brasília	1350770442	PENSAO	12294992867	4	25/02/2016	01/01/1992	37,00	1136,27	284,07
DF	Brasília	1350830950	PENSAO	12389239457	2	11/02/2016	02/07/1995	65,00	1175,69	587,85
DF	Brasília	1350866393	PENSAO	12309981933	4	10/12/2015	01/01/1991	25,00	1391,29	347,82
DF	Brasília	1352383403	ATIVO	12863223277	7	04/08/2015	01/01/2014	71,00	3019,5	431,36
DF	Brasília	1500396206	PENSAO	10783706488	4	22/12/2015	20/05/1980	80,00	1863,45	465,86
DF	Brasília	1585684945	PENSAO	16405015433	6	18/06/2015	20/09/2008	-	3253,86	542,31
DF	Brasília	1714654311	PENSAO	20734640123	5	28/10/2014	17/11/2004	40,00	2395,5	479,1
DF	Brasília	1714846490	PENSAO	20725955281	7	11/09/2015	20/05/1980	107,00	4103,38	586,2
DF	Brasília	1746284048	PENSAO	21202645897	3	11/02/2014	29/08/2011	93,00	3273,21	1091,07
DF	Brasília	1773625101	PENSAO	21204557383	1	26/03/2015	03/06/1993	-	3882,2	3882,2
DF	Brasília	1773912780	PENSAO	20154270703	7	10/09/2015	11/08/1987	112,00	4174,34	596,33
DF	Brasília	1774214105	PENSAO	12439892051	4	12/12/2014	28/02/2004	87,00	1121,67	280,42
DF	Brasília	1776951530	PENSAO	16680749264	3	31/08/2015	04/09/2008	133,00	2304,49	768,16
DF	Brasília	1777202477	PENSAO	12439885330	4	17/03/2014	05/06/1985	-	1698,85	424,71
DF	Brasília	1777202558	APOSENT ADO	10038035860	2	25/09/2014	20/03/1970	75,00	2913,96	1456,98
DF	Brasília	2285838026	ATIVO	20447538955	3	17/12/2014	23/12/1981	66,00	6712,21	2237,4
DF	Brasília	2328943454	ATIVO	13340531314	5	11/02/2015	27/11/2009	124,00	3563,96	712,79
DF	Brasília	2373915111	PENSAO	12648294270	3	14/07/2015	04/03/2014	100,00	2806,63	935,54
DF	Brasília	2424160201	PENSAO	20976656579	2	03/06/2015	22/11/2011	-	4283,21	2141,61
DF	Brasília	2460439890	ATIVO	13138279855	5	27/10/2015	09/04/2009	90,00	6646,31	1329,26
DF	Brasília	2683894708	ATIVO	10818146440	4	31/03/2016	28/01/2015	37,00	2011,7	502,93
DF	Brasília	3113437407	ATIVO	12986492276	4	17/03/2016	30/01/2015	87,00	2636,25	659,06
DF	Brasília	3136674979	ATIVO	16524621167	6	31/03/2015	30/01/2015	84,00	3332,21	555,37
DF	Brasília	3148881010	PENSAO	12310479618	4	20/01/2016	29/05/2006	52,00	942,57	235,64
DF	Brasília	3155533838	ATIVO	17023122948	3	27/08/2014	16/07/1990	-	6185,34	2061,78
DF	Brasília	3158145430	PENSAO	10108518032	1	26/02/2016	27/09/1984	-	1936,88	1936,88
DF	Brasília	3172828085	APOSENTA DO	10426271960	3	25/03/2014	26/11/1984	68,00	4303,68	1434,56
DF	Brasília	3199881394	ATIVO	12310668062	4	20/08/2015	21/01/1994	100,00	5587,8	1396,95
DF	Brasília	3224865210	ATIVO	13103600274	3	25/08/2015	07/06/2013	55,00	3225,13	1075,04
DF	Brasília	3326676930	ATIVO	21000509070	4	06/01/2016	04/02/2015	107,00	1767,51	441,88
DF	Brasília	3330470011	PENSAO	21059192294	3	31/03/2016	18/12/2009	80,00	693,49	231,16
DF	Brasília	3334805204	ATIVO	21266826779	2	11/08/2015	24/04/2014	83,00	1728,25	1615,6
DF	Brasília		ATIVO		2	11/08/2015	10/03/2016	83,00	1502,95	1615,6
DF	Brasília	3352897115	ATIVO	21204875431	2	10/02/2016	09/02/2015	62,00	2160,00	1080,00
DF	Brasília	3363608942	ATIVO	23694473641	5	20/11/2014	24/07/2013	75,00	2693,94	538,79

DF	Brasília	3443025633	PENSAO	22019775777	4	13/10/2014	03/04/2006	29,00	6423,77	1605,94
DF	Brasília	3538743533	ATIVO	12641734488	2	09/02/2015	23/05/2014	45,00	2229,68	1114,84
DF	Brasília	3689078130	PENSAO	12014484793	4	11/07/2013	28/05/2008	75,00	3056,55	764,14
DF	Brasília	3834647497	ATIVO	13439714283	5	18/03/2016	04/02/2015	100,00	1672,51	334,5
DF	Brasília	3983944400	APOSENT ADO	10037361608	3	04/06/2014	18/10/1965	33,00	7880,3	2626,77
DF	Brasília	3990093029	ATIVO	12677426279	3	29/02/2016	07/07/2014	60,00	3139,5	1046,5
DF	Brasília	3991357402	ATIVO	13318584273	4	11/06/2014	27/07/2009	25,00	7132,93	1783,23
DF	Brasília	4026088286	APOSENT ADO	12290407129	5	06/09/2014	18/01/1994	50,00	956,3	191,26
DF	Brasília	4084897078	PENSAO	12554930610	3	17/09/2014	18/07/1990	27,00	3760,44	1253,48
DF	Brasília	4123379915	ATIVO	14176612270	2	31/10/2014	23/04/2014	-	5904,8	2952,4
DF	Brasília	4151658491	ATIVO	12898034276	4	04/12/2014	06/02/2007	100,00	7662,1	1915,53
DF	Brasília	4159140513	ATIVO	12699850278	5	22/12/2014	23/01/1998	120,00	7184,73	1436,95
DF	Brasília	4235120646	PENSAO	16136845866	6	26/06/2015	01/03/2005	33,00	1760	293,33
DF	Brasília	4258808261	APOSENT ADO	10220780886	2	08/07/2015	02/01/1979	-	8113,31	4056,66
DF	Brasília	4308225450	ATIVO	12220833714	1	01/02/2016	21/01/2015	-	1502,95	1502,95
DF	Brasília	4384341962	PENSAO	12376825263	6	28/10/2015	04/03/1992	103,00	1851,6	308,6
DF	Brasília	4408681652	PENSAO	23728664649	3	02/12/2015	12/06/2011	133,00	2083,45	694,48
DF	Brasília	4436158535	ATIVO	12136080573	4	22/01/2016	13/03/1990	112,00	5467,64	1366,91
DF	Brasília	4451130905	ATIVO	23734049624	4	15/02/2016	09/02/2015	104,00	1672,51	418,13
DF	Brasília	4459162067	ATIVO	12598582278	2	23/02/2016	24/04/2014	-	1751,29	875,64
DF	Brasília	862415594	PENSAO	16454025277	4	20/08/2015	21/08/2001	145,00	3.908,98	977,25
DF	Brasília	1284414450	PENSAO	19024447502	3	08/01/2016	03/05/2005	226,00	3.500,06	1.166,69
DF	Brasília	1311342486	ATIVO	12229919360	5	12/08/2015	26/03/2010	154,00	5.376,34	1.075,27
DF	Brasília	1348508825	PENSAO	12484357534	2	12/09/2014	04/06/2004	240,00	5.876,11	2.938,05
DF	Brasília	1554425891	ATIVO	10701655183	6	23/10/2014	21/05/1991	330,00	5.217,02	869,50
DF	Brasília	1774242222	PENSAO	16476482352	2	26/11/2014	27/03/2011	300,00	964,46	482,23
DF	Brasília	1947176668	PENSAO	10660577728	2	09/07/2014	05/05/1984	362,00	3.664,84	1.832,42
DF	Brasília	2295115620	ATIVO	16506267152	3	28/04/2010	30/06/2006	150,00	3.868,08	1.289,36
DF	Brasília	4098147840	PENSAO	10042471041	5	01/10/2014	01/07/1998	144,00	4.074,14	1.583,20
DF	Brasília		APOSENT ADO	10042471041	5	01/10/2014	20/11/1968	144,00	3.841,87	1.583,20

A partir das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com benefícios liberados na folha de pagamento do PBF de abril/2016, foram identificadas 263 famílias que possuem, em sua composição familiar, membros servidores e/ou aposentados do Governo do Distrito Federal. Do quantitativo identificado, constatou-se que 219 famílias (83%) apresentaram inconsistências na renda familiar (subdeclaração ou divergência de renda) identificadas nos quadros anteriores.

Cabe destacar que para os resultados do Quadro 8 – Famílias com Subdeclaração de Renda foi levado em consideração o tempo de vínculo do servidor com o GDF (mais de um ano) para estimativa da média de renda.

Pelo exposto, verificou-se que, embora o GDF tenha informado que atua para identificar famílias com indícios de recebimento indevido de benefícios de transferência de renda, com atribuições estabelecidas em Portaria, o resultado do cruzamento evidencia a necessidade de aprimoramento dessa atuação.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio Ofício nº 642/2016 - SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 10/06/2016, a Gestão do Distrito Federal apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação às famílias indicadas com divergência de renda, cabe salientar que das 132 famílias apontadas, **quatro** já se encontram em apuração por denúncia realizada pela Controladoria-Geral do DF (à época Secretaria de Transparência e Controle do DF) em novembro de 2013, com vistas à apuração, conforme quadro abaixo:

**Quadro 9 – Acompanhamento prévio x divergência**

UF	MUNICI I	COD_ FAMILIAR	GRUPO SERVIDOR	NIS	NUM - MEMB ROS FAM	DT_ ATUAL FAM	DT_ INICIO ESTADUAL	PER CAPIT A CADU NICO	VALOR RENDA ESTADUA L	PER CAPITA RENDA ESTADUAL
DF	Brasília	4264120950	ATIVO	12120944891	2	13/01/2014	29/02/2016	70	5.445,74	2.722,87
DF	Brasília	4298551768	ATIVO	21205032608	7	17/12/2015	01/03/2016	150	4.128,46	589,78
DF	Brasília	4314418125	ATIVO	12280487898	3	12/02/2015	29/02/2016	126	4.759,42	1.586,47
DF	Brasília	4355797899	ATIVO	13190956277	3	17/12/2015	23/01/2015	355	2.201,70	733,9

Das apontadas com subdeclaração de renda **oito** já se encontram em apuração por esta SEDESTMIDH, conforme denúncia realizada pela Controladoria-Geral do DF (à época Secretaria de Transparência e Controle do DF), com vistas à apuração. O quadro abaixo lista o NIS das famílias apuradas:

**Quadro 10 – Acompanhamento prévio x Subdeclaração**

UF	MUNICI PIO	COD_ FAMILIAR	GRUPO_ SERVIDOR	NIS	NUM_ MEMBR OS FAM	DT_ ATUAL FAM	DT_ INICIO ESTADUAL	PER CAPITA CADUN ICO	VALOR RENDA ESTADUA L	PER CAPITA RENDA ESTADUAL
----	---------------	------------------	--------------------	-----	-------------------------	---------------------	------------------------	-------------------------------	--------------------------------	------------------------------------

DF	Brasília	1309759073	PENSAO	20127044226	3	19/12/2013	01/01/1992	69	3492,09	1164,03
DF	Brasília	1350830950	PENSAO	12389239457	2	11/02/2016	02/07/1995	65	1175,69	587,85
DF	Brasília	1500396206	PENSAO	10783706488	4	22/12/2015	20/05/1980	80	1863,45	465,86
DF	Brasília	1777202558	APOSENT ADO	10038035860	2	25/09/2014	20/03/1970	75	2913,96	1456,98
DF	Brasília	3148881010	PENSAO	12310479618	4	20/01/2016	29/05/2006	52	942,57	235,64
DF	Brasília	3172828085	APOSENT ADO	10426271960	3	25/03/2014	26/11/1984	68	4303,68	1434,56
DF	Brasília	3235535675	ATIVO	12460314533	3	02/02/2016	27/11/2015	22	2011,7	670,57
DF	Brasília	4235120646	PENSAO	16136845866	6	26/06/2015	01/03/2005	33	1760	293,33
DF	Brasília	1309759073	PENSAO	20127044226	3	19/12/2013	01/01/1992	69	3492,09	1164,03

Tendo em vista a necessidade de ações preventivas esta SEDESTMIDH está retomando o contato com a Controladoria-Geral do DF no sentido de executar as atividades previstas na Portaria Conjunta nº 02/2015 – SEDHS e CGDF. A referida portaria disciplina e padroniza os procedimentos de divulgação e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e das Folhas de Pagamento dos Benefícios de Transferência de Renda, e estabelece atribuições para a identificação, fiscalização, apuração e adoção de medidas cabíveis relativas ao recebimento indevido de benefícios de transferência de renda entre os órgãos supramencionados. (...).”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 688/2016 – SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 30.6.2016, a Unidade informou que o acesso ao SIGRH é realizado de forma manual, não sendo possível adotar a verificação como rotina pela SEDESTMIDH para todos os beneficiários do PBF. Acrescentou também que, tendo em vista a necessidade de ações preventivas, aquela Secretaria está retomando o contato com a Controladoria-Geral do DF no sentido de executar as atividades previstas na Portaria Conjunta nº 02/2015 – SEDHS e CGDF.

Além disso, informou que os novos casos apontados pela CGU, de divergência e subdeclaração de renda, foram encaminhados para análise do MDSA e, solicitou informações sobre os desbloqueios e novas concessões realizadas, com vistas a identificar se houve conclusão das análises dos processos.

### **Análise do Controle Interno**

Em relação às quatro famílias de NIS 12120944891, 21205032608, 12280487898 e 13190956277, que o GDF informou já estarem em apuração por denúncia realizada pela Controladoria-Geral do DF (à época Secretaria de Transparência e Controle do DF) em novembro de 2013, verificou-se que os benefícios foram cancelados, contudo, 03 famílias voltaram a receber o benefício no ano de 2015. Confirma-se, dessa forma, a necessidade continua de melhorias nos processos de apuração de famílias identificadas com possíveis irregularidades.

**Quadro 11 – Situação de Saque dos Benefícios**

UF	MUNICI	COD_ FAMILIAR	NIS	DT_ ATUAL FAM	DT_ INI CIOES TADUAL	Benefícios sacados 2013	Benefícios sacados 2014	Benefícios sacados 2015	Benefícios sacados 2016
DF	Brasília	4264120950	12120944891	13/01/2014	29/02/2016	224,00	--	476,00	357,00
DF	Brasília	4298551768	21205032608	17/12/2015	01/03/2016	2706,00	--	588,00	441,00
DF	Brasília	4314418125	12280487898	12/02/2015	29/02/2016	1340,00	--	287,00	231,00
DF	Brasília	4355797899	4355797899	13190956277	17/12/2015	NE	NE	NE	NE
TOTAL						4270,00	--	1351,00	1029,00

Da mesma forma, as 08 famílias apontadas com subdeclaração de renda, conforme informações prestadas pelo gestor local, também já se encontram em apuração por aquela SEDESTMIDH, conforme denúncia realizada pela Controladoria-Geral do DF (à época Secretaria de Transparência e Controle do DF). Observa-se que tais famílias continuam recebendo o benefício, conforme informações extraídas do Portal da Transparência.

**Quadro 12 – Situação de Saque dos Benefícios**

UF	MUNICIPIO	COD_ FAMILIAR	NIS	DT_ ATUAL FAM	DT_ INICIO ESTADUAL	Benefícios sacados 2013	Benefícios sacados 2014	Benefícios sacados 2015	Benefícios sacados 2016
DF	Brasília	1309759073	20127044226	19/12/2013	01/01/1992	770,00	--	448,00	336,00
DF	Brasília	1350830950	12389239457	11/02/2016	02/07/1995	770,00	--	NE	77,00
DF	Brasília	1500396206	10783706488	22/12/2015	20/05/1980	1122,00	--	NE	84,00

DF	Brasília	1777202558	10038035860	25/09/2014	20/03/1970	140,00	--	--	154,00
DF	Brasília	3148881010	12310479618	20/01/2016	29/05/2006	2332,00	--	NE	--
DF	Brasília	3172828085	10426271960	25/03/2014	26/11/1984	1608,00	--	--	770,00
DF	Brasília	3235535675	12460314533	02/02/2016	27/11/2015	224,00	--	140,00	498,00
DF	Brasília	4235120646	16136845866	26/06/2015	01/03/2005	2374,00	754	--	795,00
DF	Brasília	1309759073	20127044226	19/12/2013	01/01/1992	770,00	--	448,00	336,00
TOTAL						10110,00	754,00	1036,00	3050,00

Considerando o exposto, no que se refere às famílias do grupo “subdeclaração de renda”, entende-se que esses casos já em tratamento pelo GDF, assim como os demais apontados nesse Relatório de Fiscalização, devem ser tratados individualmente, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto nº 5.209, de 17/9/2004.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Insuficiência da estrutura dos CRAS para atendimento das demandas do Programa Bolsa Família para cadastramento de novas famílias e para atualizações cadastrais de rotina.

#### Fato

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, é um instrumento utilizado para identificar e caracterizar famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

A partir do ano de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão de vários benefícios sociais, dentre eles o Programa Bolsa Família.

De acordo com o Inciso II, do Art. 15, do Decreto nº 5.209/2004, é competência do Distrito Federal proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal. Ainda, conforme a Cláusula Quarta, do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, firmado com o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o gestor local se compromete a proceder à inscrição, na base de dados do Cadastro Único, das famílias residentes em seu território, em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, caput, do Decreto nº 5.209/2004, mantendo as informações atualizadas e organizadas.

Como já mencionado, de acordo com o Art. 4º do Decreto nº 6135/2007, considera-se família de baixa renda aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Os procedimentos para a Gestão do Cadastro Único estão definidos na Portaria MDSA nº 177, de 16/06/2011. Conforme essa Portaria, independentemente da forma de coleta de dados adotada, o Distrito Federal, com população estimada para o ano de 2015 de 2.914.830 de habitantes, deve manter postos de atendimento fixos em constante funcionamento, para atender as famílias que procuram o Poder Público local para o cadastramento ou atualização cadastral.

Conforme informações extraídas no sítio eletrônico do MDSA, o quantitativo de famílias de baixa renda estimado pelo Censo/2010 e o quantitativo de famílias inscritas no Cadastro Único, referência dezembro/2015, estão informados no quadro a seguir:

**Quadro 13 - Famílias de Baixa Renda (Censo x Cadastro Único)**

	<b>Baixa Renda – Perfil Cadastro Único*</b>	<b>Baixa Renda – Perfil Bolsa Família</b>
--	---	---

Censo/2010 com aplicação do crescimento populacional do IBGE para o ano de 2015	181.457	107.740
Famílias Cadastradas no Cadastro Único	204.148	123.958
<b>Taxa de Cobertura</b>	112,5%	115%

\*Até meio salário mínimo per capita.

Pelas informações contidas no quadro anterior, verifica-se que o grau de cobertura superou em aproximadamente 15% a estimativa do Censo. Cabe ressaltar que o Censo apenas estima o número de famílias, não impedindo novas inclusões após atingimento dessa estimativa; ao contrário, o Governo do Distrito Federal tem o compromisso de inscrever todas as famílias de seu território que possuem o Perfil Cadastro Único.

Cabe ressaltar que os dados das famílias no Cadastro Único são autodeclaratórios. Tal opção de política de governo traz como risco inerente a possibilidade de prestação de informações inverídicas. Por outro lado, considerando como objetivo o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, a menor exigência para recebimento do benefício tem como pressuposto permitir o maior alcance do objetivo.

No Distrito Federal, de acordo com entrevista realizada na Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único (CTRAR) bem como nas visitas realizadas em 08 (oito) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), selecionados pela equipe de fiscalização, observou-se a utilização dos CRAS como postos de atendimentos fixos de cadastramento e atualização dos dados das famílias no Cadastro Único. Também se observou que o atendimento é realizado por meio de agendamento, utilizando a central telefônica “156”, embora exista uma agenda paralela para atendimento de casos mais vulneráveis e para disponibilização das informações às famílias.

O quadro a seguir demonstra o quantitativo de novas famílias que foram inseridas no Cadastro Único de janeiro/2015 a abril/2016 pelo DF, conforme extração realizada no Cadastro Único de abril/2016.

#### **Quadro 14 – Novas famílias inscritas no Cadastro Único**

Mês de Referência	Quantidade de Famílias
-------------------	------------------------

jan/15	1046
fev/15	1127
mar/15	1204
abr/15	1265
mai/15	1657
jun/15	394
jul/15	1582
ago/15	1472
set/15	1429
out/15	1229
nov/15	811
dez/15	1190
jan/16	1764
fev/16	1642
mar/16	1663
abr/16	965
TOTAL	20440

O canal de agendamento permite o agendamento no início de cada mês para marcação de atendimento para o mês seguinte. Entretanto, os responsáveis pelos cadastramentos informaram que, logo nos primeiros dias de cada mês, os horários de agendamento se esgotam, o que aponta para a falta de capacidade de atendimento às famílias, frente às estruturas disponibilizadas pelo GDF. Questionado acerca das informações disponíveis a partir da central de atendimento 156, a fim de estimar a demanda reprimida por cadastramentos e atualizações cadastrais no DF, o gestor local respondeu que não registra as negativas de atendimento e, portanto, não possui estatísticas a esse respeito.

A integridade dos registros e a confiabilidade das informações constantes no Cadastro Único, em especial aquelas relacionadas à composição familiar e renda, por sua vez, são fundamentais para garantir uma maior focalização do PBF. Esse ponto é especialmente relevante ao se considerar que os dados são autodeclaratórios. A existência de sistemática permanente de batimento dos dados do Cadastro Único com os existentes em outras bases governamentais deve então permitir potencializar as ações de fiscalização a cargo do gestor federal. Além disso, é necessário atualizar os cadastros periodicamente, de forma a refletir a situação socioeconômica da família tempestivamente. Assim, a partir de apontamentos feitos pelo Gestor Federal, o Gestor Municipal/Distrital realiza procedimentos específicos denominados Averiguação e Revisão Cadastral. Tais procedimentos são, portanto, primordiais para a melhoria da qualidade dos dados nas bases do PBF.

A Revisão Cadastral, regulamentada pela Portaria MDS nº 617/2010, consiste no procedimento que verifica as informações apenas das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e convoca aquelas que estão com seus cadastros desatualizados há mais de 24 meses para atualizar ou revalidar os dados no Cadastro Único. Já a Averiguação Cadastral, regulamentada pela Portaria MDSA nº 94/2013, busca anualmente confirmar as informações prestadas pelas famílias inscritas no Cadastro Único identificadas a partir de cruzamento de dados com outras bases governamentais que apontaram possíveis inconsistências.

Para o processo de 2015, as ações iniciaram-se em maio, com a publicação da Instrução Operacional MDSA nº 76, de 7.5.2015, que divulgou os prazos e procedimentos relativos aos Processos de Revisão e Averiguação Cadastral.

No GDF, no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH, o Processo de Averiguação anual é realizado de maneira coordenada entre a Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único (CTRAR) e a Coordenação de Proteção Social Básica (CPSB); e, a depender do público, as equipes das coordenações, incluído a Gerência de Acompanhamento e Fiscalização, são mobilizadas para apoiar as ações.

Para a realização da Averiguação no ano de 2015, a CTRAR extraiu do SIGPBF a listagem das famílias que deveriam ser acompanhadas no Processo de Averiguação Cadastral, tratou a listagem e encaminhou aos CRAS para busca ativa das famílias com atualização cadastral em domicílio obrigatória e verificação do público atendido. Foram acionados também servidores da CTRAR, CPSB e Coordenação de Proteção Social Básica Especial (CPSE) com vistas à realização das atualizações domiciliares obrigatórias. Realizaram-se também atividades de busca ativa mediante Telemarketing Ativo realizado pela Central 156 do GDF, sendo que as agendas dos CRAS foram reservadas parcialmente ou integralmente nos meses de janeiro, março e maio/2016 para essas ações.

Por meio das entrevistas realizadas com as pessoas dos CRAS envolvidas nos Processos de Averiguação e Revisão Cadastral e da CTRAR, verificou-se que o Distrito Federal conhece os prazos e procedimentos para a realização dos Processos de Averiguação e Revisão Cadastral. Cabe ressaltar que todos os servidores envolvidos com o PBF entrevistados nos postos de cadastramento possuíam conhecimento sobre as regras do Programa e os procedimentos a serem executados.

O GDF informou que o público total de Averiguação e Revisão Cadastral referente ao exercício de 2015 totalizou 47.080 (quarenta e sete mil e oitenta) famílias. As famílias foram divididas em lotes pelo MDSA, com datas específicas para inícios das repercussões (bloqueios e cancelamentos), com início em 22/05/2015 e término em 04/03/2016.

Do público total de famílias dos procedimentos de Averiguação e Revisão Cadastral, 21.980 (vinte e um mil, novecentos e oitenta) famílias tiveram seus cadastros atualizados, correspondente a 46,69% de 47.080 famílias.

Foi solicitado ao MDSA que disponibilizasse planilha contendo as famílias que integraram os Processos de Revisão e Averiguação Cadastral do GDF de 2015, a fim de subsidiar nos trabalhos de fiscalização da execução dos citados Processos realizados pelo GDF.

De posse da relação dessas famílias, foi realizado cruzamento de bases de dados com a Folha de Pagamento de Abril/2016 e do Cadastro Único de Abril/2016, para verificar a atual situação dessas famílias, apresentado na tabela a seguir:

**Quadro 15 - Resultados**

	Revisão	Averiguação	Total
Público Alvo	25499	25674	51173
Famílias que atualizaram e continuam no PBF	8218	5799	14017
Famílias que atualizaram e saíram do PBF	8490	6996	15486
Famílias que não atualizaram e continuam no PBF	127	255	382
Famílias que não atualizaram e saíram do PBF	8664	12624	21288

Na listagem disponibilizada pelo MDSA foram relacionadas 51.173 famílias beneficiárias que deveriam passar pela Averiguação/Revisão Cadastral. Já o GDF informou que foram de 47.080 famílias, resultando numa diferença de 4.093 famílias. Pelas informações constantes do Ofício nº 642/2016 - SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 10/06/2016, tal diferença decorre de subtrações realizadas pela SENARC entre a listagem do público inicial gerado e o lançamento das listas para os municípios por meio do SIGPBF, tendo em vista atualizações cadastrais ocorridas no início do ano de 2015.

Algumas dificuldades apontadas pela Unidade, que podem ter influenciado nos resultados das ações realizadas, citadas no Ofício nº 335/2016-GAB/SEDESTMIDH foram:

- a) Os prazos estabelecidos pelo MDSA para a realização das atividades foram exíguos e insuficientes, considerando a capacidade operacional e adequação da força de trabalho da Secretaria responsável.
- b) Quantitativo de servidores responsáveis pelas atividades de cadastramento e atualização cadastral encontra-se abaixo do necessário (79 cadastradores) considerando que no SECAT também são realizadas outras atividades, de famílias que não estavam nas listas de Revisão e Averiguação como: novos cadastramentos, transferência de UF, mudança de titularidade, alteração de renda, inclusão/exclusão de membros, alteração de dados escolares, alteração de endereço, solicitação de desligamento do PBF, orientações, consultas da situação cadastral, consulta da situação do cartão, solicitação de emissão de declaração para comprovar inscrição no Cadastro Único.
- c) Adesão de servidores da Secretaria à greve realizada no período de 29/10/2016 a 25/11/2016, totalizando 23 dias de paralisação.
- d) A falta de indicação do integrante da família que possui inconsistências no Cadastro ou que possui rendimentos, para os casos de Averiguação Cadastral.

Também se verifica que restou 0,7% (382) das famílias pendentes de tratamento, ou seja, embora não tiveram os dados cadastrais atualizados, ainda possuem os benefícios na folha do PBF. Essa constatação vem de encontro ao Informe da Senarc nº 502, de 7/4/2016, que cita ter cancelado os benefícios nas folhas de janeiro ou de março de 2016 das famílias que não compareceram para atualizar os dados cadastrais dentro do prazo estabelecido pela Instrução Operacional nº 76, reeditada em 6/08/2015. Tal situação será confirmada junto à Senarc, não sendo atribuição do GDF realizar os cancelamentos dos benefícios dessas famílias.

Cabe destacar que, em caso das famílias listadas nos Processo de Revisão e Averiguação sejam atendidas após a data limite a partir da qual o benefício é bloqueado/cancelado, ou já são incluídas na listagem com o benefício cancelado/bloqueado, requer-se além do cadastramento/atualização, a realização de desbloqueios ou reversões de cancelamento no Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC pelo gestor, ações essas denominadas de “gestão de benefícios” realizadas na CTRAR, desde que a família se encontre dentro dos critérios do PBF, após atualização cadastral.

O Distrito Federal realiza a solicitação das atividades de gestão de benefícios por meio do Sistema Integrado de Desenvolvimento Social (SIDS), que posteriormente são lançadas e processadas no SIBEC. Os servidores responsáveis pela gestão de pagamentos estão lotados na Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único – CTRAR, na Gerência de Administração de Benefícios de Transferência de Renda e Condicionais.

Os dados específicos realizados sobre a tempestividade da gestão de benefícios apontaram que o período de processamento para essa atividade é de até 30 dias. De acordo com entrevista realizada na CTRAR, ocorreu recentemente acúmulo de ações pendentes de realização, o que levou o GDF interagir com a Senarc para promover uma reversão de cancelamento de benefícios em bloco, evitando assim a perda dos benefícios pelas famílias. Tal fato, como informado, ocorreu devido ao grande número de ações recebidas (revisão e averiguação anual e busca ativa), além de greve de servidores realizada em novembro, férias e recesso de final de ano. Outro fato apontado que merece atenção refere-se à informação de que, tendo em vista a grande demanda de ações de gestão de benefícios, a área realiza as ações controlando o prazo de reversão de cancelamento dos benefícios, priorizando assim, as solicitações mais próximas de expirarem.

Considerando o exposto, constata-se que não há avaliação pelo GDF da suficiência da rede de atendimento do Programa Bolsa Família; que a disponibilidade de agendamento pelo canal de atendimento “156” ofertado aos beneficiários do Programa Bolsa Família se esgota em poucos dias no início de cada mês; que menos de 50 % de um total de cerca de 50.000 famílias tiveram seus cadastros atualizados; e que, como informado pelo GDF, o acúmulo de ações que levou o GDF interagir com a Senarc para promover uma reversão de cancelamento de benefícios em bloco, evitando assim a perda dos benefícios pelas famílias.

Tais constatações apontam no sentido de que a rede hoje disponível não é suficiente para atender a demanda, situação confirmada pela Unidade através do Ofício nº 335/2016-GAB/SEDESTMIDH, de 04/04/2016, que informa que “os quantitativos de servidores responsáveis pelas atividades de cadastramento e atualização cadastral encontram-se abaixo do necessário”.

Ressalta-se que a demora no atendimento das famílias pelo GDF a ponto de o benefício ser bloqueado ou cancelado traz transtornos às famílias já em condição de vulnerabilidade. Tal fato é ainda agravado se a demora no atendimento e na regularização do benefício for maior

do que 90 dias, pois os valores de benefício não retornam à família após esse período, causando prejuízos ainda maiores ao seu sustento.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 642/2016 - SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 10/06/2016, a Unidade informa que já foram iniciadas tratativas com a CODEPLAN e a Central 156 a fim de sejam coletadas informações relativas às negativas de atendimento e haja possibilidade de dimensionar a estrutura necessária para atendimento.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 688/2016 – SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 30.6.2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Complementando a manifestação encaminhada pela SEDESTMIDH mediante ofício nº 642/2016, esclarece-se que foi solicitado à CODEPLAN e Central 156 que iniciasse procedimento de identificação do quantitativo de famílias que tentam realizar o agendamento para atualização cadastral ou para novo cadastro, sem que tenham êxito. O procedimento está sendo alterado e qualificado para que tais tentativas tenham seu registro efetuado, sendo possível elaboração de relatório com tais dados”.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando o exposto, a CGU acompanhará as providências a serem adotadas junto à Senarc/MDSA, responsável pelo monitoramento do programa no âmbito do Governo Federal.

#### **2.2.2. Rotina inadequada de produção e guarda dos documentos de suporte do Cadastro Único.**

##### **Fato**

O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias.

Como mencionado, ao mesmo tempo em que a qualidade dos cadastros é determinante para o sucesso dos programas, foi estabelecido que as informações prestadas para cadastramento são auto declaradas, tendo em vista a vulnerabilidade social do público pretendido.

Portanto, em contraponto à fragilidade imposta pela natureza declaratória dos registros do Cadastro Único, foram criados mecanismos para qualificar suas informações, a exemplo de 1) canais de denúncias abertos à população, a fim de identificar pagamentos indevidos decorrentes de informações incorretas no cadastro; 2) e de cruzamentos de dados com outras fontes oficiais de dados, principalmente quanto aos valores de renda informados.

Não menos importante, o primeiro mecanismo de controle das informações registradas no Cadastro Único é o “formulário de cadastramento” ou a “Folha Resumo Cadastro Único”, os quais devem ser assinados pelos cidadãos cadastrados e pelos agentes cadastradores e, então, arquivados nas unidades de atendimento. Eles representam garantia para as famílias e para os cadastradores de que os registros correspondem exatamente às informações prestadas, e são fontes de informação primárias para apurações de possíveis irregularidades nas concessões de benefícios, conforme regulamentado pela Portaria MDSA nº 177, 16/06/2011.

A fim de avaliar, no GDF, a gestão desse ponto de controle do cadastro, foi solicitado, durante fiscalizações *in loco* a apresentação de documentos de suporte dos registros realizados. Foram requeridos 237 documentos produzidos entre 2015 e 2016 nos oitos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS visitados, dentre os mais de 200.000 cadastros efetuados pelo GDF, distribuídos em um total de 35 CRAS.

Para a seleção dessa amostra, utilizou-se a lista das famílias incluídas na rotina de atualização cadastral do ano de 2015, disponibilizada pelo MDSA, respeitando a proporção presente em suas nove etapas de trabalho, que compreendem revisões e averiguações cadastrais.

Aproximadamente 30% dos 237 documentos solicitados não foram identificados nos arquivos dos CRAS visitados, representando fragilidades na organização e guarda dessa documentação.

Duas questões estão associadas, mesmo que não necessariamente de forma exaustiva, à não localização da totalidade dos documentos solicitados pela equipe de fiscalização, conforme informado pelos agentes do GDF: a falha do sistema de cadastramento, que eventualmente não gera a “Folha Resumo Cadastro Único” a ser assinada e arquivada (em alguns casos, superada com a impressão de telas do sistema ou com documentos manuscritos, assinados pelas partes); e a organização precária dos arquivos de parte das unidades visitadas, mesmo o

padrão estabelecido pelo GDF sendo bastante simples (guarda cronológica dos documentos por mês, conforme a data de inclusão ou alteração do cadastro).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 642/2016 - SEADS/GAB/SEDESTMIDH, de 10/06/2016, foi informado que “a CTRAR iniciou a elaboração de Boletins Informativos às unidades no sentido de capacita-los, garantindo assim o acesso das informações e normativas aos servidores que operam o Cadastro Único. O Informativo nº 01/2016 – CTRAR, enviado em 28/04/2016, trata das orientações acerca da guarda da Folha Resumo e demais documentações pertinentes nas unidades”.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando o exposto, a CGU acompanhará as providências a serem adotadas junto à Senarc/MDSA, responsável pelo monitoramento do programa no âmbito do Governo Federal.

## **3. Conclusão**

A presente fiscalização tratou, em suma, de aspectos da execução, pelo Governo do Distrito Federal, do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Programa Bolsa Família. Os apontamentos foram os seguintes:

“2.2.1. Insuficiência da estrutura dos CRAS para atendimento das demandas do Programa Bolsa Família para cadastramento de novas famílias e para atualizações cadastrais de rotina.”

Tendo em vista que é a partir do Cadastro Único que a população tem acesso a programas sociais, a qualidade da oferta do serviço de cadastramento prestado pelos CRAS do GDF é determinante para o funcionamento do Programa Bolsa Família. Os interessados em se cadastrar devem agendar atendimento pela central telefônica 156, a qual, no início de cada mês, abre vagas para o mês seguinte. Foi demonstrado nesse Relatório que as vagas disponibilizadas não são suficientes para a demanda do Distrito Federal, uma vez que, de forma recorrente, encerram-se os agendamentos nos primeiros 5 dias de atendimento. Por outro lado, não são coletadas informações das negativas de agendamento pela central 156, o que impede a gestão local de conhecer a demanda, a fim de aprimorar seus serviços.

“2.2.2 Rotina inadequada de produção e guarda dos documentos de suporte do Cadastro Único” e “2.1.5 Atuação deficiente nos procedimentos de fiscalização do Programa Bolsa Família, no que se refere aos servidores beneficiários do Programa. ”

A fim de facilitar o acesso da população mais vulnerável à Assistência Social, as informações do Cadastro Único são autodeclaradas pelos interessados. Em razão dessa característica, são realizados procedimentos posteriores para confirmar as informações prestadas. O primeiro ponto de controle do cadastro ocorre no momento da conclusão do cadastramento com a assinatura de documento com as informações prestadas. No GDF, não foram localizados cerca de 30% desses documentos, comprometendo a segurança das informações. Outro mecanismo para garantir a qualidade do Cadastro Único é a existência, na gestão local, de setor responsável por confrontar as informações do cadastro com outras fontes de informações disponíveis, a exemplo da folha de pagamento dos servidores do ente federativo, a fim de identificar servidores beneficiários com rendas incompatíveis com o programa. Esta fiscalização reproduziu o teste com a folha de pagamento do GDF e identificou 219 famílias beneficiárias com indícios de renda familiar superior ao estabelecido, o que leva à conclusão no sentido de que o GDF aprimore suas rotinas de fiscalização.

“2.1.3. Atuação insuficiente no acompanhamento das condicionalidades da saúde relativas ao Programa Bolsa Família. ” e “2.1.4 Inconsistências nos registros de frequência no Sistema Projeto Presença dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família com potencial de impactar o acompanhamento das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.”

Para que sejam concedidos os benefícios do Programa Bolsa Família, as famílias se dispõem a atender à oferta de educação e de saúde, na expectativa de que a esses serviços públicos deem condições de superação da situação de vulnerabilidade social existente.

Os Ministérios da Saúde e da Educação disponibilizam sistemas eletrônicos para acompanhamento das condicionalidades estabelecidas pelo PBF, a fim de que os descumprimentos identificados, indicativos de problemas familiares, sejam tratados pela Assistência Social.

Consulta ao sistema de acompanhamento das condicionalidades de saúde revela que o GDF não acompanha metade do público alvo. Já para o sistema da educação, consta informação de acompanhamento de 75% dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família, além de terem sido apontadas inconsistências em relação à confiabilidade desse número durante os testes

realizados nesta fiscalização. Nesse sentido, conclui-se que os acompanhamentos das condicionalidades do PBF pelo GDF deixam de atender parte considerável dos beneficiários do programa, limitando, como consequência, por falta de informação, a atuação da Assistência Social.

Considerando o exposto, conclui-se dos apontamentos apresentados neste Relatório de Fiscalização que a correção das impropriedades da gestão do Programa Bolsa Família no Distrito Federal pode mitigar o risco da permanência de famílias beneficiárias com renda incompatível com o programa, e ao mesmo tempo facilitar o acesso de famílias necessitadas aos benefícios, além de melhorar o diagnóstico de eventuais problemas familiares passíveis de acompanhamento pela Assistência Social.

Sendo assim, a Controladoria-Geral da União emitirá recomendações para a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC/MDS, gestora federal do Programa Bolsa Família, a fim de que atue junto ao Governo do Distrito Federal no tratamento dos apontamentos do presente relatório.

.

**Ordem de Serviço:** 201600562

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 785634

**Unidade Examinada:** CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 7.777.777,78

## 1. Introdução

Trata-se da análise da execução do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 (Siconv 785634), firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF, cujo objeto é a “construção de equipamentos para treinamento e execução de infraestrutura (águas pluviais) na região que abrange o Centro de Treinamento”, cuja justificativa baseou-se na utilização do local como campo de treinamento da seleção brasileira de futebol masculino durante a Copa do Mundo FIFA 2014, adequando o espaço conforme as exigências da FIFA – Federação Internacional de Futebol.

A vigência do ajuste iniciou-se em 19 de novembro de 2013 com previsão original de término em 30 de novembro de 2015, no entanto, por meio de termo aditivo, assinado em 17 de novembro de 2015, o prazo de fim de vigência foi prorrogado para 30 de novembro de 2016. Registra-se que, de acordo com o Sistema de Acompanhamento de Obras, mantido pela CAIXA em seu endereço eletrônico na *internet*, conforme consulta realizada em 14 de abril de 2016, o empreendimento está em situação normal, com data de última medição em 25 de agosto de 2015, e com 0,10% de execução.

O ajuste foi delimitado em construção de auditório, de estacionamento e de campo de goleiros, reforma do restaurante, paisagismo e pavimentação da área externa, além de drenagem de águas pluviais na região que abrange o Centro de Treinamento do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Posteriormente, foi incluída a pintura de quadra poliesportiva existente no complexo que engloba o referido centro de treinamento.

Os recursos orçamentários destinados ao Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 vinculam-se ao Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos e à Ação 20DB – Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014. A execução e o acompanhamento das atividades relacionadas a este ajuste estão a cargo da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte (SNEAR/ME).

Os recursos financeiros envolvidos na celebração do ajuste totalizaram R\$ 7.777.777,78, sendo R\$ 7.000.000,00 de repasse da União e R\$ 777.777,78 de contrapartida. O empenho dos recursos fora realizado em 22 de agosto de 2013, por intermédio do documento 2013NE800467.

Quanto à transferência dos recursos pactuados, verificou-se o repasse de R\$ 10.000,00, por intermédio da Ordem Bancária nº 2015OB8002273, em 26 de outubro de 2015, restando o valor de R\$ 6.990.000,00 a ser desembolsado pelo contratante.

Os exames foram realizados no período de 11 de março de 2016 a 15 de abril de 2016 com o objetivo de avaliar a suficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, o atendimento da necessidade à qual se vinculou o ajuste, a atuação da CAIXA no que tange ao acompanhamento do contrato de repasse, a conformidade do procedimento licitatório relacionado à medição dos serviços atestados pela CAIXA, a consistência das informações constantes do Sistema Siconv e o atendimento à legislação referente à execução de Restos a Pagar.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### **2.1.1. Falhas de detalhamento do Plano de Trabalho, com especificação imprecisa do objeto e com meta insuficientemente descrita.**

##### **Fato**

Verificou-se deficiência na elaboração do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 (Siconv 785634), no que se refere à imprecisão do objeto avençado e ao estabelecimento de metas insuficientemente descritas, de forma a prejudicar a verificação da conformidade dos resultados alcançados na sua execução por falta de objetividade no critério de aferição.

O ajuste em análise teve como objeto a “construção de equipamentos para treinamento e execução de infraestrutura (águas pluviais) na região que abrange o Centro de Treinamento”. Verifica-se que o objeto da avença não foi descrito de modo a conter as características que o delimite, como quais seriam os equipamentos para treinamento abarcados e o local de construção, sendo apresentado um objeto impreciso e genérico, permitindo a ampliação da execução do ajuste, consubstanciada na inserção/alteração de metas.

No que se refere às metas, verificou-se que o contrato de repasse foi inicialmente pactuado contendo apenas uma meta: “Equipamentos auxiliares para treinamento de atletas para a Copa

2014”. Em realidade, a mencionada meta não se referiu à aquisição de equipamentos, mas à execução de obras no Centro de Treinamento do Corpo de Bombeiros Militar do DF.

No Plano de Trabalho, constante do Siconv, foram estabelecidas duas metas cujos prazos estipulados para a execução estão definidos no cronograma físico-financeiro, os quais são detalhados no Quadro 1. Destaca-se que a meta 2 foi incluída posteriormente, durante a execução do ajuste.

*Quadro 1 - Prazos para execução das Metas do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013.*

Item	Meta	Etapa	Valor R\$	Data de Início	Data de Término
1	Meta 1 - Equipamentos auxiliares para treinamento de atletas para a Copa 2014	Etapa 1 - Equipamentos auxiliares para treinamento de atletas para a Copa 2014	7.770.010,84	19/11/2013	30/11/2016
2	Meta 2 - Pintura de quadra poliesportiva	Etapa 1 - Pintura de quadra poliesportiva	7.766,94	12/08/2015	25/08/2015

Fonte: Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 785634. Siconv, pesquisa realizada em 08 de março de 2016.

Verificou-se que na meta pactuada inicialmente inexistem especificações de seus elementos característicos, de forma detalhada, objetiva e clara, de maneira que fosse possível identificar o que se pretende realizar ou obter, objetivamente, em termos de produtos e serviços.

Verificou-se, ainda, que as planilhas estimativas encaminhadas pelo CBMDF à CAIXA, com anuência desta, apresentaram obras distintas, a saber:

- Construção de campo de goleiros;
- Construção de estacionamento;
- Construção de auditório;
- Reforma de refeitório;
- Pavimentação da área externa;
- Drenagem de águas pluviais;
- Lagoas de detenção; e
- Administração da obra.

Essas obras apresentam natureza de meta, embora não estejam inseridas no Plano de Trabalho constante do Siconv, sendo tratadas como atividades pertencentes à meta 1.

Verifica-se, ainda, que a imprecisão do objeto pactuado e a aprovação de uma meta genérica permitiram a inclusão das mencionadas obras, que envolviam, inclusive, empreendimentos que não estão diretamente ligados à construção de equipamentos para treinamento ou execução de infraestrutura relacionada a águas pluviais, conforme objeto do convênio. Adicionalmente, destaca-se que as obras, bem como suas estimativas, foram apresentadas separadamente à CAIXA após a assinatura do ajuste, para análise e autorização do processo

licitatório e que estas somavam R\$ 8.497.677,78, o que está além do valor pactuado, de R\$ 7.777.777,78.

Ressalta-se que a primeira planilha estimativa (Estimativa nº 010/2014 NUORÇA DOE) contemplando todas as atividades envolvidas na reforma do Centro de Treinamento do CBMDF, datada de 24 de julho de 2014, apresenta o valor de R\$ 8.166.436,96, o que reforça a aprovação de um Plano de Trabalho deficiente, em que o valor aprovado não corresponde aos recursos necessários à concretização das obras, dada a firmatura de um objeto genérico e o estabelecimento de valor a ser dispendido inferior aos custos envolvidos, ocasionado pela apresentação posterior do que seria realizado. Destaca-se, adicionalmente, que essa primeira estimativa de custos possui data posterior ao término da Copa do Mundo FIFA 2014, cuja realização e a necessidade de disponibilizar campo oficial de treinamento às seleções de futebol durante o evento compôs a justificativa para a assinatura do contrato de repasse.

Em relação ao acompanhamento do ajuste e à importância do estabelecimento e da aprovação de metas precisas, ressalta-se, também, o disposto na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011:

*Art. 33. O acompanhamento da execução pelo concedente será realizado por metas componentes do Plano de Trabalho e de acordo com o orçamento e o cronograma de execução do objeto aprovado pelo concedente e não por serviços unitários ou insumos aplicados.*

Assim, considerando a aprovação do Plano de Trabalho com uma meta insuficientemente descrita, apresentando detalhamento somente após a firmatura do contrato de repasse, associada a um objeto impreciso, e considerando que não foram verificados registros acerca do levantamento dos custos previamente à pactuação do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 a fim de delimitar o valor pactuado, identificam-se riscos relacionados à execução do ajuste, especialmente devido a critérios não objetivos de avaliação, quantitativa e qualitativa, em relação ao alcance da meta proposta.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3239/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600562, o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 630/2016, de 12 de maio de 2016, informando o que segue:

*“No que diz respeito a imprecisão do Plano de Trabalho, seguido da conclusão que sua deficiência prejudica a verificação dos resultados traçados e do que foi realmente alcançado, há que ressaltar que todas as peças estão devidamente cadastradas no SICONV, os quais foram previamente autorizados, inclusive, caso não o fosse, o Contrato de Repasse nº 785634/2013 /ME/CAIXA não teria sido realizado, pois a aprovação da documentação da conveniente e os respectivos*

*plano de trabalho são submetidas ao crivo da concedente, sob pena, de não estando adequado à previsão normativa, ser reprovada ou passiva de ser solicitada sua devida adequação.*

(...)

*Quanto a inclusão posterior ao ajuste da meta 2, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 não cria óbice para esse tipo de ocorrência, consoante previsão do §3º do art. 26.*

*Art. 26. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.*

*§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente.*

*§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência no prosseguimento do processo.*

*§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente. (grifo nosso)*

*A única condição imposta pela Portaria é que a alteração seja previamente autorizada, condição que foi rigorosamente observada e cumprida, conforme Ofício nº 1138/2015/GIGOVBR datado do dia 12/08/2015 (anexo 1), o qual informou que a alteração foi aceita e que o processo licitatório poderia ser iniciado”*

## **Análise do Controle Interno**

De acordo com a manifestação apresentada, o gestor justifica que o Plano de Trabalho previsto inicialmente fora aprovado pela mandatária, bem como a inclusão da meta 2, acrescentando que, caso necessário, cabe ao concedente a solicitação de ajustes.

Assim, a manifestação do gestor não acrescenta fatos novos em relação àqueles já registrados em relatório e corrobora os fatos consignados na presente constatação, de que Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 785624 fora aprovado pela mandatária, embora o objeto estivesse impreciso e a meta insuficientemente descrita e, ainda, sem o levantamento dos custos previamente à pactuação do ajuste.

**2.1.2. Descumprimento às normas vigentes e às cláusulas do contrato firmado, no que se refere à inclusão e à execução da meta "Pintura de quadra poliesportiva", com vistas a afastar o risco de cancelamento do contrato.**

**Fato**

Em ofícios encaminhados pela mandatária, o CBMDF foi advertido da necessidade de atender ao Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a realização, no exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados, no que se refere à exigência de se comprovar o início das obras com vistas à manutenção dos recursos envolvidos na consecução do objeto, e, conseqüentemente, à manutenção do instrumento firmado.

Tal Decreto dispõe que, para os casos de realização de obras, considera-se iniciada a despesa quando da sua realização parcial, com a medição correspondente atestada e aferida. Este normativo apresentou alterações nas datas limite de comprovação para efeito de início de execução das despesas que se referem aos empenhos emitidos no exercício 2013, caso em que se enquadra o Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013. Assim, de acordo com o mencionado Decreto, os empenhos emitidos em 2013 deveriam ser cancelados caso não houvesse comprovação de início de realização da despesa correspondente até 31 de dezembro de 2015.

Em agosto de 2015, à época da aprovação da meta “Pintura de quadra poliesportiva”, o prazo estabelecido no Decreto nº 8.407/2015 como limite para comprovação do início das obras era 31 de agosto de 2015.

Assim, no intuito de atender ao prazo e à exigência de comprovação de início do objeto, fixados no Decreto nº 8.407/2015, foi verificada desconformidade ao disposto nas normas vigentes e no contrato firmado, a saber:

**a) Descumprimento ao disposto na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, pela aprovação de meta que não se relaciona ao fim para qual o objeto fora firmado**

De acordo com a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011:

*“Art. 19. O proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema, que conterà, no mínimo:*

*I - descrição do objeto a ser executado;*

*II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;*

*(...)”*

Conforme já mencionado, o objeto do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 foi firmado de modo a atender a compromissos assumidos junto à FIFA, permitindo a utilização do Centro de Treinamento pelas seleções de futebol participantes do grande evento esportivo que seria realizado e por ocasião dos jogos realizados em Brasília. Para tanto, o objeto do ajuste foi descrito genericamente, sem delimitação dos elementos característicos do que se pretendia realizar/obter, em desacordo com o disposto na legislação.

Em que pese a descrição imprecisa do objeto pactuado, verificou-se que a meta “Pintura de quadra poliesportiva”, não se relaciona à justificativa vinculada ao objeto firmado, por se tratar de uma quadra esportiva, edificação que não se associa à prática de futebol de campo, desporto realizado no evento para qual o objeto foi proposto, a Copa do Mundo FIFA 2014. Ainda, ressalta-se a inclusão como meta do ajuste um ano após a realização do evento.

Para fins de verificação do serviço de pintura realizado na mencionada quadra poliesportiva, foi realizada vistoria *in loco*, em 07 de abril de 2016.

*Figura 1 – Quadra poliesportiva descoberta*



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de fiscalização, referente à quadra poliesportiva localizada na área do CBMDF, Brasília (DF), 07 de abril de 2016.

Acrescenta-se que, mesmo considerando a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 como atual justificativa apresentada pelo CBMDF com vistas à continuidade do ajuste, vez que Brasília será cidade-sede do futebol, a aprovação da meta também não atende ao novo evento citado, visto que em Brasília está prevista apenas a realização de jogos de futebol de campo.

Ainda assim, o CBMDF possui em seu centro de treinamento um ginásio poliesportivo coberto onde se realizam atividades poliesportivas, situado ao lado do campo de futebol, conforme demonstrado na Figura a seguir:

*Figura 2 – Área do Centro de Capacitação Física/CBMDF.*



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de fiscalização, referente ao Ginásio poliesportivo e ao campo de futebol localizados na área intitulada “Centro de Capacitação Física/CECAF do CBMDF”, Brasília (DF), 07 de abril de 2016.

Deste modo, não se vislumbra a utilização da quadra poliesportiva externa para treinamento de seleções de futebol de campo durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, visto que não são observados requisitos em tal edificação que permitam o treinamento de atletas praticantes de futebol de campo. Mesmo que haja a necessidade de utilização de tal estrutura, o centro de treinamento do CBMDF dispõe de quadra poliesportiva em ginásio coberto.

Ademais, como espaço auxiliar de treinamento estabelecido pela FIFA/COL é indicado que *“é desejável que haja outro campo com dimensões mínimas de 52,5m x 68m, adjacente ao campo principal, para treinamentos específicos, com as mesmas características de gramado e sistema de iluminação”*, dimensões superiores às apresentadas pela quadra onde ocorreu a pintura do piso (20,96m x 32,79m), além de se caracterizar por ser estrutura diferente do requisitado.

**b) Descumprimento ao disposto no Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013, pela execução da meta “Pintura de quadra poliesportiva” antes da autorização de início de obra pela mandatária.**

Em análise à execução do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013, verificou-se que a execução dos serviços relacionados à “Pintura de quadra poliesportiva” fora realizado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), por intermédio da Dispensa de Licitação nº 12/2015, iniciando-se em 24 de agosto de 2015, de acordo com o Boletim de Medição nº 01/2015, porém a autorização para início de execução ocorreu em 25 de agosto de 2015, por intermédio do Ofício nº 1194/2015/GIGOV/BR, em desconformidade com o disposto no ajuste firmado.

De acordo com o disposto na CLÁUSULA QUARTA – DA AUTORIZAÇÃO PARA INÍCIO DO OBJETO do Anexo ao Contrato de Repasse:

*“4 – O CONTRATADO, por meio deste Instrumento, manifesta sua expressa concordância em aguardar a autorização escrita da CONTRATANTE para o início da execução do objeto deste Contrato de Repasse.*

*4.1 – A autorização ocorrerá após a finalização do processo de análise pós-contratual e o crédito de recursos de repasse na conta vinculada, este se for o caso”*

Assim, considerando que tal autorização foi emitida pela CAIXA em 25 de agosto de 2015 e que os serviços teriam sido iniciados na data de 24 de agosto de 2015, a obra teria sido iniciada sem que houvesse autorização prévia da mandatária, em desacordo com o instrumento firmado. Destaca-se que a data de finalização do serviço de pintura na mencionada quadra poliesportiva externa é objeto de divergência, sendo 25 de agosto de 2015 a data informada pelo CBMDF, e 23 de setembro de 2015 a data informada pela NOVACAP, empresa prestadora do serviço.

Ressalta-se a celeridade atípica verificada nos atos realizados no âmbito do CBMDF, no que se refere à formalização da mencionada dispensa de licitação, dada a diversidade de documentos todos datados de 24 de agosto de 2015, que compreendem o trâmite processual em departamentos distintos e o envolvimento de agentes públicos diversos que deram origem à homologação da despesa e, conseqüentemente, à contratação da empresa prestadora do serviço.

Ressalta-se, ainda, a celeridade, também atípica, ocorrida na análise do mencionado processo licitatório encaminhado à mandatária e na medição dos serviços prestados, com vistas à comprovação do início das obras, visto que na mesma data, 25 de agosto de 2015, ocorreram os seguintes atos:

1. O encaminhamento da documentação à CAIXA referente ao processo licitatório promovido pelo CBMDF para análise;
2. A análise técnica, pela CAIXA, dos custos e do objeto do processo licitatório, com base nos documentos encaminhados pelo CBMDF;
3. A emissão, pela CAIXA, da autorização para início de execução das obras, ressaltando no mesmo documento a necessidade de se apresentar imediatamente o primeiro boletim de medição, sob o risco de cancelamento do contrato;
4. O encaminhamento, pelo CBMDF à CAIXA, do Boletim de Medição nº 001/2015, datado de 25 de agosto de 2015, emitido pela NOVACAP;
5. A emissão de Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE nº 210/2015, datado de 25 de agosto de 2015, pela mandatária, que atestou a medição da obra encaminhada pelo CBMDF; e

6. Encaminhamento do Ofício nº 1191/2015/GIGOV/BR, datado de 25 de agosto de 2015, pela mandatária, informando ao CBMDF que foi atestada a evolução dos serviços prestados.

**c) Descumprimento ao disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pela ausência de designação formal prévia à conclusão dos serviços de representante da Administração responsável pela fiscalização.**

Em análise aos documentos encaminhados pela NOVACAP em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201600562/004, verificou-se que a designação do responsável pela fiscalização da obra ocorreu em 26 de agosto de 2015, dia seguinte à data de emissão do Boletim de Medição nº 01/2015, de 25 de agosto de 2015, em desacordo com a legislação vigente.

Conforme disposto na Lei nº 8.666/93:

*“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.*

*§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”*

Nota-se a necessidade da formalização do ato de designação para que seja imputada a um representante da Administração a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar os serviços prestados desde o início até o recebimento definitivo da obra.

No caso da execução da pintura da quadra, conforme informação constante do Boletim de Medição nº 01/2015, em 25 de agosto de 2015 os serviços haviam sido concluídos e foram medidos por um representante que não detinha o encargo para tanto, pois fora designado após o término da obra, em 26 de agosto de 2015.

Assim, por meio da inserção intempestiva de meta que não se relaciona à justificativa do ajuste, e conseqüentemente, ao objeto da avença, a execução desta antes da necessária autorização emitida pela mandatária e a designação do fiscal após a medição da obra realizada, o serviço fora iniciado e atestado pelo contratado e analisado pela mandatária com celeridade atípica, legitimando a comprovação de início de execução das obras, afastando o risco de cancelamento do ajuste e a necessidade de devolução dos recursos pactuados ao Tesouro Nacional.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3239/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600562, o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 630/2016, de 12 de maio de 2016, informando o que segue:

*“O item dois do relatório preliminar indica supostas irregularidades na execução da revitalização da quadra poliesportiva. O subitem 'a' sugere que houve uma manobra para que o valor disponibilizado não fosse cancelado, conforme previsão do Decreto nº 8.407/2015, postula-se pela inequívoca coincidência das datas, pois a revitalização da quadra é, sim, de suma importância não só para o CBMDF, que a utiliza na formação, especialização e treinamento dos seus militares, bem como para tantos outros seguimentos do Distrito Federal, instituições civis, Públicas Federais e esportivas, que rotineiramente solicitam utilizar as instalações do CBMDF para desenvolverem atividades desportivas, entre outras.*

*O subitem 'b' sugere que a obra de revitalização da quadra poliesportiva em comento foi realizada antes da autorização dada pela CEF. Destaca-se que o próprio relatório observou que há uma divergência entre as datas da execução da obra, pois, conforme o boletim de medição a obra de revitalização teve início no dia 24/08/2015 e término no dia 25/08/2015, portanto, há de se concordar que um serviço de revitalização de uma quadra poliesportiva seria tecnicamente e humanamente impossível que se realizasse em apenas dois dias, considerando, a previsão dos itens que deveriam ser cumpridos pela contratada, desse modo, pugna-se pelo vício material declarado no documento de referência e pelo reconhecimento que o documento que servirá de parâmetro para a contagem dos dias para a execução da obra seja o apresentada pela NOVACAP, o qual indica os dias em que a obra fora executada.*

*Quanto a celeridade dos atos, apesar da estranheza que isso possa causar, há que ressaltar que a instrução do processo de Dispensa de Licitação já se encontrava em marcha já a alguns dias, pois, de acordo como aduzido acima, a autorização da CEF para prosseguimento no processo licitatório aconteceu no dia 12/08/2015 e, considerando que todos os atos são de competência do Departamento de Administração Logística e Financeira - DEALF, e que todas as suas diretorias ocupam o mesmo espaço físico, todo o segundo pavimento do prédio anexo ao QCG, não há impedimento nenhum para que todos os atos sejam cumpridos em curtos espaços de tempo.*

*O subitem 'c' indica uma suposta ausência prévia de designação de representante da Administração nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93, porém há que destacar que um Ato Administrativo passa a produzir seus efeitos a partir da sua assinatura e não a contar da sua publicidade, logo, considerando que o ato foi assinado no dia 24/08/2015 (anexo 2) o representante da administração para acompanhar a*

*fiscalização da contratação da revitalização da quadra poliesportiva já estava nomeado antes do início da obra.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em que pese a manifestação do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal acerca da importância da revitalização da quadra poliesportiva no treinamento de seus militares e da realização de atividades esportivas em geral, o objetivo do ajuste era prover condições de treinamento aos atletas das seleções praticantes da modalidade de futebol de campo que participariam da Copa do Mundo FIFA 2014, sendo dispensável o uso de tal instalação para atendimento do público alvo pretendido pelo ajuste, vez que a instalação não se relaciona à prática de futebol de campo.

Quanto à divergência de datas de execução da obra, permanece a informação de que os serviços foram iniciados em data anterior à autorização de início de obra emitida pela CAIXA, mesmo considerando o documento encaminhado pela NOVACAP, em resposta ao questionamento sobre o prazo de prestação dos serviços, tendo informado que o início da obra tenha ocorrido em 24 de agosto de 2015. Ainda, o Boletim de Medição nº 01/2015 encaminhado em 25 de agosto de 2015 pelo CBMDF à CAIXA para comprovação dos serviços prestados atestou que os serviços haviam sido concluídos nesta data.

Em relação à ausência prévia de designação do responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados, a despeito de o gestor informar o encaminhamento do “anexo 2” como comprovação de que o ato de formalização fora assinado em 24 de agosto de 2015, não foi possível identificar o referido documento anexo ao Ofício nº 630/2016 referente à manifestação do gestor em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado.

Verifica-se, portanto, que o gestor não apresentou informações adicionais que descaracterizassem o tema central da constatação, qual seja, a inclusão de meta de pintura de quadra poliesportiva, serviço não relacionado ao objeto pactuado, e posterior execução desse serviço, com o intuito de afastar o risco de cancelamento do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013, dada a proximidade do prazo final estipulado pelo Decreto nº 8.407/2015 para início da execução do ajuste.

### **2.1.3. Divergência de informações e intempestividade nos registros dos atos no Sistema Siconv, no âmbito do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013.**

#### **Fato**

Em consulta ao Sistema Siconv e à documentação constante do Processo GIDUR/BR nº 1005.651,16, verificou-se divergência de informações no âmbito do Contrato de Repasse nº

1005.651-16/2013 no que diz respeito às metas pactuadas no Plano de Trabalho aprovado e à execução da meta “Pintura de quadra poliesportiva”.

**a) Divergência de informações no que diz respeito às metas do Plano de Trabalho**

Em consulta ao Sistema Siconv verificou-se divergência de informações no que diz respeito às metas pactuadas no Plano de Trabalho aprovado, uma vez que no referido Sistema constam apenas duas metas pactuadas e, conforme documentação constante do Processo GIDUR/BR nº 1005.651-16, a CAIXA tem realizado as análises relacionadas ao contrato de repasse com base em cinco metas, que constam do Quadro 2.

*Quadro 2 – Metas constantes do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse nº 1005.651-16 (SICONV 785634).*

<b>Metas</b>	<b>Sistema SICONV</b>	<b>GIDUR/BR nº 1005.651-16</b>
Meta 1	Equipamentos auxiliares para treinamento de atletas para a Copa 2014	Obras Civas aprovadas no LAE* 093/2014
Meta 2	Pintura de quadra poliesportiva	Drenagem urbana
Meta 3	-	Lagoas de detenção
Meta 4	-	Administração
Meta 5	-	Pintura de quadra poliesportiva

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização com base no Plano de Trabalho constante do Siconv, conforme consulta realizada em 08 de março de 2016, e na documentação constante do Processo GIDUR/BR nº 1005.651,16, autuado pela CAIXA.

\* LAE: Laudo de Análise do Empreendimento

Destaca-se que, mesmo com a atualização do Siconv com as cinco metas tratadas pela CAIXA, tal atualização não possibilita identificar as obras que serão realizadas no Centro de Treinamento do CBMDF.

**b) Divergência de informações no que diz respeito ao período de execução da meta “Pintura de quadra poliesportiva”.**

Verificou-se, ainda, divergência quanto ao instrumento firmado com a NOVACAP para execução da meta “Pintura de quadra poliesportiva”, bem como divergência quanto ao prazo de realização da obra.

Conforme documentação constante do Processo GIDUR/BR nº 1005.651-16, autuado pela CAIXA, foi dispensada a formalização do instrumento jurídico “Contrato” na prestação dos mencionados serviços pela NOVACAP. Porém, em consulta ao Sistema Siconv, observou-se que há o registro de informações do Contrato nº 545/2015, oriundo da Dispensa de Licitação nº 12/2015, com início de vigência em 24 de maio de 2015, anterior à aprovação da inclusão da meta “Pintura de quadra poliesportiva” no contrato de repasse em análise.

Posteriormente, observou-se divergência no que se refere à data de início da execução da obra. O Boletim de Medição nº 01/2015, de 25 de agosto de 2015, e assinado pelo representante da NOVACAP, apresenta 24 de agosto de 2015 como data de início da obra, porém o Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE nº 210/2015, de 25 de agosto de 2015 e elaborado pela CAIXA, apresenta a data de 07 de agosto de 2015 como data de seu início.

Verificou-se, ainda, divergência quanto ao período de execução da referida meta. O CBMDF informou que os serviços prestados foram executados no período de 24 a 25 de agosto de 2015 (em 2 dias), porém a NOVACAP informou o período de 24 de agosto a 23 de setembro de 2015 (em 31 dias) como sendo o prazo de realização, compatível com a proposta encaminhada, que previu o prazo de 30 dias corridos para execução da obra.

Ressalta-se que o prazo aprovado no Plano de Trabalho estabelece o período de execução de 12 a 25 de agosto de 2015, 14 dias.

**c) Intempestividade no registro de inclusão da meta “Pintura de quadra poliesportiva”**

Conforme informações constantes do Sistema Siconv, a inclusão da meta “Pintura de quadra poliesportiva” ocorreu em 25 de novembro de 2015, embora a meta tenha sido aprovada pela CAIXA em 12 de agosto 2015, em um lapso temporal de 105 dias.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal se manifestou em relação ao Relatório Preliminar por meio do Ofício nº 630/2016, de 12 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.4. Prorrogação de vigência do ajuste com base em justificativa não relacionada com o Plano de Trabalho vinculado ao Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013.**

##### **Fato**

O Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 fora celebrado com vistas ao atendimento à Copa do Mundo FIFA 2014 e o empenho dos recursos fora realizado na Ação Orçamentária 20DB - Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Conforme mencionado anteriormente, não houve execução das adequações no Centro de Treinamento do CBMDF previstas no contrato em análise até a realização do grande evento esportivo, o que ensejaria cancelamento

imediate do ajuste, considerando a relação direta à Ação Orçamentária na qual os recursos foram empenhados.

Considerando a não vinculação à justificativa que embasou a aprovação da proposta, a mandatária, em 31 de julho de 2014, após análise da documentação de engenharia encaminhada pelo CBMDF, manifestou-se nos seguintes termos:

*“Observamos que o objetivo da operação, conforme justificativa contida no PT, era promover a adequação do Centro de Treinamento às exigências da FIFA para servir de Campo de Treinamento da Seleção Brasileira durante a Copa do Mundo 2014. Visto a intempestividade e impossibilidade de alcance da proposta inicial, recomendamos a atualização do PT retratando a nova realidade e novos benefícios do investimento.”*

Observa-se que a CAIXA solicitou ao contratado a apresentação de justificativa em relação à continuidade do contrato de repasse, embora não tenha sido identificada consulta ao Ministério do Esporte (contratante) quanto à manutenção do ajuste em tela, visto que a continuidade do contrato firmado deveria ser avaliada quanto à pertinência com a política pública à qual este foi vinculado.

Posteriormente, em 29 de outubro de 2015, identificou-se a solicitação, por parte do CBMDF, de prorrogação de prazo de vigência do ajuste, com a justificativa de que:

*“(...) o processo encontra em fase de homologação e posterior assinatura de contrato com a empresa vencedora do certame e que até a presente data não foi possível ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal o atendimento integral da cláusula do contrato em decorrência dos inúmeros entraves burocráticos e intercorrências principalmente nos períodos que antecederam e de realização das Olimpíadas 2016 e que tem a capital federal como uma de suas sedes (...)”*

Dessa forma, verifica-se que a justificativa apresentada pelo CBMDF foi vinculada à necessidade de prorrogação do ajuste para atendimento à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, o que diverge da finalidade original do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 que seria atender à necessidade vinculada à realização da Copa do Mundo FIFA 2014, razão pela qual os recursos federais relacionados ao ajuste foram empenhados na Ação 20DB - Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Destaca-se que as ações sob responsabilidade do Ministério do Esporte relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 são registradas em Ação Orçamentária específica (20D8 - Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016). A execução de despesa com objetivo divergente ao da Ação orçamentária constitui incompatibilidade de objeto com a finalidade da Ação e caracteriza inobservância aos princípios orçamentários da Administração Pública Federal.

Assim, a avaliação quanto à continuidade do contrato de repasse foi realizada pela mandatária com nova justificativa não vinculada à proposta aprovada, e sem análise sobre a pertinência ao objetivo da Ação Orçamentária à qual se vincula o Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3239/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600562, o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 630/2016, de 12 de maio de 2016, informando o que segue:

*“A mudança de finalidades apresentadas para a continuidade da avença inicialmente pactuada está ligada a finalidade dos recursos disponibilizados, pois conforme ementa do Contrato de Repasse nº 785634/2013/ME/CAIXA, o objetivo da contratação é a implementação de ações do programa esporte e grandes eventos esportivos, sendo assim, com o término da Copa FIFA outro grande evento que se aproxima é a Olimpíada Rio-2016, a qual terá etapas de futebol que será realizada no Distrito Federal.*

*Por fim, a medida que o Relatório Preliminar é confrontado com a documentação acostada ao processo, fica evidenciado de que não há ilegalidade na execução do Contrato de Repasse nº 785634/2013/ME/CAIXA, e que as alegações apresentadas neste documento são reais e estão devidamente justificadas e autorizadas pela interveniente, sob a ótica de que o CBMDF tem envidado esforços no sentido de se fazer cumprir a legislação aplicável ao caso e construir uma estrutura sólida que será um legado para o Distrito Federal, em decorrência dos grandes eventos esportivos que o Brasil tem sediado, e que será utilizada pelas gerações atuais e vindouras e, conseqüentemente, serão solicitadas para a realização de outros eventos, nacionais e internacionais, que irão acontecer após o grande êxito alcançado nos eventos ora realizados no Brasil.”*

### **Análise do Controle Interno**

De acordo com a manifestação apresentada, o gestor justifica a continuidade do ajuste por este pertencer ao programa “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”. Entretanto trata-se de alteração da finalidade do objeto contratual, ainda que dentro do mesmo programa de governo, o que não é permitido, visto que a proposta aprovada está vinculada à justificativa apresentada na concepção do objeto, no caso em análise, a realização da Copa do Mundo Fifa 2014, e sua continuidade para atender a finalidade diversa levaria ao descumprimento do inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, que veda - “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

Assim, a prorrogação do contrato de repasse com alteração de finalidade é indevida, uma vez que tal alteração promove mudanças na caracterização de interesses recíprocos, na indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados, o que demandaria a assinatura de novo ajuste, no âmbito de ação orçamentária adequada à nova finalidade.

### **2.1.5. Atraso na execução do ajuste, ultrapassando a data limite de realização do grande evento esportivo ao qual se vincula.**

#### **Fato**

O Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013 foi firmado com vistas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Nesse sentido, a execução do ajuste deveria observar a justificativa apresentada na propositura do objeto, no entanto, verificou-se que este não atendeu ao grande evento esportivo em questão.

Considerando que a vigência do ajuste iniciou-se em 19 de novembro de 2013 e que o cronograma físico-financeiro anexo à proposta, emitido pela NOVACAP, previu o prazo de 8 meses para conclusão/entrega do objeto, as obras seriam entregues em 19 de julho de 2014, o que já impossibilitaria a utilização do referido Centro de Treinamento pela Seleção Brasileira de Futebol durante a Copa do Mundo FIFA 2014, uma vez que o encerramento do evento ocorreu em 13 de julho de 2014.

Destaca-se o fato de o próprio contrato de repasse ter sido firmado contemplando cronograma que não permitiria atender ao objeto pactuado, visto que o termo estabeleceu a entrega da documentação pelo contratado, relacionada à cláusula suspensiva, até a data de 31 de julho de 2014, e o prazo de um mês, após o recebimento da documentação, para análise pela mandatária do atendimento às condições suspensivas do contrato, inviabilizando o uso do Centro de Treinamento do CBMDF, com as adequações previstas no ajuste, durante a realização do grande evento esportivo.

Ressalta-se, ainda, que, conforme informações contidas na documentação encaminhada à CAIXA, e ainda, conforme notícias veiculadas na mídia, o Centro de Treinamento do CBMDF fora utilizado na realização do evento Copa do Mundo FIFA 2014 sem as reformas e construções previstas no Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013, não havendo qualquer ressalva quanto a problemas enfrentados durante a utilização do local para treinamento das seleções participantes, o que indicaria, então, a inexistência de justificativa para a realização dessas intervenções com o objetivo de realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal se manifestou em relação ao Relatório Preliminar por meio do Ofício nº 630/2016, de 12 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, manifestação da unidade examinada para esse item.

## Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

#### 2.2.1. Contratação antieconômica do serviço referente à meta "Pintura de quadra poliesportiva".

##### Fato

A contratação da NOVACAP para execução do serviço de pintura da quadra poliesportiva do Centro de Treinamento do CBMDF apresentou-se antieconômica, considerando que o valor contratado é superior ao valor médio da pesquisa de mercado realizada e, ainda, a possibilidade de contratação de prestação dos serviços por empresas privadas em valor inferior ao pactuado.

Em análise aos procedimentos que originaram a prestação dos serviços executados, verificou-se a realização de pesquisa de mercado em duas empresas, além da NOVACAP, conforme Quadro 3, que apresentaram valores para outros itens, visto que a pesquisa efetuada pelo CBMDF contemplava, além da pintura do local, a substituição de estruturas metálicas de traves de futebol e de tabelas de basquete, bem como a pintura do alambrado que cerca a referida quadra.

Quadro 3 – Pesquisa de mercado para contratação de “Revitalização da quadra poliesportiva”

Serviço	Empresas		
	JC DIEHL Soluções em Engenharia	RCM do Brasil Ltda. – ME	NOVACAP
Placa de obra	176,00	170,00	-
Limpeza geral	1.360,81	1.340,19	-
Demarcação de quadra tipo escolar com tinta acrílica	684,47	680,15	-
<u>Pintura acrílica em piso cimentado/ duas demãos</u>	<u>6.886,55</u>	<u>7.353,88</u>	<u>7.766,94</u>
Esmalte sintético em estrutura de aço carbono 15 micra c/ revólver	655,11	1.288,93	-
Estrutura metálica de traves de futsal	1.700,00	2.000,00	-

Estrutura metálica c/ tabelas de basquete	1.500,00	1.200,00	-
<b>Total da proposta</b>	<b>12.962,93</b>	<b>14.033,14</b>	<b>7.766,94</b>

Fonte: Documentação constante do processo de Dispensa de Licitação nº 12/2015 realizada pelo CBMDF.

Em análise às informações do Quadro 3, verifica-se que a NOVACAP apresentou planilha estimativa contendo apenas o item “Pintura acrílica em piso cimentado/duas demãos”, com referência Sinapi de janeiro de 2015. Considerando a pesquisa de mercado reproduzida no Quadro 3, a média aritmética do “Total da proposta” originou, indevidamente, o valor estimado da contratação de R\$ 11.587,67. A média aritmética para estimar o valor da contratação só seria possível se considerados os valores de todos os serviços orçados.

Considerando a pesquisa de mercado somente para o item “Pintura acrílica em piso cimentado/duas demãos”, o valor médio da contratação seria de R\$ 7.335,79, e não R\$ 11.587,67, conforme demonstrado no Quadro 4.

*Quadro 4 – Pesquisa de mercado para contratação de “Revitalização da quadra poliesportiva”*

<b>Serviço: Pintura acrílica em piso cimentado/ duas demãos em 687,28m<sup>2</sup></b>	<b>Valor Unitário (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Valor Total</b>	<b>Prazo de Execução</b>
JC DIEHL Soluções em Engenharia	10,02	6.886,55	15 dias
RCM do Brasil Ltda – ME.	10,7	7.353,88	Sem informação
NOVACAP	11,30*	7.766,94	30 dias corridos
<b>Média</b>	<b>10,67</b>	<b>7.335,79</b>	-

Fonte: Documentação constante do processo de Dispensa de Licitação nº 12/2015 realizado pelo CBMDF.

\*Valor unitário de R\$ 9,16 acrescido de 23,44% referente ao BDI, totalizando, aproximadamente, R\$ 11,30.

Assim, considerando a existência de oferta, por parte de empresas privadas, de prestação do serviço em prazo menor de execução ao apresentado pela NOVACAP e em valores inferiores ao contratado (R\$ 7.766,94), e, ainda, que o serviço de pintura foi executado em valor superior à média da pesquisa de mercado realizada à época (R\$ 7.335,79), a contratação da empresa NOVACAP se apresentou antieconômica, vez que em valor 12,7% superior àquele da menor proposta identificada na pesquisa de preços realizada pelo CBMDF e constante do processo de Dispensa de Licitação nº 12/2015.

Ressalta-se que o mesmo serviço de pintura em quadra poliesportiva fora contratado no mesmo período (agosto de 2015), pela empresa NOVACAP, no âmbito do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012, ao custo unitário (m<sup>2</sup>) de R\$ 6,86, utilizando a Tabela Sinapi (desonerada) referente ao mês de novembro de 2013. Não foi possível verificar as razões de ora a NOVACAP utilizar-se de valores de referência Sinapi de janeiro de 2015, ora de novembro de 2013, para o mesmo serviço a ser realizado na mesma época.

Abaixo, o Quadro 5 discrimina os valores utilizados pelo CBMDF e pela NOVACAP na confecção das planilhas estimativas referentes à meta em análise e o mês de referência em que se obteve o valor do item “74245/1 - Pintura acrílica em piso cimentado duas demãos”, bem como o valor que consta na Tabela Sinapi de Composições Desonerada:

*Quadro 5 – Valor do item SINAPI “74245/1 - Pintura acrílica em piso cimentado duas demãos”*

<b>Mês de referência</b>	<b>Planilhas estimativas</b>
--------------------------	------------------------------

	096/2015 – Comissão ABMIL (CBMDF) – Valor m <sup>2</sup>	055/2015/NUORÇA (NOVACAP) – Valor m <sup>2</sup>	Tabela Sinapi de Composições Desonerada - Valor m <sup>2</sup>
Novembro/2013	8,6	-	6,86
Janeiro/2015	-	9,16	9,71
Junho/2015	8,6	-	9,52

Fonte: Planilhas estimativas constantes da documentação relacionada à Dispensa de Licitação nº 12/2015 e Tabelas Sinapi de Composições – Desonerada dos meses (novembro/2013, janeiro/2015 e junho 2015).

Verifica-se que nenhum dos valores constantes das planilhas estimativas corresponde aos valores constantes da Tabela Sinapi mencionada como referência na elaboração das mesmas.

Adiciona-se o fato de que os valores apresentados na Planilha Estimativa 096/2015 – Comissão ABMIL, elaborada pelo CBMDF, apresentam duas referências (junho/2015, no demonstrativo sintético, e novembro/2013, nos quadros analíticos) e ambas não correspondem aos constantes da tabela Sinapi Desonerada dos meses mencionados na elaboração. Ressalta-se, ainda, que não se verificou questionamento por parte do CBMDF em relação ao mês de referência utilizado pela NOVACAP para estimar o valor dos serviços.

Deste modo, restou comprovada a ocorrência de ato antieconômico e contrário ao princípio da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração na execução da meta “Pintura de quadra poliesportiva”, em que a pesquisa de mercado realizada com vistas à contratação ter demonstrado a existência de oferta do serviço por empresas privadas em valor inferior ao contratado e em prazo inferior de execução, assim como a média dos valores apresentados na pesquisa de preços também comprova que a meta foi executada em valor superestimado em relação ao valor de mercado, em que pese a inadequação da forma de apuração desse valor de referência, e a ausência de justificativa pela contratação de serviço nesse montante.

Restaram comprovadas, também, falhas na elaboração das Planilhas Estimativas nº 096/2015 – Comissão ABMIL e nº 055/2015/NUORÇA, dada a divergência dos valores apresentados em relação aos constantes da Tabela Sinapi, e a consequente contratação pelo valor unitário de R\$ 9,16, sem o percentual de BDI, superior em, aproximadamente, 33% em relação ao constante da tabela Sinapi do mês de novembro de 2013 (R\$ 6,86), valor executado para o mesmo serviço e na mesma época em contrato de repasse distinto (Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3239/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600562, o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 630/2016, de 12 de maio de 2016, informando o que segue:

*“O Relatório aventa uma suposta contratação antieconômica para a realização da revitalização da quadra poliesportiva, porém, há que ressaltar que a*

contratação observou, rigorosamente, os ditames da Lei nº 8.666/93, conforme será aduzido abaixo:

O projeto básico elencou alguns itens a ser cotados pelas empresas que apresentaram orçamento, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - propostas apresentadas pelas empresas para se aferir a média de preços

Serviço	Empresas		
	JC DIEHL Soluções em Engenharia	RCM do Brasil Ltda. - ME	NOVACAP
Placa de obra	176,00	170,00	incluso na proposta
Limpeza geral	1.360,81	1.340,19	incluso na proposta
Demarcação de quadra tipo escolar com tinta acrílica	684,47	680,15	incluso na proposta
Pintura acrílica em piso cimentado/ duas demãos	6.886,55	7.353,88	7.766,94
Esmalte sintético em estrutura de aço carbono 15 micra c/ revólver	655,11	1.288,93	
Estrutura metálica de traves de futsal	1.700,00	2.000,00	
Estrutura metálica c/ tabelas de basquete	1.500,00	1.200,00	
<b>Total da proposta</b>	<b>12.962,93</b>	<b>14.033,14</b>	7.766,94

Diante das propostas apresentadas, o valor apresentado pela NOVACAP se mostrou mais vantajoso, considerando que ela apresentou o preço global para a realização da pintura da quadra em duas demãos, porém o serviço não poderia ser executado sem antes realizar a limpeza geral da quadra, a demarcação de quadra tipo escolar com tinta acrílica e, como sempre, a fixação da placa da obra, desse modo os orçamentos individuais ficariam:

Quadro 2 - valores efetivamente considerados para se aferir a média de preços

Serviço	Empresas		
	JC DIEHL Soluções em Engenharia	RCM do Brasil Ltda. - ME	NOVACAP
Placa de obra	176,00	170,00	incluso na proposta
Limpeza geral	1.360,81	1.340,19	incluso na proposta
Demarcação de quadra tipo escolar com tinta acrílica	684,47	680,15	incluso na proposta
Pintura acrílica em piso	6.886,55	7.353,88	7.766,94

<i>cimentado/ duas demãos</i>			
<b>Total da proposta</b>	<b>9.107,83</b>	<b>9.544,22</b>	7.766,94

*É salutar considerar que não se pintaria qualquer estrutura sem antes realizar as adequações necessárias, neste caso a limpeza geral e a demarcação da quadra, além do que, a colocação de placa indicativa da obra com as informações do contrato e das ações promocionais é obrigação prevista na Cláusula Décima Quarta do Contrato de Repasse.*

*Dessa forma, conforme o quadro demonstrativo do serviço contratado o preço médio foi de R\$ 8.806,33 (oito mil oitocentos e seis reais e trinta e três centavos), logo, não há que se falar em contratação antieconômica referente à pintura da quadra poliesportiva do CECAP, mas, sim, tão somente, em erro material que não mácula o procedimento realizado pelo CBMDF, principalmente pelo fato de que o serviço foi realmente executado, como constatado pela equipe de fiscalização, in loco.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em análise à manifestação do CBMDF acerca da contratação antieconômica do serviço de pintura de quadra poliesportiva verificou-se que este justifica como “erro material” a não inclusão no orçamento encaminhado pela NOVACAP dos itens “placa de obra”, “limpeza geral” e “demarcação de quadra tipo escolar com tinta acrílica”, por entender que tais itens estivessem inclusos, considerando indispensáveis para execução do serviço relacionado no item “Pintura acrílica em piso cimentado/ duas demãos”.

Nota-se que não se trata de erro material, uma vez que ao enviar uma proposta orçamentária, os serviços a serem prestados devem estar claros e precisos, principalmente em função do cronograma e do custo de realização da obra, não sendo possível identificar informações no orçamento encaminhado pela NOVACAP de que no levantamento do custo da obra estava contemplada a prestação de outros serviços não elencados no item Sinapi “74245/1 - Pintura acrílica em piso cimentado duas demãos”.

Adicionalmente, acrescenta-se que a Tabela Sinapi desonerada do mês jan/2015, utilizada como referência para encaminhamento do custo da obra, contém itens especificamente relacionados à confecção de placa de obra (item 74209/001 – Placa de obra em chapa de aço galvanizado) ao custo de R\$ 286,32 o m<sup>2</sup>; de demarcação da quadra (item 41595 – Pintura acrílica de faixas de demarcação em quadra poliesportiva, 5 cm de largura), ao custo de R\$ 7,41 o metro, e da limpeza da quadra (item 74243/001 – Limpeza geral de quadra poliesportiva) ao custo de R\$ 1,53 o m<sup>2</sup>.

Assim, conclui-se que na contratação da NOVACAP para prestação dos serviços de revitalização da pintura da quadra poliesportiva não restou comprovada a inclusão de todos os serviços que deveriam ser realizados, restando evidente que somente o item “74245/1 - Pintura acrílica em piso cimentado duas demãos” estivesse orçado e este mostrou-se superior ao valor encontrado no levantamento de custos de outras empresas consultadas.

### 3. Conclusão

Da análise do Contrato de Repasse nº 1005.651-16/2013, firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, verificou-se que o objeto pactuado com vistas a prover adequações ao Centro de Treinamento do CBMDF, a ser utilizado durante o evento Copa do Mundo FIFA 2014 pelas equipes participantes, não foi realizado de forma tempestiva.

Verificou-se, ainda, que o objeto do contrato de repasse firmado foi estabelecido de forma genérica, o que possibilitou a aprovação de uma meta, também genérica, que incluía obras que não se relacionavam à modalidade esportiva vinculada ao grande evento esportivo que se pretendia atender, tal como a construção de auditório e a reforma de refeitório.

No que se refere ao acompanhamento do ajuste, a CAIXA solicitou justificativa para prosseguimento do contrato firmado, considerando que o objeto pactuado não atendeu ao grande evento esportivo ao qual fora vinculado, tendo o contratante informado, além de entraves burocráticos, a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, que tem a capital federal como uma de suas sedes na realização de jogos de futebol de campo, o que diverge da finalidade da ação orçamentária à qual se vinculam os recursos pactuados do ajuste em análise.

Posteriormente, houve a necessidade de se comprovar o início da execução do ajuste, sob pena de cancelamento dos valores inscritos em Restos a Pagar e rescisão do contrato de repasse firmado. Assim, a partir de solicitação do CBMDF foi acrescida a meta “Pintura de quadra poliesportiva” que se mostrou exequível no curto período de que dispunha o CBMDF para iniciar a execução do objeto, execução essa contratada junto à empresa NOVACAP para execução dos serviços, a qual se mostrou antieconômica.

Assim, o contrato de repasse permanece vigente em decorrência dos seguintes procedimentos:

- Apresentação, como nova justificativa para prosseguimento do ajuste, a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, evento divergente do objeto pactuado, e no âmbito do qual Brasília será cidade-sede do futebol;
- Aprovação de meta relacionada à pintura de uma quadra em relação à qual não se vislumbra utilidade pelas equipes que praticam futebol de campo (única modalidade esportiva em relação à qual serão realizados jogos em Brasília);
- Validação, pela CAIXA, do início da execução do objeto do contrato de repasse, por intermédio de boletim de medição emitido pela NOVACAP no início de execução das obras, informando que foi atestada a evolução dos serviços; a despeito de o CBMDF ter iniciado a obra sem autorização prévia da mandatária.



**Ordem de Serviço:** 201600563

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 778984

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 8.844.133,32

## 1. Introdução

Trata-se da análise da execução do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012 (SICONV 778984), firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e a Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal, cujo objeto é a “Revitalização e Reforma do Estádio Antônio Otoni Filho (CAVE)”, e teve como justificativa “adequá-lo dentro das condições exigidas pelo Comitê para a Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014”, “em atendimento às exigências da FIFA para viabilizar as melhorias nos Centros de Treinamento de Seleções aprovados pelo COL/FIFA”.

A vigência do ajuste iniciou-se em 31 de dezembro de 2012 e com o término previsto para 30 de outubro de 2014. No entanto, por meio de Termos Aditivos, este prazo foi prorrogado para 30 de novembro de 2016. Registra-se que, de acordo com o Sistema de Acompanhamento de Obras, mantido pela CAIXA em seu sítio *internet*, conforme consulta realizada em 15 de abril de 2016, o empreendimento está em situação normal, com data de última medição em 25 de agosto de 2015, e com 0,11% de execução.

O ajuste foi delimitado em reformas relacionadas aos seguintes itens: bilheteria, vestiário, tribuna, arquibancada, caixa d'água, campo, área externa e quadra coberta.

Os recursos orçamentários destinados ao Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012 vinculam-se ao Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos e à Ação 20DB – Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014. A execução e o acompanhamento das atividades relacionadas a este ajuste estão a cargo da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte (SNEAR/ME).

Inicialmente, os recursos financeiros envolvidos na celebração do ajuste totalizavam R\$ 2.273.586,48, sendo R\$ 2.159.907,16 de repasse da União e R\$ 113.679,32 de contrapartida. O empenho dos recursos fora realizado em 07 de dezembro de 2012, por intermédio do documento 2012NE801023. Porém, conforme Termo Aditivo assinado em 26 de junho de 2014, o valor global do contrato de repasse fora alterado para R\$ 8.844.133,32 (R\$ 6.186.900,66 de recursos federais e R\$ 2.657.232,66 de contrapartida). O empenho do acréscimo no valor de R\$ 4.026.993,50 foi realizado em 13 de agosto de 2013, por intermédio do documento 2013NE800450.

Quanto à transferência dos recursos pactuados, identificou-se o repasse de R\$ 10.000,00, por intermédio da Ordem Bancária nº 2015OB802289, em 26 de outubro de 2015, restando o valor de R\$ 6.176.900,66 a ser desembolsado pelo concedente.

Os exames foram realizados no período de 11 de março de 2016 a 15 de abril de 2016 com o objetivo de avaliar a suficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, o atendimento da necessidade à qual se vinculou o ajuste, a atuação da CAIXA no que tange ao acompanhamento do contrato de repasse, a conformidade do procedimento licitatório relacionado, a consistência das informações constantes do Sistema Siconv e o atendimento à legislação referente à execução de Restos a Pagar.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Aprovação de Plano de Trabalho deficiente, com meta insuficientemente descrita.

##### Fato

Em análise ao Plano de Trabalho vinculado ao Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012 (SICONV 778984), verificou-se deficiência em sua elaboração, no que se refere ao estabelecimento de meta insuficientemente descrita, de forma a prejudicar a verificação da conformidade dos resultados alcançados na sua execução por falta de objetividade no critério de aferição.

De acordo com a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011:

*“Art. 25. O Plano de Trabalho, que será avaliado após a efetivação do cadastro do proponente, conterà, no mínimo:*

*(...)*

*II - descrição completa do objeto a ser executado;*

*III - descrição das metas a serem atingidas;*

*IV - definição das etapas ou fases da execução;*

*(...)”*

Ainda, de acordo com a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, meta é a “parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho”. Estas devem ser qualitativa e quantitativamente mensuráveis, o que não ocorreu no contrato de repasse sob exame, cuja

única meta pactuada inicialmente circunscreveu-se em “Reforma e Revitalização CAVE”, em que inexistem especificações de seus elementos característicos, de forma detalhada, objetiva e clara, de maneira que fosse possível identificar o que se pretende realizar ou obter, objetivamente, em termos de produtos e serviços.

Verificou-se, ainda, que as planilhas estimativas encaminhadas pela Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal à CAIXA, e com anuência desta, apresentaram obras distintas tratadas como integrantes da “Reforma e Revitalização CAVE”, envolvendo os seguintes itens:

- Bilheteria;
- Vestiário;
- Tribuna;
- Arquibancada;
- Quadra coberta;
- Caixa d’água;
- Campo;
- Área externa;
- Instalações e fundações/estruturas; e
- Administração.

Verifica-se que os itens acima apresentam natureza de meta, embora não estejam inseridos no Plano de Trabalho constante do sistema Siconv, sendo tratados como pertencentes à meta 1.

Destaca-se, ainda, que a aprovação de uma meta genérica permitiu a inclusão, no âmbito do contrato de repasse, de obras que não estejam diretamente ligadas ao evento Copa do Mundo FIFA 2014 e ao objeto pactuado “Reforma e Revitalização do Estádio Antônio Otoni Filho”, uma vez que a única meta inserida no Sistema Siconv ampliou o objeto para “Reforma e Revitalização do CAVE”, cuja sigla refere-se ao Centro Administrativo Vivencial e Esporte, complexo de esporte e lazer do Guará/DF, onde se encontram, além do Estádio Antônio Otoni Filho, um ginásio coberto, um kartódromo, quadras poliesportivas, entre outras estruturas.

Adicionalmente, verificou-se que a indicação das obras, bem como suas estimativas de custo, foi apresentada à CAIXA após a assinatura do contrato de repasse, para análise e autorização do processo licitatório, e somavam R\$ 8.844.132,32, conforme Estimativa nº 056/2013 NUORÇA DOE, de 24 de abril de 2014, contemplando todas as atividades relacionadas à reforma do Complexo do CAVE, e não somente do Estádio Antônio Otoni Filho, empreendimento cuja reforma e modernização é o objeto do mencionado contrato de repasse. Assim, a planilha estimativa considerou obras que extrapolaram o objeto do Contrato de Repasse em análise, uma vez que seu objeto restringe-se à reforma apenas do Estádio Antônio Otoni Filho, enquanto que as referidas obras tratam também das demais estruturas do Complexo do CAVE.

Em relação ao acompanhamento do ajuste e à importância do estabelecimento e da aprovação de metas precisas, ressalta-se o disposto na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011:

*Art. 33. O acompanhamento da execução pelo concedente será realizado por metas componentes do Plano de Trabalho e de acordo com o orçamento e o cronograma de execução do objeto aprovado pelo concedente e não por serviços unitários ou insumos aplicados.*

Assim, não foram verificados registros que atestassem o levantamento prévio dos custos da proposta aprovada (orçamento) e a aprovação do Plano de Trabalho ocorreu com uma meta insuficientemente descrita e que ampliou indevidamente o objeto do ajuste firmado, por ocasião do detalhamento apresentado somente após a assinatura do contrato de repasse.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600563, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, informações em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563.

### **Análise do Controle Interno**

Não foi possível identificar informações adicionais em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563. Assim, diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

### **2.1.2. Execução da "Pintura de quadra poliesportiva", sem pertinência com o objeto pactuado, viabilizando afastar o risco de cancelamento dos recursos pactuados, e consequentemente, de cancelamento do contrato firmado.**

#### **Fato**

Em relação à execução física do contrato de repasse, verificou-se a realização de serviço de “manutenção de quadras poliesportivas do Estádio Antônio Otoni Filho – CAVE”, que não está relacionado ao objeto pactuado no âmbito do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012.

Em ofício encaminhado pela CAIXA, a Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal foi advertida acerca da necessidade de atender ao Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a realização, no exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados, no que se refere à exigência de se comprovar o início das obras com vistas à manutenção dos recursos envolvidos na consecução do objeto, e, consequentemente, à manutenção do instrumento firmado.

Tal Decreto dispõe que, para os casos de realização de obras, considera-se iniciada a despesa quando da sua realização parcial, com a medição correspondente atestada e aferida. Este normativo apresentou alterações nas datas limite de comprovação para efeito de início de execução das despesas que se referem aos empenhos emitidos no exercício de 2013, caso em que se enquadra o Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2013. Assim, de acordo com mencionado Decreto, os empenhos emitidos em 2013 deveriam ser cancelados caso não houvesse comprovação de realização da despesa até a data limite nele definida.

À época da aprovação da meta mencionada, e do encaminhamento do Boletim de Medição nº 01/2015, o prazo estabelecido como limite para comprovação do início das obras, de acordo com o Decreto nº 8.407/2015, era 31 de agosto de 2015, que posteriormente foi alterada para 31 de dezembro de 2015.

Registra-se que houve a contratação de empresa para a realização de serviços de pintura de quadra poliesportiva no decorrer do mês de agosto de 2015 e que foram realizados procedimentos administrativos com vistas ao atendimento do prazo e à exigência de comprovação de início do objeto, conforme definições do Decreto nº 8.407/2015, possibilitando comprovar a execução de despesa no âmbito do ajuste e contornar a possibilidade de seu cancelamento.

Para tanto, verificou-se a contratação da empresa Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP (CNPJ 00.037.457/0001-70), no valor de R\$ 20.333,04, para execução

dos serviços de pintura da quadra poliesportiva, por meio de dispensa de licitação, com base no inciso VIII da Lei nº 8.666/93, sob a seguinte justificativa:

*“Diante do relevante risco de devolução do valor do contrato devido ao prazo para início da execução, tornou-se a contratação da NOVACAP condição indispensável à prestação do serviço pretendido para execução imediata da obra, contendo relação cristalina como interesse público.”*

No entanto, identificou-se que as quadras poliesportivas em que ocorreram os serviços não fazem parte do objeto do Contrato de Repasse “Revitalização e Reforma do Estádio Antônio Otoni Filho”, tampouco estão interligadas ao mencionado estádio, visto que não fazem parte de sua estrutura, a despeito de se localizarem no Complexo do CAVE.

Ressalta-se, ainda, que não foi possível identificar, em inspeção física realizada em 06 de abril de 2016, a que quadras se refere a pintura realizada no âmbito do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012, uma vez que foi observada a existência de quatro quadras poliesportivas no Complexo do CAVE, a despeito de a CAIXA e a NOVACAP referenciar serviço executado em três quadras, e que apresentam pintura recentemente realizada, embora com desgaste visível, conforme Figura 1.

Figura 1 – Quadras poliesportivas localizadas no CAVE.



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de fiscalização, referente a quadras poliesportivas localizadas no CAVE, Brasília (DF), 06 de abril de 2016.

Destaca-se que a CAIXA, ao verificar o processo de licitação em que ocorreu a contratação da NOVACAP para prestação dos serviços, emitiu a Verificação do Resultado do Processo Licitatório - VRPL nº 91/2015, e analisou a “Pintura acrílica em piso cimentado duas demãos, em três quadras de esportes no complexo do CAVE”, como meta 2, independente da meta 1 “Revitalização e Reforma do Estádio Antônio Otoni Filho (CAVE)”, o que corrobora com a afirmação de que as quadras poliesportivas não pertencem à área delimitada do ajuste, tampouco fazem parte do objeto pactuado.

Ressalta-se que a execução do serviço também não se relaciona à justificativa vinculada à pactuação do objeto, uma vez que o objeto do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012 foi firmado de modo a atender a compromissos assumidos junto à FIFA, o que vai de encontro à utilização de quadra poliesportiva, por se tratar de equipamento esportivo que não se associa à prática de futebol de campo, desporto realizado no evento para qual o objeto foi proposto, a Copa do Mundo FIFA 2014.

Acrescenta-se que, mesmo considerando a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 como atual justificativa com vistas à continuidade do ajuste, em Brasília está prevista apenas a realização de jogos de futebol de campo, e esta localidade dispõe de outros centros de treinamento, tal como o Centro de Capacitação e Aperfeiçoamento Físico - CECAP do CBMDF, que fora utilizado pelas seleções que participaram da Copa do Mundo FIFA 2014, e o campo do Estádio Bezerrão, não se vislumbrando a utilização dessas quadras poliesportivas nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, visto que não são equipamentos utilizados para o treinamento de atletas praticantes da modalidade esportiva futebol de campo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600563, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício n° 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, informações em manifestação ao Relatório Preliminar n° 201600563.

### **Análise do Controle Interno**

Não foi possível identificar informações adicionais em manifestação ao Relatório Preliminar n° 201600563. Assim, diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.3. Descumprimento ao disposto na legislação vigente e no Termo de Contrato de Repasse firmado, em decorrência da entrega da documentação relacionada à cláusula suspensiva após o prazo estabelecido.**

##### **Fato**

De acordo com os normativos vigentes, em ajuste cuja execução encontra-se pendente de implementação de condição suspensiva, é permitida a prorrogação do prazo de atendimento por igual período (do prazo original para atendimento), limitado a 24 meses. O atendimento é verificado após o encaminhamento da documentação relacionada à CAIXA e a análise do mérito. No que tange ao Contrato de Repasse n° 1001.877-60/2012, verificou-se que a entrega da documentação relacionada ao atendimento da cláusula suspensiva para análise pela CAIXA ocorreu em 30 de abril de 2014, após a data limite estabelecida para encaminhamento e análise a fim de que fosse autorizada a realização do processo licitatório.

Inicialmente, foi previsto o prazo de oito meses para entrega da documentação, sendo 28 de agosto de 2013 a data pactuada no Termo do Contrato de Repasse n° 1001.877-60/2012. Após o não cumprimento do mencionado prazo, o contratante solicitou a prorrogação do prazo por igual período, oito meses, sendo posteriormente aprovado pela mandatária, cuja data limite para encaminhamento da documentação comprobatória de cumprimento de cláusula suspensiva passou a ser 28 de abril de 2014.

Considerando que a documentação foi encaminhada após o prazo estabelecido, o ajuste permaneceu em execução, em desconformidade com o disposto no art. 40 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n° 507, de 24 de novembro de 2011, a saber:

*“O prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição, desde que feitas as adequações no plano de trabalho e apresentadas as justificativas, poderá ser prorrogado, nos termos de ato regulamentar da autoridade máxima do concedente, por uma única vez, de igual período, não ultrapassando vinte quatro meses, incluída a prorrogação, se houver, devendo ser o convênio extinto no caso do não cumprimento da condição.”*

Ressalta-se que a prorrogação do prazo para cumprimento da condição suspensiva, bem como a rescisão do ajuste também está prevista na CLÁUSULA PRIMEIRA – DOS ANEXOS E DA SUSPENSIVA do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012, a saber:

*“1.1 - A eficácia deste instrumento, caso haja itens inseridos em condição suspensiva, está condicionado à apresentação pelo CONTRATADO de toda documentação no prazo fixado no Contrato de Repasse e a análise favorável pela contratante”.*

*1.1.1 - O prazo fixado para atendimento da condição suspensiva poderá ser prorrogado, uma única vez, por igual período, nos termos de ato regulamentar do Concedente.*

*1.1.2 O CONTRATADO, desde já e por este instrumento, reconhece e dá sua anuência que o não atendimento das exigências no prazo fixado ou a não aprovação da documentação pela CONTRATANTE implicará a rescisão de pleno direito do presente Contrato de Repasse, independente de notificação.”*

Deste modo, considerando o não atendimento ao prazo fixado para entrega da documentação comprobatória de cumprimento das condições suspensivas, o contrato deveria ter sido rescindido, em decorrência de descumprimento da legislação vigente e de cláusula contratual.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600563, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, informações em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563.

### **Análise do Controle Interno**

Não foi possível identificar informações adicionais em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563. Assim, diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.4. Não identificação de análise acerca da justificativa contida na proposta aprovada do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012, tampouco de vinculação à Ação Orçamentária em que os recursos foram empenhados, por ocasião da prorrogação do ajuste firmado.**

##### **Fato**

Conforme já registrado, o Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012 fora celebrado com vistas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014, e o empenho dos recursos realizado na Ação Orçamentária 20DB - Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014.

No entanto, não houve execução das adequações no Estádio Antonio Otoni Filho, previstas no contrato de repasse em análise, até a realização do grande evento esportivo ao qual o ajuste vincula-se, o que resultou na sua não utilização durante a Copa do Mundo FIFA 2014.

As justificativas encaminhadas à CAIXA para prorrogação do contrato de repasse estão relacionadas à ausência de tempo hábil para conclusão do ajuste, primeiramente ocasionado pela necessidade de manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca da formalização da avença e posteriormente pela realização de procedimentos licitatórios com vistas à contratação de empresa para consecução das obras previstas na reforma do estádio, justificativas essas que foram aceitas pela CAIXA.

Registra-se, no entanto, que não foi identificada análise, pela CAIXA, das justificativas apresentadas no que diz respeito à finalidade original do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012, qual seja, atender a compromisso original vinculado à Copa do Mundo FIFA 2014,

razão pela qual os recursos federais relacionados ao ajuste foram empenhados na Ação 20DB - Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014, tampouco se identificou que tenha havido avaliação quanto à pertinência de continuidade do ajuste no que diz respeito à aderência ao objetivo da Ação orçamentária à qual se vincula o Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600563, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, informações em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563.

### **Análise do Controle Interno**

Não foi possível identificar informações adicionais em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563. Assim, diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.5. Atraso na execução do Contrato de Repasse, ultrapassando a data limite de realização do grande evento esportivo ao qual se vincula.**

## **Fato**

O Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012 foi firmado com vistas a apoiar a realização da Copa do Mundo FIFA 2014. A justificativa contida na proposta que originou o ajuste dispõe:

*“Brasília, cidade sede da Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014, em atendimento as exigências da FIFA para viabilizar as melhorias nos Centros de Treinamento de Seleções aprovados pelo COL/FIFA. (...) O Estádio do CAVE foi um dos campos oficiais selecionados neste processo. Para tanto, necessita adequá-lo dentro das condições exigidas pelo Comitê para a Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014 (...).”*

Nesse sentido, a execução do ajuste deveria encerrar-se anteriormente à realização dos mencionados eventos, de modo a atender à justificativa apresentada na propositura do objeto.

Contudo, identificou-se que, no âmbito do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012, foi executado apenas serviço de pintura de quadras poliesportivas localizadas no Complexo do CAVE, já em 2015, e fora da estrutura do Estádio Antônio Otoni Filho, ou seja, não foi identificada execução de obra de reforma do mencionado estádio para que este pudesse ser utilizado durante a Copa do Mundo FIFA 2014, conforme pactuado inicialmente.

Ressalta-se que, anteriormente à realização dos eventos esportivos (Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014), já não seria viável que a obra estivesse pronta quando da definição do seu cronograma. O contrato de repasse firmado estabeleceu a entrega da documentação pelo contratado na data de 28 de julho de 2013 e, posteriormente, prorrogado para 28 de abril de 2014, e o prazo de um mês, após o recebimento da documentação, para análise pela mandatária quanto ao atendimento às condições suspensivas do contrato. Assim, a utilização do Estádio Antônio Otoni Filho, com as adequações previstas, durante a realização da Copa das Confederações FIFA 2013 ou da Copa do Mundo FIFA 2014 tornou-se inviável, dado o prazo de 240 dias para execução da obra, vez que o evento teria início em 12 de junho de 2014.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600563, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, informações em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563.

### **Análise do Controle Interno**

Não foi possível identificar informações adicionais em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600563. Assim, diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

## **2.2 Parte 2**

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## **3. Conclusão**

A partir da análise do Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012, firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e a Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal, verificou-se que o objeto pactuado com vistas a prover a reforma do Estádio Antônio Otoni Filho, a ser utilizado durante os eventos Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 pelas equipes participantes, não foi realizado.

Verificou-se, ainda, que meta aprovada na execução do ajuste ampliou a área a ser revitalizada para “Reforma e revitalização CAVE”, e não somente do estádio. Ressalta-se que CAVE é a sigla referente a um complexo de esporte e lazer, onde se encontram, além do Estádio Antônio Otoni Filho, um ginásio coberto, um kartódromo, quadras poliesportivas, entre outras estruturas.

Em relação ao atendimento à condição suspensiva com a qual o contrato fora firmado, verificou-se que a entrega da documentação ocorreu após a data limite estabelecida, o que ensejaria a rescisão do ajuste em decorrência de descumprimento da legislação vigente e de cláusula contratual, o que não foi verificado.

Posteriormente, verificou-se a necessidade de se comprovar o início da execução do ajuste, sob pena de cancelamento dos valores inscritos em Restos a Pagar e rescisão do contrato de repasse firmado. Assim, a Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal realizou a pintura de quadra poliesportiva que não se encontra na área do Estádio Antônio Otoni Filho e não se relaciona à modalidade esportiva vinculada ao grande evento esportivo que se pretendia atender, contratando a empresa NOVACAP para execução dos serviços.

No que se refere ao acompanhamento do contrato de repasse, verificou-se que a mandatária aprovou as justificativas encaminhadas pela Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal para prosseguimento do ajuste, que, resumidamente, relacionam-se à ausência de tempo hábil para execução dos procedimentos com vistas à contratação de empresa para consecução das obras, não sendo identificada análise acerca da aderência ao objetivo da Ação orçamentária à qual se vincula o Contrato de Repasse, considerando que o objeto pactuado não atendeu aos grandes eventos esportivos aos quais fora vinculado.

Assim, o Contrato de Repasse nº 1001.877-60/2012 permanece vigente em que pesem as seguintes situações:

- Não atendimento ao prazo estabelecido para cumprimento da cláusula suspensiva;
- Início da execução da obra comprovada pela realização de serviço que não se relaciona ao objeto pactuado; e
- Prorrogação do ajuste autorizada pela CAIXA sem análise quanto à vinculação do objetivo à Ação orçamentária.

**Ordem de Serviço:** 201600564

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 681695

**Unidade Examinada:** DISTRITO FEDERAL

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.065.799,26

## 1. Introdução

Trata-se da análise da execução do Termo de Compromisso nº 0425.938-20/2014 (SIAFI 681695), firmado entre o Ministério do Esporte (ME), por intermédio da mandatária Caixa Econômica Federal, e o Governo do Distrito Federal (GDF), cujo objeto é a implantação do Centro de Iniciação ao Esporte – Modelo II na Região Administrativa de Sobradinho II/DF.

A vigência do ajuste iniciou-se em 16 de junho de 2014 e o término previsto para 30 de outubro de 2015. No entanto, por meio de Termo Aditivo, este prazo foi prorrogado para 30 de março de 2017. Registra-se que, de acordo com o Sistema de Acompanhamento de Obras, mantido pela CAIXA em seu sítio *internet*, conforme consulta realizada em 19 de abril de 2016, o empreendimento está em situação não iniciada.

O empreendimento foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II, por meio do Decreto nº 8.206, de 13 de março de 2014, código ME.00031.

Os recursos orçamentários destinados ao Termo de Compromisso nº 0425.938-20/2014 vinculam-se ao Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos e à Ação 14TR – Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE. A execução e o acompanhamento das atividades relacionadas a este ajuste estão a cargo da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte (SNEAR/ME).

Os recursos financeiros envolvidos na celebração do Termo de Compromisso totalizavam R\$ 3.242.681,10, custeado integralmente com recursos do Orçamento Geral da União, não sendo exigida contrapartida, entretanto com a ressalva de que os recursos adicionais que venham a ser necessários à consecução do objeto terão o aporte sob responsabilidade exclusiva do compromissário.

Quanto ao empenho dos recursos, verificou-se que o ajuste foi pactuado, inicialmente, com o empenho no valor de R\$ 100.000,00, realizado por meio da Nota de Empenho 2014NE000105, datada de 30 de maio de 2014, previsto o valor de R\$ 3.142.681,10 a ser empenhado de acordo com determinação específica do gestor, mediante Apostilamento. Posteriormente, em 12 de setembro de 2014, verificou-se a realização de novo empenho por intermédio do documento 2014NE000609, no valor de R\$ 265.799,26.

Quanto à transferência dos recursos pactuados, identificou-se o repasse de R\$ 15.000,00, por intermédio da Ordem Bancária nº 2015OB800932, em 01 de abril de 2015, restando o valor de R\$ 3.227.681,10 a ser desembolsado pelo compromitente.

Os exames foram realizados no período de 11 de março de 2016 a 19 de abril de 2016 com o objetivo de avaliar a suficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, a atuação da CAIXA no que tange ao acompanhamento da execução do Termo de Compromisso e a consistência das informações constantes do Sistema SIAFI.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Informações gerais acerca da formalização e da execução da "Implantação do Centro de Iniciação ao Esporte - Modelo II" na Região Administrativa de Sobradinho II/DF.

##### Fato

A implantação de Centros de Iniciação ao Esporte - CIE está prevista na Rede Nacional de Treinamento, instituída pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, que tem como objetivo desenvolver a base de talentos do esporte olímpico e paraolímpico brasileiro, de forma descentralizada e integrada com as cidades e com as entidades de administração do esporte. Os CIE foram incluídos no PAC por intermédio do Decreto nº 8.206, de 13 de março de 2014, o que torna a transferência obrigatória, tal como institui a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

Com a finalidade de selecionar propostas a serem apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União para Construção de Centros de Iniciação ao Esporte, no âmbito da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II, o Ministério do Esporte publicou a Portaria nº 14, de 1º de fevereiro de 2013, cujo resultado do processo seletivo foi divulgado em 11 de dezembro de 2013, por meio da Portaria ME nº 298, de 10 de novembro de 2013. Dentre as propostas selecionadas, identificaram-se três operações de interesse do Governo do Distrito Federal, dentre elas a construção do Centro de Iniciação ao Esporte em Sobradinho II, no valor de R\$ 3.257.681,10.

No intuito de formalizar o Termo de Compromisso da proposta selecionada e em atendimento ao calendário estabelecido pelo Ministério do Esporte, a CAIXA, em 22 de abril de 2014, solicitou a apresentação de Plano de Trabalho, bem como a respectiva documentação institucional, fundiária e técnica com vistas à análise da operação, sendo a data de 30 de maio

de 2014 estabelecida como limite para contratação da operação, a qual foi posteriormente prorrogada para 16 de junho de 2014.

Após a análise da documentação exigida para contratação, encaminhada pelo GDF em 02 de junho de 2014, a CAIXA se manifestou pela viabilidade do empreendimento proposto, sob os aspectos de engenharia, sendo o Termo de Compromisso firmado com data de 16 de junho de 2014, e publicado no DOU em 20 de junho de 2014.

Registra-se, no entanto, que o Ofício da CAIXA que encaminha o termo para assinatura do compromissário está datado em 25 de junho de 2014. Assim, existe descompasso entre a data de envio dos documentos para assinatura e aquela aposta nos documentos e de publicação no DOU.

No que se refere à execução do empreendimento, o ajuste prevê a realização em duas etapas, sendo a Etapa 1 relacionada à sondagem e aos projetos de fundação e de adaptação, com valor de repasse limitado a R\$ 15.000,00, e a Etapa 2 relacionada à execução da obra.

Quanto às informações relacionadas à execução da Etapa 1, verificou-se que esta fora realizada pelo GDF, com recursos próprios, conforme previsto, através da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP por intermédio do Pregão Eletrônico nº 27/2015 – ASCAL/PRES – do tipo menor preço por lote, para Registro de Preços, “objetivando a contratação de serviços comuns de engenharia para execução de sondagem de simples reconhecimento de solo, de acordo com a norma NBR 6484/2001, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e serviços auxiliares de topografia, em diversos locais do Distrito Federal – DF”, no valor estimado de R\$ 979.119,25, cuja data final de entrega das propostas foi 25 de agosto de 2015. O processo licitatório foi encaminhado à CAIXA em 17 de dezembro de 2015, bem como o resultado do pregão realizado, que culminou na contratação da empresa MEKSOL Fundações e Serviços Geotécnicos Ltda. (CNPJ 07.786.648/0001-84).

Em 31 de dezembro de 2015, último dia assinalado em normativo do Ministério do Esporte para o encaminhamento das informações por parte do tomador, sob pena de cancelamento do termo de compromisso, verificou-se o encaminhamento, pelo GDF, dos ajustes realizados no projeto.

A despeito do envio da documentação pendente, novamente foram identificadas pendências a serem sanadas pelo Tomador, ressaltando a alteração em relação ao projeto padrão do CIE, o que vai de encontro ao item 6.6 do Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte, incorrendo no encaminhamento de Ofício pela CAIXA, em 20 de janeiro de 2016, solicitando o atendimento das pendências nele relacionadas.

Registra-se que não se identificou que tenha sido assinalado prazo para que o GDF efetuasse os ajustes e apresentasse as justificativas solicitadas. Essa situação pode comprometer o cumprimento do cronograma repactuado pelo ME relacionado ao CIE, que prevê o início de

obra até 31 de dezembro de 2016. No entanto, para que essa etapa seja cumprida, é necessário que outras tenham sido anteriormente realizadas:

- validação/aprovação pela CAIXA do projeto de sondagem e do projeto de implantação do CIE;
- realização de processo licitatório para contratação da empresa que irá executar o empreendimento;
- verificação do resultado do processo licitatório (VRPL) pela CAIXA; e
- autorização para início da obra (AIO).

Na data de análise do processo, dias 17 e 18 de março de 2016, não existiam outros documentos juntados ao processo, relacionados a eventuais respostas encaminhadas pelo GDF, tampouco cobranças eventualmente realizadas pela CAIXA para o encaminhamento da documentação e informações solicitadas.

Ademais, em consulta ao ajuste registrado sob o nº 681695 no Sistema SIAFI, verificou-se que consta como valor firmado o montante de R\$ 1.065.799,26, divergente do estabelecido no anexo ao Termo de Compromisso nº 0425.938-20/2014, de R\$ 3.142.681,10. Adicionalmente, a vigência do referido ajuste no Sistema SIAFI corresponde ao prazo inicialmente pactuado, tendo como 30 de outubro de 2015 a data de fim de vigência, não contemplando o Termo Aditivo pactuado em 23 de outubro de 2015, que prorrogou o prazo de encerramento para 30 de março de 2017.

## 2.2 Parte 2

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## 3. Conclusão

Da análise do Termo de Compromisso nº 0425.938-20/2014, firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e o Governo do Distrito Federal, verificou-se que o objeto pactuado com vistas à implantação do Centro de Iniciação ao Esporte – Modelo II na Região Administrativa de Sobradinho II/DF, não foi iniciado, ressaltando que a data de 31 de dezembro de 2016 foi estabelecida como prazo limite para início das obras.

Quanto à execução do ajuste, verificou-se que a entrega da documentação relacionada à realização de sondagem, à elaboração do Projeto de Fundação e à adaptação do Projeto de Implantação, após reiteradas solicitações de ajustes, ocorreu no prazo limite de 31 de dezembro de 2015, estabelecido pelo Ministério do Esporte no cronograma constante da Portaria nº 253, de 10 de setembro de 2015. Em que pese o encaminhamento da documentação no prazo mencionado, foram identificadas pendências a serem sanadas, dentre elas a alteração do projeto padrão do CIE, o que está em desacordo com o Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte.

Em relação ao acompanhamento realizado pela CAIXA, verificou-se longo lapso temporal entre a solicitação de adoção de providências por parte do tomador, no que concerne às pendências identificadas na análise da documentação relacionada à Etapa 1, e o efetivo encaminhamento da documentação pertinente à CAIXA; registra-se, no entanto, que tampouco foi verificado que tenha ocorrido o estabelecimento de prazo para que essas pendências fossem sanadas, o que pode comprometer o prazo de início de obra definido nos normativos do Ministério do Esporte, bem como ensejar o cancelamento do ajuste firmado, caso esse prazo não seja observado.

Ademais, foram identificadas inconsistências nas informações constantes do Sistema SIAFI, no ajuste registrado sob o nº 681695, visto que o prazo de vigência não foi atualizado no referido sistema, considerando a prorrogação realizada, assim como o valor do ajuste cadastrado não corresponde ao valor firmado no Termo de Compromisso.

**Ordem de Serviço:** 201600565

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 681686

**Unidade Examinada:** DISTRITO FEDERAL

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.065.799,26

## 1. Introdução

Trata-se da análise da execução do Termo de Compromisso nº 0425.922-40/2014 (SIAFI 681686), firmado entre o Ministério do Esporte (ME), por intermédio da mandatária Caixa Econômica Federal, e o Governo do Distrito Federal (GDF), cujo objeto é a implantação do Centro de Iniciação ao Esporte – Modelo II na Região Administrativa de Santa Maria/DF.

A vigência do ajuste iniciou-se em 16 de junho de 2014 e o término previsto para 30 de outubro de 2015. No entanto, por meio de Termo Aditivo, este prazo foi prorrogado para 30 de março de 2017. Registra-se que, de acordo com o Sistema de Acompanhamento de Obras, mantido pela CAIXA em seu sítio *internet*, conforme consulta realizada em 19 de abril de 2016, o empreendimento está em situação não iniciada.

O empreendimento foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II, por meio do Decreto nº 8.206, de 13 de março de 2014, código ME.00031.

Os recursos orçamentários destinados ao Termo de Compromisso nº 0425.922-40/2014 vinculam-se ao Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos e à Ação 14TR – Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE. A execução e o acompanhamento das atividades relacionadas a este ajuste estão a cargo da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte (SNEAR/ME).

Os recursos financeiros envolvidos na celebração do Termo de Compromisso totalizavam R\$ 3.242.681,10, custeado integralmente com recursos do Orçamento Geral da União, não sendo exigida contrapartida, entretanto com a ressalva de que os recursos adicionais que venham a ser necessários à consecução do objeto terão o aporte sob responsabilidade exclusiva do compromissário.

Quanto ao empenho dos recursos, verificou-se que o ajuste foi pactuado, inicialmente, com o empenho no valor de R\$ 100.000,00, realizado por meio da Nota de Empenho 2014NE000103, datada de 30 de maio de 2014, previsto o valor de R\$ 3.142.681,10 a ser empenhado de acordo com determinação específica do gestor, mediante Apostilamento. Posteriormente, em 09 de setembro de 2014, verificou-se a realização de novo empenho por intermédio do documento 2014NE000521, no valor de R\$ 265.799,26.

Quanto à transferência dos recursos pactuados, identificou-se o repasse de R\$ 15.000,00, por intermédio da Ordem Bancária nº 2015OB800925, em 01 de abril de 2015, restando o valor de R\$ 3.227.681,10 a ser desembolsado pelo compromitente.

Os exames foram realizados no período de 11 de março de 2016 a 19 de abril de 2016 com o objetivo de avaliar a suficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, a atuação da CAIXA no que tange ao acompanhamento da execução do Termo de Compromisso e a consistência das informações constantes do Sistema SIAFI.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Informações gerais acerca da formalização e da execução da "Implantação do Centro de Iniciação ao Esporte - Modelo II" na Região Administrativa de Santa Maria/DF.

##### Fato

A implantação de Centros de Iniciação ao Esporte - CIE está prevista na Rede Nacional de Treinamento, instituída pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, que tem como objetivo desenvolver a base de talentos do esporte olímpico e paraolímpico brasileiro, de forma descentralizada e integrada com as cidades e com as entidades de administração do esporte. Os CIE foram incluídos no PAC por intermédio do Decreto nº 8.206, de 13 de março de 2014, o que torna a transferência obrigatória, tal como institui a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

Com a finalidade de selecionar propostas a serem apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União para Construção de Centros de Iniciação ao Esporte, no âmbito da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II, o Ministério do Esporte publicou a Portaria nº 14, de 1º de fevereiro de 2013, cujo resultado do processo seletivo foi divulgado em 11 de dezembro de 2013, por meio da Portaria ME nº 298, de 10 de novembro de 2013. Dentre as propostas selecionadas, identificaram-se três operações de interesse do Governo do Distrito Federal, dentre elas a construção do Centro de Iniciação ao Esporte em Santa Maria, no valor de R\$ 3.257.681,10.

No intuito de formalizar o Termo de Compromisso da proposta selecionada e em atendimento ao calendário estabelecido pelo Ministério do Esporte, a CAIXA, em 22 de abril de 2014, solicitou a apresentação de Plano de Trabalho, bem como a respectiva documentação institucional, fundiária e técnica com vistas à análise da operação, sendo a data de 30 de maio

de 2014 estabelecida como limite para contratação da operação, a qual foi posteriormente prorrogada para 16 de junho de 2014.

Após a análise da documentação exigida para contratação, encaminhada pelo GDF em 02 de junho de 2014, a CAIXA se manifestou pela viabilidade do empreendimento proposto, sob os aspectos de engenharia, sendo o Termo de Compromisso firmado com data de 16 de junho de 2014, e publicado no DOU em 20 de junho de 2014.

Registra-se, no entanto, que o Ofício da CAIXA que encaminha o termo para assinatura do compromissário está datado em 25 de junho de 2014. Assim, existe descompasso entre a data de envio dos documentos para assinatura e aquela aposta nos documentos e de publicação no DOU.

No que se refere à execução do empreendimento, o ajuste prevê a realização em duas etapas, sendo a Etapa 1 relacionada à sondagem e aos projetos de fundação e de adaptação, com valor de repasse limitado a R\$ 15.000,00, e a Etapa 2 relacionada à execução da obra.

Quanto às informações relacionadas à execução da Etapa 1, verificou-se que esta fora realizada pelo GDF, com recursos próprios, conforme previsto, através da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP por intermédio do Pregão Eletrônico nº 27/2015 – ASCAL/PRES – do tipo menor preço por lote, para Registro de Preços, “objetivando a contratação de serviços comuns de engenharia para execução de sondagem de simples reconhecimento de solo, de acordo com a norma NBR 6484/2001, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e serviços auxiliares de topografia, em diversos locais do Distrito Federal – DF”, no valor estimado de R\$ 979.119,25, cuja data final de entrega das propostas foi 25 de agosto de 2015. O processo licitatório foi encaminhado à CAIXA em 17 de dezembro de 2015, bem como o resultado do pregão realizado, que culminou na contratação da empresa MEKSOL Fundações e Serviços Geotécnicos Ltda. (CNPJ 07.786.648/0001-84).

Em 30 de dezembro de 2015, penúltimo dia assinalado em normativo do Ministério do Esporte para o encaminhamento das informações por parte do tomador, sob pena de cancelamento do termo de compromisso, verificou-se o encaminhamento, pelo GDF, dos ajustes realizados no projeto.

A despeito do envio da documentação pendente, novamente foram identificadas pendências a serem sanadas pelo Tomador, ressaltando a alteração em relação ao projeto padrão do CIE, o que vai de encontro ao item 6.6 do Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte, incorrendo no encaminhamento de Ofício pela CAIXA, em 20 de janeiro de 2016, solicitando o atendimento das pendências nele relacionadas.

Registra-se que não se identificou que tenha sido assinalado prazo para que o GDF efetuasse os ajustes e apresentasse as justificativas solicitadas. Essa situação pode comprometer o cumprimento do cronograma repactuado pelo ME relacionado ao CIE, que prevê o início de

obra até 31 de dezembro de 2016. No entanto, para que essa etapa seja cumprida, é necessário que outras tenham sido anteriormente realizadas:

- validação/aprovação pela CAIXA do projeto de sondagem e do projeto de implantação do CIE;
- realização de processo licitatório para contratação da empresa que irá executar o empreendimento;
- verificação do resultado do processo licitatório (VRPL) pela CAIXA; e
- autorização para início da obra (AIO).

Na data de análise do processo, dias 17 e 18 de março de 2016, não existiam outros documentos juntados ao processo, relacionados a eventuais respostas encaminhadas pelo GDF, tampouco cobranças eventualmente realizadas pela CAIXA para o encaminhamento da documentação e informações solicitadas.

Ademais, em consulta ao ajuste registrado sob o nº 681686 no Sistema SIAFI, verificou-se que consta como valor firmado o montante de R\$ 1.065.799,26, divergente do estabelecido no anexo ao Termo de Compromisso nº 0425.922-40/2014, de R\$ 3.142.681,10. Adicionalmente, a vigência do referido ajuste no Sistema SIAFI corresponde ao prazo inicialmente pactuado, tendo como 30 de outubro de 2015 a data de fim de vigência, não contemplando o Termo Aditivo pactuado em 23 de outubro de 2015, que prorrogou o prazo de encerramento para 30 de março de 2017.

## 2.2 Parte 2

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## 3. Conclusão

Da análise do Termo de Compromisso nº 0425.938-20/2014, firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e o Governo do Distrito Federal, verificou-se que o objeto pactuado com vistas à implantação do Centro de Iniciação ao Esporte – Modelo II na Região Administrativa de Sobradinho II/DF, não foi iniciado, ressaltando que a data de 31 de dezembro de 2016 foi estabelecida como prazo limite para início das obras.

Quanto à execução do ajuste, verificou-se que a entrega da documentação relacionada à realização de sondagem, à elaboração do Projeto de Fundação e à adaptação do Projeto de Implantação, após reiteradas solicitações de ajustes, ocorreu no prazo limite de 31 de dezembro de 2015, estabelecido pelo Ministério do Esporte no cronograma constante da Portaria nº 253, de 10 de setembro de 2015. Em que pese o encaminhamento da documentação no prazo mencionado, foram identificadas pendências a serem sanadas, dentre elas a alteração do projeto padrão do CIE, o que está em desacordo com o Caderno de Orientações Técnico-Operacionais do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte.

Em relação ao acompanhamento realizado pela CAIXA, verificou-se longo lapso temporal entre a solicitação de adoção de providências por parte do tomador, no que concerne às pendências identificadas na análise da documentação relacionada à Etapa 1, e o efetivo encaminhamento da documentação pertinente à CAIXA; registra-se, no entanto, que tampouco foi verificado que tenha ocorrido o estabelecimento de prazo para que essas pendências fossem sanadas, o que pode comprometer o prazo de início de obra definido nos normativos do Ministério do Esporte, bem como ensejar o cancelamento do ajuste firmado, caso esse prazo não seja observado.

Ademais, foram identificadas inconsistências nas informações constantes do Sistema SIAFI, no ajuste registrado sob o nº 681695, visto que o prazo de vigência não foi atualizado no referido sistema, considerando a prorrogação realizada, assim como o valor do ajuste cadastrado não corresponde ao valor firmado no Termo de Compromisso.

**Ordem de Serviço:** 201600566

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 608717

**Unidade Examinada:** DISTRITO FEDERAL

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 11.000.200,00

## 1. Introdução

Trata-se da análise da formalização e da execução do Contrato de Repasse nº 240595-56 (SIAFI 608717), firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e o Governo do Distrito Federal, cujo objeto é “Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer Gama DF”, cuja meta inicialmente pactuada refere-se a “Serviços de reforma e ampliação do Estádio Bezerrão”.

Os recursos orçamentários relacionados vinculam-se ao Programa 1250 – Esporte e Lazer na Cidade e à Ação 5450 – Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer. A execução e o acompanhamento das atividades relacionadas a esta Ação estão, atualmente, a cargo da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR/ME), vez que relacionada a investimento em infraestrutura, mas já esteve a cargo da Secretaria Nacional de Desenvolvimento, Esporte e Lazer (SNDEL/ME), que foi posteriormente transformada em Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS/ME).

A vigência do ajuste iniciou-se em 28 de dezembro de 2007 e com o término previsto para 31 de dezembro de 2008, no entanto, verificou-se a existência de seguidos Termos Aditivos de prorrogação de vigência, cujo prazo final vigente é 31 de julho de 2016. Registra-se que, de acordo com o Sistema de Acompanhamento de Obras, mantido pela CAIXA em seu endereço eletrônico, conforme consulta realizada em 12 de abril de 2016, o empreendimento está em situação normal, com data de última medição em 09 de setembro de 2014, e com 31,68% de execução.

Os recursos financeiros envolvidos na celebração do Contrato de Repasse totalizaram R\$ 11.000.200,00, sendo R\$ 10.000.000,00 de repasse da União e R\$ 1.000.200,00 de contrapartida (R\$ 200,00 de contrapartida acrescidos posteriormente à assinatura do ajuste). O empenho dos recursos federais foi realizado em 12 de dezembro de 2007, por intermédio do documento 2007NE001293, no valor de R\$ 10.000.000,00.

Quanto à transferência dos recursos pactuados, identificou-se o repasse de recursos federais no montante de R\$ 10.000.000,00, por intermédio da Ordem Bancária nº 2009OB800105, realizada em 16 de fevereiro de 2009.

Os exames foram realizados no período de 11 de março de 2016 a 15 de abril de 2016 com o objetivo de avaliar a suficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, o atendimento da

necessidade à qual se vinculou o ajuste e a atuação da CAIXA no que tange ao acompanhamento do contrato de repasse..

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Informações gerais acerca da formalização e da execução dos "Serviços de reforma e ampliação do Estádio Bezerrão".

##### Fato

O Contrato de Repasse nº 240.595-56 (SIAFI 608717) foi inicialmente pactuado contendo apenas uma meta: a execução de “Serviços de reforma e ampliação do Estádio Bezerrão”. Em realidade, a mencionada meta não se referiu à execução de obra ou de reforma, mas ao fornecimento de solução de placares e de painéis eletrônicos, de geradores de energia, de sistema de sonorização, de sistema de telefonia/dados, de sistema de controle de acesso e de mobiliário, incluindo as adaptações necessárias para a instalação dos itens fornecidos. A reforma (obra) do Estádio Bezerrão teria sido executada no âmbito de outro ajuste (Contrato de Repasse nº 185.653-90/2005).

O Plano de Trabalho que originou o Contrato de Repasse nº 240.595-56 detalhou as etapas que compuseram a mencionada meta, discriminadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Etapas da meta 1, referente aos “Serviços de reforma e ampliação do Estádio Bezerrão”.

Etapa da Meta 1	Estimativa de custo (R\$)	Contratação (R\$)
Placares (2x) e painéis eletrônicos (2x)	2.598.230,58	935.200,00
Grupo gerador	422.794,80	341.000,00
Sistema de sonorização	523.688,93	481.000,00
Telefonia/dados (cabearamento estruturado)	315.000,00	309.950,00
Sistema de controle de acesso	1.261.914,20	880.000,00
Mobiliário e equipamentos	1.149.576,52	1.013.513,15
<b>Total</b>	<b>6.271.205,03</b>	<b>3.960.673,15</b>

Fonte: Processo CAIXA GIDUR/BR nº 240.595-56.

A estimativa de custo foi realizada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, empresa pública responsável pelo gerenciamento e pela execução de obras no Governo do Distrito Federal, alcançando o total de R\$ 6.271.205,03. Verifica-se, assim, que o Contrato de Repasse foi firmado sem que houvesse vinculação ao valor de estimativa

apresentado pelo Governo do Distrito Federal, uma vez que o ajuste totalizou R\$ 11.000.200,00 e a estimativa apresentada somou R\$ 6.271.205,03. Destaca-se que não foi possível identificar, nos processos administrativos disponibilizados pela CAIXA e pela Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal para análise pela equipe de fiscalização, a pesquisa de mercado eventualmente realizada pela NOVACAP que resultou no dimensionamento financeiro estimativo de R\$ 6.271.205,03.

Quanto à contratação, verificou-se a ocorrência de processo licitatório para cada etapa da meta 1, resultando em uma contratação total no montante de R\$ 3.960.673,15, o que novamente denota descompasso entre o valor total pactuado no âmbito do Contrato de Repasse e o valor necessário para execução da meta 1.

As entregas iniciaram-se em outubro de 2008, a despeito de a vigência do ajuste ter iniciado em 28 de dezembro de 2007, devido a atrasos nos procedimentos licitatórios por parte do Governo do Distrito Federal. Somente em 10 de setembro de 2014 a meta 1 foi considerada totalmente entregue, de acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia da CAIXA – RAE nº 470/2014, após seis anos de pendências na entrega das etapas referentes aos serviços de “Telefonia/dados (cabearamento estruturado)” e “Sistema de Controle de Acesso”. Essa situação levou à necessidade de formalização de seguidos aditivos contratuais, discriminados no Quadro 2.

*Quadro 2 – Aditivos contratuais de vigência ao Contrato de Repasse nº 240.595-56.*

Termo	Vigência	
	Início	Fim
Contrato	28/12/2007	31/12/2008
1º Termo Aditivo	09/12/2008	31/12/2009
2º Termo Aditivo	21/12/2009	30/10/2010
3º Termo Aditivo	28/10/2010	30/10/2011
4º Termo Aditivo	28/10/2011	31/03/2012
5º Termo Aditivo	16/03/2012	30/03/2013
6º Termo Aditivo	15/03/2013	31/10/2013
7º Termo Aditivo	08/10/2013	31/10/2014
8º Termo Aditivo	31/10/2014	31/03/2015
9º Termo Aditivo	17/03/2015	30/11/2015
10º Termo Aditivo	25/11/2015	31/03/2016
11º Termo Aditivo	18/03/2016	31/07/2016

Fonte: Processo CAIXA GIDUR/BR nº 240.595-56.

Destaca-se que os últimos 4 aditivos foram formalizados com a finalidade única de inclusão de nova meta, não havendo vinculação com as pendências de entrega da meta 1, única que compunha o Plano de Trabalho inicialmente pactuado entre o Ministério do Esporte e o Governo do Distrito Federal.

Ressalta-se que a aceitação final da meta 1, que originalmente totalizava o valor de R\$ 3.960.673,15, foi considerada atendida com glosa de R\$ 179.260,92 e valor final de R\$ 3.781.412,23, sem prejuízo das funcionalidades da solução entregue, conforme relatado no Ofício nº 145/2014-SGPO/SO, de 29 de julho de 2014, e no Ofício nº 167/2014-SGPO/SO, de 28 de agosto de 2014, documentos encaminhados pela Secretaria de Obras do Distrito

Federal e nos quais a CAIXA se baseou para elaborar o Relatório de Acompanhamento de Engenharia da CAIXA – RAE nº 470/2014, de 10 de setembro de 2014.

Verifica-se, portanto, que a meta inicialmente pactuada no âmbito do Contrato de Repasse nº 240.595-56 não estava condizente com o valor total do ajuste, além de ter levado aproximadamente 6 anos e meio (de 2008 a meados de 2014) para ser entregue e aceita satisfatoriamente e que, por fim, o saldo do ajuste encontrou-se com valor disponível superior a R\$ 7.000.000,00 (R\$ 11.000.200,00 - 3.781.412,23 + rendimentos do saldo residual) e sem que tenham sido adotadas providências para a conclusão do contrato de repasse e restituição dos recursos não aplicados ao Tesouro Nacional (repasse) e ao Governo do Distrito Federal (contrapartida).

### **2.1.2. Sucessivas tentativas de inclusão de nova meta, caracterizada como novo projeto, a fim de aproveitamento do saldo financeiro do Contrato de Repasse nº 240.595-56, sem análise de vinculação com a motivação inicial para assinatura do ajuste.**

#### **Fato**

Durante a vigência do Contrato de Repasse nº 240.595-56 foram encaminhadas, pela Secretaria de Obras do Distrito Federal à CAIXA, sucessivas documentações referentes a novos projetos a fim de formalizar nova meta no âmbito do ajuste, considerando aproveitamento do saldo financeiro do contrato de repasse, superior a R\$ 7.000.000,00. Nesse sentido, foram encaminhados sucessivamente três projetos:

1. Vila Olímpica do Gama: R\$ 3.399.743,53;
2. Ciclovia do Gama: R\$ 3.536.702,45; e
3. Ginásio Poliesportivo do Gama: R\$ 8.155.131,74.

No que tange tanto à Vila Olímpica do Gama quanto à Ciclovia do Gama, os projetos encaminhados foram analisados pela CAIXA, quando foram discriminadas pendências a serem sanadas em cada projeto previamente ao aceite de inclusão da nova meta. Após reiterados pedidos da CAIXA de saneamento das pendências apontadas, a Secretaria de Obras resolveu desistir da inclusão desses projetos no âmbito do Contrato de Repasse nº 240.595-56, conforme verificado no Ofício nº 996/2010-GAB/SO, de 19 de julho de 2010:

*“(...) O Governo do Distrito Federal firmou com a União, por intermédio do Ministério do Esporte, representada pela Caixa Econômica Federal – CEF, o CR n° 240.595-56/2007, que tem como objeto a transferência de recursos financeiros da União para a Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer – Gama – DF, em 28 de dezembro de 2007, no valor de R\$ 11.000.000,00, sendo que R\$ 1.000.000,00 ficou à cargo do GDF, a título de contrapartida.*

*Salientamos que, do montante acima citado, foram utilizados R\$ 3.960.187,15 na aquisição de equipamentos para modernização do Estádio Bezerrão, sendo R\$ 1.000.000,00 da contrapartida disponibilizada pelo GDF.*

Ressaltamos que a Cláusula da Vigência do contrato em referência foi prorrogada até 31/10/2010, e possui R\$ 7.039.812,85 de saldo, que o GDF pretendia utilizar nas construções da Vila Olímpica do Gama e da Ciclovia do Gama. Contudo, informamos a Vossa Senhoria que ambos os projetos estão sendo construídos com recursos de outras fontes.

Face ao exposto, solicitamos de Vossa Senhoria que autorize a ALTERAÇÃO DAS METAS definidas pelo GDF, quando do início do contrato em tela, tendo em vista que o governo deseja utilizar o saldo contratual na construção do **Ginásio Poliesportivo do Gama**, locado dentro do Complexo Esportivo do Gama, cujos projetos e orçamentos já vêm sendo analisados por esta GIDUR/BR. (...)” (original sem grifos)

Verifica-se que a Secretaria de Obras do Distrito Federal, por fim, solicitou a inclusão do projeto referente ao Ginásio Poliesportivo do Gama como meta 2 do Contrato de Repasse nº 240.595-56, a fim de aproveitar o saldo financeiro do ajuste. Após reiteradas tratativas da CAIXA junto à Secretaria de Obras do Distrito Federal relacionadas a pendências identificadas no projeto do Ginásio Poliesportivo do Gama, a inclusão desse projeto como meta 2 ainda se encontra inconclusiva, razão pela qual foram formalizados o 8º, o 9º, o 10º e o 11º aditivos ao Contrato de Repasse nº 240.595-56 (conforme detalhado no Quadro 2). Ressalta-se que a concepção do projeto do Ginásio Poliesportivo do Gama teve origem em 2007, antes mesmo da formalização do contrato de repasse em comento.

A tentativa de inclusão de sucessivos projetos no âmbito do Contrato de Repasse nº 240.595-56 vai de encontro à finalidade inicialmente pactuada no âmbito do ajuste, uma vez que estes não se relacionam ao escopo do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte originalmente e consubstanciado na meta 1, qual seja “Serviços de reforma e ampliação do Estádio Bezerrão”, mesmo que houvesse saldo financeiro a ser utilizado no ajuste. Conforme mencionado anteriormente, a própria formalização do contrato de repasse, no valor de R\$ 11.000.200,00, não apresentou respaldo técnico que justificasse o valor pactuado, considerando que a estimativa orçamentária do projeto (meta 1) totalizou R\$ 6.271.205,03 e a sua execução somou R\$ 3.781.412,23, modelo que desde o início resultaria em saldo financeiro remanescente.

Ademais, no caso em análise, faz-se necessária manifestação do Ministério do Esporte acerca da aderência dos projetos pretendidos como meta 2 e a política pública à qual o Contrato de Repasse nº 240.595-56 se insere. Nesse sentido, foi identificada solicitação da CAIXA à Secretaria de Obras do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 243/2010/GIDUR/BR, de 19 de abril de 2010, para que esta última solicitasse manifestação do Ministério do Esporte acerca da possibilidade de inclusão do Ginásio Poliesportivo do Gama como meta 2 do ajuste em questão. No entanto, não foi verificada documentação comprobatória de manifestação do ME acerca do tema. Quanto aos projetos da Vila Olímpica do Gama e da Ciclovia do Gama, não foi identificada tal solicitação por parte da CAIXA.

Assim, destaca-se trecho do Ofício nº 1048/2010-GAB/SO, de 28 de julho de 2010, o qual solicita à NOVACAP o envio à Secretaria de Obras do Distrito Federal dos projetos do

Ginásio Poliesportivo do Gama a fim de atender às pendências informadas pela CAIXA para incluí-lo como meta 2 do Contrato de Repasse nº 240.595-56:

*“(...) Solicitamos enviar à Secretaria de Obras, o mais breve possível, os Projetos do Ginásio Poliesportivo do Gama, bem como Planilha Estimativa dos preços elaborada com base na Tabela SINAPI.*

*A obra em questão chegou a ser licitada pela NOVACAP, e seria realizada com recursos do Contrato de Repasse nº 185.653-90/2005, que destinava recursos da União para a reforma dos Estádios de futebol denominados Bezerrão (Gama) e Augustinho Lima (Sobradinho). Todavia, como se tratava de construção de ginásio, o Ministério do Esporte se manifestou contrário, por entender que isso configuraria mudança do objeto contratual.*

*Com relação aos Projetos e Planilha Estimativa dos preços analisados pela CEF, foram apontadas algumas pendências técnicas que deverão ser retificadas, e posteriormente encaminhadas à Secretaria de Obras, para que sejam submetidas à análise e parecer da GIDUR/BR.*

*Face ao exposto, anexamos cópias dos Ofícios nº 243/2010/GIDUR/BR e nº 529/2010/GIDUR/BR, para que Vossa Senhoria tenha uma melhor compreensão das pendências técnicas a serem retificadas. (...)” (original sem grifos)*

Verifica-se, no entanto, que o Ministério do Esporte já havia se manifestado no sentido de que não seria permitida a inclusão do projeto do Ginásio Poliesportivo do Gama em contrato de repasse que tratou de obra no Estádio Bezerrão, previamente ao Contrato de Repasse nº 240.595-56. Nesse sentido, mesmo que não haja manifestação específica do Ministério do Esporte referente à inclusão do mencionado projeto como Meta no Contrato de Repasse nº 240.595-56, não se vislumbra que o Ginásio Poliesportivo do Gama esteja relacionado ao escopo do ajuste em comento e que tampouco, diante de todo o exposto, considerando a entrega da meta 1 originalmente pactuada, subsista a necessidade de manutenção do Contrato de Repasse nº 240.595-56.

Assim, a inclusão de metas no projeto original só deveria ser autorizada mediante a vinculação ao objeto pactuado, sem desvirtuá-lo, não devendo ser autorizada a inclusão de projetos totalmente novos, caso em que deveria ser pactuado um novo ajuste para cada projeto.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A despeito de a situação evidenciada demandar a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos gestores federais, identificou-se manifestação proveniente do gestor distrital. Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600566, o Governo do Distrito Federal se

manifestou, por meio do Ofício n° 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício n° 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício n° 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, informações em manifestação ao Relatório Preliminar n° 201600566.

## **Análise do Controle Interno**

Não foi possível identificar informações adicionais em manifestação ao Relatório Preliminar n° 201600566. Assim, diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

## **2.2 Parte 2**

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Impropriedades na entrega da meta 1, resultando em dano potencial ao erário no valor de R\$ 21.988,83.**

## Fato

Em vistoria ao Estádio Bezerrão, em 06 de abril de 2016, foi realizado batimento, por meio de amostra, de itens entregues no âmbito da meta 1 do Contrato de Repasse nº 240.595-56. A amostra abrangeu 69,9% do volume financeiro contratado da meta 1, cujos itens e escopo de verificação são mostrados no Quadro 3.

Quadro 3 – Escopo de vistoria para batimento da entrega da meta 1 do Contrato de Repasse nº 240.595-56.

Etapa Meta 1	Item	Quant.	Valor Total contratado	Fornecedor / CNPJ	Escopo da vistoria
Placares e painéis eletrônicos	Sinalização própria para dar informação, constituído de painel eletrônico e respectivos dispositivos de comando e controle.	2	R\$ 350.500,00	Visual Sistemas Eletrônicos Ltda. / 23.921.349/0001-61	Existência e contagem
	Licença de uso de software para edição e geração de caracteres e mensagens, criação de animações e operação.	1	R\$ 482.950,00		Existência, contagem e instalação
Grupo Gerador	Grupo Gerador Heimer 500 KVA, Motor Cummins NTA855-G5, Quadro de comando RGK-60 380/220 VCA .	2	R\$ 341.000,00	Leon Heimer S/A / 10.805.893/0015-00	Existência e contagem
Sistema de Sonorização	Amplificador Estéreo Light Studio	4	R\$ 25.401,52	Datagraphics Tecnologia e Informação Ltda. / 00.658.293/0001-07	Existência e contagem
	Rack Padrão 19"	1	R\$ 11.698,00		Existência e contagem
	CD Player Pioneer CDJ200	2	R\$ 2.844,00		Existência e contagem
	Microfone Shure Modelo PGX/SM58	3	R\$ 10.620,00		Existência e contagem
	Microfone Shure Modelo SM50L0	3	R\$ 1.056,00		Existência e contagem
	Mesa Digital Yamaha LS9-16	1	R\$ 32.968,80		Existência e contagem
Telefonia / dados (cabramento estruturado)	Switch 48 10/100 SFP Enterasys	7	R\$ 35.302,47	Ideia Digital Sist. Consult. e Com. Ltda. / 41. 991.225/0001-34	Existência e contagem
	Mini-GBIC LC 1000SX Enterasys	10	R\$ 7.500,00		Existência e contagem
	Bateria estacionária 12VDC e 40AH Ericsson	4	R\$ 7.064,00		Existência e contagem
	HW Ericsson CPT BP 250	1	R\$ 14.402,42		Existência e contagem
	Retificador 25AV-48VCC Ericsson	1	R\$ 4.418,28		Existência e contagem
Sistema de Controle de Acesso	Impressora metralogic MI5300	20	R\$ 41.628,20	Ideia Digital Sist. Consult. e Com. Ltda. / 41. 991.225/0001-34	Existência e contagem
	Catraca Slim STN PWCA WOLPAC	34	R\$ 322.917,38		Existência e contagem
	Catraca Slim STN 2XHID PWCA WOLPAC	2	R\$ 27.158,16		Existência e contagem
	Catraca WLG PWCA WOLPAC	6	R\$ 85.224,36		Existência e contagem
Mobiliário e Equipamentos	Máquina de gelo, aço inoxidável, depósito incorporado, 15kg diários, marca Springer 15kg	6	R\$ 5.489,94	Comercial de Utilidades domésticas Planalto Ltda. / 09.338.838/0001-64	Existência, contagem e utilização
	Armário vitrine, em chapa de aço esmaltado, cor branca com 1 porta e três prateleiras, vidro e 2 gavetas, modelo MA-100.	13	R\$ 12.740,00	Saude Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. / 33.498.171/0001-41	Existência e contagem
	Carro elétrico VPX 03 Jacto, assento em couro, branco.	2	R\$ 65.000,00	Flávio FG Comércio de Máquinas Ltda. / 01.169.999/0001-60	Existência e contagem

	Carro maca hospitalar, tubos de ferro, rodas de metal com pneus de borracha, leito fixo em chapa de aço inox 1mm espessura, cabeceira móvel regulável, para-choque amortecedor em toda a volta. Marca MHML	4	R\$ 2.312,00	Reifasa Comercial Ltda. – ME / 01.169.999/0001-60	Existência e contagem
	Assento de poltrona central - tribuna de honra e camarotes (assento rebatível). Marca: Projeto.	138	R\$ 138.000,00	Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda. / 38.069.225/0001-77	Existência e contagem
	Assento de poltrona direita - tribuna de honra e camarotes (assento rebatível). Marca: Projeto	57	R\$ 57.000,00		Existência e contagem
	Assento de poltrona esquerda - tribuna de honra e camarotes (assento rebatível). Marca: Projeto	57	R\$ 66.120,00		Existência e contagem
	Cadeira Plus fixa com espaldar médio sem braço. Marca: Flexform.	36	R\$ 22.824,00		Existência
	Longarina de 4 lugares - A1000. Marca: Projeto.	9	R\$ 53.072,01		Existência e contagem
	Poltrona Plus média giratória com braços. Marca: Flexform.	107	R\$ 102.720,00		Existência
	Sofá modular. Concha única de assento e encosto. Marca: Flexform.	8	R\$ 10.264,00		Existência
	Balde de pedal. Aço inox, armação tubular, pedal e tampa em aço cromado. 8 litros. 26cm diâmetro e 46cm de altura.	3	R\$ 319,20		Via Copa Produtos de Limpeza e Utilidades Ltda. / 09.271.672/0001-06
	Armário vestiário banco acoplado, fôrmica maciça dupla face, a prova d'água, verde, fundo branco polar, dobradiça e fecho cromado, 1 prateleira, 11 baterias de armários com 132 colunas e 264 portas, marca Alcoplac.	1	R\$ 413.820,00	Neocom Indústria e Comércio de Divisórias Ltda. / 02.592.421/0001-84	Existência e contagem
	Desfibrilador marca: ZOLL.	2	R\$ 12.759,26	Indumed Comércio de Produtos Médicos Ltda. / 01.985.366/0001-20	Existência e contagem

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização, a partir das notas fiscais emitidas pelas empresas e pelos contratos firmados entre o Governo do Distrito Federal e as mencionadas empresas.

Durante a mencionada vistoria foram identificadas impropriedades, incluindo as relacionadas à destinação dos itens, a seguir discriminadas:

**a) Microfone sem fio em quantidade inferior ao contratado.**

De acordo com a Nota Fiscal nº 2123, emitida pela empresa Datagraphics Tecnologia e Informação Ltda. (CNPJ 00.658.293/0001-07), foram entregues 3 microfones sem fio referenciados como “Microfone Shure Modelo PGX/SM58”, de valor unitário R\$ 3.540,00. No entanto, na vistoria realizada identificou-se a existência de somente 2 unidades desse item, o que resulta em uma unidade sem comprovação de entrega e dano ao erário no valor de R\$ 3.540,00.

**b) Modelos e quantidades de equipamentos do tipo switch incompatíveis com a nota fiscal de entrega.**

No que tange a equipamentos de redes de dados, de acordo com a Nota Fiscal nº 9557, emitida pela empresa Idéia Digital Sistemas, Consultoria e Comércio Ltda. (CNPJ 41.991.225/0001-34), foram entregues 7 switches de 48 portas da marca Enterasys, além de

10 módulos Mini-GBIC (interfaces ópticas). No entanto, na vistoria realizada identificou-se a existência dos seguintes equipamentos da marca Enterasys:

- 4 x Switch 48 portas modelo B2H124-48;
- 2 x Switch 24 portas modelo A2H124-24; e
- 6 x Mini-GBIC.

Nesse sentido, não se verificou no local vistoriado a quantidade de equipamentos constantes da mencionada nota fiscal. Dos 7 switches de 48 portas previstos, verificou-se a existência de apenas 4 unidades. Do mesmo modo, verificou-se a existência de apenas 6 módulos Mini-GBIC, ante a quantidade de 10 previstas no documento fiscal.

Por outro lado, identificou-se a existência de 2 switches de 24 portas que não constam da Nota Fiscal nº 9557. Destaca-se que esse tipo de switch comporta metade da capacidade de interfaces físicas de dados que o switch de 48 portas, modelo que foi faturado no âmbito do contrato de repasse em questão.

Assim, considerando que o valor unitário do switch de 48 portas constante da nota fiscal é de R\$ 5.043,21 e que não foram entregues 3 unidades desse equipamento, a despeito de se verificar a existência de 2 switches adicionais de menor capacidade, identifica-se um dano ao erário potencial de R\$ 15.129,63, referente a 3 unidades de switch de 48 não localizados no local de entrega.

Adicionalmente, não se verificou a existência de 4 unidades de módulos Mini-GBIC, cujo valor unitário é de R\$ 750,00, o que totaliza um dano ao erário no montante de R\$ 3.000,00.

Assim, ao todo, verifica-se um dano potencial ao erário de R\$ 18.129,63, referente a 3 switches de 48 portas e 4 módulos Mini-GBIC não localizados no Estádio Bezerrão.

**c) Balde de inox em quantidade inferior à nota fiscal e modelo diverso do contratado.**

De acordo com a Nota Fiscal nº 166, emitida pela empresa Via Copa Produtos de limpeza e Utilidades Ltda. (CNPJ 09.271.672/0001-06), foram fornecidos 3 baldes de inox com capacidade de 8 litros cada. No entanto, durante a vistoria, identificou-se a existência de 2 unidades de balde inox com capacidade de 12 litros cada. Verifica-se, portanto, que tanto a quantidade quanto a capacidade do modelo do item supostamente fornecido não condizem com o verificado *in loco*.

Assim, considerando que o valor total constante da nota fiscal é de R\$ 319,20 e que não foram entregues 3 unidades desse item, a despeito de se verificar a existência de 2 baldes de inox com capacidade superior, identifica-se um dano ao erário potencial de R\$ 319,20, referente a 3 unidades de balde inox com capacidade de 8 litros não localizados no local de entrega.

**d) Armazenagem precária das impressoras de ingressos.**

Durante a vistoria, verificou-se que parte das impressoras de ingressos, modelo Metralogic MI5300 (20 unidades), encontrava-se armazenada de forma precária, dispersa sob mesas e exposta à poeira, sendo que algumas unidades estavam danificadas.

**e) Presença de máquina de gelo adicional com capacidade superior às entregues no âmbito da meta 1.**

Verificou-se a presença adicional de máquina de gelo da marca Everest com capacidade de produção diária superior a 200 kg de gelo, o que supera a capacidade das 6 máquinas de gelo fornecidas no âmbito da meta 1, cuja capacidade de produção diária é de 15 kg cada. De acordo com o administrador do Estádio Bezerrão, a máquina Everest teria sido doada pela FIFA após a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e que atualmente somente essa máquina estaria sendo utilizada por ocasião de realização de jogos no Estádio Bezerrão.

Nesse sentido, poderia ser avaliada a possibilidade de aproveitamento das 6 máquinas de gelo de 15kg que não estariam em utilização em outros locais de prática desportiva sob a responsabilidade do Governo do Distrito Federal.

**f) Empréstimo de carro elétrico.**

De acordo com a Nota Fiscal nº 202, emitida pela empresa Flavio FG Comércio de Máquinas Ltda. (CNPJ 09.057.675/0001-41), foram fornecidos 2 carros elétricos da marca Jacto modelo VPX 03. No entanto, durante a vistoria, verificou-se a existência de apenas uma unidade nas dependências do Estádio Bezerrão. De acordo com documento apresentado pelo administrador do estádio, a outra unidade havia sido emprestada para utilização no Estádio Nacional de Brasília.

Nesse sentido, verifica-se que o fornecimento de uma unidade de carro elétrico no âmbito da meta 1 se mostrou desnecessária, no que tange ao atendimento das necessidades do Estádio Bezerrão, uma vez que este equipamento não se encontra sob utilização nas dependências desse estádio.

Assim, diante das impropriedades apontadas, verifica-se um dano potencial ao erário no montante de R\$ 21.988,83, referente aos apontamentos a), b) e c), considerando a amostra de itens vistoriada.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600566, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016. No entanto, não foi possível verificar, neste documento, informações em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600566.

### **Análise do Controle Interno**

Não foi possível identificar informações adicionais em manifestação ao Relatório Preliminar nº 201600566. Assim, diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

### **3. Conclusão**

Da análise do Contrato de Repasse nº 240.595-56, firmado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, e o Governo do Distrito Federal, verificou-se que o objeto pactuado, “Serviços de reforma e ampliação do Estádio Bezerrão”, em realidade, tratou de fornecimento de solução de placares e de painéis eletrônicos, de geradores de energia, de sistema de sonorização, de sistema de telefonia/dados, de sistema de controle de acesso e de mobiliário, incluindo as adaptações necessárias para a instalação dos itens fornecidos. A obra propriamente dita teria sido realizada no âmbito de contrato de repasse pretérito.

Considerando que o mencionado fornecimento configurou-se como meta 1, única meta inserida no âmbito do Contrato de Repasse, verificou-se que esta não estava vinculada ao valor total do Contrato de Repasse nº 240.595-56, de R\$ 11.000.200,00. Sua entrega levou aproximadamente 6 anos e meio (de 2008 a meados de 2014) para ser aceita satisfatoriamente e que, por fim, o saldo financeiro do ajuste encontrou-se com valor disponível superior a R\$ 7.000.000,00.

Após vistoria a fim de verificar a entrega da meta 1, foram verificadas impropriedades que resultam em dano potencial ao erário no valor de R\$ 21.988,83.

Considerando a existência de saldo financeiro do Contrato de Repasse nº 240.595-56, foram identificadas sucessivas tentativas de inclusão de nova meta, caracterizada como novo projeto, a fim de aproveitamento do mencionado saldo, sem análise de vinculação com a motivação inicial para a assinatura do ajuste, relacionada a reforma no Estádio Bezerrão. Considerando que a última tentativa de inclusão tratou do projeto do Ginásio Poliesportivo do Gama e que o Ministério do Esporte já havia se manifestado no sentido de que não seria permitida a inclusão desse projeto em contrato de repasse que tratou de obra no Estádio Bezerrão, previamente ao Contrato de Repasse nº 240.595-56, não se vislumbra que subsista a necessidade de manutenção do contrato de repasse em questão, já que a meta 1, originalmente pactuada, foi entregue e aceita por comissão formada pela Secretaria de Obras do Governo do Distrito Federal e os recursos foram desbloqueados pela CAIXA para o pagamento das empresas contratadas.

**Ordem de Serviço:** 201600477

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 778851

**Unidade Examinada:** SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL, MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREITOS HUMANOS DO DISTRITO FEDERAL

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 13.959.361,05

## 1. Introdução

Em atendimento às determinações contidas na Ordem de Serviço nº 201600477, apresentamos os resultados dos exames realizados no período de 14/3 a 3/5/2016 sobre a gestão da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal, nos exercícios de 2013 a 2016, relacionada aos recursos públicos federais descentralizados para aplicação no convênio MTE/SPPE/Codefat nº 142/2012 (Siconv nº 778851), celebrado entre o Ministério do Trabalho – MT e o Governo do Distrito Federal, que possui como objeto a promoção da integração e da operacionalização das funções e ações do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine.

O Sine, coordenado e supervisionado pelo MT, foi instituído no ano de 1975, por meio do Decreto nº 76.403, em atenção à Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que orienta cada país-membro a manter um serviço público e gratuito de emprego, objetivando melhor organizar seu mercado de trabalho.

Esse mesmo Decreto determina que integram o Sine os serviços e agências federais de emprego, os sistemas regionais de emprego e as agências, núcleos, postos ou balcões de emprego, público ou particulares, em todo território nacional.

Com a publicação da Lei nº 7.998/1990, as ações do Sine passaram a integrar o Programa do Seguro-Desemprego, que compreende um conjunto de políticas ativas e passivas de emprego com o objetivo de mitigar o custo social do trabalho. Esse Programa é custeado com recursos financeiros provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

Essas políticas são operacionalizadas por uma rede de agências que disponibiliza, para trabalhadores e empregadores, ações de habilitação ao seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão de obra, qualificação social e profissional, além de informações sobre o mercado de trabalho.

O Seguro-Desemprego – SD é um benefício integrante da seguridade social e tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa, inclusive a indireta. Atualmente existem cinco modalidades para pagamento do Seguro-Desemprego: i) Seguro-Desemprego Formal; ii) Seguro-Desemprego Pescador Artesanal; iii) Bolsa Qualificação; iv) Seguro-Desemprego Empregado Doméstico e v) Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado.

Já a Intermediação de Mão de Obra consiste no encaminhamento do trabalhador desempregado ao empregador que se utilizando da Rede Sine oferta vagas de emprego, reduzindo, desse modo, o tempo de espera e a assimetria existente no mercado de trabalho, tanto para o trabalhador quanto para o empregador. As atividades de captação de vagas de empregos são comumente realizadas junto a empregadores locais. Menciona-se que se trata de um serviço gratuito para os empregadores demandantes de mão de obra.

As atividades de qualificação profissional visam ofertar cursos gratuitamente, direcionados para pessoas com pouca ou nenhuma experiência profissional, bem como para os que já têm experiência e que queiram adquirir novos conhecimentos. São voltadas prioritariamente aos desempregados, candidatos ao primeiro emprego, trabalhadores rurais, autônomos, domésticos e pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social, ou seja, o objetivo é capacitar pessoas para implementarem ações inovadoras, visando à melhoria das condições de vida de toda a população e à democratização dos processos de trabalho e de gestão.

Para a execução dessas ações o Sine, além do atendimento prestado pela Caixa Econômica Federal – Caixa e Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTEs, utiliza-se da colaboração dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios com mais de 200 mil habitantes e de entidades privadas sem fins lucrativos, mediante a celebração de Convênios Plurianuais do Sine – CPSINE.

Atualmente, a Rede Sine conta com a seguinte estrutura de postos de atendimento distribuída por todo o País:

**Tabela 1:** Agências que integram a Rede Sine:

<b>Agências</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Estadual	1415	61,4
SRTE	559	24,2
Caixa	191	8,3
Municipal	141	6,1
<b>Total</b>	<b>2306</b>	<b>100</b>

Fonte: Sistema Mais Emprego

Diante desse contexto e considerando a capilaridade da Rede descrita, sobretudo no que se refere ao elevado quantitativo de postos de atendimento vinculados a Convênios celebrados com Estados (61,4%) e aos riscos de controle associados a esse modelo de gestão, esta Controladoria, por meio do seu programa de Fiscalização em Entes Federativos – FEF<sup>2</sup>, decidiu avaliar a qualidade do atendimento dos postos de emprego financiados com os recursos do FAT, principalmente quanto à coordenação dos serviços de Habilitação ao Seguro-Desemprego – HSD, Qualificação – QSP e Intermediação de Mão-de-Obra – IMO, no sentido de aferir se são oferecidos sob a ótica de fomento à empregabilidade.

<sup>2</sup> Programa de Fiscalização executado pela Controladoria-Geral da União na avaliação dos recursos públicos federais repassados a Estados, Municípios e Distrito Federal.

No âmbito do Governo do Distrito Federal – GDF foi selecionado como objeto desse exame o convênio nº 778851 (Siconv), celebrado em 2012 com o MT e com vigência de cinco anos. Atualmente, o GDF é responsável pela gestão de dezoito postos custeados com recursos desse convênio. Ademais, importa ressaltar que também integram a estrutura de atendimento da Rede Sine no Distrito Federal dez postos vinculados à SRTE/DF e um à Caixa. Em termos orçamentários, os recursos federais pactuados para o período de execução, no montante de R\$ 12.563.424,95 (90% do valor global conveniado), encontram-se codificados nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA correspondentes sob o Programa nº 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, Ação nº 20JT – Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa Seguro-Desemprego no âmbito do Sine.

Faz-se oportuno destacar que essa análise permitirá examinar: i) os esforços empreendidos para a execução das políticas ativas de qualificação e intermediação frente à política passiva de habilitação ao Seguro-Desemprego; e ii) os gastos efetivos do FAT com aquisições de bens e serviços na manutenção dessas agências de emprego administradas pelos entes da federação, com vistas à obtenção de respostas às seguintes questões de fiscalização:

- 1) As unidades de atendimento estão localizadas de forma estratégica?
- 2) Os serviços prestados quanto a pessoal, estrutura de rede e horário de funcionamento estão adequados à realidade dos trabalhadores da região?
- 3) Os serviços prestados de HSD, Qualificação e IMO estão coordenados de modo a fomentar a empregabilidade?
- 4) Os processos de controle são suficientes para mitigar riscos na execução da política?
- 5) Os produtos e serviços previstos estão adequados com as previsões em Plano de Trabalho?
- 6) As instâncias de controle social atuam sobre as atividades do Sine?

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. MECANISMOS DE ACESSO AOS SERVIÇOS DO SINE PELO CIDADÃO

#### Fato

Objetivando avaliar a suficiência e adequabilidade dos mecanismos de acesso aos serviços do Sine pelo cidadão, a equipe de fiscalização compareceu a cinco postos da Rede Sine (Plano Piloto, São Sebastião, Gama, Guará e Taguatinga), os quais foram avaliados quanto aos aspectos relativos à localização física, acesso por meio de transporte público, identificação visual, adequação das instalações para atendimento ao público em geral e a pessoas com deficiência.

Relativamente à localização dos postos, observou-se que se encontram em regiões centrais, de grande fluxo de pessoas e o acesso por meio do transporte público se mostrou adequado.

No tocante à identificação visual, verificou-se que nos postos de São Sebastião, Guará e Gama, localizados nas sedes das respectivas Administrações Regionais, não havia placa, faixa ou banner identificando que ali funcionava um posto da Rede Sine ou mesmo uma Agência do Trabalhador – denominação atribuída pelo GDF, como se pode verificar dos registros fotográficos abaixo:





Posto Sine do Guará-DF



Posto SINE do Gama-DF

No que diz respeito à estrutura física, observou-se que as instalações dos postos visitados, com exceção do posto de São Sebastião, encontram-se satisfatórias, pois contam com mobiliário e equipamentos em bom estado, salas de atendimento ventiladas, espaçosas e com cadeiras em quantidade suficiente ao fluxo natural de pessoas que buscam por atendimento, além de banheiros adequados ao movimento do posto.

Quanto ao posto de São Sebastião, verificou-se que sua estrutura física apresenta condições de conforto abaixo do que se espera para um local de atendimento ao cidadão, como também para os funcionários que lá trabalham, haja vista o calor excessivo e a falta de ventilação das suas instalações, bem como a inexistência de banheiros e de cadeiras suficientes ao público que busca pelos serviços do Sine. Sob o aspecto da saúde e segurança do trabalho, foi relatado durante a visita desta equipe, que a fiscalização do MT emitiu auto de interdição.

Em relação à acessibilidade das pessoas com deficiência, as instalações dos postos do Plano Piloto, Gama, Guará e Taguatinga possuíam banheiros adaptados e acesso às edificações livre de barreiras e obstáculos, a despeito de o piso não ser antiderrapante e

não trepidante. No que se refere aos balcões de atendimento acessíveis a pessoas em cadeira de rodas, todos os postos visitados estavam adequados. Quanto à indicação tátil direcional e de alerta, observou-se que somente no posto de Taguatinga existia esse tipo de sinalização, sendo considerado pela equipe o mais aderente aos normativos que regem o item “acessibilidade”.

Outro exame realizado pela equipe consistiu em verificar, por meio de consultas aos principais mecanismos de busca, a qualidade e a precisão das informações disponibilizadas ao cidadão na *internet*. Ao se realizar pesquisas nos buscadores de internet por meio das expressões “*posto sine df*” ou “*rede sine df*”, visando localizar os postos de atendimento da Rede Sine no DF, os resultados apresentam *links* relacionados ao domínio privado “www.sine.com.br”, com a mensagem “SINE: Vagas de Emprego Grátis - Busca de Vagas”.

Assim, ao serem os primeiros resultados apresentados e exatamente por ofertarem vagas de emprego, esses *links* induzem os interessados ao engano de achar que estão na página do Sine, quando na verdade foram direcionados a uma plataforma sem vínculo com a Rede.

Uma vez que se consiga finalmente acessar o sítio da agência virtual do trabalhador (<http://www.agenciavirtual.df.gov.br/>), observa-se que não há qualquer logomarca do MT, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nem do Sine.

Diante do exposto, detectou-se que a infraestrutura do posto de São Sebastião encontra-se precária, a despeito de os demais postos visitados reunirem condições satisfatórias que garantem um atendimento ao cidadão com um mínimo de conforto, inclusive às pessoas com deficiência. Ademais, evidenciou-se nos exames que, não obstante os postos do Sine visitados estejam localizados em regiões de grande circulação de pessoas e atendidas pelo sistema de transporte público, **o cidadão encontra dificuldades para identificá-los quando instalados dentro das sedes das Administrações Regionais do DF ou mesmo quando se utiliza da internet para obter informações sobre os serviços neles prestados.**

Portanto, em que pese os postos contarem com uma estrutura de atendimento bastante razoável, as fragilidades constatadas em alguns dos citados mecanismos de acesso aos serviços do Sine, prejudicam os trabalhadores, na medida em que gastam tempo e recursos na busca por esses serviços que são essenciais à manutenção ou restabelecimento da sua empregabilidade.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 54/2016 – CATE/SATE, encaminhado a esta Controladoria pelo Ofício nº 112/2016 – SETRAB, de 30/5/2016, a Secretaria esclareceu que está em andamento a aquisição dos materiais necessários à identificação visual dos postos de atendimento.

Quanto ao apontamento relacionado ao sítio [www.agenciavirtual.df.gov.br](http://www.agenciavirtual.df.gov.br), informou que não há por parte do Ministério concedente orientação para a divulgação das logomarcas do MT e do FAT.

Em relação a estrutura física do posto de São Sebastião, essa Secretaria informou que está em tratativas com a Administração Regional com vistas à remoção daquele posto para instalações mais adequadas.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que as manifestações apresentadas não são suficientes para comprovar a inexistência das falhas identificadas, registra-se que a análise do controle interno sobre esta constatação está consignada acima, no campo “fato”.

### **2.2.2. QUALIDADE DO ATENDIMENTO E ADEQUABILIDADE À REALIDADE LOCAL**

#### **Fato**

Buscou-se avaliar com esse exame a qualidade dos serviços prestados nos postos de atendimento da Rede Sine visitados, como também sua adequabilidade à realidade dos trabalhadores da região, notadamente no que diz respeito à capacidade de atendimento presencial em tempo razoável e à disponibilidade do sistema informatizado do MT, denominado Mais Emprego, utilizado no atendimento do trabalhador.

O horário de atendimento nos postos do Sine no DF é de 08:00 às 18:00, sem interrupção para o almoço. Ademais, identificou-se que o GDF disponibilizou ao trabalhador agendamento eletrônico, por meio do telefone 156 e do site “<http://www.agenciavirtual.df.gov.br/setrab/web/setrab/index>”, como canal alternativo para auxiliá-lo na busca pelos serviços ofertados pelo Sine, oferecendo, desse modo, conforto e comodidade ao cidadão.

Não obstante a possibilidade de o trabalhador agendar seu horário de atendimento, o que pressupõe uma melhor coordenação e controle do fluxo de pessoas por parte da convenente, observaram-se filas de espera nas visitas aos postos do Setor Comercial Sul (Plano Piloto) e São Sebastião, com parte das pessoas aguardando o atendimento em pé.

Sobre essa situação, os representantes dos postos esclareceram que ocorre geralmente de segunda a quarta-feira, no horário da manhã, período de maior demanda pelos serviços do Sine e que, devido a essa grande procura, permitem o atendimento dos trabalhadores mesmo que não tenham efetuado o agendamento.

Além disso, foi relatado que o quantitativo de servidores em São Sebastião encontra-se insuficiente para o número de atendimentos realizados diariamente.

Questionados sobre a possibilidade de realocar servidores de outros postos para minimizar o desconforto ocasionado pelas filas de espera, os gestores do convênio alegaram que cada posto do Sine é considerado uma Unidade administrativa de lotação, não sendo possível a remoção desses servidores.

Ainda nesse contexto, verificou-se que o gestor do convênio dispõe de uma de uma ferramenta denominada Sistema de Gerenciamento de Atendimento - SGA, que informa em tempo real a quantidade e fluxo de atendimento de cada posto, as demandas por cada serviço prestado (SD, IMO e Carteira de Trabalho), a produtividade por atendente e o tempo

de espera na fila, podendo identificar os dias e períodos de maior demanda pelos serviços do Sine.

Quanto ao Sistema Mais Emprego, não houve reclamação por parte dos supervisores e atendentes entrevistados relativa à lentidão ou mesmo sua indisponibilidade, numa frequência ou duração que prejudicasse o atendimento. Por outro lado, relataram problemas de instabilidade com o sistema utilizado no atendimento para emissão de Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS Digital, serviço que embora não integre o rol pactuado no convênio sob análise, utiliza-se da infraestrutura destinada à Rede Sine. Nesse sentido, faz-se oportuno esclarecer que a emissão da CTPS por parte do GDF encontra-se pactuada com a SRTE/DF, por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 3/2015, em atendimento às disposições contidas na Portaria MTE nº 369, de 13/3/2013.

Ademais, a unidade acrescentou que a implantação da CTPS Digital a partir de outubro de 2015, associada ao rompimento da parceria firmada entre a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego e os Postos do NA HORA, ocasionaram o crescimento significativo do quantitativo de carteiras emitidas pelos postos do Sine. Tal fato agrava-se devido à limitação de equipamentos nos postos, que necessitariam de mais kits de identificação biométrica para realizar os atendimentos de CTPS demandados.

Assim, a despeito de o GDF ter disponibilizado ao trabalhador alternativas para agendamento do serviço a ser prestado e dispor de um sistema de gerenciamento dos atendimentos realizados nos postos do Sine, observou-se nesta avaliação **que ainda existem períodos de picos de demanda pelo atendimento em alguns dias da semana**, que repercutem na qualidade do atendimento, ocasionando filas de espera que geram desconforto ao cidadão.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

As considerações apresentadas pela unidade examinada no decorrer dos trabalhos de campo e após tomar conhecimento do relatório preliminar constam no campo “fato”.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando-se que as manifestações da unidade examinada foram inseridas no campo “fato”, eventuais análises do Controle Interno constam registradas no referido campo.

## **2.2.3. INTEGRAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO SINE DE MODO A FOMENTAR A EMPREGABILIDADE**

### **Fato**

Dentre os objetivos almejados com o presente trabalho, buscou-se avaliar os resultados e a gestão dos serviços prestados pelos postos do Sistema Nacional de Emprego - Sine no Distrito Federal. Os serviços desenvolvidos no âmbito do Sine incluem a *Intermediação de Mão de Obra*, a *habilitação ao Seguro-Desemprego*, a *Qualificação Social*

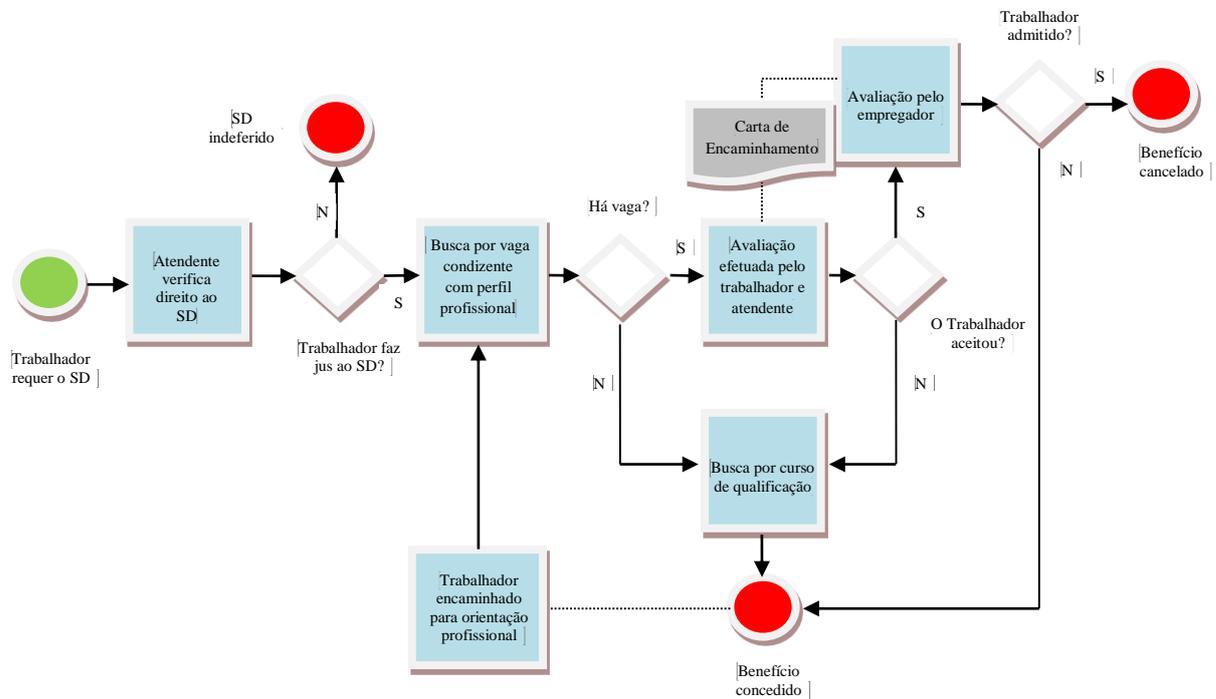
e Profissional, a orientação profissional, a certificação profissional, as pesquisas sobre o mercado de trabalho e o fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

Tomando por critério o volume de atendimentos realizados diariamente pelos postos da Rede no DF, o foco das análises recaiu principalmente sobre os serviços de (a) habilitação para recebimento do benefício do Seguro-Desemprego – HSD e (b) de Intermediação de Mão de Obra – IMO. A seguir, são apresentados os fluxos observados nos referidos processos:

### A) Habilitação para recebimento do benefício do Seguro-Desemprego.

O processo de habilitação ao Seguro-Desemprego – HSD pode ser resumido pela ilustração abaixo:

**Figura 1:** Fluxo de atendimento para a Habilitação ao Seguro-Desemprego



O processo inicia-se com o trabalhador demitido dirigindo-se ao Sine para solicitação do benefício. Nesse momento, é conferida a documentação apresentada pelo requerente, verificando se ela está completa e em conformidade com os requisitos para habilitação ao Seguro.

Realiza-se então a atualização cadastral do trabalhador no Sistema Mais Emprego, que efetuará cruzamentos e validações automáticas das informações prestadas com a base de dados do Seguro-Desemprego a com outras bases governamentais. Em seguida, o mesmo sistema efetua o cruzamento do perfil profissional do trabalhador com o banco de vagas de emprego disponíveis, com o objetivo de verificar se há oportunidade de trabalho compatível com o perfil do trabalhador.

Caso não haja vaga de trabalho condizente com o perfil do trabalhador e com a remuneração de seu último vínculo empregatício, verifica-se a existência de cursos de

qualificação compatíveis com a escolaridade do trabalhador. Havendo cursos de qualificação disponíveis e adequados à escolaridade do requerente, a habilitação do benefício fica condicionada à realização de matrícula. Caso não existam cursos disponíveis, essa condicionalidade é dispensada e o atendimento concluído, liberando para o beneficiário as parcelas do Seguro.

Na hipótese de existirem vagas de trabalho condizentes com o perfil do trabalhador e com a remuneração igual ou superior ao do seu último vínculo empregatício, o atendente deverá encaminhar o trabalhador para a entrevista de emprego, salvo em situações excepcionais, que devem ser justificadas.

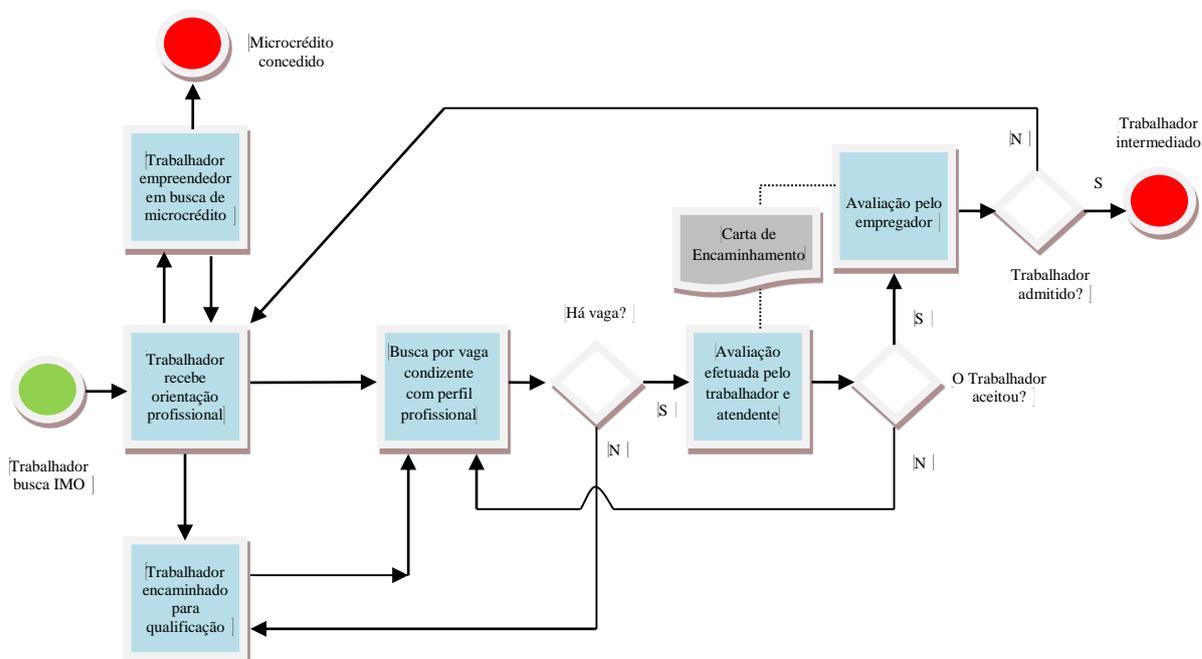
O encaminhamento para a vaga de emprego é realizado via cartas de encaminhamento, emitidas pelo atendente e apresentadas ao empregador no momento da entrevista. Ao ser encaminhado, o trabalhador tem seu requerimento ao Seguro-Desemprego suspenso até o retorno da carta informando o resultado da seleção.

Percebe-se, portanto, que o fluxo de habilitação para o recebimento do Seguro-Desemprego foi concebido de forma a integrá-lo com outros serviços de proteção e estímulo ao emprego, como a IMO e a Qualificação Social e Profissional.

### B) Intermediação de Mão de Obra

O processo de Intermediação de Mão de Obra – IMO tem por objetivo aproximar trabalhadores em busca de emprego e empregadores com vagas de trabalho disponíveis, constituindo-se num elo entre as partes. Envolve atividades de identificação e captação de vagas em aberto e o direcionamento de candidatos compatíveis com as mesmas. A figura a seguir resume as etapas percorridas nesse tipo de atendimento:

**Figura 2:** Fluxo de atendimento para a Intermediação de Mão de Obra



O processo inicia-se com o interesse do trabalhador por uma vaga de trabalho e seu encaminhamento ao serviço de orientação profissional, que o apoiará na procura por uma vaga de trabalho, por cursos de qualificação ou por acesso a crédito para fomento do empreendedorismo. Após essa etapa e considerando seu interesse na busca por uma vaga, o atendente do posto efetua uma atualização cadastral junto ao trabalhador interessado, via Sistema Mais Emprego (ou realiza um novo cadastro, caso seja o primeiro atendimento), com informações pessoais e trabalhistas do requerente.

Concluído o cadastro, o Sistema Mais Emprego efetua o cruzamento do perfil do requerente com as vagas disponibilizadas pelos empregadores. Caso o sistema informe que há vaga compatível com o perfil do trabalhador e o mesmo aceite ser encaminhado, o atendente emite a Carta de Encaminhamento com a qual o trabalhador se apresenta ao empregador.

Caso o trabalhador seja aceito para a vaga, o empregador deve devolver a Carta de Encaminhamento assinada ao Posto do Sine para que seja concluída a intermediação. Caso o trabalhador não seja aceito para a vaga, a empresa deve devolver a Carta de Encaminhamento ao Sine para registro e para que seja reiniciado todo o processo de busca de vaga para esse trabalhador.

Por outro lado, caso não haja vaga de trabalho condizente com o perfil do trabalhador, o atendente pode verificar a existência de oferta de cursos de qualificação profissional ou encaminhá-lo para serviço de fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

A efetividade da ação de intermediação depende, em grande parte, da oferta de vagas de emprego no cadastro do Sistema Mais Emprego. Assim, uma atividade importante do serviço de IMO consiste na captação de vagas de trabalho junto a empresas da região, que pode se dar de forma passiva ou ativa.

Na captação passiva, o empregador se dirige ao posto de atendimento do Sine em busca de trabalhadores e cadastra a empresa e/ou a vaga de emprego no Sistema.

Na captação ativa, o gerente e/ou o atendente do posto se dirige às empresas à procura de vagas de trabalho. Também faz parte do processo de captação ativa a divulgação junto aos empregadores dos serviços de intermediação prestados pelo Sine.

Nota-se, então, que os serviços prestados pelo Sine e seus respectivos fluxos estão intimamente relacionados. Assim, buscou-se avaliar no presente trabalho os processos e os resultados obtidos pelo Sine no Distrito Federal, com intuito de emitir opinião sobre a efetividade e a qualidade dos serviços ofertados. Para tal, foram utilizadas informações disponibilizadas pelo Governo do Distrito Federal e extraídas de sistemas informacionais, além da realização de reuniões e fiscalizações *in loco* junto a cinco (5) postos da rede.

Foram considerados os resultados referentes aos meses de outubro a dezembro de 2015 e ao mês de fevereiro de 2016 para cinco postos da rede no Distrito Federal: Sine Gama, Sine Plano Piloto, Sine Guará, Sine Taguatinga e Sine São Sebastião. Buscou-se avaliar os resultados e a suficiência de todos os serviços desenvolvidos no âmbito do Sine.

Considerando primeiramente a habilitação de trabalhadores para recebimento do benefício do Seguro-Desemprego, um dos principais serviços prestados pelos postos do Sine, os resultados foram os seguintes:

**Tabela 2:** Quantidade de requerentes de Seguro-Desemprego que foram habilitados a receber o benefício – Fevereiro/2016.

Posto	Nº de requerentes atendidos	Nº de requerentes habilitados
Sine Gama	234	227
Sine Guará	399	345
Sine Plano Piloto	405	392
Sine São Sebastião	257	249
Sine Taguatinga	557	536
<b>Total</b>	<b>1.852</b>	<b>1.749</b>

Fonte: Base de Gestão do Sistema Mais Emprego.

Os dados obtidos permitem identificar que a grande maioria dos trabalhadores que procuram o Sine em busca do Seguro-Desemprego conseguem acessar o benefício (94,4% no mês avaliado). Por outro lado, constatou-se que apenas 10,4% dos trabalhadores que deram entrada no benefício foram encaminhados para entrevistas de emprego no momento da habilitao, conforme ilustrado a seguir:

**Tabela 3:** Quantidade de requerentes de Seguro-Desemprego que foram encaminhados para entrevista de emprego no momento da habilitao – Fevereiro/2016.

Posto	Nº de requerentes atendidos	Nº de requerentes encaminhados para vagas de emprego
Sine Gama	234	29
Sine Guará	399	35
Sine Plano Piloto	405	50
Sine São Sebastião	257	7
Sine Taguatinga	557	72
<b>Total</b>	<b>1.852</b>	<b>193</b>

Fonte: Gestor Distrital do convênio do Sine.

Não foi possível evidenciar um motivo específico para o pequeno percentual de requerentes do Seguro-Desemprego encaminhados a vagas de emprego. O alto grau de especificidade do cruzamento realizado pelo sistema no momento da verificao de vagas compatíveis – que considera apenas a última atividade desempenhada, bem como a faixa salarial –  um fator que pode restringir as disponibilidades reais do mercado. No entanto, esse resultado evidencia certa incompatibilidade entre as vagas de emprego disponíveis nos bancos da Rede Sine do DF e o público atendido. Isso pode ser influenciado tanto por motivos relacionados  gestão da Rede quanto pela atual conjuntura econômica, com menor oferta de vagas de trabalho. Nas fiscalizao realizadas, pôde-se observar que a dificuldade dos postos em desenvolver aço de captao de vagas de emprego  um dos fatores que

repercutem no baixo grau de encaminhamento de requerentes do Seguro-Desemprego para processos seletivos.

As entrevistas realizadas junto aos gestores de postos fiscalizados indicaram a limitação de recursos humanos como principal empecilho para o desenvolvimento das atividades de captação de vagas, que envolvem desde a divulgação dos serviços prestados pelo Sine até a visitação de potenciais empregadores da região. Ademais, foi constatada a existência de apenas seis (6) veículos exclusivos para atender às necessidades dos 17 postos integrantes da Rede Sine no DF. Os gerentes dos postos visitados apontaram que o reduzido número de veículos à disposição é um limitante ao desenvolvimento de suas atividades.

Voltando à questão dos recursos humanos, não foram realizados testes específicos para verificar a suficiência da força de trabalho dos postos, todavia, constatou-se que duas atividades sobrecarregam os colaboradores: o acompanhamento do retorno das cartas de encaminhamento de trabalhadores e os atendimentos relacionados à Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS.

Quanto ao serviço de emissão da CTPS, observou-se um grande volume de atendimentos diários, havendo inclusive servidores destacados especialmente para essa função em alguns dos postos visitados, como no Sine do Gama. Cumpre destacar, entretanto, que tal serviço não faz parte do Programa Seguro-Desemprego, motivo pelo qual não consta do convênio firmado junto ao Governo Federal. Ou seja, o serviço de emissão de CTPS é prestado às custas da Rede Sine, sem que haja a previsão de aporte de recursos federais.

O controle das cartas de encaminhamento, por sua vez, faz parte do fluxo de Intermediação de Mão de Obra. Ao encaminhar os trabalhadores a uma vaga de emprego, é emitida uma carta de encaminhamento, que deverá ser preenchida pelo empregador com o resultado da seleção e devolvida ao posto, que realizará o lançamento da informação no Sistema Mais Emprego. Todavia, as análises e entrevistas realizadas apontam grande dificuldade em recuperar tais informações junto aos empregadores, assim, observa-se que os postos dedicam um esforço significativo de seus colaboradores e de recursos na tentativa de recuperar essas cartas de encaminhamento, em detrimento à realização de atividades estratégicas para o sucesso da política, como a prospecção de vagas de emprego.

Não se questiona a importância da aplicação de instrumentos de controle visando aferir os resultados dos encaminhamentos realizados pelos postos da Rede Sine, entretanto, constata-se que a metodologia de emissão e devolução de cartas de encaminhamento não oferece garantias que justifiquem seu custo, tanto para o governo (em termos de força de trabalho) quanto para os trabalhadores e empregadores (em termos de tempo investido). Ademais, constatou-se em consulta ao Sistema Mais Emprego que a metodologia é pouco efetiva, haja vista o baixo índice de devolução de cartas de encaminhamento observadas pela equipe de fiscalização. Tomando como base cartas emitidas ainda no exercício de 2015, entre 1º de outubro e 31 de dezembro daquele ano, evidenciou-se o seguinte quadro ao final do mês de abril de 2016:

**Tabela 4:** Quantidade de cartas de encaminhamento emitidas entre 1º/10/2015 e 31/12/2015, que foram devolvidas até 30/4/2016.

<b>Posto</b>	<b>Quantidade de encaminhamentos</b>	<b>Encaminhamentos com resposta</b>
Sine Gama	888	540

Sine Guará	537	246
Sine Plano Piloto	1.646	849
Sine São Sebastião	521	292
Sine Taguatinga	1.802	902
<b>Total</b>	<b>5.394</b>	<b>2.829</b>

Fonte: Base de Gestão do Sistema Mais Emprego.

Os numeros apontam um baixíssimo ndice de recuperao dessas cartas de encaminhamento – cerca de 50% foram devolvidas aos postos avaliados, mesmo após vários meses de sua emissão.

A intempestividade e o baixo retorno das cartas de encaminhamento são especialmente prejudiciais aos trabalhadores que fazem jus ou que estejam recebendo o Seguro. Quando um beneficiário do Seguro-Desemprego  encaminhado a uma vaga pelo Sine, as parcelas do seguro ficam suspensas até que se obtenha resposta quanto ao resultado do encaminhamento. Assim, uma resposta intempestiva estender o tempo de reteno das parcelas do trabalhador desempregado.

Ainda quanto a essa situao, a equipe de fiscalizao pôde perceber que o bloqueio do benefício em virtude do encaminhamento para entrevistas de emprego apresenta efeitos prejudiciais aos objetivos da política, uma vez que inibe os trabalhadores a buscar auxílio do Sine na tentativa de se reinserirem no mercado de trabalho. Não se discute o bloqueio do benefício no momento da habilitao ao seguro, quando há a obrigao do encaminhamento do trabalhador  entrevista de emprego. No entanto, após habilitado a receber o benefício, não se evidencia nenhum ganho na vinculao da emissão de cartas de encaminhamento com a suspensão das parcelas do seguro. Pelo contrário, percebe-se que essa situao desestimula o trabalhador a buscar os serviços do Sine durante o período de recebimento do seguro devido ao medo de ter seu benefício suspenso. Essa percepo foi confirmada pelos gerentes responsáveis pelos postos fiscalizados.

Nesse contexto, buscou-se verificar também os resultados dos postos da rede quanto  oferta do serviço de IMO. Para tal, foram avaliados dados sobre encaminhamentos realizados em 2016 que resultaram em contrataes:

**Tabela 5:** Quantidade de encaminhamentos a entrevistas de emprego que resultaram em contrataes – Fevereiro/2016.

<b>Posto</b>	<b>Quantidade de encaminhados</b>	<b>Quantidade de colocados</b>
Sine Gama	871	49
Sine Guará	578	32
Sine Plano Piloto	1.565	87
Sine São Sebastião	365	52
Sine Taguatinga	3.379	220
<b>Total Geral</b>	<b>6.758</b>	<b>440</b>

Fonte: Base de Gestão do Sistema Mais Emprego.

Os resultados apontam um elevado número de encaminhamentos frente ao quantitativo de contratações intermediadas pelos postos avaliados (6,5% dos trabalhadores encaminhados são de fato inseridos no mercado de trabalho). Esse resultado sugere que a efetividade do serviço de Intermediação de Mão de Obra é baixa, mesmo considerando que uma mesma vaga permite até três encaminhamentos simultâneos.

Tal situação chama atenção para um fato observado durante as atividades de fiscalização: a rede Sine no DF não está estruturada para a oferta do serviço de orientação profissional, apesar de previsto como um dos objetivos do Sine. A orientação profissional está intimamente associada à IMO, e trata-se de um atendimento especializado, em que o trabalhador pode contar com apoio de psicólogos, assistentes sociais ou outros profissionais que o norteiem na procura por um emprego, por cursos de qualificação ou por acesso a crédito para fomento do empreendedorismo, por exemplo. A orientação profissional visa garantir maior qualidade no serviço de intermediação de mão de obra e, conseqüentemente, aumentar sua efetividade. Um serviço de intermediação de baixa qualidade pode gerar a perda de credibilidade do Sine perante os empregadores, prejudicando os objetivos da política.

O Sine possui ainda a função de encaminhar trabalhadores para cursos de qualificação, hoje ofertados principalmente pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. A qualificação profissional visa promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação. O objetivo é contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade.

Observa-se, entretanto, que nenhum curso de qualificação é oferecido no DF desde 2015, segundo informado pelo gestor local. Em abril de 2016, foi implementado o programa Qualifica Brasília, criado pelo Governo do DF para a oferta de cursos de qualificação profissional à distância, que tem a Rede Sine como parceira para divulgação. Tal iniciativa, entretanto, não está articulada aos demais serviços prestados nos postos.

Quanto ao Pronatec, a definição e a oferta de cursos não dependem exclusivamente do MT e seus parceiros, mas também do Ministério da Educação, gestor do programa. O gestor do convênio do Sine no Distrito Federal informou que os cursos de qualificação são demandados de acordo com as tendências de oferta de emprego observadas no DF – em especial com base na Pesquisa de Emprego e Desemprego do DF e na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – entretanto, não foi possível verificar o motivo da ausência de cursos na região.

Cumprir frisar que o não oferecimento de cursos de qualificação profissional no âmbito do Distrito Federal vai de encontro à previsão do Decreto nº 8.118, de 10 de outubro de 2013, que prevê a comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional como condição para solicitação do Seguro-Desemprego pela segunda vez num período de 10 anos.

Por fim, pôde-se observar que o Sine Plano Piloto, posto que recebe um dos maiores fluxos de trabalhadores no DF, possui um setor responsável pelo atendimento de trabalhadores autônomos e seu encaminhamento para vagas de trabalho. Entretanto, não foi

identificado serviço de orientação e encaminhamento para concessão de crédito para fomento a atividades empreendedoras.

Diante do exposto, conclui-se que a **ausência ou fragilidade de alguns serviços de responsabilidade do Sine**, e a **impossibilidade de dedicar mais tempo e esforço à atividade de captação de vagas de emprego**, têm reduzido a efetividade das ações de Intermediação de Mão de Obra no Distrito Federal, fato agravado pela **ausência de oferta de cursos de qualificação profissional** no âmbito do Sine.

A baixa efetividade do serviço de IMO aliada à inexistência de oferta de cursos de qualificação – ambas políticas ativas de fomento ao emprego – sobrecarregam as outras vertentes do sistema, em especial no que diz respeito à principal política passiva desenvolvida pelo Sine – a concessão do benefício do Seguro-Desemprego.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 54/2016 – CATE/SATE, encaminhado a esta Controladoria pelo Ofício nº 112/2016 – SETRAB, de 30/5/2016, a Secretaria apresentou as seguintes considerações sobre o teor do relatório preliminar:

Quanto às dificuldades detectadas no processo de gestão de vagas de emprego pelos postos, manifestou-se informando a existência de um projeto em andamento, com o objetivo de implantar uma nova metodologia de captação de vagas e acompanhamento das cartas de encaminhamento, que centralizará as atividades, contando com atendentes exclusivos para essa atividade.

No que tange à ausência de oportunidades de qualificação profissional, a Secretaria de Trabalho do GDF frisou que a participação do SINE/DF na oferta de cursos pelo PRONATEC, assim como nos demais Estados, limita-se apenas ao levantamento de demandas. Em função de restrições orçamentárias, tais demandas não são atendidas em sua plenitude, frustrando a expectativa. É apontado ainda que os egressos do Pronatec não costumam retornar aos postos de atendimento após os cursos, demonstrando a falta de integração do programa com as demais iniciativas do Sine.

Relativamente à não oferta do serviço de orientação profissional, o gestor informou constar do Acordo de Resultados, firmado entre essa Secretaria e o Governo do Distrito Federal, a entrega até outubro de 2016 desse serviço ao cidadão. Na proposta do Sine/DF, além de orientação profissional, serão ofertados também orientação jurídica e psicológica aos cidadãos. Esses serviços serão disponibilizados primeiramente no Sine do Plano Piloto, por apresentar melhor estrutura física, condições de acessibilidade e fluxo de atendimento, havendo previsão de expansão para outros postos.

Por fim, a Secretaria aponta em sua manifestação a existência de uma agência de concessão de microcrédito no Sine do Plano Piloto, estando os atendentes dos postos orientados a prestar informações e encaminhar o cidadão a esse serviço.

### **Análise do Controle Interno**

As considerações apresentadas pelos gestores ilustram e complementam algumas das constatações da equipe de fiscalização, todavia, não contrariam ou descontroem os fatos apontados neste item do relatório.

Quanto à existência das agências de concessão de microcrédito, as mesmas não foram identificadas ou apresentadas aos servidores no momento da visita ao SINE Plano Piloto.

#### **2.2.4. PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE UTILIZADOS NA GESTÃO DA REDE SINE**

##### **Fato**

Os procedimentos e instrumentos de controle utilizados na gestão da Rede Sine no DF foram objeto de análise nas visitas *in loco* e nas entrevistas realizadas pela equipe de fiscalização, bem como em reuniões na Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal.

Os postos da Rede dispõem de um Sistema de Gerenciamento de Atendimento – SGA que controla desde o momento em que o trabalhador solicita a emissão da senha, por meio de *totens* dispostos na entrada dos postos, até o término do atendimento ao trabalhador. Assim, é possível acompanhar o tempo dos atendimentos por modalidade do serviço prestado (Intermediação de Mão de Obra, Habilitação ao Seguro-Desemprego, Carteira de Trabalho, Curso de Qualificação), por servidor, o tempo de espera para ser atendido, o tempo total do atendimento, dentre outros dados.

Dessa forma, o gestor dispõe de informações gerenciais referentes à produtividade e à qualidade dos serviços prestados de forma detalhada em cada posto. Esta ferramenta possibilita ao gestor, por exemplo, saber se o quantitativo de servidores de um posto, num determinado período, está adequado, suficiente ou não para atendimento ao trabalhador.

Quanto às informações disponibilizadas pelo sistema Mais Emprego, é possível obter os seguintes dados sobre os requerimentos de Seguro-Desemprego, como também do cadastramento de trabalhadores em busca de trabalho e seu perfil profissional:

- a) percentual de atingimento de metas de desempenho estabelecidas para o atendimento por modalidade de serviço (Intermediação de Mão de Obra, Habilitação de Seguro-Desemprego e Qualificação);
- b) captação ativa de vagas;
- c) quantidade de encaminhamentos de trabalhadores para as empresas por ramo de atividade e setor da economia;
- d) demanda por qualificação e orientação profissional.

Tais informações permitem a avaliação pelos gestores dos serviços prestados, bem como auxiliam na tomada de decisões gerenciais.

A referida Secretaria utiliza ferramentas que são alimentadas com dados extraídos da Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra (BGIMO) para a avaliação do desempenho e resultados dos postos da Rede Sine, tais como o Simulador de Metas Oficiais de Colocação, Simulador de Metas Oficial de Vagas, Comparativo Mensal de Desempenho das Agências 2016.

Nas visitas realizadas pela equipe de fiscalização foi constatado que o acesso do gerente do posto a informações e relatórios gerenciais do sistema Mais Emprego é limitado.

Desse modo, para o gerenciamento dos atendimentos o gerente utiliza principalmente informações extraídas da documentação anexada ao Requerimento do Seguro-Desemprego e dos Encaminhamentos realizados, como também as informações extraídas do Sistema de Gerenciamento de Atendimento.

No tocante ao acompanhamento e supervisão dos atendimentos em cada posto, ao final do dia é elaborada a relação dos benefícios do Seguro-Desemprego concedidos, na qual é anexada a respectiva documentação comprobatória, sendo encaminhada semanalmente à Secretaria do Trabalho.

Quando questionado sobre a conferência ou procedimento complementar com vistas a validar a concessão do Seguro-Desemprego, o gestor informou que, ao cadastrar o requerimento do Seguro-Desemprego, o sistema Mais Emprego efetua o cruzamento de dados com o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS. Assim, ao detectar alguma divergência ou falta de informação, o sistema emite uma notificação ao trabalhador, caso contrário, e na hipótese de se confirmar o vínculo empregatício e o tempo necessário, as parcelas do benefício são liberadas. Dessa forma, o controle é realizado pelo próprio sistema do MT.

Quanto às reuniões gerenciais de supervisão com os gerentes dos postos do Sine, elas ocorrem mensalmente na Secretaria do Trabalho no intuito de discutir os resultados apurados, o atingimento de metas, aprimoramento de rotinas, sugestões para melhoria, etc.

Relativamente às ações de capacitação, os atendentes entrevistados pela equipe de fiscalização afirmaram ter recebido da Secretaria do Trabalho treinamento prévio para o desempenho das suas funções nos postos, tendo sido ainda disponibilizado manual do MT.

Observou-se ainda que os postos do Sine dispõem de sistema de monitoramento por câmeras instaladas em posições estratégicas que permitem o acompanhamento pelos gestores da secretaria em tempo real.

No que diz respeito à habilitação dos perfis de acesso ao sistema Mais Emprego, foi verificado no Relatório de Usuários Externos Cadastrados que o MT atribuiu a servidora da Secretaria a responsabilidade pelo gerenciamento dos perfis no âmbito do DF, papel que possibilita estabelecer os níveis de acesso ao sistema para os servidores dos postos e da Subsecretaria de Atendimento do Trabalhador e Empregador – SATE, de acordo com o cargo e a atribuição.

Ao efetuar a comparação da relação dos servidores lotados no posto do Setor Comercial Sul em Brasília (Plano Piloto) com a relação dos perfis de acesso constantes do sistema Mais Emprego verificou-se a existência de três perfis ativos no sistema que não constam na relação de servidores do posto. Da mesma forma, no posto do Gama-DF identificou-se um perfil ativo de acesso ao sistema não relacionado na lista de servidores lotados no posto.

Em relação a esse fato, a Secretaria informou, para o primeiro caso, que a divergência decorre do fato de esses servidores prestarem atendimento na Agência do Trabalhador Autônomo, que também faz parte da estrutura do posto do Setor Comercial Sul.

Para o posto localizado no Gama-DF, foi informado pela Secretaria que devido ao grande número de nomeações e exonerações ocorridas com a fusão da pasta em outubro de 2015, a Gerência de Seguro-Desemprego não foi demandada para a exclusão de acesso. Ainda, afirma que tal fato não acarretou prejuízo institucional para a Secretaria, tendo em vista não haver registro de acesso do servidor cadastrado no sistema. Por fim, acrescenta que

o problema já foi sanado com a exclusão de acesso do servidor, conforme novo Relatório de Usuários Externos Cadastrados encaminhado, que havia sido exonerado em outubro de 2015.

Assim, os exames evidenciaram que, embora o GDF disponha de instrumentos de controle – sobretudo no que diz respeito ao fluxo e qualidade do atendimento, **ainda carece de rotinas no sentido de assegurar a exclusão tempestiva do perfil de acesso de profissionais que não mais trabalhem nos postos do Sine**, aumentando o risco à integridade do referido sistema. Ademais, os gerentes dos postos **possuem acesso limitado a informações e relatórios gerenciais do Sistema Mais Emprego**, recorrendo basicamente à documentação anexada aos requerimentos do Seguro-Desemprego como fonte de informações para subsidiar o seu controle.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em manifestação ao Relatório Preliminar de Fiscalização, apresentada a esta Controladoria por meio do Ofício nº 112/2016 – SETRAB, de 30/5/2016, que encaminhou o Memorando nº 54/2016 – CATE/SATE, o gestor informou, quanto à exclusão de perfis de acesso ao sistema Mais Emprego, que mesmo com o perfil ativo “o acesso às ações de concessão de seguro desemprego, só podem ser realizadas por máquinas autorizadas (concessão definida pelo MT, por meio da Circular nº 22 de 25 de outubro de 2013, Circular nº 2 de 24 de janeiro de 2014 e Circular nº 40 de 24 de Novembro de 2014) e no posto ao qual está credenciado o servidor”.

Ainda, afirma que “existe um nível de segurança satisfatório, definido por regras e legislação estabelecidas pelo gestor (MT) do sistema. No entanto, a metodologia adotada atualmente pode ser revista e implantadas outras rotinas para evitar ocorrências dessa natureza.”

Quanto ao acesso limitado aos relatórios gerenciais do sistema Mais Emprego o gestor afirma que tal fato configura um fator restritivo ao aprimoramento da gestão de toda a rede SINE no âmbito do GDF. Ressalta que a competência da gestão e implantação de melhorias na ferramenta é do MT, cabendo à Secretaria apenas propostas e sugestões.

Conclui informando que “uma maior autonomia e participação nas discussões nas questões que envolvem o Sistema Mais Emprego contribuiria para melhoria dos procedimentos e serviços ofertados”.

### **Análise do Controle Interno**

As manifestações apresentadas pela unidade vão ao encontro dos apontamentos da equipe de fiscalização ao considerar que, mesmo que possua nível de segurança satisfatório, a metodologia adotada para a exclusão de perfis de acesso às ações do sistema Mais Emprego pode ser revista, bem como podem ser implantadas rotinas para evitar a repetição desse tipo de ocorrência.

Da mesma forma, reconhece que o acesso às informações e relatórios gerenciais do Sistema Mais Emprego é limitado, fato que restringe o aprimoramento da gestão da rede Sine no DF.

## **2.2.5. COMPATIBILIDADE DA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO AO PLANO DE TRABALHO**

### **Fato**

Os exames foram conduzidos com vistas a avaliar a compatibilidade entre a execução financeira do convênio e as previsões de repasses e despesas consignadas no Plano de Trabalho pactuado, analisando, sobretudo, processos de contratação e pagamento relacionados à aquisição de bens e serviços.

Preliminarmente, faz-se necessário registrar que o convênio sob análise possui algumas especificidades que merecem ser esclarecidas. A modalidade adotada nessa avença é o Convênio Plurianual – CP, com execução prevista para cinco anos, sendo que cada ano representa uma etapa. Para cada etapa foi elaborado um Plano de Trabalho específico, contendo a descrição de todos os itens que deveriam ser executados no respectivo convênio.

O plano de trabalho avaliado segrega as despesas fixadas em cada um dos seguintes serviços objeto do convênio: i) Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED; ii) Intermediação de Mão de Obra – IMO; e iii) Habilitação ao Seguro Desemprego – HSD, sendo o primeiro voltado a pesquisas estatísticas sobre o mercado de trabalho e os dois últimos à melhoria da infraestrutura dos postos da Rede Sine, necessária ao atendimento do cidadão (investimento e custeio).

O convênio em questão possui registro no Siconv, sob o nº 778851/2012, celebrado entre o MT (concedente) e o GDF (conveniente), no montante de R\$ 13.959.361,05 (treze milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, trezentos e sessenta e um reais e cinco centavos). Os repasses de recursos federais pelo MT correspondem a R\$ 12.563.424,95 (doze milhões, quinhentos e sessenta e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e noventa e cinco centavos) e a contrapartida do GDF no valor de R\$ 1.512.684,99 (um milhão, quinhentos e doze mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e noventa e nove centavos).

Desse modo, foram selecionadas para análise as despesas fixadas no Plano de Trabalho com valores mais significativos, a saber: a) Pesquisa de Emprego e Desemprego; b) Locação de Meios de Transporte e de Imóveis, alocados à execução dos serviços de Intermediação de Mão de Obra – IMO e de Habilitação ao Seguro Desemprego – HSD.

Observou-se na documentação analisada que o MT transferiu sua parte referente à primeira etapa do convênio, no valor de R\$ 2.512.684,98, em duas parcelas, sendo uma em setembro de 2013 e a outra em outubro de 2015. Desse montante, R\$ 1.380.627,58 estavam previstos para os gastos gerais na manutenção dos postos de atendimento da Rede Sine, R\$ 132.057,40 para serem utilizados na aquisição de equipamentos e R\$ 1.000.000,00 para a realização das Pesquisas de Emprego e Desemprego.

Considerando que a previsão inicial para conclusão dessa primeira etapa do convênio era dezembro de 2013, percebe-se que há uma grande desconexão entre as despesas executadas e o Plano de Trabalho. Esse atraso ocorre desde a liberação da primeira parcela, haja vista que o recurso foi transferido apenas em setembro de 2013, comprometendo, desde então, o cronograma das demais fases do convênio.

Assim, para tentar minimizar esses efeitos, o GDF solicitou diversas prorrogações da primeira etapa ao MT, sendo que a última, proposta para agosto de 2016, ainda se encontra pendente de aprovação por parte desse Ministério.

A seguir apresenta-se um quadro que contém os valores por rubricas previstos para serem executados na primeira etapa do convênio, em confronto com o que foi realmente executado até o presente momento, ressaltando que, inicialmente, a execução dessa etapa estava prevista para ser realizada entre 31/12/2012 e 25/12/2013:

**Tabela 6:** Execução das despesas fixadas no Plano de Trabalho para a 1ª etapa do convênio

<b>Rubricas</b>	<b>Plano de Trabalho</b>	<b>Realizado</b>	<b>% execução</b>
<b>PED</b>		<b>2012</b>	
Outros Serviços de Terceiros PJ	1.111.111,11	1.111.111,11	100%
<b>TOTAL PED</b>	<b>1.111.111,11</b>	<b>1.111.111,11</b>	<b>100%</b>
<b>IMO + SD</b>		<b>2012</b>	
Material de Expediente	13.404,88	0,00	0%
Uniformes, Tecidos e Aviamentos	19.050,70	0,00	0%
Passagens Para o País	4.544,01	0,00	0%
Locação de Meios de Transporte	164.386,44	0,00	0%
Locação de Imóveis PF/PJ	704.112,84	591.048,22	84%
Serviço de Seleção e Treinamento	79.711,90	0,00	0%
Locação de Máquinas e Equipamentos	65.808,96	32.904,48	50%
Serviços de Energia Elétrica	52.766,04	26.383,02	50%
Serviços de Água e Esgoto	31.789,80	25.392,72	80%
Serviço de Seleção e Treinamento	0,02	0,00	0%
Serviços de Telecomunicações	245.052,00	0,00	0%
Aparelhos e Equipamentos de Comunicação	193.667,59	0,00	0%
Equipamento de Processamento de Dados	106.465,92	0,00	0%
<b>TOTAL IMO + SD</b>	<b>1.680.761,10</b>	<b>675.728,44</b>	<b>40%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.791.872,21</b>	<b>1.786.839,55</b>	<b>64%</b>

Fonte: Plano de trabalho do Convênio, Siconv e Siafi.

Conforme dados apresentados, em que pese o fato de a conveniente ter levantado, em entrevista realizada, questionamentos sobre a real utilidade desse item para o convênio do Sine, a execução da pesquisa de emprego e desemprego foi integral nessa primeira etapa, tendo sido publicada mensalmente pelas entidades contratadas (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese e Empresa Opinião Consultoria LTDA – EPP). Importa destacar a participação desse item no valor total previsto para o convênio (40%).

Já em relação às demais rubricas, associados à IMO e ao SD, percebe-se que sua execução ficou muito abaixo do previsto inicialmente (40%), a despeito da relevância desses serviços e do montante de recursos neles alocados (60%). Dos treze itens de despesas previstos, apenas quatro (31%) foram efetivamente realizados, com destaque para a despesa com “Locação de Bens Imóveis”, responsável por 87% das despesas que o GDF conseguiu

executar com os recursos do convênio, ou seja, se partirmos da premissa de que as despesas fixadas no Plano de Trabalho são as necessárias para custear a manutenção, modernização e ampliação da Rede Sine, os postos de atendimento não funcionariam a contento.

Logo, observou-se que mesmo tendo a PED contribuído substancialmente para aumentar o percentual de execução total do convênio (64%), o resultado mostrou-se muito aquém do que se espera em termos de execução de uma política tão relevante para a sociedade, considerando o planejamento inicial pactuado com o MT.

Outro exemplo relevante e que reforça a mencionada desconexão refere-se à previsão para “Locação de Meios de Transportes”, que não apresentou nenhum valor executado nessa rubrica, embora nas entrevistas os supervisores dos postos tenham declarado que quando necessário se utilizam de veículos do próprio Sine, mesmo que compartilhando com outros postos.

Essa baixa execução dos itens previstos no plano de trabalho da primeira etapa do convênio foi questionada à convenente, que indicou, entre as principais dificuldades verificadas para a execução do convênio, as seguintes: a) demora no repasse das parcelas, o que dificulta significativamente o alinhamento entre a execução física e financeira e os demais procedimentos para execução das ações propostas; b) entraves técnicos na ferramenta SICONV que dificultam o entendimento e operacionalização da mesma; c) dificuldades na apuração do Superávit Financeiro, procedimento técnico da área de orçamento e finanças que requer uma expertise dos gestores financeiros (até a presente data é um fator impeditivo para execução dos recursos no ano de 2016); d) excesso de requisitos e exigências para promover o remanejamento das rubricas previstas; e) demora na análise da prestação de contas parcial, com vistas à liberação da parcela seguinte.

Depreende-se das alegações apresentadas que os problemas encontrados para a execução do Plano de Trabalho decorreram de entraves operacionais e burocráticos ocasionados tanto por parte do MT quanto por parte do GDF. Além dessas dificuldades, no decorrer dos exames e entrevistas ficou evidente que a sistemática do GDF de fazer a apuração do superávit financeiro previamente à liberação dos recursos consiste no principal complicador da execução financeira. Mesmo o recurso já estando disponível na conta do convênio, o convenente não pode utilizá-lo, haja vista que essa sistemática demora entre três e quatro meses para sua conclusão, tendo sido declarado pelo gestor do convênio que até o presente momento (final de abril de 2016) ainda não havia sido concluída a apuração do superávit para o exercício de 2016.

A despeito de todos os entraves citados, verificou-se que não impediram a execução das atividades dos postos de atendimento da Rede Sine, uma vez que o GDF aportou recursos adicionais que superaram a contrapartida pactuada no termo de convênio.

Entretanto, a opção por não executar algumas das rubricas previstas no plano de trabalho, a exemplo da “Locação de Meios de Transportes”, pode impactar diretamente a prestação de alguns serviços, principalmente a intermediação de mão de obra, na medida em que a disponibilização de veículos em quantidade razoável para a captação ativa de vagas no mercado de trabalho local poderia impulsionar o número de trabalhadores colocados e, por conseguinte, ajudar na retração dos valores pagos pelo Seguro-Desemprego.

Em relação à outra rubrica executada conforme o Plano de Trabalho e selecionada para exame – aluguel de imóveis, identificaram-se algumas impropriedades.

No contrato de aluguel nº 02/2014, celebrado para o funcionamento do posto do Sine/Taguatinga, em um imóvel de 865 m<sup>2</sup> e cinco pavimentos (subsolo, piso, sobreloja, 2º

piso e 3º piso), cujo valor mensal do aluguel é R\$ 41.600,00, verificou-se na visita *in loco* que para as atividades do Sine foram disponibilizados apenas o piso, a sobreloja e parte do subsolo.

Contudo, os recursos do convênio foram utilizados para pagamento do aluguel de todo o imóvel, sendo que nos demais pisos encontram-se instalados o Instituto Federal de Brasília – IFB<sup>3</sup> e a unidade de fomento ao crédito Próspera<sup>4</sup>, da Secretaria do Trabalho, que desenvolvem atividades não pactuadas no termo do convênio avaliado. Logo, não se detectou nos processos de pagamento analisados algum tipo de rateio considerando o espaço realmente utilizado para a prestação dos serviços do Sine.

Diante do exposto e considerando todos os fatos apontados evidenciou-se que **há uma significativa desconexão entre a execução do convênio e o Plano de Trabalho pactuado**, revelando uma má distribuição dos recursos demandados nas rubricas específicas fixadas inicialmente.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 54/2016 – CATE/SATE, encaminhado a esta Controladoria pelo Ofício nº 112/2016 – SETRAB, de 30/5/2016, a Secretaria de Trabalho apresentou as seguintes manifestações:

[...]

*“a) Ressaltamos que a Tabela 6: ‘Execução das despesas fixadas no Plano de Trabalho para a 1ª etapa do Convênio’, pag. 16 e 17, atualmente não condiz com as atuais, considerando que solicitações de remanejamento de rubricas foram realizadas por esta Pasta, par melhor adequar a execução do convênio à realidade.*

*De acordo com o SICONV as rubricas em vigência estão conforme tabela abaixo:*

---

<sup>3</sup> O IFB é uma instituição pública que oferece educação profissional gratuita, na forma de cursos e programas de formação inicial e continuada a trabalhadores. Esse Instituto firmou acordo de cooperação técnica com o GDF para utilizar como um dos seus polos de educação profissional parte das instalações da Agência do Trabalhador em Taguatinga.

<sup>4</sup> O Próspera é um programa de microcrédito produtivo do Governo do Distrito Federal, que utiliza recursos do Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal (FUNGER/DF) para fortalecer as atividades produtivas rurais e gerar renda.

Tipo Despesa	Descrição	Cod. Natureza Despesa	Natureza Aquisição	Un.	Qtd	Valor Unitário	Valor Total	Status
SERVICO	Servicos de Energia Elétrica	33003043	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 337.830,20	R\$ 337.830,20	Aprovado
BEM	Aparelhos e Equipamentos de Comunicação	44005200	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 023.540,01	R\$ 023.540,01	Aprovado
BEM	Equipamentos de Processamento de Dados	44005235	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 470.000,04	R\$ 470.000,04	Aprovado
SERVICO	Locação de Máquinas e Equipamentos	33003012	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 354.044,80	R\$ 354.044,80	Aprovado
BEM	MÁQUINAS, UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS DIVERSOS	44005234	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 08.021,00	R\$ 08.021,00	Aprovado
SERVICO	Servicos de Água e Esgoto	33003044	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 220.040,15	R\$ 220.040,15	Aprovado
SERVICO	Outros Servicos de Terceiros - Pessoa Ju	33003000	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 5.555.555,55	R\$ 5.555.555,55	Aprovado
SERVICO	Locação de Imóveis	33003015	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 2.072.508,00	R\$ 2.072.508,00	Aprovado
SERVICO	Locação de Imóveis	33003010	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 3.317.805,80	R\$ 3.317.805,80	Aprovado

Fonte: SICONV

*Em agosto de 2014 foi solicitado remanejamento de recursos orçamentários junto ao antigo Ministério do Trabalho e Emprego, sendo deferido conforme Nota Técnica Nº 1136/2014/CSINE/DES/SPPE/MTE, em anexo.*

*Cabe ressaltar que no sistema SICONV, só consta o Plano de Aplicação Detalhado com valores globais de cada rubrica, diferentemente do antigo sistema MAIS-EMPREGO, que detalhava os valores por etapa.*

*b) No que tange o pagamento das despesas da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED apontamento pag. 17, os recursos repassados só custeiam 30% do valor global, sendo o restante pago com recursos do tesouro/GDF. No entanto, no final de cada etapa, surgem recomendações de ajustes e devoluções da ação IMO, no qual prejudica o pagamento da pesquisa, acarretando atrasos, pois os recursos repassados são executados aproximadamente em 3 (três) meses, sendo assim, sugerimos a desvinculação das ações IMO e PED, ou seja, que os valores sejam repassados separadamente, para que não haja prejuízos para a execução das ações da IMO e SD;*

*c) No que tange o apontamento constante à pág. 18 acerca do custeio dos espaços cedidos ao Instituto Federal de Brasília – IFB e Próspera, com recursos do Convênio 142/2012, no contrato de locação da Agência do Trabalhador de Taguatinga, informamos que os espaços destinam-se às ações de qualificação profissional e fomento ao microcrédito para os trabalhadores, ou seja, ações que compõem e/ou dão suporte à intermediação de mão de obra.”.*

## **Análise do Controle Interno**

O item “a” anteriormente reproduzido refere-se a tabela 6 do presente relatório, a qual, segundo a unidade examinada, está defasada, haja vista solicitação de remanejamento de rubricas. A fim de fundamentar essa afirmação a Secretaria do Trabalho encaminhou cópia da Nota Técnica nº 1136/2014/CSINE/DES/SPPE/MTE, na qual o Ministério defere a referida solicitação de remanejamento das rubricas a serem executadas, a despeito de essa

alteração constar no Siconv apenas para os valores globais do convênio, não discriminando, portanto, os valores para cada uma das respectivas etapas.

Nesse sentido, importa ressaltar, adicionalmente, que a citada nota técnica não contempla os valores totais que foram remanejados.

Logo, essas considerações demonstram que houve um dimensionamento mal elaborado dos valores que seriam executados em cada rubrica, provocando, assim, incompatibilidade entre a real execução do convênio e a previsão fixada no plano de trabalho originalmente elaborado.

O item “b” diz respeito à execução da PED, em que a unidade examinada afirma que os recursos aportados por meio do convênio são responsáveis por 30% do valor necessário para sua total execução, sendo o restante custeados com recursos próprios do GDF. Além disso, informa alguns entraves que prejudicam a sua execução e sugere a desvinculação das ações de IMO às da PED na execução do convênio. Nesse sentido, cabe registrar que a respectiva unidade examinada deve envidar esforços junto ao Órgão Concedente do convênio com vistas a criar mecanismos que viabilizem essa desvinculação.

Em relação ao item “c”, a referida unidade alega que a destinação dos espaços às ações de qualificação profissional e fomento ao microcrédito para os trabalhadores compõem ou dão suporte à intermediação de mão de obra, sendo, assim, permitido o pagamento de aluguel por meio dos recursos do convênio. Em que pese esse posicionamento da unidade examinada, não se verificou no instrumento do Convênio nenhuma autorização nesse sentido, devendo-se, dessa forma, considerar que os valores ali aplicados não deveriam ser custeados com recursos do convênio.

## **2.2.6. ATUAÇÃO DA COMISSÃO ESTADUAL DE EMPREGO COMO INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL**

### **Fato**

No âmbito da execução das ações do Sine, as Comissões Estaduais de Emprego atuam como um dos principais responsáveis pelo controle social dessa política pública, na medida em que tanto participam da formulação dos Planos de Trabalho – ratificando as propostas apresentada pelos convenientes, como avaliam a regularidade da sua execução.

Assim, objetivou com esta avaliação identificar se essas instâncias de controle social estão de fato atuando no acompanhamento das políticas públicas sob sua jurisdição, por meio da obtenção de documentos que evidenciassem algumas atividades por elas executadas, a exemplo das atas das reuniões ordinárias, que devem ocorrer pelo menos uma vez a cada trimestre, assim como dos pareceres que aprovaram ou não os relatórios de atividades descentralizadas (execução).

A partir dos exames realizados e das evidências apuradas, verificou-se que o Conselho do Trabalho do Distrito Federal, denominação da Comissão Estadual de Emprego utilizada no âmbito do DF, esteve inativo ao longo exercício de 2015 e que durante o ano de 2016, as atividades do colegiado se limitaram à atualização de seus membros e eleição do seu presidente.

Diante dos esclarecimentos mencionados, vê-se que **o Conselho não vem cumprindo as suas atribuições de controle social** fixada pelo Codefat e MT, como por exemplo:

a) propor aos órgãos executores das ações do Programa Seguro-Desemprego - PSD, com base em relatórios técnicos, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho;

b) articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa, com vista a obtenção de subsídios para o aperfeiçoamento das ações do PSD, no âmbito do Sine;

c) proceder ao acompanhamento da utilização dos recursos destinados à execução das ações do PSD e dos Programas de Geração de Emprego e Renda, no que se refere ao cumprimento dos critérios, de natureza técnica, definidos pelo Codefat.

Constata-se, portanto, que **a inatividade do Conselho de Trabalho do Distrito Federal enfraquece o desenvolvimento do SINE em nível local**, principalmente pela importância desse órgão colegiado como instância de controle social e como promotor e articulador das políticas públicas de emprego junto aos agentes envolvidos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 54/2016 – CATE/SATE, encaminhado a esta Controladoria pelo Ofício nº 112/2016 – SETRAB, de 30/5/2016, a Secretaria manifestou-se reconhecendo que a participação dos entes que compõem o Conselho é de fundamental importância para nortear as diretrizes da SETRAB.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que as manifestações apresentadas não são suficientes para comprovar a inexistência das falhas identificadas, registra-se que a análise do controle interno sobre esta constatação está consignada acima, no campo “fato”.

## **3. Conclusão**

Os trabalhos realizados pela CGU no âmbito desta fiscalização objetivaram avaliar a qualidade do atendimento prestado nos postos do Sine pelo Governo do Distrito Federal – representado pela Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – principalmente quanto à coordenação dos serviços de Habilitação ao Seguro-Desemprego, Qualificação Profissional e Intermediação de Mão de Obra, no sentido de aferir se são ofertados sob a ótica do fomento à empregabilidade.

A despeito das limitações apresentadas, observou-se que o GDF oferece ao cidadão um atendimento com qualidade satisfatória, na medida em que disponibiliza na maioria dos seus postos instalações adequadas e minimamente aderentes às necessidades das pessoas com deficiência. Os postos de atendimento estão localizados em regiões de grande circulação de pessoas e atendidas pelo sistema de transporte público, embora a população encontre dificuldades para identificá-los quando instalados dentro das Administrações Regionais, haja vista não existir sinalização adequada.

Quanto ao nível de integração entre os serviços prestados pelo Sine (Habilitação ao Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional), verificou-se que praticamente não houve reinserção dos requerentes ao Seguro-Desemprego no mercado de trabalho, quer seja no momento da habilitação a esse benefício ou mesmo durante o período em que recebe as parcelas, frustrando de certa forma suas expectativas quanto à manutenção de sua empregabilidade. Cabe ressaltar que essa situação pode ter sido influenciada tanto pelo alto grau de especificidade da busca por vaga no momento do atendimento, que leva em consideração a existência de atividade e salário compatível com o último vínculo empregatício, quanto pela baixa efetividade das ações de captação de vagas de emprego pelos postos do Sine.

Por outro lado, a sistemática de trabalho utilizada para promover a articulação entre as ações de Habilitação ao Seguro-Desemprego e as de Intermediação de Mão de Obra, que se utiliza das cartas de encaminhamento, inibe os trabalhadores a buscarem auxílio do Sine na tentativa de se reinserirem no mercado de trabalho, tendo em vista que ocorre o bloqueio do benefício quando da emissão da referida carta, como também a intempestividade e o baixo índice de retorno de informações relacionadas à conclusão do processo de entrevista e contratação do trabalhador. Ademais, faz-se oportuno registrar que a ausência de oferta de cursos de qualificação profissional no âmbito do Sine compromete ainda mais a efetividade das ações de Intermediação de Mão de Obra no Distrito Federal, na medida em que o Pronatec não atende de forma satisfatória à demanda da Rede Sine.

Em relação aos procedimentos e instrumentos de controle utilizados na gestão da Rede Sine, principalmente quanto à operacionalização do sistema Mais Emprego, observou-se que o gestor estadual necessita aprimorar suas rotinas de verificação no sentido de assegurar a exclusão tempestiva da autorização de acesso ao referido sistema por parte de profissionais que não mais trabalhem nos postos do atendimento, mitigando, dessa forma, o risco de manipulação da base de dados do Seguro-Desemprego por pessoas não autorizadas. Outrossim, importa ressaltar que os gerentes dos postos possuem acesso limitado a informações e relatórios gerenciais disponibilizados pelo Mais Emprego.

No tocante à compatibilidade entre a execução financeira do convênio e as previsões de repasses e de despesas consignadas no Plano de Trabalho, verificou-se que há uma grande desconexão. Essa situação ocorre desde a liberação da primeira parcela, quando o recurso foi somente disponibilizado em setembro de 2013, ou seja, aproximadamente nove meses após a celebração da avença (31/12/2012), e persiste até o presente momento, na medida em que o GDF deveria estar executando a quarta etapa do convênio – de um total de cinco – e não ainda a primeira.

Nesse contexto, evidenciou-se a baixa execução das rubricas inicialmente previstas, decorrente, sobretudo, de entraves operacionais e burocráticos relacionados principalmente à dificuldade de o convenente atender as regras do instrumento de transferência utilizado e à sua sistemática de apuração do Superávit Financeiro, respectivamente, que motivaram o convenente a aportar recursos do próprio Tesouro para cobrir as despesas do Convênio, bem como a solicitar alterações no Plano de Trabalho no intuito de remanejar valores entre as rubricas inicialmente previstas.

Por fim, no âmbito do controle social, constatou-se que o Conselho do Trabalho do Distrito Federal não vem cumprindo suas atribuições fixadas pelo Codefat, haja vista que

esteve inativo ao longo do exercício 2015 e que em 2016 limitou-se à atualização de seus membros e eleição do seu presidente.

Diante do exposto, conclui-se que as fragilidades detectadas contribuem para a baixa efetividade das ações de Intermediação de Mão de Obra, sobretudo quando associadas à escassa oferta de cursos para a qualificação profissional, na medida em que os postos do Sine avaliados apresentaram baixos índices de requerentes ao Seguro-Desemprego encaminhados para vagas de trabalho e de encaminhamentos que resultaram em contratações, frustrando, desse modo, as expectativas do trabalhador que busca no Sine uma alternativa ou mesmo uma última instância para socorrê-lo na manutenção ou restabelecimento de sua empregabilidade.

**Ordem de Serviço:** 201600568

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO TURISMO

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 769577

**Unidade Examinada:** SETUR/DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 490.000,00

## 1. Introdução

Trata-se de análise da formalização e da execução do Contrato de Repasse nº 385.241–47 (Siconv 769577/2012), firmado entre o Ministério do Turismo, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e a Secretaria de Turismo do Distrito Federal, cujo objeto é a “Elaboração de Projeto de Acessibilidade visando a Copa do Mundo de 2014 em Brasília-DF”.

O ajuste define dez Atrativos Turísticos em Brasília que seriam abarcados pelos projetos de acessibilidade a serem desenvolvidos, a saber: Torre de TV, Catedral Metropolitana, Lago Paranoá, Praça dos Três Poderes, Memorial JK, Palácio da Alvorada, Palácio Catetinho, Palácio do Itamaraty, Palácio do Planalto e Torre de TV Digital.

Os recursos orçamentários, atinentes a este contrato de repasse, vinculam-se ao Programa 2076 – Turismo, e à Ação 14KP – Adequação da Infraestrutura Turística Pública para os Grandes Eventos Esportivos. A execução e o acompanhamento das atividades relacionadas a esta Ação estão a cargo do Departamento de Infraestrutura Turística – DIETU, o qual integrava a estrutura, à época da formalização do contrato de repasse, da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e atualmente integra a estrutura da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, ambas do Ministério do Turismo.

A vigência do ajuste iniciou-se em 19 de outubro de 2012 e com o término previsto para 31 de março de 2013. No entanto, por meio de sucessivos Termos Aditivos, este prazo foi prorrogado para 31 de março de 2016 e, posteriormente, prorrogado até 31 de março de 2017, conforme registrado no endereço eletrônico da CAIXA, Sistema de Acompanhamento de Obras, e verificado em pesquisa realizada em 14 de abril de 2016. De acordo com essa pesquisa, o contrato de repasse está em situação “atrasado”, com 32,70% de execução, com data de última medição em 10 de abril de 2015.

Durante a execução do ajuste, foram realizados quatro Termos Aditivos, discriminados no Quadro 1. Posteriormente, como registrado, foi identificado que a vigência do ajuste foi novamente prorrogada até 31 de março de 2017.

*Quadro 1 – Termos Aditivos ao Contrato de Repasse nº 385.241–47.*

Termo Aditivo	Data da assinatura	Nova vigência
1	23/09/2013	31/03/2014
2	12/03/2014	30/11/2014
3	17/11/2014	30/11/2015
4	27/11/2015	31/03/2016

Fonte: Siconv, pesquisa realizada em 14 de março de 2016.

Os recursos financeiros envolvidos na celebração do ajuste totalizaram R\$ 490.000,00, sendo R\$ 441.000,00 de repasse da União e R\$ 49.000,00 de contrapartida do contratado. O empenho dos recursos fora realizado em 12 de junho de 2012, por intermédio do documento 2012NE800086.

No Plano de Trabalho foram estabelecidas três metas, chamadas de etapas, assim definidas:

- Meta 1 “Elaboração do Estudo Preliminar”, no valor de R\$ 97.985,03;
- Meta 2 “Elaboração do Projeto Básico”, no valor de R\$ 195.970,03; e
- Meta 3 “Elaboração do Projeto Executivo”, no valor de R\$ 195.970,03.

Os prazos estipulados para a execução dessas metas estão definidos no cronograma físico financeiro constante do Plano de Trabalho, que são detalhados no Quadro 2.

Quadro 2 – Prazos para execução das metas do Contrato de Repasse nº 385.241–47.

Item	Discriminação da meta	Valor R\$	Peso %	Parcela 1			Parcela 2			Parcela 3	
				15 d	30 d	45 d	60 d	75 d	90 d	105 d	120 d
1	Etapa 01 - Estudo Preliminar	97.985,03	20	97.985,03							
2	Etapa 02 - Projeto Básico	195.970,03	40				195.970,03				
3	Etapa 03 - Projeto Executivo	195.970,03	40							195.970,03	

Fonte: Plano de Trabalho vinculado ao Contrato de Repasse nº 385.241–47.

Quanto à transferência dos recursos pactuados, identificou-se o repasse de R\$ 441.000,00, para a conta específica do Contrato de Repasse, por intermédio das Ordens Bancárias nº 2012OB807676, em 18 de dezembro de 2012, no valor de R\$ 220.500,00 e nº 2013OB804123, em 01 de novembro de 2013, no valor de R\$ 220.500,00.

Registra-se que a distribuição de valores por etapa (20%/40%/40%) não está em conformidade com o recomendado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil em sua Tabela de Honorários de Serviços de Arquitetura e Urbanismo do Brasil para os casos de elaboração de projetos de adequação de acessibilidade, quais sejam:

- 10% para Estudos Preliminares;
- 30% para Anteprojeto (equivalente ao Projeto Básico); e
- 60% para Projeto (equivalente ao Projeto Executivo).

Os exames foram realizados no período de 11 de março de 2016 a 15 de abril de 2016 com o objetivo de avaliar a suficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, a consistência das informações registradas nos diversos sistemas de acompanhamento de contratos de repasse, o atendimento da necessidade à qual se vinculou o ajuste e a atuação da CAIXA no que tange ao acompanhamento do contrato de repasse.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

## 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

### 2.1.1. Atraso na execução do ajuste, ultrapassando a data limite de realização do grande evento esportivo ao qual se vincula.

#### Fato

O Contrato de Repasse nº 385.241-47 vincula-se diretamente à realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Na justificativa do Termo de Referência, que compõe o Plano de Trabalho, verifica-se que “*Os recursos solicitados serão destinados ao custeio das despesas com o objeto desta proposta que consiste na contratação de empresa para elaboração de Projeto de Acessibilidade nos Atrativos Turísticos prioritários para a Copa do Mundo de 2014 em Brasília.*” Nesse sentido, a execução do ajuste deveria encerrar-se anteriormente à realização do mencionado evento, restando, inclusive, tempo hábil para a execução das obras em si. Ressalta-se que o Contrato de Repasse nº 385.241-47 engloba apenas a elaboração dos projetos de acessibilidade, de forma que o Contrato de Repasse nº 1.006.083-61 trata das obras a serem executadas de acordo com os mencionados projetos.

Para a execução do ajuste foi contratada a empresa Morato Arquitetura, Cenografia e Eventos Ltda.-ME (CNPJ 05.670.324/0001-50), no valor total de R\$ 217.025,80, cujo instrumento firmado apresenta período de vigência de 30 de dezembro de 2013 a 30 de novembro de 2014. Destaca-se que o valor contratado correspondeu a 44,3% do valor orçado no Plano de Trabalho (R\$ 490.000,00). Até 15 de março de 2016 a execução do ajuste registrava alcance de 32,7% no Sistema de Acompanhamento de Obras (SIURB), e equivalente ao pagamento de R\$ 160.273,55 (total bruto). Registra-se, no entanto, que o percentual de execução registrado no SIURB utiliza como parâmetro o valor orçado no Plano de Trabalho ( $R\$ 160.273,55/R\$ 490.000,00 = 32,7\%$ ), enquanto informação mais precisa seria obtida a partir da comparação do valor efetivamente executado com o valor contratado ( $R\$ 160.273,55/R\$ 217.025,80 = 73,8\%$ ). Quanto aos registros efetuados no Siconv, identifica-se que houve equívoco no lançamento dos documentos de liquidação das metas 1 e 2 vinculados exclusivamente à meta 1. Assim, as medições realizadas e registradas tanto no SIURB quanto no Siconv apresentam inconsistências.

Em realidade, os produtos da 1ª e da 2ª etapas, referentes ao Estudo Preliminar e ao Projeto Básico, foram entregues e as notas fiscais relacionadas datam de 27 de março de 2014 e 28 de maio de 2015, respectivamente, conforme discriminadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Entrega dos produtos da 1ª e da 2ª etapas.

<b>Produto</b>	<b>Nota Fiscal</b>	<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Estudo Preliminar	2014/7	27/03/2014	84.661,76
Projeto Básico	2015/2	28/05/2015	75.611,79
<b>Total</b>			<b>160.273,55</b>

Fonte: Relatório Circunstanciado de Execução Contratual, de 04 de março de 2016.

No que tange ao Projeto Executivo, produto da 3ª etapa, este foi entregue pelo contratado à Secretaria de Turismo do Distrito Federal em 17 de setembro de 2015 e encontra-se sob análise de órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF). Destaca-se, conforme documentos juntados ao processo vinculado ao contrato de repasse e autuado no âmbito do GDF, que o atual impedimento para aceitação do produto entregue refere-se à exigência de adaptação do projeto para fins de adequação à norma NBR 9050 (Norma Brasileira de Acessibilidade de Edificações, Mobiliário e Equipamentos Urbanos), lançada em 11 de outubro de 2015, mesmo que o Projeto Executivo tenha sido entregue em data anterior ao lançamento da mencionada norma.

Destaca-se que os atrasos verificados nas entregas foram, em parte, devidos aos resultados do processo burocrático no âmbito do Governo do Distrito Federal, vez que os projetos necessitaram de aprovação de diversas secretarias distritais e estas exigem atendimento aos requisitos de tombamento de Brasília, considerando que a cidade é Patrimônio Cultural da Humanidade, título atribuído pela Unesco.

Assim, considerando que a Copa do Mundo FIFA 2014 ocorreu no período de 12 de junho de 2014 a 13 de julho de 2014 e que o ajuste vinculava-se diretamente ao mencionado evento, além de a sua execução ainda encontrar-se, em 2016, com etapas pendentes de aceitação da entrega, verifica-se que o objeto do Contrato de Repasse nº 385.241-47 não atendeu ao grande evento esportivo ao qual se vincula, uma vez que este encontra-se atrasado por quase dois anos além da data de ocorrência da Copa do Mundo FIFA 2014.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600568, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Brasília que foi uma das cidades sedes para os jogos da Copa do Mundo de 2014, será também sede das Olimpíadas de 2016, além de ser desde 1987 considerada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) Patrimônio Cultural da Humanidade, o que determina que os bens culturais significativos para a humanidade pertençam a todos os povos, independentemente de localização territorial ou nacionalidade.*

*Dessa forma, a necessidade de colocar em prática as políticas públicas referentes à acessibilidade, já intempestiva, continua sendo uma exigência para a cidade, tendo em vista as legislações vigentes hoje referentes ao tema, devendo ser aplicadas, garantindo, assim, o uso dos espaços por todas as pessoas, inclusive aquelas com deficiência ou mobilidade reduzida.*

*A licitação para contratação dos projetos de acessibilidade em 10 atrativos turísticos prioritários, realizada em 2013, embora prevista em R\$490.000,00 (englobando o valor de repasse de R\$441.000,00 e contrapartida R\$49.000,00) foi finalizada com a contratação da empresa Morato Arquitetura, Cenografia e Eventos Ltda-ME (CNPJ 05.670.324/0001-50) pelo valor de R\$217.025,80, com instrumento firmado em dezembro de 2013 e vigência aditada até maio de 2016.*

*Até o momento foram pagas as etapas I (Estudo Preliminar) e II (Projeto Básico) no valor de R\$84.661,76 e R\$75.611,79, respectivamente, totalizando 160.273,55. Isso corresponde a 73,8% do valor licitado.*

*Por meio do Ofício nº 574/2014-GAB/SETUR, de setembro de 2014, foi informado ao Ministério do Turismo que o valor licitado foi menor que o valor na proposta inicial, conforme anexo.*

*Quanto à inconsistência no SICONV referente ao registro do lançamento dos documentos de liquidação das metas 1 e 2 vinculados exclusivamente à meta 1, está sendo encaminhado um Memorando à Subsecretária de Administração Geral (SUAG) para verificação e correção, se for possível junto ao sistema.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o gestor ressalta a importância de Brasília enquanto cidade sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Rio 2016, além de ser considerada Patrimônio Cultural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Assim, informa a necessidade de se executar políticas públicas de acessibilidade, mesmo que intempestivas, em busca da garantia do uso dos espaços por todas as pessoas, inclusive aquelas com deficiência ou mobilidade reduzida. Quanto à inconsistência no Siconv referente ao registro do lançamento dos documentos de liquidação das metas 1 e 2 vinculados exclusivamente à meta 1, informa que será encaminhado memorando à Subsecretária de Administração Geral (SUAG) para providências. Ademais, o gestor ratifica informações relacionadas ao valor contratado e ao percentual de execução do ajuste.

Diante das informações encaminhadas, importa destacar que o ponto central da constatação não reside na discussão acerca da necessidade de se executar as mencionadas adaptações de acessibilidade nos pontos turísticos escolhidos, mas na vinculação à motivação inicialmente pactuada no Contrato de Repasse nº 385.241-47, qual seja, para atendimento à demanda suscitada em consequência da realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Mesmo que as mencionadas obras não tenham sido executadas em atendimento a esse evento, não há que se falar em execução para fins de utilização durante os Jogos Rio 2016, vez que também não estariam prontas tempestivamente para tal, dado o curto prazo até o início do evento.

Tal vinculação traz consequências orçamentárias relevantes no âmbito federal, vez que a transferência dos recursos relacionadas ao Contrato de Repasse nº 385.241-47 está inserida na Ação 14KP – Adequação da Infraestrutura Turística Pública para os Grandes Eventos Esportivos, e sua execução desvinculada das necessidades suscitadas pelos grandes eventos esportivos resultaria, em última análise, em uma execução de política de acessibilidade ordinária, desvinculada na prática da Ação 14KP, e levaria ao descumprimento do inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, que veda “*a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa*”.

### **2.1.2. Inconsistências das informações registradas em sistemas de acompanhamento de transferências voluntárias referentes ao Contrato de Repasse nº 385.241-47.**

#### **Fato**

Em consulta ao Siconv, ao Sistema de Acompanhamento de Obras (SIURB) e ao Siacor (Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse do Ministério do Turismo),

verificou-se a existência de inconsistências entre as informações registradas e relacionadas ao Contrato de Repasse nº 385.241-47, a saber:

1. No Termo de Referência, os valores apresentados para cada etapa de execução no “Cronograma Físico Financeiro” são aqueles mostrados no Quadro 2 (Etapa 1 – R\$ 97.985,03, Etapa 2 – R\$ 195.970,03 e Etapa 3 – R\$ 195.970,03). No entanto, no Siconv, verifica-se que as etapas ali registradas (Plano de Trabalho->Cronograma Físico) possuem valores distintos (Etapa 1 – R\$ 190.000,00, Etapa 2 – R\$ 150.000,00 e Etapa 3 – R\$ 150.000,00). Logo, constata-se que as informações registradas no Siconv e relacionadas aos valores a serem executados por etapa estão em desacordo com o Termo de Referência;
2. No que diz respeito à execução financeira, identificou-se a realização de pagamentos à empresa Morato Arquitetura, Cenografia e Eventos Ltda.-ME, pela prestação dos serviços contratados, no valor total líquido de R\$ 154.663,97, sendo R\$ 84.661,76 pago em 28 de abril de 2014 e R\$ 70.002,21 pago em 12 de junho de 2015, faltando a comprovação do recolhimento dos tributos retidos, no montante de R\$ 5.609,58. No entanto, em consulta ao Siacor, identificou-se que o valor financeiro executado registrado totaliza R\$ 144.207,00, o que não está de acordo com o registrado no Siconv;
3. No que tange ao percentual de medição realizado, conforme mencionado anteriormente, verifica-se que a informação registrada no Sistema de Acompanhamento de Obras da CAIXA utiliza parâmetro que não reflete de forma adequada a situação efetiva, uma vez que o parâmetro considera o valor orçado no Plano de Trabalho (R\$ 160.273,55/R\$ 490.000,00 = 32,7%), e não o valor contratado (R\$ 160.273,55/ R\$ 217.025,80 = 73,8%);
4. Ausência de documentação comprobatória, no Siconv, de pesquisa de mercado e de metodologia de cálculo para a composição dos valores de referência para o item “Equipe Técnica”; e
5. De acordo com pesquisa realizada em 14 de abril de 2016, o Siacor possui registro de que o contrato de repasse encontra-se em situação “paralisado”, enquanto o SIURB registra que o ajuste encontra-se em situação “atrasado”.

Assim, os diversos sistemas de acompanhamento de ajustes relacionados a transferências voluntárias apresentam informações inconsistentes entre si no que tange ao Contrato de Repasse nº 385.241-47.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600568, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016, informando o que segue:

*“1. Diante do exposto no relato da CGU e ná; verificação do Cronograma Físico Financeiro no Termo de Referência e no SICONV, estamos encaminhando um Ofício ao MTur e CEF solicitando a atualização no Sistema dos dados referentes às etapas de execução, tendo em vista os valores previstos em Contrato junto à empresa contratada Morato Arquitetura, Cenografia e Eventos Ltda-ME, conforme segue:*

*a. Etapa 1: R\$84.661,76;*

*b. Etapa 2: R\$75.611,79;*

*c. Etapa 3: R\$56.752,25.*

*2. Consta nos autos que referente aos pagamentos das etapas I (R\$84.661,76) e II (R\$75.611,79), foram atestadas as seguintes Notas Fiscais Eletrônicas: n° 2014/7, de 27/03/2014 e n° 2015/2, de 28/05/2015 respectivamente. Sobre a falta de comprovação do recolhimento dos tributos retidos, está sendo encaminhado um Memorando à SUAG para verificação, comprovação e ajustes, se necessário.*

*3. Este Sistema não é alimentado por esta Secretaria.*

*4. Consta no SICONV na aba Projeto Básico/Termo de Referência a Planilha Equipe Técnica (presente também no Processo n° 510.000.915/2012) cuja referência para elaboração foi o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), tendo como mês base setembro de 2012.*

*5. Estes Sistemas não são alimentados por esta Secretaria.*

## Análise do Controle Interno

O gestor distrital informou que demandará providências corretivas junto aos interlocutores federais e distritais para fins de adequação das informações relativas ao Contrato de Repasse nº 385.241-47 nos diversos sistemas de acompanhamento de transferências voluntárias.

### 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

#### 2.2.1. Ausência de documentação comprobatória acerca da metodologia de cálculo utilizada para a composição quantitativa do item de despesa 'Equipe Técnica'. Impropriedade na apresentação da composição de custo das despesas indiretas (BDI).

##### Fato

Para fins de composição dos valores de referência para a contratação e totalização do valor do contrato de repasse, faz-se necessária a realização de pesquisa de mercado para cada item constante do Plano de Trabalho, além da comprovação de realização dessa pesquisa e da demonstração da metodologia de cálculo dos quantitativos necessários para cada item. Em relação ao Contrato de Repasse nº 385.241-47, verificou-se que o valor total de referência totalizou R\$ 489.925,09 (arredondado para R\$ 490.000,00 na assinatura do ajuste), cuja composição é mostrada no Quadro 4.

Quadro 4 – Valores de referência para a execução do Contrato de Repasse nº 385.241-47.

Despesas Diretas		
Serviços e Materiais	Valor (R\$)	
1. Equipe Técnica	336.183,92	
2. Serviços Gráficos	36.982,80	
3. Equipamentos	1.428,04	
4. Veículos (deslocamento de técnicos)	11.748,00	
5. Registros Entidades	949,80	
Total	R\$ 387.292,56	
Despesas indiretas		
Composição do BDI	%	Valor (R\$)

Administração, Garantia, Risco, Despesas Financeiras, Lucro e Tributos.	26,5	102.632,53
Total		R\$ 102.632,53
Total Geral		R\$ 489.925,09

Fonte: Termo de Referência, Anexo II.

O Termo de Referência detalha, em seu Anexo II, os quantitativos e os preços unitários para cada item que compõe as despesas diretas, a fim de demonstrar a memória de cálculo utilizada para se totalizar os valores de cada item de despesa. Há igualmente demonstrativo de composição do item de despesas indiretas (BDI).

Em pesquisa ao Siconv, em 15 de março de 2016, e aos processos administrativos relacionados ao ajuste, não se identificou documentação comprobatória da memória de cálculo que definiu os quantitativos necessários para o item “Equipe Técnica”. Assim, não foi possível verificar se os quantitativos considerados no cálculo deste item atenderiam a execução do ajuste.

O item “Equipe Técnica” destaca-se por ter sido utilizado valor de referência do Sinapi, no entanto, não foi possível identificar a memória de cálculo para os quantitativos utilizados, a exemplo do Quadro 5, que detalha a composição do custo do serviço da etapa 1 do ajuste, referente à elaboração do “Estudo Preliminar”.

Quadro 5 – Composição de custo de elaboração do Estudo Preliminar (etapa 1).

Equipe Técnica										
Fonte: SINAPI Mês Base: Setembro/2012										
Atividades	Categoria		Quant. Equipe	Pessoal/ Equipe	Hora/Dia	Dias Úteis	Total de Horas	Unidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
	Discriminação	Cód.								
<b>01 ETAPA</b>										
Coordenação	Arquiteto	2708	1	1	6	32	192	h	173,4	33.292,80
	Aux de escritório	2350	1	1	8	32	256	h	13,25	3.392,00
	Motorista	4095	1	1	8	32	256	h	10,36	2.652,16
Levantamento de Dados : Diagnóstico da situação atual	Arquiteto Pleno	2707	1	1	8	32	256	h	101,83	26.068,48
	Arquiteto Júnior	2706	1	2	8	32	512	h	55,36	28.344,32
	Engenheiro Pleno	2707	1	1	6	32	192	h	101,83	19.551,36
	Aux de Engenharia	532	1	1	6	32	192	h	18,43	3.538,56
Atualizações de cadastros	Auxiliar de Desenhista	2359	2	4	4	32	1024	h	6,81	6.973,44
Serviços Topográficos	Topógrafo	7592	1	1	8	22	176	h	11,28	1.985,28
	Aux de Topografia	244	1	1	8	22	176	h	3,77	663,52
	Motorista	4095	1	1	8	22	176	h	10,36	1.823,36
<b>Total Etapa 01</b>										<b>128.285,28</b>

Fonte: Termo de Referência, Anexo II.

Do Quadro 5 verifica-se a demonstração do cálculo que totaliza o valor de custo para a execução da etapa 1 do ajuste, referente ao item “Equipe Técnica”. No entanto, não foi possível identificar documentação que comprovasse a necessidade dos profissionais escolhidos, a quantidade desses profissionais, assim como as horas de trabalho totais para cada um.

No que tange às despesas indiretas, também foi verificada inconsistência. O Quadro 6 detalha a memória de cálculo do BDI, constante do Termo de Referência, Anexo II.

*Quadro 6 – Composição de custo do BDI.*

<b>Composição do BDI</b>		
<b>Despesas</b>	<b>Percentual (%)</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Garantia	0,35	1.355,52
Risco	1,50	5.809,39
Despesas Financeiras	0,90	3.485,63
Administração Central	6,90	26.723,19
Lucro	8,50	32.919,87
Tributos	8,35	32.338,93
<b>Total</b>	<b>26,50%</b>	<b>R\$ 102.632,53</b>

Fonte: Termo de Referência, Anexo II.

Verifica-se que não foram discriminados os tributos incluídos no BDI. A discriminação dos tributos é necessária para a sua correta demonstração de cálculo, uma vez que devem ser discriminadas as alíquotas aplicadas de ISS, PIS e COFINS, sendo vedada a inclusão de IRPJ e CSSL.

Por fim, destaca-se que os valores utilizados para demonstrar o valor total do ajuste se mostraram discrepantes frente ao efetivamente contratado. A empresa Morato Arquitetura, Cenografia e Eventos Ltda.-ME (CNPJ 05.670.324/0001-50) foi contratada para executar o objeto do ajuste pelo valor de R\$ 217.025,80, correspondendo a 44,3% do valor projetado (R\$ 217.025,80/R\$490.000,00). Nesse sentido, questiona-se se o dimensionamento do item “Equipe Técnica” foi condizente com a necessidade para atender ao escopo do ajuste, uma vez que não foi identificada a documentação comprobatória relacionada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600568, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Destaca-se que este processo licitatório foi realizado no ano de 2013 e desde então ocorreram mudanças no Governo devido às eleições de 2014, com impacto direto nas equipes de trabalho. Dessa forma, não constam nos autos informações adicionais sobre a composição do item de despesa "Equipe Técnica", nem informações adicionais junto aos técnicos presentes atualmente na Secretaria do Esporte, Turismo e Lazer.*

*No que tange ao BDI, a discriminação das alíquotas aplicadas referentes ao tipo de empresa a ser contratada, são respectivamente ISS (5%), PIS (0,65%) e COFINS (3%), totalizando 8,65%, o que difere do total encontrado no Termo de Referência (8,35%). Diante disto, está sendo encaminhado um Memorando à SUAG para verificação, comprovação e ajustes, se possível e necessário.”*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor informa que não foi possível identificar, no processo administrativo relacionado, a metodologia de cálculo utilizada para a composição quantitativa do item de despesa 'Equipe Técnica'. Nesse sentido, não foram apresentadas informações adicionais relacionadas ao fato constatado.

Quanto à discriminação dos tributos incluídos no BDI, o gestor informou as seguintes alíquotas: ISS (5%), PIS (0,65%) e COFINS (3%). Tais alíquotas totalizam 8,65%, o que difere do total encontrado no Termo de Referência (8,35%), razão pela qual indica a adoção de providências visando a adequação financeira do ajuste a fim de comportar a diferença a maior de 0,30% no BDI.

### 3. Conclusão

Em análise à formalização do Contrato de Repasse nº 385.241–47, verificou-se que os valores utilizados para definir o valor total do ajuste se mostraram discrepantes frente ao efetivamente contratado, de forma que o montante contratado alcançou 44,3% do valor projetado (R\$ 217.025,80/R\$490.000,00). Nesse sentido, questiona-se se o dimensionamento preliminar foi condizente com a necessidade para atender ao escopo do ajuste. Ressalta-se a identificação de ausência de documentação comprobatória acerca da metodologia de cálculo utilizada para a composição quantitativa do item de despesa “Equipe Técnica”, cujo montante corresponde a parcela relevante do total do ajuste. Adicionalmente, identificou-se impropriedade na apresentação da composição de custo das despesas indiretas (BDI).

Quanto à execução do Contrato de Repasse nº 385.241–47, verificou-se que, a despeito da sua vinculação direta à Copa do Mundo FIFA 2014, a sua execução ainda se encontra, em 2016, com etapas pendentes de aceitação da entrega (73,8% de execução financeira), de modo que o seu objeto não atendeu, no prazo, ao grande evento esportivo ao qual se vincula, uma vez que a execução do contrato de repasse em comento encontra-se atrasada por quase dois anos além da data de ocorrência da Copa do Mundo FIFA 2014.

Adicionalmente, foram identificadas inconsistências nas informações registradas nos diversos sistemas de acompanhamento de transferências voluntárias referentes ao Contrato de Repasse nº 385.241–47.

**Ordem de Serviço:** 201600569

**Município/UF:** Brasília/DF

**Órgão:** MINISTERIO DO TURISMO

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 786467

**Unidade Examinada:** SETUR/DF

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 6.388.888,89

## 1. Introdução

Trata-se da análise da execução do Contrato de Repasse nº 1006.083-61 (Siconv 786467/2013), firmado entre o Ministério do Turismo, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e a Secretaria de Turismo do Distrito Federal, cujo objeto é “Projeto de Acessibilidade nos Atrativos Prioritários para a Copa do Mundo de 2014 em Brasília - DF”.

O ajuste trata da execução de obras para adequação de acessibilidade de dez atrativos turísticos em Brasília, cujos projetos a serem utilizados seriam elaborados no âmbito do Contrato de Repasse nº 385.241-47, cujo objeto trata da “Elaboração de Projeto de Acessibilidade visando a Copa do Mundo de 2014 em Brasília-DF”. Os atrativos turísticos em questão são: Torre de TV, Catedral Metropolitana, Lago Paranoá, Praça dos Três Poderes, Memorial JK, Palácio da Alvorada, Palácio Catetinho, Palácio do Itamaraty, Palácio do Planalto e Torre de TV Digital.

Os recursos orçamentários, atinentes a este contrato de repasse, vinculam-se ao Programa 2076 – Turismo, e à Ação 14KP – Adequação da Infraestrutura Turística Pública para os Grandes Eventos Esportivos. A execução e o acompanhamento das atividades relacionadas a esta Ação estão a cargo do Departamento de Infraestrutura Turística – DIETU, o qual integrava a estrutura, à época da formalização do contrato de repasse, da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e atualmente integra a estrutura da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, ambas do Ministério do Turismo.

A vigência do ajuste iniciou-se em 23 de dezembro de 2013 e com término previsto para 30 de março de 2015. No entanto, por meio de Termo Aditivo, este prazo foi prorrogado para 31 de março de 2016. Conforme registrado no endereço eletrônico da CAIXA, Sistema de Acompanhamento de Obras, e verificado em pesquisa realizada em 15 de abril de 2016, o contrato de repasse está em situação de “não iniciado” e sem liberação de valores.

Os recursos financeiros envolvidos na celebração do ajuste totalizaram R\$ 6.388.888,89, sendo R\$ 5.750.000,00 de repasse da União e R\$ 638.888,89 de contrapartida. O empenho dos recursos fora realizado em 11 de setembro de 2013, por intermédio do documento 2013NE800511.

A execução do contrato de repasse foi delimitada em uma única meta assim definida: “Execução da obra e serviços de acessibilidade nos atrativos turísticos prioritários”. Do mesmo modo, à meta foi associada uma única etapa e que apresentou como especificação: “Execução da obra e serviços de acessibilidade nos atrativos turísticos prioritários”, idêntica à meta, a ser executada no período de 15 de janeiro de 2014 a 31 de março de 2016, no valor

de R\$ 6.388.888,89. Ressalta-se que o cronograma físico foi alterado em função do Termo Aditivo firmado e o prazo apresentado está de acordo com o último cronograma aprovado.

Os exames foram realizados no período de 11 de março de 2016 a 15 de abril de 2016 com o objetivo de avaliar a suficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, a consistência das informações registradas nos diversos sistemas de acompanhamento de contratos de repasse, o atendimento da necessidade à qual se vinculou o ajuste e a atuação da CAIXA no que tange ao acompanhamento do contrato de repasse.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

#### **2.1.1. Atraso na execução do contrato de repasse, ultrapassando a data limite de realização do grande evento esportivo ao qual se vincula.**

##### **Fato**

O Contrato de Repasse nº 1006.083-61 vincula-se diretamente à realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Na justificativa do Termo de Referência, que compõe o Plano de Trabalho, verifica-se que “*Os recursos solicitados serão destinados à contratação de empresa especializada para execução das obras de infraestrutura de Acessibilidade nos 10 (dez) Atrativos Turísticos prioritários para a Copa do Mundo de 2014 em Brasília – DF, dentre elas a execução de rampas, piso tátil e sinalização braile, entre outros serviços*”. Nesse sentido, a execução do ajuste deveria encerrar-se anteriormente à realização do mencionado evento, com a conclusão das obras em si. Ressalta-se que o Contrato de Repasse nº 1.006.083-61 tem por objeto a execução das obras, a partir dos projetos elaborados como resultado da execução do Contrato de Repasse nº 385.241-47, que tem por objeto a elaboração dos projetos de acessibilidade para os dez atrativos turísticos em questão.

A vigência do Contrato de Repasse nº 385.241-47 iniciou-se em 19 de outubro de 2012 e com o término previsto para 31 de março de 2013. No entanto, por meio de sucessivos Termos Aditivos, este prazo foi prorrogado até 31 de março de 2017. Seu objeto circunscreveu-se a três metas, a serem executadas sucessivamente, quais sejam:

- Meta 1: “Elaboração do Estudo Preliminar”, com duração de execução de 45 dias;
- Meta 2: “Elaboração do Projeto Básico”, com duração de execução de 45 dias; e

- Meta 3: “Elaboração do Projeto Executivo”, com duração de execução de 30 dias.

Os produtos da 1ª e da 2ª metas, referentes ao Estudo Preliminar e ao Projeto Básico, foram entregues e as notas fiscais relacionadas datam de 27 de março de 2014 e de 28 de maio de 2015, respectivamente. No que tange ao Projeto Executivo, produto da 3ª meta, este foi entregue pelo contratado à Secretaria de Turismo do Distrito Federal em 17 de setembro de 2015 e encontra-se sob análise de órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF). Destaca-se, conforme documentos juntados ao processo vinculado ao contrato de repasse e autuado no âmbito do GDF, que o atual impedimento para aceitação do produto entregue refere-se à exigência de adaptação do projeto para fins de adequação à norma NBR 9050 (Norma Brasileira de Acessibilidade de Edificações, Mobiliário e Equipamentos Urbanos), lançada em 11 de outubro de 2015, mesmo que o Projeto Executivo tenha sido entregue em data anterior ao lançamento da mencionada norma.

Assim, mesmo que o Projeto Básico das obras de acessibilidade dos atrativos turísticos esteja concluído, resta pendente a aceitação do Projeto Executivo apresentado pelo contratado, de forma que ainda não foi possível utilizá-los como subsídio para a execução das obras abarcadas no âmbito do Contrato de Repasse nº 1006.083-61. Assim, considerando que a Copa do Mundo FIFA 2014 ocorreu no período de 12 de junho de 2014 a 13 de julho de 2014 e que o ajuste vinculava-se diretamente ao mencionado evento, além de a sua execução ainda encontrar-se não iniciada, em 2016, verifica-se que o objeto do Contrato de Repasse nº 1006.083-61 não atendeu ao grande evento esportivo ao qual se vincula.

Destaca-se que o Contrato de Repasse nº 1006.083-61 encontra-se extinto, conforme informado no Ofício nº 1242/2015/GIGOV/BR, de 03 de setembro de 2015, resultado do não atendimento de cláusula suspensiva referente à falta de projetos a serem executados, o que levou à não execução do objeto. Ressalta-se que, em verificação ao SIAFI, realizada em 15 de abril de 2016, foi identificado que o empenho 2013NE800511 encontra-se cancelado.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600569, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016/CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Conforme apresentado no relato da CGU, tendo em vista que a execução das obras deste Contrato seria resultado da execução do Contrato de Repasse nº 769.577/2012 (nº do Processo da CEF: 385.241-47/2012) que tem por objeto a "Elaboração de projetos de acessibilidade visando a Copa do Mundo de 2014 em Brasília/DF", a não conclusão dos projetos com suas devidas aprovações, inviabilizou a contratação das obras.*

*Desta forma, atualmente o Contrato de Repasse nº 786.467/2013 encontra-se extinto com o empenho cancelado no SIAFI.”*

## **Análise do Controle Interno**

De acordo com a manifestação apresentada, o gestor ratificou as informações registradas no Relatório Preliminar nº 201600569, no sentido de informar que o Contrato de Repasse nº 1006.083-61 encontra-se extinto, com o empenho cancelado no SIAFI, uma vez que as obras que seriam executadas no âmbito deste ajuste seriam para atender demanda proveniente da Copa do Mundo FIFA 2014 e necessitariam dos projetos executivos a serem elaborados no âmbito do Contrato de Repasse nº 385.241-47/2012, que se encontram, em 2016, não concluídos.

### **2.1.2. Desvinculação do valor pactuado frente aos valores necessários para a execução das obras de acessibilidade nos atrativos turísticos.**

#### **Fato**

O Contrato de Repasse nº 1006.083-61 trata das obras a serem executadas de acordo com os projetos elaborados como resultado da execução do Contrato de Repasse nº 385.241-47, que tem por objeto a elaboração dos projetos de acessibilidade para dez atrativos turísticos prioritários em Brasília. Assim, os valores a serem dispendidos na execução de cada obra somente seriam conhecidos após a entrega dos mencionados projetos.

No entanto, verifica-se que o Contrato de Repasse nº 1006.083-61 foi firmado totalizando o valor de R\$ 6.388.888,89 sem o conhecimento do valor necessário para a execução de seu objeto, considerando que o ajuste foi firmado em 23 de dezembro de 2013, anteriormente à entrega do mencionado Projeto Básico, cuja nota fiscal relacionada é datada de 28 de maio de 2015.

Destaca-se que os valores posteriormente definidos no Projeto Básico não alcançam o valor pactuado no Contrato de Repasse nº 1.006.083-61, conforme demonstrado no Quadro 1.

*Quadro 1 – Valores previstos de execução das obras de acessibilidade constante do Projeto Básico.*

<b>Atrativo Turístico</b>	<b>Valor da obra (R\$)</b>
Torre de TV	362.821,27
Catetinho	180.106,06
Memorial JK	165.606,88
Catedral	248.050,52
Palácio do Itamaraty	121.462,19
Palácio do Planalto	34.984,05
Praça dos Três Poderes	315.958,49
Palácio da Alvorada	79.480,73
TV Digital	115.351,58
Ponte JK	71.776,75
<b>Total</b>	<b>1.695.598,52</b>

Fonte: Projeto Básico revisão 02, resultante de execução do Contrato de Repasse nº 385.241-47.

Verifica-se, portanto, que o Contrato de Repasse nº 1006.083-61 foi firmado totalizando R\$ 6.388.888,89, mas o valor definido no Projeto Básico para execução dessas obras totalizou R\$ 1.695.598,52, ou seja, identifica-se desvinculação do valor pactuado frente aos valores necessários para a execução das obras de acessibilidade nos atrativos turísticos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 3230/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 26 de abril de 2016, que encaminhou o Relatório Preliminar nº 201600569, o Governo do Distrito Federal se manifestou, por meio do Ofício nº 271/2016-GAB/SETUL, de 05 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Não foram localizados processos nesta no âmbito desta Pasta (esporte e turismo) que tratam das informações em comento.*

*Solicitamos que sejam disponibilizados a esta Pasta o número dos autos do processo do Governo do Distrito Federal, oriundo do presente registro afim que esta Pasta possa disponibilizar a informação correspondente”*

Em esclarecimento, a CGU-PR informou, por meio do Ofício nº 3911/2016-CGTES/DR/SFC-CGU, de 11 de maio de 2016, o seguinte:

*“Em resposta ao Ofício N.º 271/2016-GAB/SETUL, de 05/05/2016, relativo aos relatórios preliminares decorrentes da fiscalização dos recursos públicos federais aplicados pelo Governo do Distrito Federal, informo a Vossa Senhoria que os processos referentes aos contratos de repasse fiscalizados, constantes dos achados de auditoria, foram disponibilizados aos servidores da Controladoria-Geral da União por essa Secretaria, bem como pela CAIXA.”*

Por fim, o Governo do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício n° 301/2016-GAB/SETUL, de 16 de maio de 2016, informando o que segue:

*“Consta nesta Secretaria o Processo Administrativo n° 510.000.662/2013 (Captação de recursos por intermédio do Ministério do Turismo para execução de obras referentes ao projeto de acessibilidade nos atrativos turísticos para a Copa do Mundo de 2014 em Brasília-DF), no qual referente ao assunto é encontrado o Contrato de Repasse cuja Descrição Financeira e Orçamentária totaliza em R\$6.388.888,89, sendo R\$5.700.000,00 o valor de repasse e R\$638.888,89 a contrapartida.*

*A Etapa 2 - Projeto Básico do Contrato de Repasse n° 769.577/2012 (Acessibilidade - Projetos) apresentou em 2014 o valor total de R\$1.695.598,52 para a execução das obras nos 10 atrativos turísticos prioritários para a Copa do Mundo de 2014, em Brasília/DF.*

*Entretanto, não constam nos autos informações adicionais sobre a metodologia para a definição do valor total de R\$6.388.888,89. Além disso, tendo em vista a captação deste recurso ter sido realizada em 2013 e desde então ter ocorrido mudança de Governo devido às eleições de 2014, com impacto direto nas equipes de trabalho, não constam informações adicionais junto aos técnicos presentes atualmente na Secretaria do Esporte, Turismo e Lazer.”*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor informa que não foi possível identificar a metodologia de cálculo utilizada para totalizar o valor pactuado no Contrato de Repasse n° 1006.083-61, seja no processo administrativo relacionado, seja em consulta aos técnicos presentes atualmente na Secretaria do Esporte, Turismo e Lazer, considerando as mudanças ocorridas em 2014 devido à troca de Governo no Distrito Federal. Nesse sentido, não foram apresentadas informações adicionais relacionadas ao fato constatado.

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

### **3. Conclusão**

Em análise ao Contrato de Repasse nº 1006.083-61, que trata de realização de obras de acessibilidade em 10 atrativos turísticos em Brasília para a Copa do Mundo FIFA 2014, verificou-se a não execução das intervenções previstas no contrato de repasse, ultrapassando a data limite de realização do grande evento esportivo ao qual se vincula. Essa situação foi consequência do atraso na entrega dos projetos (Básico e Executivo) no âmbito do Contrato de Repasse nº 385.241-47, cujo objeto tratou da elaboração dos projetos que serviriam de base para a execução das obras previstas no contrato de repasse objeto de análise neste Relatório. O atraso resultou na extinção do Contrato de Repasse nº 1006.083-61.

Adicionalmente, identificou-se desvinculação do valor pactuado frente aos valores necessários para a execução das obras de acessibilidade nos atrativos turísticos, uma vez que o Contrato de Repasse nº 1.006.083-61 foi firmado totalizando o valor de R\$ 6.388.888,89 sem o conhecimento do valor necessário para a execução de seu objeto, posteriormente definido na ocasião da entrega do Projeto Básico no âmbito do Contrato de Repasse nº 385.241-47, que totalizou R\$ 1.695.598,52.