



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 02/2019- DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal

Assunto: Inspeção para Análise da Gestão de Convênios

Processos nº: 480.000.130/2017

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Inspeção com os resultados dos trabalhos realizados objetivando avaliar os atos e fatos envolvendo a escolha, habilitação, formalização, execução e prestação de contas dos Centros Olímpicos do Distrito Federal, tendo em vista os convênios celebrados entre a então Secretaria de Estado de Esporte do DF (Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do DF até 31/12/2018) e o Instituto para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente pela Cultura e Esporte – IDECACE, conforme Ordem de Serviço nº ***/****-SUBCI/CGDF, de ***/**** prorrogada pela Ordem de Serviço nº ***/****-SUBCI/CGDF, de ***/****.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de inspeção realizados na então Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do DF, nos períodos de 01/09/2016 a 15/10/2016 e objetivaram verificar a eficácia e eficiência da gestão de convênios na referida Secretaria, principalmente em relação à análise do Convênio nº 04/2014 firmado com o Instituto para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente pela Cultura e Esporte - IDECACE.

Quanto ao método dos trabalhos, a inspeção foi realizada por amostragem detalhada no capítulo introdutório, com base em análise processual e documental.

A execução da inspeção considerou o seguinte problema focal:

Em que medida a gestão dos convênios foi adequada em relação às fases de proposição, celebração, execução e análise de prestação de contas das instituições conveniadas?



II-INTRODUÇÃO

O Programa Centros Olímpicos do Distrito Federal é desenvolvido pela então Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do DF - SETUL em parcerias, por meio de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos responsáveis pela operacionalização dos centros esportivos.

Seu objetivo é contribuir para a melhoria da qualidade de vida e fortalecer valores, com foco na política pública de inclusão social por meio do esporte, oferecendo, prioritariamente, às crianças e adolescentes atividades sócio recreativas, esportivas e de lazer. As unidades também oferecem atividades a adulto, idosos e pessoas com deficiências.

Atualmente, o GDF mantém onze Centros Olímpicos em funcionamento: instalados em Brazlândia, Ceilândia (Parque de Vaquejada), Estrutural, Gama, Planaltina, Recanto das Emas, Riacho Fundo I, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião, Sobradinho e Setor "O".

A estrutura básica dos Centros Olímpicos é composta de: prédio de administração, ginásio coberto, quadra polivalente coberta, quadra polivalente descoberta, quadra tênis, parque aquático (duas piscinas semiolímpicas e uma infantil), pista de atletismo, campo de futebol society, playground, campo de areia e vestiários.

Em 01/08/2014 foi publicada a Lei Federal nº 13.019/2014, com a sua entrada em vigor em 23/01/2016, na União, Estados e Distrito Federal, e 01/01/2017 nos Municípios, a qual estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Ademais, tal legislação define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Esta norma federal revogou, naquilo em que houver incompatibilidade, os normativos que tratam da celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos no âmbito do Distrito Federal, em especial, a Instrução Normativa nº 01, de 22/12/2005, da então Corregedoria-Geral do DF.

No domínio federal, a Lei nº 13.019/2014 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27/04/2016, e no Distrito Federal pelo Decreto nº 37.843, de 13/12/2016.



III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas pela equipe de inspeção.

1 FALHAS E IMPROPRIEDADES MANIFESTAS

1.1 CONTRAPARTIDA DOS CONVÊNIOS 03/2013 SESP/DF e 04/2013 SESP/DF x IDECACE SIMILAR À ATIVIDADE CONTIDA NAS AÇÕES REMUNERADAS PELA CONCEDENTE E SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO DO VALOR ECONÔMICO

Fato

Da análise dos processos nº 220.000.884/2013 e 220.000.604/2013, referentes aos Convênios nºs 03/2013 - SESP/DF e 04/2013 - SESP/DF, firmados entre a então Secretaria de Estado de Esporte do Distrito Federal-SESP/DF com o IDECACE para implantação, com apoio financeiro na forma de transferência de recursos públicos, de projeto pedagógico de fomento às práticas esportivas realizadas nos Centros Olímpicos e Paraolímpicos-CO localizados nas Regiões Administrativas de Gama e Santa Maria, Brazlândia e Recanto, verificou-se inconsistências nas contrapartidas no valor de R\$1.959.802,20 no período de outubro de 2014 a outubro 2016. Todas as demonstrações que corroboram os valores de contrapartidas estão acostadas no Processo nº 220.000.664/2013 fls.2.274 e 2.371 e Processo nº 220.000.884/2013 fls. 2.498 e 2.600.

A contrapartida TV Brasil Rumo 2016, restrita ao ambiente interno dos CO, nas Regiões Administrativas de Gama e Santa Maria, Brazlândia e Recanto carece de demonstração quanto à utilidade efetiva para as comunidades dentro dos objetivos pretendidos pelo convênio.

A "TV Brasil Rumo 2016" tem o objetivo de informar dentro dos Centros Olímpicos sobre as práticas esportivas oferecidas no próprio local a um custo de R\$ 90.000,00 por ano, totalizando R\$ 720.000.00 no período de dois anos (outubro de 2014 a outubro de 2016), para os quatro CO's. Consta que essa divulgação ocorreria por meio de transmissão via telas de LCD de 32 polegadas sendo essa atividade contrapartida do IDECACE. Todavia, não houve comprovação objetiva de que telas de LCD de 32" polegadas com apresentação de uma programação repetitiva ao custo anual estimado de R\$ 90.000.00 cada constituía-se em contrapartida adequada à execução do objeto. A título de ilustração, a utilização de *folders* poderia trazer informações tão satisfatórias quanto aquelas apresentadas por meio da "TV Brasil Rumo 2016" a um custo bem menor. Além disso, os custos envolvidos com a contrapartida não foram comprovados o que inviabiliza a confirmação de que esses valores estariam de acordo com os preços praticados no mercado e que não estão supervalorizados.



Comparando-as com as contrapartidas oferecidas por outras instituições concorrentes do Chamamento Público que deu origem a esse convênio, incongruências são verificadas. A conveniente vencedora ofereceu duas telas de LCD de 32" polegadas com apresentação de uma programação repetitiva ao custo anual estimado de R\$ 90.000,00 cada, enquanto outra participante, Instituto Livre Iniciativa Social-LINS, ofereceu 10 cursos profissionalizantes na fase de seleção do Chamamento Público, segundo consta às fls.861-865 do processo nº 220.000.604/2013. Deve-se levar, ainda o disposto no item 5.3 do Projeto Básico do Plano de Trabalho da Contrapartida, fl. 06, do Processo nº 220.000.604/2013:

“A entidade deverá apresentar, a título de contrapartida, propostas de inclusão social realizadas no âmbito do objeto do 'Projeto Centros Olímpicos' de maneira que beneficie diretamente a comunidade local.”

A liberdade do gestor público na tomada de decisão não pode desviar do razoável, não se busca substituir a discricionariedade, mas tão somente demonstrar que o gestor deve motivar suas ações de forma a garantir e externar o atendimento pleno do interesse público.

Segundo o doutrinador ALEXANDRE MAZZA

(...)

4.10.1 Controle judicial tríplice sobre o mérito do ato administrativo

Embora a concepção tradicional não admita revisão judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários, observa-se uma tendência à aceitação do controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a discricionariedade especialmente quanto a três aspectos fundamentais:

- a) razoabilidade/proporcionalidade da decisão;
- b) teoria dos motivos determinantes: se o ato atendeu aos pressupostos fáticos ensejadores da sua prática;

(...)

4.10.2 Grave inoportunidade e grave inconveniência

Em brilhante aprofundamento no tema da discricionariedade, o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que os juízos de conveniência e oportunidade têm conteúdos específicos bastante distintos.

Segundo o autor, o juízo de oportunidade diz respeito ao momento e ao motivo ensejadores da prática do ato. Nesse sentido, a grave inoportunidade, quando da expedição de ato administrativo discricionário sem observância do momento e do motivo apropriados, violaria o princípio da razoabilidade.

Quanto ao juízo de conveniência, relaciona-se diretamente com a escolha do conteúdo e a intensidade dos efeitos do ato jurídico praticado pela Administração. Assim, a desatenção a esses dois aspectos do ato acarretaria grave inconveniência, ferindo o princípio da proporcionalidade (grifo nosso). (Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016)

Além disso, em setembro de 2016 ao visitar os CO's das regiões administrativas citadas, a equipe de inspeção verificou a interrupção da programação da TV Brasil Rumo 2016 em 2 dos



4 locais. Os objetivos gerais e específicos todos detalhados e quantificados no plano de trabalho, assim como as metas quantitativas e qualitativas desta contrapartida, não demonstraram atender a qualquer interesse da comunidade em relação aos objetivos propostos na política pública referente aos Centros Olímpicos.

Ademais, da análise dos processos verifica-se que não há a demonstração de adequação financeira em valores de mercado de como foi estimado o custo para a atividade "detecção de talentos" dada em contrapartida pela conveniente nos CO's das Regiões Administrativas do Gama, Santa Maria, Brazlândia e Recanto das Emas. No período de outubro 2014/outubro 2016, os recursos financeiros aplicados nos convênios foram de R\$ 1.239.802,20, para a avaliação estimada de 12.180 alunos, no entanto, não há comprovação dos custos incorridos pelo IDECACE para se chegar ao valor de R\$ 101,79 por aluno, tão somente a afirmação da instituição conveniada. Para o valor por avaliação não foi apresentado qualquer parâmetro de aferição. Vale ainda observar que de acordo com a minuta de chamamento público acostado à fl.06 do processo nº 220.000.604/2013, além de mensurável economicamente, as contrapartidas devem contemplar propostas de inclusão social realizadas no âmbito do objeto do Projeto Centros Olímpicos de maneira que beneficie diretamente a comunidade local.

5. DA CONTRAPARTIDA

5.1 **A entidade contratada deve apresentar contrapartida mensurável economicamente e de acordo com as normas vigentes no Distrito Federal.**

5.2 A contrapartida ora mencionada deve corresponder a 10% (dez por cento), no mínimo, do valor da proposta apresentada.

5.3 A entidade deverá apresentar, a título de contrapartida, **propostas de inclusão social realizadas no âmbito do objeto do 'Projeto Centros Olímpicos' de maneira que beneficie diretamente a comunidade local.** Todavia, a entidade poderá estipular que até 15% (quinze por cento) do montante referente a contrapartida seja utilizado na aquisição de materiais esportivos elencados no anexo III do Projeto Básico (grifo nosso).

Por outro lado, o Parecer nº 420/2013-PROCAD/PGDF fl.75 do processo nº 220.000.604/2013 já alertava para a possibilidade de superavaliação dos itens dados em contrapartida:

“4.18 O critério de desempate (lis. 15) é frágil porque como será aceita contrapartida econômica não necessariamente financeira - **há um espaço propício a supervalorização de determinados itens que prejudicarão a avaliação concreta e objetiva sobre a melhor proposta.** Salvo se a preferência for dada a quem apresentar a maior contrapartida financeira, o melhor será adotar o sorteio como forma de desempate (grifo nosso).”

A coleta de dados foi executada por professores da própria instituição, consistindo no levantamento de dados físico-motor, psicossociais e vocacionais, e tratamento das informações por um programa computacional com a utilização de uma fórmula matemática básica disponível em diversos softwares livres.



No entanto, depreende-se das atividades propostas nos planos de trabalho que medir a capacidade física e aptidões dos alunos dos Centros Olímpicos, bem como divulgar suas próprias atividades são funções inerentes aos convênios firmados e já remunerados pela SESP/DF, não devendo ser considerada como contrapartida.

O Projeto Básico, elaborado por esta Secretaria de Esporte, parte integrante do edital de Chamamento Público nºs 29/2013 e 30/2013 determinava que a avaliação da condição esportiva fizesse parte das atividades a serem cumpridas pelo plano de trabalho consta à fl.107-109 do processo nº 220.000.604/2013.

São objetos deste Projeto Básico:

(...)

“Exercer um controle meticoloso sobre a trajetória do atleta no esporte e na vida escolar, de modo que seja possível monitorar os resultados na prática esportiva”.

Também consta à fl. 1.156 processo nº 220.000.604/2013 que entre os objetivos específicos do Plano de trabalho do IDECACE está exercer um controle meticoloso sobre a trajetória do atleta no esporte.

Por último, a contrapartida "TV Brasil Rumo 2016", avaliada em R\$ 720.000,00 no período de outubro de 2014 a outubro 2016, não tem comprovação dos custos incorridos e pesquisa de preço válida anexada aos processos apta a comprovar o valor econômico da contrapartida. Apesar da falta de apresentação dos custos incorridos para execução da “TV Brasil Rumo 2016”, constam 2 (dois) orçamentos acostados às fls 1748/1749 do Processo nº 220.000.604/2013 para realização de serviços de filmagem e fotografia nos valores de R\$ 67.800,00 e R\$ 25.670,00, respectivamente. Esses serviços orçados são aqueles necessários para a execução da “TV Brasil Rumo 2016”. Fica evidente, portanto o descompasso entre os valores apresentados pela conveniente e os preços de mercados para execução das atividades necessárias para contrapartida.

Em resposta ao INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 01/2017, DINCT/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF, o Gestor se manifestou acerca desse achado por meio da Nota Técnica 01/2017 DAPCON/SUAG/SETUL, cujo teor segue transcrito a seguir:

(...)

2.2. Contrapartidas dos Convênios nº 03/2013 SESP/DF e 04/2013-SESP/DF – SESP x IDECACE Similar a Atividade Contida nas Ações Remuneradas pela Conveniente e sem a Devida Comprovação do Valor Econômico.

15. Neste achado, alega a CGDF a ocorrência de inconsistências no que diz respeito às contrapartidas, salientando ainda, o valor estimado de R\$



1.959.802,20, consubstanciado nos período de outubro de 2014 a outubro de 2016.

16. Neste escopo, seguem as respostas abaixo:

17. Recomendação 1 (pág. 8 do Relatório IAC): Esta Comissão de Prestação de Contas verificará – prioritariamente – se houve resultados e/ou benefícios para a comunidade usuária dos COP's a respeito das contrapartidas avançadas, emitindo relatório posterior e encaminhando à CGDF.

18. Recomendação 2 (pág. 8 do Relatório IAC): O setor de prestação de contas da SETUL está realizando levantamento das prestações de contas realizadas anteriormente, em especial no período aludido pela CGDF, trazendo à baila os pareceres das comissões anteriores e verificando se eventualmente houve alguma falha no apontamento (revisão), com base nas informações do Relatório IAC, para consequentemente, detectado alguma divergência, tomar as providências a que o caso se refere.

19. Recomendação 3 (pág. 8 e 9 do Relatório IAC): Recomendação condicionada a recomendação 2, para execução de eventual desdobramento, se for o caso.

Da análise das respostas apresentadas, observa-se que os gestores não informaram se houve resultados e/ou benefícios para a comunidade usuária dos COP's a respeito das contrapartidas avançadas, não apresentaram comprovação do valor econômico dos itens dados como contrapartida, e por último, não se manifestaram acerca da identificação de que as contrapartidas cumpriram seu objetivo e/ou não são a mera repetição de atividades já remuneradas. Logo, a manifestação do gestor demonstra que até o presente momento a Unidade não atendeu às recomendações, razão para a permanência do achado no relatório.

A ausência de manifestação acerca da comprovação do valor econômico dos itens dados em contrapartida e de que essas seriam diferentes das atividades contidas nas ações remuneradas pela concedente indicam possível prejuízo ao Erário, uma vez que tais elementos devem ser considerados e produzidos previamente à assinatura do termo de convênio, e estar disponíveis nos processos relacionados ao convênio em análise.

Os convênios foram firmados anteriormente à vigência da Lei 13.019/2014. No entanto, para fins de reflexão em relação ao caso concreto, pontuaremos a seguir algumas mudanças.

Considerando a proposta do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que não permite a exigência de contrapartida financeira, mas faculta a existência de contrapartida no formato de bens ou serviços economicamente mensuráveis, observa-se o entendimento por parte do legislador de que organizações da sociedade civil sem fins lucrativos devem ser parceiras na realização de atividades e projetos, não tendo responsabilidade de contribuição financeira.



Esse caminho se confirma por vários outros aspectos trazidos na Lei de Fomento e Colaboração, como a autorização para inclusão nos planos de trabalho de custos indiretos, a possibilidade de realização de ações compensatórias quando da reprovação das contas, prestação de contas com foco no atingimento das metas e entrega do objeto, e não mais em relatórios financeiros.

Por outro lado, destaca-se que o parceiro público falhou ao não mensurar de maneira adequada o valor econômico da contrapartida ofertada pela entidade. Logo, considerando que houve falha da administração pública no planejamento e na fiscalização do convênio, restando comprovado que o valor da contrapartida foi supervalorizado, o Gestor deve adotar medidas no sentido de obter compensação financeira, por meio de serviços mensuráveis economicamente, vez que os serviços dos convênios teriam sido prestados de acordo com plano de trabalho elaborado pela entidade e aprovado pela Administração Pública.

Causa

Aceite de contrapartida já remunerada nas diversas metas que compõe o plano de trabalho do convênio;

Não elaboração de documento com elementos essenciais à mensuração do valor econômico das contrapartidas.

Consequência

Possível prejuízo ao Erário por ausência de entrega de contrapartida no valor estipulado em termo do convênio.

Insuficiência de indicadores e comprovação documental do fornecimento dos serviços propostos nas metas, TV Brasil Rumo 2016 e Modelo de Identificação de Talentos-MIT.

Recomendações

- a) Solicitar à Conveniente comprovação documental da contrapartida garantindo a sua boa aplicação.
- b) Caso não se comprove o cumprimento pleno da contrapartida, determinar ao IDECACE que reverta o valor estimado em serviços economicamente mensuráveis em novas atividades, tais como serviços a comunidade por meio de atividades esportivas nas modalidades disponíveis nos Centros Olímpicos e Paralímpicos;



- c) Promover criteriosa seleção das contrapartidas de convênios de modo a informar os resultados e/ou benefícios para a comunidade usuária dos COP's;
- d) Quantificar economicamente o valor das contrapartidas com orçamento de serviços similares a preços vigentes de mercado com detalhamento dos custos incorridos.

1.2 PRORROGAÇÃO SUCESSIVA DOS CONVÊNIOS Nº 03/2013 SESP/DF e 04/2013 SESP/DF x IDECACE SEM A COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS

Da análise dos processos nº 220.000.884/2013 e 220.000.604/2013, referentes aos Convênios nº 03/2013 SESP/DF e 04/2013 SESP/DF firmados entre a então Secretaria de Estado de Esporte do Distrito Federal-SESP/DF com o IDECACE, verificou-se a prorrogação sucessiva dos convênios nº 03/2013 - SESP/DF e 04/2013 SESP/DF, sem verificar a regular aplicação dos recursos públicos pelo conveniente, que somam R\$ 18.245.680,56 no período de 1º de janeiro de 2015 a 05 de dezembro de 2016.

Nos três primeiros trimestres de execução dos convênios nºs 03/2013 e 04/2013, foi recomendado pela Comissão Permanente de Avaliação Acompanhamento e Fiscalização dos Convênios a aplicação de glosas no valor de R\$ 170.358.26 e R\$ 136.252.19, respectivamente, por não haver comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos, inexecução das metas na sua totalidade ou em parte considerando os recursos disponibilizados, assim como a ausência de notas fiscais que comprovassem o fornecimento de bens e serviços.

Apesar da recomendação da Comissão Permanente de Avaliação Acompanhamento e Fiscalização dos Convênios, as glosas não foram efetivadas em sua totalidade, conforme demonstra a tabela a seguir, sem qualquer justificativa registrada nos processos:

Processo	Convênio Nº	Valor devido sem glosa (R\$)	Glosa (R\$)	A-Valor com glosa (RS)	B-Valor pago (R\$)	Diferença (B-A) (RS)
220.000.884/2013	03/2013	4.979.868,82	170.358.26	4.809.510.56	4.843.209. IS	33.698.62
220.000.604/2013	04/2013	4.996.868.82	136.252.19	4.860.616.63	4.922.002.88	61.386.25
Total		9.976.737.64	306.610.45	9.670.127.19	9.765.212.06	95.084.87

Vale ressaltar que a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos e de metas não executadas, sem as justificativas correspondentes, poderia ensejar a suspensão das parcelas do convênio até a correção das impropriedades verificadas, de acordo com a IN nº 01/2005 – CGDF, artigo 19 § 4º, assim como a rescisão de pleno direito dos



convênios, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, em conformidade com a cláusula 12ª dos respectivos termos, não cabendo à possibilidade de renovação dos mesmos.

A Lei nº 8.666/93, nos termos do inciso II do artigo 57, condiciona a prorrogação de um contrato administrativo de trato continuado, como o convênio em análise, à comprovação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

A verificação da vantajosidade não aconteceu, haja vista que todas as prestações de contas de ambos os convênios realizadas nos exercícios de 2015-2016 estarem pendentes de apreciação. Portanto, o acompanhamento das metas cumpridas pelo IDECACE ficou prejudicado.

Muito embora a SESP/DF justifique as prorrogações por meio da interpretação do Parecer nº 365/2015 - PRCON/PGDF, de 13 de maio de 2015, emitido após provocação pela Secretaria, o órgão contraria a norma tendo em vista o § 2º do artigo 19 da Instrução Normativa nº 01/CGDF, de 22 de dezembro de 2005, que não permite as prorrogações sucessivas de convênios mediante a simples entrega da documentação referente às despesas realizadas,

Por último, cabe esclarecer que o Parecer nº 365/2015 - PRCON/PGDF (processo nº 220.000.328/2015), não autorizou a prorrogação dos convênios sem a conclusão da análise das prestações de contas, somente limitou-se a diferenciar a apresentação da documentação referente à prestação de contas parcial pela entidade privada da análise técnica financeira do poder público como transcrição do parecer abaixo:

Não se pode olvidar que a legislação exige que seja comprovada a boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, os quais devem ser realizados periodicamente pela entidade ou órgãos descentralizado dos recursos ou órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública, exegese do art. 116, § 3, da Lei Federal n.º 8.666/93 e do art. 19. § 4º, da IN nº 001/2005-CGDF.

Em resposta ao INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 01/2017, DINCT/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF, o Gestor se manifestou acerca desse achado por meio da Nota Técnica 01/2017 DAPCON/SUAG/SETUL, cujo teor segue transcrito a seguir:

20. Em outra vertente, a CGDF expõe que, em razão de ausência de comprovação de gestão regular, feita por prestação de contas, a SETUL realizou repasses financeiros, expondo a interpretação condicionante de prestação de contas aos repasses. Visando atender as arguições, seguem abaixo as considerações:

21. Recomendação 1 (pág. 11 do Relatório IAC): O setor de prestação de contas da SETUL está realizando levantamento das prorrogações realizadas anteriormente, em especial no período aludido pela CGDF, trazendo à baila



os eventuais expedientes que recomendaram a prorrogação e os responsáveis, verificando se houve alguma falha e, com base nas informações do Relatório IAC, detectando alguma divergência, tomar as providências a que o caso se refere.

22. Recomendação 2 (pág. 11 do Relatório IAC): As prestações de contas já se encontram em análise, aguardando tão somente o término para efetuar as providências que cada caso requer.

23. Recomendação 3 (pág. 11 do Relatório IAC): De maneira semelhante ao item anterior, as prestações de contas dos demais convênios e parcerias também se encontram em andamento, com novas comissões formadas, aguardando tão somente o término para efetuar as providências que cada caso requer.

Os esclarecimentos prestados, as evidências identificadas e a análise da documentação contida nos autos corroboram o conteúdo do INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 01/2017, DINCT/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF e levam à conclusão de que a Administração Pública promoveu a prorrogação sucessiva dos Convênios nº 03/2013 SESP/DF e nº 04/2013 SESP/DF, com o INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PELA CULTURA E ESPORTE-IDECAE, sem a devida comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos e de metas não executadas sem as justificativas, que condiciona a liberação das parcelas do convênio até a correção das impropriedades verificadas.

Os gestores não apresentaram amparo legal para as prorrogações, limitando-se a demonstrar o motivo para a ausência da análise das respectivas prestações de contas, as quais possibilitariam a prorrogação sucessiva dos convênios nº 03/2013 e 04/2013 que somam R\$ 18.245.680,56 no período de 1º de janeiro de 2015 a 05 de dezembro de 2016.

Adicionalmente, não foi comprovada a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração nos termos do inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, que condiciona a prorrogação de um contrato administrativo de trato continuado, como o convênio em análise, à comprovação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

Causas

Interpretação inadequada das normas relativas aos convênios pela Secretaria de Esportes no que se refere à prorrogação de convênios sem a devida análise das prestações de contas.



Consequência

Prorrogação irregular dos termos de convênio para gestão dos Centros Olímpicos do Gama, Santa Maria, Brazlândia e Recanto.

Recomendações

- a) Providenciar a análise imediata das prestações finais de contas dos Convênios nº 03/2013 e nº 04/2013, ou de outro termo que eventualmente o tenha substituído em razão da adaptação ao Decreto nº 37.843/2016, para verificar as condições exigidas para a ratificação do ato de prorrogação dos convênios ou, em caso de reprovação das contas, providenciar a sua anulação e a instauração de TCE;
- b) Revisar os demais convênios para verificar se houve prorrogação dos termos sem a devida apreciação das prestações finais de contas. Em caso de ausência da apreciação, tomar as devidas medidas apontadas no item 2 anteriormente recomendado.

1.3 NÃO COMPROVAÇÃO DO PAGAMENTO DE PARTE DOS ENCARGOS SOCIAIS SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTO DA INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELOS CONVÊNIOS Nº 03/2013 SESP/DF E 04/2013 SESP/DF

Da análise dos processos nºs 220.000.884/2013 e 220.000.604/2013, referentes aos Convênios nºs 03/2013-SESP/DF e 04/2013-SESP/DF firmados entre a Secretaria de Estado de Esporte do Distrito Federal - SESP/DF com o IDECACE verificou-se inconsistências na cobrança de encargos sociais e trabalhistas, período de referência outubro de 2014 /outubro de 2016.

A entidade conveniada não comprovou adequada e suficientemente o pagamento das contribuições previdenciárias, haja vista que os comprovantes de recolhimento acostados aos processos analisados o montante comprovado não atingiu R\$ 60.000,00. Cabe informar que os custos com a mão de obra, gestão técnica (meta 1 do plano de trabalho) e gestão pedagógica (meta 2 do plano de trabalho) pagos à conta dos convênios somarem nos exercícios de 2015-2016 a quantia de R\$ 12.276.840,15. Considerando que só a Contribuição Patronal é de 20% sobre os salários pagos, deveria ter sido recolhido pelo IDECACE o valor aproximado de R\$ 1.448.423,80 no período.

Custos Mão de Obra (100%) + Encargos(69.52%) 2015-2016 (A)	Estimativa de Valor de Mão de obra sem Encargos (100%) (B)	Contribuição Patronal (20%) sobre Valor de Mão de Obra sem Encargos (C) = (B) * 20%
RS 12.276.840,15	R\$7.242.119,00	RS 1.448.423,80



A Entidade apresentou, às fls. 2.058 a 2060, Ofício IDSP/DF nº 63/2014, contendo percentual de 78,28% de encargos sociais e reflexos trabalhistas, considerando não ser suficiente o percentual anterior de 69,52% prevista na Convenção Coletiva de Trabalho. O valor da mão de obra sem os encargos sociais e reflexos trabalhistas seria de R\$ 6.886.268,87. Somados os valores dos encargos em R\$ 5.390.571,27 tem-se o custo total da folha de pagamento em R\$ 12.276.840,15.

Os seguintes encargos, acostados à fl. 2.628 do processo nº 220.000.884/2013, "INSS patronal" (20%). "FAP" (2%). "outras entidades" (4,5%). "Previdência Social 13º salário" (2,2%). "outros provisionamentos" (2,12%). "RAT sobre o 13º salário" (0,38%) e contribuição patronal (0,16%), que somam o percentual de 31,36% sobre o valor de R\$ 6.886.268,87 da folha salarial, ou seja, R\$ 2.159.533,92, não tiveram o seu recolhimento comprovado pelo IDECACE.

Em resposta ao INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 01/2017, DINCT/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF, o Gestor se manifestou acerca desse achado por meio da Nota Técnica 01/2017 DAPCON/SUAG/SETUL, cujo teor segue transcrito a seguir:

24. Segundo apontamento feito pela CGDF, a entidade IDECACE, após celebrado convênio de execução de política pública de esporte, não vem apresentando comprovação de pagamento de encargos sociais, motivo pelo qual seguem as respostas às recomendações apresentadas abaixo:

25. Recomendação 1 (pág. 12 do Relatório IAC): O setor de prestação de contas da SETUL, provocado pelas recomendações anteriores, está realizando levantamento das prestações de contas realizadas anteriormente, incluindo a verificação dos pagamentos dos encargos sociais, trazendo à baila os pareceres das comissões anteriores e verificando se eventualmente houve alguma falha no recolhimento, com base nas informações do Relatório IAC, para conseqüentemente, detectado alguma divergência, tomar as providências a que o caso se refere.

26. Recomendação 2 (pág. 12 do Relatório IAC): Recomendação condicionada a recomendação 1, para execução de eventual desdobramento, se for o caso.

27. Recomendação 3 (pág. 12 do Relatório IAC): Recomendação condicionada a recomendação 1, para execução de eventual desdobramento, se for o caso.

Nota Técnica (Complementar) - 01.1 /2017 - DAPCON/SUAG/SETUL

8. A atual comissão de análise designada verificou nos autos que subsistem comprovantes de pagamentos dos encargos nos processos de execução do convênio, quais sejam: Processos nº 220.001.276/2013 e 220.001.278/2013, que demonstram, em caráter preliminar, regularidade de pagamento. Como



estratégia inicial, esta comissão de prestação de contas está produzindo levantamento, através das cópias dos comprovantes de recolhimento dos encargos sociais e demais documentos comprobatórios (Tabela SEFIP, FGTS, INSS, comprovante de pagamentos, etc.) a fim de verificar se os percentuais de recolhimento estão compatíveis com a legislação vigente, e ainda, se há algum tipo de isenção ou justificativa legal por parte da Organização da Sociedade Civil, através de notificação oficial.

Os esclarecimentos prestados, as evidências identificadas e a análise da documentação contida nos autos corroboram o conteúdo do Informativo de Ação de Controle Nº 01/2017 - DINCT/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF que levam à conclusão de que o Instituto para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente pela Cultura e Esporte-IDEACE não comprovou a totalidade do pagamento de encargos sociais/impostos sobre a folha de pagamento da instituição responsável pelos Convênios nº 03/2013 SESP/DF e 04/2013 SESP/DF. Conforme acostado às fls.2.058-2.060, Processo nº 220.000.884/2013 o valor que a instituição conveniente recebeu incluiu o percentual de 78,28% referente a Recursos Humanos" (encargos sociais/impostos), e pelos fatos a seguir notadamente:

- ✓ A relação dos colaboradores do IDEACE e os recolhimentos referentes a esses foram apresentados em documento anexo à Nota Técnica (Complementar) - 01.1 /2017 - DAPCON/SUAG/SETUL. Todavia somente foi apresentada comprovação documental referente ao período em análise do recolhimento de FGTS. Contudo não foi demonstrado de maneira plena os demais encargos que compõe o percentual de 78,28% incidente sobre a mão de obra decorrente de encargos trabalhistas e previdenciários como evidenciado a seguir: :
- a) No biênio 2015-2016, foram repassados à conveniente R\$12.276.840,15 para custeio dos itens Gestão técnica (meta 1 do plano de trabalho) e Gestão pedagógica (meta 2 do plano de trabalho). Desse total, R\$6.198.914,67 foram relativos ao Convênio nº 03/2013-SESP/DF (fls. 2.516 e 2.632 do Processo nº220.000.884/2013) e R\$6.077.925,48 foram relativos ao Convênio 04/2013-SESP/DF (fls.2.279 e 2.439 do Processo nº 220.000.604/2013). Considerando que só a Contribuição Previdenciária Patronal é de 20% sobre os salários pagos, deveria ter sido recolhido pelo IDEACE o valor aproximado de R\$ 1.448.423,80 no período, contudo conforme recibos acostados na Nota Técnica (Complementar) - 01.1 /2017 - DAPCON/SUAG/SETUL, os recolhimentos somam R\$ 1.282.919,68. Do total de recibos acostados apenas R\$ 163.904,17 são lastreados por recibo de pagamento com certificação eletrônica todos os demais recibos, que somam R\$1.119.015,51, são



provisórios, sem autenticação, e por isso, inidôneos para comprovar qualquer pagamento. Portanto, a convenente não comprovou adequadamente o recolhimento de R\$ 1.284.519,63 referente à contribuição previdenciária patronal;

- b) Também apresentam divergências os encargos de Previdência Social - 13º salário (2,2%), que corresponderia a R\$159.326,62, mas foi apresentado o pagamento de R\$54.498,18 referente aos centros Olímpicos do Gama e Santa Maria exercício 2014, não restando comprovado o recolhimento de R\$ 104.828,44;
- c) Além disso, não há comprovação de recolhimento dos seguintes encargos: "FAP" (2%); "outras entidades" (4.5%); "outros provisionamentos" (2,12%); "RAT sobre o 13º salário" (0,38%) e contribuição patronal (0,16%), que resulta em um percentual de 9,16% do valor de uma folha de pagamento de R\$7.242.119,00 que resulta não comprovado o recolhimento de R\$ 663.378,10.

Com base nas informações apresentadas, verifica-se que a convenente não comprovou adequadamente o recolhimento de R\$ 2.052.726,17, o que corresponde a 90,38% dos encargos a serem pagos.

Indispensável, portanto, conhecer as características da contratação mediante cessão de mão de obra e empreitada e as definições do Decreto Nº 3.048, de 6 de maio de 1999 que aprova o Regulamento da Previdência Social, em seu artigo 219, § 1º:

Exclusivamente para os fins deste Regulamento, entende-se como cessão de mão-de-obra a colocação à disposição do contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de segurados que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com a atividade fim da empresa, independentemente da natureza e da forma de contratação, inclusive por meio de trabalho temporário na forma da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, entre outros (grifo nosso).

Em razão da inviabilidade de verificar a correspondência entre os documentos apresentados e os valores devidos de acordo com relação de colaboradores e respectivos encargos, não foi possível concluir que o pagamento de encargos sociais está regular, razão pela qual manteremos no relatório o achado e suas recomendações.

Causa

Ausência de apresentação de documentos para comprovação do recolhimento da totalidade de alguns encargos ("INSS patronal" 20%, "FAP" 2%, "outras entidades" 4.5%,



"Previdência Social 13º salário" 2,2%. "outros provisionamentos" 2,12%, "RAT sobre o 13º salário" 0,38% e contribuição patronal 0,16%), incidentes sobre a folha de pagamento relacionada à atividade nos Convênios nº 03/2013 e nº 04/2013;

Ausência de controle e análise das prestações de contas pela SESP/DF.

Consequência

Ausência de comprovação da regular utilização de valores financeiros repassados em razão dos convênios, a título de pagamento de encargos sociais, previdenciários e trabalhistas.

Recomendações

- a) Providenciar a análise imediata da prestação de contas do IDECACE, principalmente em relação ao pagamento de encargos sociais, previdenciários e trabalhistas da mão de obra utilizada nas atividades dos Convênios nº 03/2013 e nº 04/2013, para verificar a regularidade dos seus pagamentos;
- b) Providenciar (caso persista a falta de comprovação de pagamento) a devolução do valor de R\$ 2.052.726,17 dada à falta de comprovação de recolhimento de encargos sociais, previdenciários e trabalhistas, em conformidade com o determinado pelo art. 32, I e II da Lei nº 8.212, de 1991, pelo IDECACE, em relação à mão de obra utilizada nas atividades dos Convênios nº 03/2013 e nº 04/2013.

IV – CONCLUSÃO

A finalidade desta inspeção foi avaliar os atos e fatos referentes ao Convênio 03/2013 (Chamamento Público nº 29/2013 - Processo 220.000.604/2013) e ao Convênio 04/2013 (Chamamento Público nº 30/2013 - Processo 220.000.884/2013), cujo objeto foi à implantação, com apoio financeiro na forma de transferência de recursos públicos, de projeto pedagógico de fomento às práticas esportivas realizadas nos Centros Olímpicos localizados nas Regiões Administrativas do Gama, Santa Maria, Brazlândia e Recanto das Emas por meio de entidade privada selecionada por chamada pública.

Os apontamentos neste relatório são resultados da análise dos processos citados e das visitas *in loco* nos Centros Olímpicos localizados nas Regiões Administrativas do Gama, Santa Maria, Brazlândia e Recanto das Emas. Assim, as evidências identificadas levam à conclusão de: aceite de contrapartida sem sua devida mensuração econômica e comprovação dos custos atrelados a ela, prorrogação sucessiva dos convênios 03/2013 SESP/DF e 04/2013 SESP/DF x IDECACE sem a comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos à



instituição conveniada e a ausência de comprovação do pagamento de alguns encargos sociais sobre a folha de pagamento da instituição responsável pelos convênios na ordem de R\$ 2.052.726,17, somado ao descumprimento da Lei Distrital nº 4.636/2011, regulamentada pelo Decreto nº 34.649/2013. Nessa regulamentação ficou estabelecido que as provisões de encargos trabalhistas serão destacadas do valor mensal do contrato e depositadas em conta corrente vinculada, bloqueada para movimentação, aberta em nome da empresa, unicamente para essa finalidade e com movimentação somente por ordem do órgão ou entidade contratante.

Nessa linha, o problema focal do trabalho foi respondido da seguinte forma:

Nem todas as normas e princípios da Administração Pública foram observados na implantação, com apoio financeiro na forma de transferência de recursos públicos, de projeto pedagógico de fomento às práticas esportivas realizadas nos Centros Olímpicos localizados nas Regiões Administrativas do Gama e Santa Maria. Logo, é indispensável à adoção de medidas saneadoras, que impliquem em atendimento à legislação e ao interesse público, assegurando a melhoria na eficiência da gestão dos recursos públicos, assim como o fomento das atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos.

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
FALHAS E IMPROPRIEDADES MANIFESTAS	1.1, 1.2 e 1.3	Falhas Graves

Brasília, 15 de fevereiro de 2019.