



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 59/2017-DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade: Central de Abastecimento do Distrito Federal- CEASA-DF

Processo nº: 071.000.064/2015

Assunto: AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Exercício: 2014

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Subcontrolador de Controle Interno, conforme Ordem de Serviço nº **/****-SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Central de Abastecimento do Distrito Federal, no período de 04/04/2016 a 02/05/2016, objetivando verificar a conformidade das contas da Unidade, no exercício de 2014.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2014, sobre as gestões orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e suprimentos.

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da unidade.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Não constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos 144, 146 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF, vigente à época de realização dos trabalhos. Tais pontos serão melhores tratados ao final do presente relatório, no item 4 – “Controle da Gestão”.



III - IMPACTOS NA GESTÃO

1 – GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 – DESIGNAÇÃO DE EXECUTOR PARA MAIS DE 3 (TRÊS) CONTRATOS.

Fato

Em análise dos contratos celebrados pela Unidade, foi constatado pela auditoria a existência de designação de servidor como executor para fiscalizar 10 (dez) contratos, conforme tabela a seguir:

TABELA I- RELAÇÃO DOS CONTRATOS COM UM ÚNICO SERVIDOR

Processo nº	CONTRATO Nº	OBJETO	CONTRATADA	VIGÊNCIA/VENCIMENTO	Ato de Designação nº
148/2012	09/2013	Asseio de Caixa d'água	W&E (CNPJ: 05.283.260/0001-35)	26/03/2017	142 de 20/11/2015
444/2012	01/2013	Combustível	Auto Posto Milenium (CNPJ: 03.261.491/0001-12)	07/01/2017	40 de 10/01/2013
237/2013	15/2013	Telefonia Fixa	OI S.A. (CNPJ: 76.535.764/0001-43)	04/08/2016	86 de 16/06/2014
098/2014	20-21-22/2014	Asseio, Limpeza e Conservação	WR (CNPJ: -)	30/09/2016	011 de 04/02/2016
072/2014	29/2014	Oficina (carros e trator)	Ribeiro & Diniz (CNPJ: 08.990.041/0001-84)	02/11/2016	136 de 03/11/2014
072/2014	28/2014	Oficina (Caminhões)	DCS (CNPJ: 14.595.507/0001-40)	21/10/2016	135 de 03/11/2014
185/2014	03/2015	Ar Condicionado	MAC (CNPJ: 38.065.405/0001-80)	04/02/2016	51 de 04/02/2015
129/2015	14-15-16/2016	Seguro/Auto (carros)	Diversos	29/09/2016	007 de 21/01/2016
223/2015	04/2016	Seguro/Auto (caminhões)	Mapfre (CNPJ: 61.074.175/0001-38)	27/12/2016	007 de 21/01/2016
020/2016	s/n *	Extintores	Lorenzi (CNPJ: 01.778.924/0001-86)	-	s/n

Fonte: Listagem da relação dos contratos sob responsabilidade do servidor

(*) Não foi identificado o nº deste contrato

Este quantitativo de contratos sob a responsabilidade de um único servidor é excessiva e vai de encontro à legislação vigente na Administração Pública do Distrito Federal conforme determina o §4º do art. 41 Decreto nº 32.849 de 04/02/2011:

§ 4 É facultada a indicação de um mesmo executor para até três contratos ou convênios, **salvo situações excepcionais, devidamente justificadas** pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, não sendo vedada a designação de mais de um executor para o mesmo convênio ou contrato.

Não foram encontradas nas designações as mencionadas situações de excepcionalidade que justificassem um quantitativo extra de contratos sob a execução de um único servidor.



Causa

- Excesso de contratos sob a responsabilidade de um único servidor.

Consequências

- Possível comprometimento na qualidade do trabalho de fiscalização dos contratos devido à sobrecarga do executor;
- Descumprimento do § 4º do Art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010.

Recomendações

- Refazer as designações de executores de contratos vigentes, corrigindo as atuais, para que um mesmo executor fiscalize até no máximo 3 (três) contratos, salvo casos devidamente justificados de situações excepcionais, conforme determina a legislação vigente.

1.2 – AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DE MULTA PELA DESCONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA PELA CONSTANTE FALTA DE FUNCIONÁRIOS

Fato

O Processo 071.000.038/2011 trata da Contratação de Serviços de Limpeza e Conservação para as dependências da CEASA/DF a um valor de R\$ 18.166,65 (dezoito mil cento e sessenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) mensais pela empresa Mistral Serviços LTDA (CNPJ: 05.922.287/0001-20) para os lotes 01, 02 e 03, entretanto, na análise do processo constatou-se que não foi mantida a continuidade na prestação dos serviços contratados.

Durante todo o exercício de 2014 houve uma média mensal de 50 dias de ausência de funcionários sem a devida reposição dos postos de trabalho. No mês de agosto, por exemplo, existe registro de glosa de 143 dias por falta de operários. Esta constante falta de funcionários sem a imediata substituição causou descontinuidade na prestação dos serviços contratados e, por conseguinte, prejuízos na qualidade dos serviços e descumprimento do contrato.

Consta nas propostas da Mistral (81/20111, 082/2011 e 083/2011) a seguinte declaração da empresa:

2.6 Declaramos que utilizaremos os equipamentos e a equipe técnica administrativa que forem necessários para a perfeita execução dos serviços, comprometendo-nos, desde já, a substituir ou aumentar a



quantidade dos equipamentos e do pessoal, desde que assim o exija a fiscalização da CEASA.

2.7 Na execução dos serviços observaremos, rigorosamente, as especificações das normas técnicas brasileiras ou qualquer outra norma que garanta a qualidade igual ou superior, bem como as recomendações e instruções da fiscalização da CFASA, assumindo, desde já, integral responsabilidade pela perfeita realização dos trabalhos, de conformidade com as normas mencionadas.[...]"

Portanto, há evidências de que essa cláusula acima não foi cumprida.

Apesar de terem sido feitas glosas das faltas dos funcionários pelo executor do contrato, entende-se que a ausência destes sem a imediata e contínua reposição da força de trabalho causou prejuízo para administração por não manter a continuidade dos serviços em quantidade e qualidade necessárias durante a vigência do contrato.

Causa

- Descumprimento do contrato por não manter o efetivo de funcionários contratado para os serviços de limpeza e conservação.

Consequências

- Comprometimento da qualidade dos serviços contratados;
- Descumprimento do contrato.

Recomendações

1. Atentar em futuras contratações para a manutenção do efetivo de funcionários contratados para os postos de trabalho fazendo a imediata reposição da mão de obra faltante;
2. Incluir cláusulas de multa contratual por descumprir a manutenção do efetivo de funcionários contratados além de serem feitas as glosas dos dias faltantes.

1.3 – FRAGILIDADES ENCONTRADAS NA VIGILÂNCIA PATRIMONIAL E NA SEGURANÇA.

Fato

O Processo 071.000.039/2011 trata da Contratação de Serviços de Vigilância Armada para as dependências da CEASA/DF a um valor anual de R\$ 1.155.977,04.

Foi identificado no processo supracitado uma sugestão do executor do contrato constante e na fl. 791 para que fossem tomadas providências quanto aos constantes furtos e arrombamentos de veículos, esta sugestão apontou para uma possível



fragilidade na segurança das instalações e equipamentos da empresa. Foi sugerido pelo executor do contrato o seguinte:

“ (...) todos os requerimentos solicitantes de reparos e danos em patrimônio de particulares, deverão estar acompanhados do boletim de ocorrência e cópia de registro do livro da Mistral Segurança, que após análises e considerações da Diretoria Técnica e Operacional e Mistral Segurança, deverá ser encaminhado a Assessoria Jurídica da Ceasa/DF, para apresentar parecer jurídico, anexado-os ao processo administrativo que trata do processo de licitação pública para contratação de empresa especializada em segurança, com vistas a garantir um artigo que disponha especificamente sobre esta matéria.
(...)” (fl. 791 do processo 071.000.039/2011)

Diante dessa informação, a auditoria questionou por meio da Solicitação de Auditoria nº 05/2016 quais as providências que foram tomadas no sentido de evitar problemas no patrimônio da entidade e de terceiros. Em resposta, a Diretoria Técnica Operacional informou por meio do Despacho s/n de 16/03/2016 o seguinte:

(...) Desde o exercício de 2012, quando assumi a Diretoria Técnica Operacional, os registros de roubos e/ou furtos ocorridos no âmbito do mercado da CEASA/DF, e que são devidamente identificados através de requerimento pelas vítimas que solicita providências junto a Diretoria, inicialmente são encaminhados à solicitação ao Executor do Contrato, para que formalize junto à prestadora de serviços de vigilância armada, com vistas, a anexar o relatório do fato ocorrido, assim como, cópia do Boletim de Ocorrência, junto a Delegacia de Polícia do Distrito Federal – PCDF, e outras medidas adotadas. Essa é uma atribuição do executor do contrato e, portanto se algum fato sem os devidos encaminhamentos foi porque, a vítima não comunicou a Diretoria da CEASA/DF, assim como, deixou de buscar junto aos órgãos de segurança amparo e registro do fato ocorrido.

1. Na hipótese de autuação de processo administrativo para apurar perdas e danos aos permissionários vítimas de roubos e furtos, instala-se comissão apuradora, para esse fim, o que não ocorreu ao longo desses anos como titular da Diretoria Técnica Operacional, haja vista, que nesse período não ocorreu nenhum ressarcimento de perdas e danos, pois a empresa especializada contratada é específica para prestação de serviços de vigilância patrimonial, e quando acionadas a apresentarem um posicionamento quanto ao fato ocorrido, sempre foram demandados através de parecer jurídico.

2. Foi a partir das comunicações de roubos e furtos no âmbito do mercado e das medidas adotadas é que esta Diretoria Técnica Operacional resolveu propor melhorias com o objetivo de garantir um ambiente seguro e tranquilo para a comunidade que trabalhada, comercializa e que circula cotidianamente pelo pátio da CEASA/DF.

- No exercício de 2015, foi implantado o Sistema de Vigilância Monitorada, com instalação de 59 (cinquenta e nove) unidades câmaras, com 02 (dois) ambientes de monitoração, o primeiro funcionando em sala específica no Pavilhão B-08 e o outro na Gerência de Tecnologia e Informação.
- Nesse período retratado, foi realizado processo de licitação pública, para renovação do contrato de prestação de serviços de vigilância, com o conseqüente aumento do quadro efetivo de pessoal e instalação de mais 01 (um) posto de vigilância no âmbito do mercado.

Portanto, segundo a informação dada acima, os danos para a CEASA em



possíveis processos judiciais de reparação não foram concretizados e algumas providências para amenizar os problemas de possíveis sinistros foram tomadas pela Diretoria Técnica Operacional responsável pelo contrato de vigilância.

Entretanto, em visitas realizadas nas dependências desta empresa constatamos que existem vários equipamentos depredados e vandalizados o que demonstra uma fragilidade na fiscalização e na segurança das instalações. As Figuras 1 e 2 mostram a situação de alguns deles:



Figura 1 – Equipamentos para combate a incêndio completamente vandalizados no Galpão B7-2



Figura 2 – Banheiros depredados.

Importante informar que estes banheiros foram revitalizados a pouco mais de dois anos por meio do Processo nº 071.000.240/2013.

Colabora para a intensificação dos problemas de depredação e vandalismo, a falta de barreiras de entrada (muros, cercas, etc) em algumas áreas em volta dos galpões, onde o fácil acesso de terceiros compromete a segurança, pois, há facilidade de adentrar as dependências da CEASA por locais desprotegidos.

Tudo isso evidencia a fragilidade da vigilância patrimonial e consequentemente da segurança como um todo.

Causas



- Fragilidade na vigilância patrimonial e nas condições de segurança;
- Invasão das dependências da CEASA por vândalos em locais não vigiados ou sem barreiras que impeçam a entrada.

Consequências

- Depredação do patrimônio da CEASA por vândalos;
- Potenciais prejuízos para a Administração em decorrência de roubo de automóveis e outros sinistros causados a terceiros nas dependências da CEASA.

Recomendações

1. Reforçar a segurança nos locais mais vulneráveis;
2. Reavaliar a eficácia do contrato com a empresa de vigilância avaliando a necessidade de incluir mais equipamentos e pessoal;
3. Incluir cláusulas contratuais mais específicas de reparação aos prejuízos causados ao patrimônio nestes contratos de vigilância patrimonial.

1.4 – DIVERSAS IRREGULARIDADES EM PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO.

Fato

1.4.1 – PROCESSOS: 071.000.485/2012 e 071.000.197/2014 (pagamento) – Contratação de Serviços de Infraestrutura e cabeamento de informática

Foram identificadas algumas irregularidades nessa contratação realizada por meio de pregão eletrônico no valor de R\$ 1.800.000,00 tendo como vencedora a empresa Digital Tecnologia da Informação Ltda – ME (14..69.707/0001-69) A **Tabela II** abaixo relaciona algumas dessas irregularidades :

TABELA II – IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NO PROCESSO nº 071.000.485/2012

IRREGULARIDADE	DESCRIÇÃO
1. Divergência quanto ao número da Ata de Registro de Preços no processo e o nº publicado no DODF.	O número da ATA de Registro de Preços constante na fl. 766 (Ata de Registro e Preços nº 11/2014) não corresponde com o número publicado no DODF(Ata de Registro de Preços nº 10/2014) ,fl. 791, e nos demais documentos constantes no Processo, ex.: fls. 764 , 765,789, 790 e 792.
2. Ausência da planilha de cotação	Não foi encontrada a planilha consolidada (resultado do pregão eletrônico) em que constam as cotações de todas as empresas para cada item e a identificação nesta planilha do menor preço que deu base para a Ata de Registro de Preços nº 11/2014 a qual se encontra na fls. 766 a 788 do volume quatro do processo supracitado.
3. Falta relatórios do executor do contrato	Não existe no processo relatórios circunstanciados, relatório de recebimento provisório nem definitivo dos serviços.
4. Processo sem termo de encerramento	O processo encontra-se inconcluso pois nas ultimas folhas (fls. 936 a 938) existe registro de que havia necessidade de aquisição de alguns materiais que não foram contemplados pela presente licitação e que seriam adquiridos por uma outra licitação. Todavia, não há termo de encerramento nem de recebimento definitivo dos serviços.

No conjunto de irregularidades acima, consideramos que a falta de



quaisquer relatórios circunstanciados, de recebimento provisório e definitivo dos serviços contratados, além de dificultar a análise da conformidade destes serviços, vai de encontro ao que determina o art. 44, *caput* e parágrafo único, *c/c* o inciso II e IV do artigo 61 do Decreto nº 32.598/2010:

Art. 44. A execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, será certificada pelo executor e responsável, mediante emissão de Atestado de Execução e de termo circunstanciado, conforme o disposto no artigo 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo Único. No Atestado de Execução serão especificados, detalhadamente, o equipamento recebido, o serviço ou a obra, o valor, sua localização e período de execução.”

[...]

Art. 61. A liquidação de despesa por fornecimento de material ou prestação de serviços terá por base as condições estabelecidas na licitação ou ato de sua dispensa, em cláusulas contratuais, ajustes ou acordos respectivos, e nos comprovantes da efetiva entrega e recebimento de material, ou de prestação do serviço ou execução da obra.

Parágrafo único. Para a liquidação da despesa, é indispensável constar do processo:

[...]

III – termo circunstanciado que comprove o recebimento do serviço ou a execução da obra, nos termos da alínea “b” do inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666, de 1993, emitido por servidor ou comissão designada pela autoridade competente;

IV – atestado de execução, na forma do artigo 44

Além disso, a ausência de emissão do relatório de acompanhamento pelo executor do contrato está em desacordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, bem como Decisão nº 5076/2014 – TCDF, pois compromete a exata comprovação das obras ou serviços contratados e sem ele não há um histórico relatando os serviços executados em cada etapa, as técnicas utilizadas, medições das etapas para faturamento, materiais empregados e particularidades que não podem ser observadas após a conclusão.

1.4.2 – PROCESSOS: 071 .000.141/2012 – Contratação de empresa especializada para execução da obra do estacionamento rotativo

Contratação feita na modalidade Pregão no valor de R\$ 1.700.000,00 com a empresa **Engemil** - Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda. (CNPJ: 04.768.702/0001-+70), foram encontradas as seguintes irregularidades neste processo:

TABELA III - IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NO PROCESSO nº 071 .000.141/2012

IRREGULARIDADE	DESCRIÇÃO
1. Não utilização da Tabela SINAPI para estimativa dos preços.	Este fato foi questionado também pelo chefe-substituto da SECOT na fl. 87 do processo contido dispensada a utilização da tabela SINAPI e usada a da NOVACAP sem uma justificativa para isso conforme fl. 135.
2. Planilha do Termo de referência sem a inclusão das cancelas eletrônicas.	O termo de referência que serviu de base para a pesquisa de preços e posteriormente para a licitação, não constava na Planilha de Instalações Elétricas, Grupo 4 cujo título é: CANCELAS, subitens 4.1 a 4.4 (fios, cabos, disjuntores e quadros) o equipamento CANCELA propriamente dito. Nenhum licitante atentou para isso nem mesmo o executor do contrato. Esta falha de não incluir as cancelas na planilha de cotação foi apontada pela própria empresa contratada já no final da



	obra/serviços ao defender que não iria fornecer as cancelas pois este item não constava na planilha enviada para cotação. A administração por meio da Assessoria Jurídica não aceitou a argumentação da contratada argumentando que a contratação foi por empreitada global. Por fim, o valor das cancelas, estimado posteriormente, foi abatido no valor da última nota fiscal da contratada.
--	--

A não utilização da Tabela SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, sem uma justificativa em relatório técnico circunstanciado está em desacordo com o inciso VII da Decisão nº 4.033/2007 – TCDF, *in verbis*:

VII. dar conhecimento a todas as Jurisdicionadas do item “II.a” da Decisão nº 5.745/05, qual seja: “em relação a obras de edificações, o Tribunal adotará, sempre que possível, para análise da conformidade dos preços, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, e considerará que os custos unitários de materiais e serviços de obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do referido sistema, exceto em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

Quanto a não inclusão das cancelas na planilha que serviu de base para o Termo de Referência, entende-se que houve uma falha por parte da empresa contratada que elaborou o Projeto Básico.

Esta falha também não foi percebida pela área técnica da Administração e pelo executor do contrato, bem como pelas empresas que participaram da pesquisa de preços e da licitação.

O prejuízo não foi maior porque a empresa que venceu a licitação acatou o parecer da Assessoria Jurídica da CEASA, e absorveu o prejuízo pelo não fornecimento das cancelas, abatendo o valor na última nota fiscal, que no final das contas representou algo em torno de 1,5% do total do contrato.

Fica então o registro da necessidade de uma avaliação mais detalhada dos editais a fim de que não ocorram falhas como essa.

Causas

- Ausência de utilização do SINAPI para certificação da vantajosidade da contratação;
- Falha nos procedimentos de elaboração e revisão dos editais.

Consequências

- Descumprimento do Decreto nº 32.598/2010, da Lei nº 8666/93 e da Decisão nº 4.033/2007 do TCDF;
- Dificuldade de mensuração dos critérios utilizados para a determinação dos orçamentos e da verificação da adequação das propostas;
- Serviço prestados sem pleno atingimento do objeto.



Recomendações

1. Submeter, em um prazo de 90 dias do conhecimento de deste Relatório, os responsáveis por elaborar projetos básicos e fiscalizar contratos desta empresa a cursos de treinamento e/ou reciclagem;
2. Promover consulta ao Sistema SINAPI que embase a estimativa de preços do Projeto Básico para próximas contratações, atendendo à Decisão nº 4.033/2007 do TCDF;
3. Apurar responsabilidades pelo não atendimento ao art. 44, parágrafo único, bem como do inciso II e IV do artigo 61, do Decreto nº 32.598/2010 e o descumprimento do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e da Decisão nº 5076/2014 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, verificados na Contratação de Serviços de Infraestrutura e cabeamento de informática.

2 – GESTÃO FINANCEIRA

2.1 – IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO E UTILIZAÇÃO DAS ÁREAS POR PARTE DOS PERMISIONÁRIOS, PRODUTORES E VAREJISTAS.

2.1.1 - INADIMPLÊNCIA

Fato

No relatório apresentado pela Seção de Faturamento e Cobrança da CEASA/DF, até 31/12/2014 foi contabilizada uma inadimplência dos Permissionários, Produtores e Varejistas no montante de R\$ 3.165.128,01. A Tabela IV mostra como este montante esta distribuído pelos tipos de usuários dos espaços da CEASA-DF.

TABELA IV – QUADRO DE INADIMPLÊNCIA NA CEASA-DF EM 31/12/2014

TIPO	TOTAL POR TIPO (A)	NÚMERO DE INADIMPLENTES (B)	% DE INADIMPLENTES A/B	VALOR DA INADIMPLÊNCIA EM R\$ CONTABILIZADO EM 31/12/2014
PERMISIONÁRIOS	164	28	17,07%	R\$3.149.336,77
VAREJISTAS	160	18	11,25%	R\$ 5.801,02
PRODUTORES	575	25	4,4%	R\$ 9.990,22
TOTAL				R\$ 3.165.128,01

Do quadro acima podemos concluir que embora o percentual de inadimplentes por tipo não seja representativo, o valor total é significativo se considerarmos que representa em torno de 1/3 do faturamento anual desta CEASA-DF.



Constatamos que um único Permissionário, a ENGECOPA CONSTR. E INCORPORADORA (CNPJ: 24.908.758/0002-71) tem dívidas com a CEASA-DF no valor de R\$ 2.382.193,76 , esse montante representa 75,25% do total da inadimplência contabilizada em 2014.

Em segundo lugar, está outro permissionário, a AUGSUE ARMAZÉNS FRIGORÍFICOS LTDA (CNPJ: 00.708.801/0005-30) com dívidas no valor de R\$ 521.922,20, o que representa 16,5% do total demonstrado na Tabela IV acima. A dívida desses dois Permissionários representa 91,75% do total apurado.

2.1.2 – AUMENTO “DISFARÇADO” DE ÁREA DE PERMISSÃO DE USO UTILIZANDO-SE CAMINHÕES ESTACIONADOS EM FRENTE AOS BOXES

Constatou-se em visitas de inspeção que alguns permissionários mantêm caminhões ou caminhões frigoríficos (refrigerados) estacionados em frente a seus boxes, por longos períodos, funcionando como depósitos de mercadorias. Isto caracteriza uma verdadeira extensão disfarçada da área permitida sem que haja cobrança alguma por esta utilização extra.

As Figuras 1 e 2 mostram alguns exemplos de caminhões estacionados por longos períodos que funcionam como depósitos “extras” das empresas:



Figura 1 – Caminhões estacionados por longos períodos funcionando como uma extensão de depósitos



Figura 2 – Outros exemplos de caminhões que funcionam como depósitos

A CEASA deve verificar o quantitativo de empresas que utilizam caminhões como depósito e tomar as providências para a regularização dessa situação.



2.1.3 – FRAGILIDADE NO CONTROLE DOS PRODUTORES E VAREJISTAS QUE UTILIZAM A “PEDRA”

O controle de frequência pelo uso do espaço de comercialização chamado de “pedra” é feito por um funcionário que manualmente registra numa folha de frequência a presença nos dias de comercialização. Se o comerciante tiver uma grande quantidade de faltas (por exemplo, faltar o mês inteiro), este perde direito ao uso do espaço (lacre) passando-se então para outros que estão em uma lista de espera.

A fragilidade está na possibilidade de extravio da folha de frequência e na eventual ausência do servidor que faz o controle por algum motivo de força maior. Entende-se que a automação seria uma melhor forma de controle e monitoramento da presença do produtor, por meio eletrônico ou mesmo no portão de entrada da CEASA.

É importante registrar que em 2014 existiam 575 produtores cadastrados e que o controle da presença é feito por um único funcionário.

Causa

- Fragilidade no controle de pagamentos e utilização de área por parte dos produtores, permissionários e varejistas.

Consequências

- Perda de arrecadação;
- Ausência de metodologia/procedimentos que assegurem a gestão eficiente dos espaços disponíveis para comercialização na CEASA.

Recomendações

1. Fazer levantamento dos caminhões que servem como depósitos estacionados por longos períodos em frente aos boxes e tomar as medidas para regularização;
2. Automatizar o controle de frequência dos produtores e varejistas no galpão denominado “Pedra”
3. Regularizar a situação de inadimplência dos maiores devedores junto a CEASA-DF que são ENGE COPA CONSTR. E INCORPORADORA e a AUGSE ARMAZÉNS FRIGORÍFICOS LTDA, bem como os demais inadimplentes com base no Regulamento de Mercado da CEASA/DF.

3 – GESTÃO DE PESSOAL

3.1 – IRREGULARIDADES NO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS

Fato



A CEASA tem um Plano de Cargos e Salários – PCS, aprovado e homologado em 29/07/1992 pelo Exmo. Sr. Governador em exercício e publicado no DODF em 30/08/1992, que até a presente data não foi implementado, causando com isso prejuízos financeiros para os empregados por permanecerem indefinidamente no mesmo nível salarial desde que ingressaram na carreira.

Cabe ressaltar que existem casos de empregados que exercem a mesma função, sendo que um deles posicionado ao final da Tabela Salarial proposta no Plano de Cargos e Salários e o outro posicionado no início da mesma Tabela ,todavia, uma vez que o PCS não foi implementado não haveria possibilidade de progressão e promoção funcional.

Esta falta de um PCS pode gerar insatisfação de todos os empregados especialmente naqueles que foram aprovados e empossados , a exemplo do último concurso (2012/2013), por encontrarem-se posicionados no mesmo nível salarial em que entraram sem perspectiva de progressão e de crescimento profissional.

Esta irregularidade foi questionada na Solicitação de Auditoria nº 06/2016 e a Administração respondeu por meio do Memorando nº 131/2016 o seguinte:

2. Nos anos 90 a CEASA passou por severos problemas financeiros, tendo dinheiro para pagar, apenas, o INSS da parte dos empregados para não incorrer em crime de apropriação indébita, inclusive sendo alvo de ação na Justiça Federal. Portanto, impossível àquela época implantar o PCS.
3. Em meados de 2000 começaram as movimentações para promover a liquidação da CEASA. Em 2003, com a promulgação da Lei 3.125 de 16 de janeiro ficou autorizado à liquidação desta Centrais de Abastecimento do Distrito Federal b- CEASA/DF.
4. Com a referida autorização para Liquidação, o pagamento dos servidores da CEASA-DF passou a ser arcado pela Secretaria de Agricultura, processo nº 071.000.127/2003 de 2003 a junho de 2011.
5. Posteriormente, a Lei 3.863 de 30 de maio de 2006 autorizou a incorporação da Sociedade de Abastecimento nde Brasília S.A. – SAB às Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S.A. – CEASA/DF.
6. Por conseguinte, nos termos do que dita o art. 5º da Lei que autorizou a incorporação (3.863/2006), no dia 28 de dezembro de 2006 entrou em vigor a Lei 3.929, a qual dispõe sobre a reestruturação da CEASA/DF e revoga a norma que autorizava o Distrito Federal a liquidar a CEASA/DF (3.125/2003).
7. Não obstante os tramites realizados no sentido de incorporar a SAB às CEASA/DF, o referido procedimento de incorporação foi paralisado em virtude da Lei nº 4.361 de 15 de julho de 2009 que objetivava a implantação de uma Organização Social – OS.
8. Por sua vez, com a Lei 4.081/08, a Secretaria de Estado de Agricultura, deu início a contratação de uma organização social visando a prestação de serviços de gestão das atividades fins da CEASA/DF, culminando na celebração do Contrato de Gestão nº 001/2009.
9. Em 2011 o TJDFT decidiu pela inconstitucionalidade da Lei 4.081/08. Determinando a revogação do Contrato de Gestão nº 001/2009, bem como a imediata retomada dos espaços públicos cedidos.



10. O referido contrato de gestão foi então anulado no dia 24 de fevereiro de 2011, tendo a CEASA/DF retomado a gestão das atividades relacionadas ao abastecimento.
11. Em virtude do ocorrido, o procedimento de incorporação voltou a ser estudado e no dia 13 de junho de 2011 e foi realizada a 52ª e 76ª Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária dos Acionistas da CEASA/DF, para deliberar sobre os temas, dentre os quais a desistência da assinatura do Protocolo e Justificação de Incorporação da SAB S/A em liquidação pela CEASA/DF.
12. A CEASA/DF encaminhou então os esclarecimentos aduzindo para tanto como razão para desistência a análise dos Relatórios de Auditoria 47/2009 – DIRAS/CONT e 46/2010 – DIRAS/CONT, que tratam dos exames de prestação de contas da SAB S.A. exercícios 2008 e 2009 realizados pela Corregedoria – Geral do Distrito Federal, os quais revelam que a operação de incorporação prejudicaria sobremaneira a saúde financeira desta CEASA/DF tendo em vista a existência de um passivo economicamente inviável de ser suportado então pela incorporadora.
13. Dentre os procedimentos adotados no sentido de liquidar esta CEASA/DF, em razão da Lei nº 3.125, de 16 de janeiro de 2003, consoante já descrito, foi implantado o Programa de Demissão Voluntária – PDV, em novembro de 2003, por meio da resolução nº 002/2003.
14. Previa ainda que o empregado que aderisse ao PDV teria seu cargo extinto, consoante o art. 13 da Resolução nº 002/2003, ficando proibida a criação desses empregos, já que a CEASA iria acabar.
15. Conforme pode ser observado o objetivo do Governo, à época, era extinguir a CEASA.
16. Apenas em 2011 a CEASA retornou sua atividade e começou a se reestruturar, ou seja passou diversos anos no processo de extinção.
17. Com a nova gestão foram realizadas várias ações para regularização da empresa, dentre elas a necessidade de atualização do PCS que era de 1992 até então nunca implantado e , portanto, extremamente defasado.
18. Em diversas tratativas com a SEGAD foi orientado a elaboração de um novo PCS, já que o atual estava defasado em relação ao mercado atual. A correção das distorções ao longo dos anos, bem como, a necessidade de estabelecer políticas e critérios claros de remuneração, delineamento de carreira, gestão de custos e desenvolvimento de pessoal, foram motivos para a Diretoria solicitar a elaboração de um plano que retratasse a realidade da empresa.
19. Para tanto em, 23 de janeiro de 2013 foi instaurada comissão com representantes da CEASA-DF, Secretaria de Administração, Sindicato dos Trabalhadores e Associação dos Servidores da CEASA-DF para elaboração de um plano. A referida comissão concluiu pela necessidade de contratação de empresa com conhecimento técnico especializado.
20. Assim, foi realizado Pregão Eletrônico nº 41/2013 o qual culminou no contrato nº 02/2014. Após apresentação da minuta do manual pela empresa, a Direção das CEASA-DF realizou reunião, no dia 21 de maio de 2013, com a Associação e Sindicato dos servidores – ASFUC e SINDSER, para apresentação e debate do Plano de Cargos e Salários.
21. Em agosto de 2013 o Conselho de Administração da CEASA aprovou e encaminhou para a antiga CPRH para aprovação. No mês de dezembro de 2014 foi devolvido o processo nº 184/2014 para alteração de alguns itens daquele PCS.
22. Após alterações sugeridas, no dia 23 de abril de 2015 foi novamente encaminhado o processo para a SEGAD. Em maio o processo foi devolvido à CEASA, e orientado pela Coordenação de carreiras e provimentos, por e-mail,



a necessidade de reunir com o titular da pasta de a Administração de Pessoal para estabelecer as diretrizes do novo Governo.

23. Portanto conforme se depreende do acima narrado desde a década de 90 a CEASA passa por turbulento momento, ora com dificuldades financeiras, ora entrando em extinção o que demonstra uma instabilidade e insegurança na implantação do PCS. (sic)

Do acima exposto compreende-se que a CEASA-DF tem passado por longos períodos de turbulência e indefinições que resultou no adiamento da implantação do PCS. A Administração afirma que está entre suas prioridades a aprovação de um novo plano de Cargos e Salários em 2016.

Contudo, a auditoria entende que já existe um plano aprovado em 1992 e que não foi implementado na Organização o qual precisa ser considerado e ajustado a realidade dos servidores enquanto o novo PCS não for definitivamente implantado.

Por fim, há também riscos para esta Sociedade de Economia Mista por manter um potencial passivo trabalhista que pode resultar em prejuízos ao erário caso sejam impetradas ações trabalhistas por parte dos servidores que se sentirem de alguma forma prejudicados.

Causa

- Falta de implementação do Plano de Cargos e Salários já aprovado.

Consequências

- Potencial prejuízo para o erário por conta de ações trabalhistas;
- Risco de falta de motivação e de perda de empregados da CEASA-DF.

Recomendações

- Realizar a implantação do PCS já aprovado e implementar o novo PCS.

4 – CONTROLE DA GESTÃO

4.1 - AUSÊNCIA DE DOCUMENTO E INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.

Fato

Constatou-se o não atendimento ao inciso XIII do artigo 147 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução n.º 38/90 no processo de Prestação de Contas Anual de 2014 da unidade, estes incisos estatuem que sejam apresentados documentos, conforme extrato a seguir:



Art. 147. As contas dos administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista regem-se pela legislação a elas aplicável e deverão constituir-se dos seguintes documentos: (Texto regulamentado pela Resolução nº 164, de 04/05/2004.)

[...]

XIII - resultados de trabalhos de auditoria realizados na entidade por empresas ou auditores especializados;

O descumprimento do citado normativo já foi objeto de recomendação no Relatório de Auditoria nº 20/2014 - DIRAP/CONAE/CONT/STC referente à prestação de contas do exercício de 2013, contudo esta irregularidade permaneceu no processo de Prestação de Contas Anual- PCA do exercício de 2014.

A Administração foi questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 03/2016 quanto ao não atendimento destes incisos e a resposta foi a seguinte:

(...) Informamos que excepcionalmente no caso do Relatório de Prestação de Contas 2014, o mesmo demorou mais que o normal para ser concluído por esta empresa, e por esse motivo, foi enviado diretamente à Corregedoria Geral do Distrito Federal, uma vez que o prazo para entrega definitiva do relatório retromencionado estava se esgotando.

Cumpramos ressaltar que esta CEASA/DF não possui ainda contrato firmado junto a empresa especializada em auditoria externa, porém o processo administrativo para tal contratação encontra-se em andamento.

Importante salientar que a contratação de empresa de auditoria externa poderá solucionar o problema identificado no inciso XIII do citado normativo não ocorreu tempestivamente até a conclusão desta Prestação de Contas Anual.

Causa

- Desatendimento ao disposto no inciso XIII do artigo 147 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução TCDF nº 38/90.

Consequência

- Ausência de informações fundamentais para a constituição do Processo de Prestação de Contas e para garantir a lisura e a aderências às boas práticas das demonstrações contábeis da unidade.

Recomendações

- Fazer constar nos próximos processos de prestação de contas as peças básicas a que se referem os artigos 146 e 147 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/90.



4.2 – OUTRAS NÃO CONFORMIDADES APURADAS NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 071.000.064/2015

Relacionamos abaixo algumas outras falhas que podem ser corrigidas pela Administração nos próximos Processos de Prestação de Contas Anual desta empresa:

- A Nota Explicativa nº 10 referente às Demonstrações Contábeis, página 120 a 122 do Relatório, ao referir-se ao valor de R\$ 512.257,84 (depreciação) e ao valor de R\$ 891.908,93 (doações) não encontra correspondente nos quadros/tabelas discriminados no processo.

Ao questionarmos esse fato por meio da Solicitação de Auditoria nº 03/2016 a resposta da Seção de Contabilidade- SECON da CEASA foi a seguinte:

Esclarecemos que devido a depreciação e as doações corresponderem ao grupos principal do plano de contas da CEASA/DF, bem como terem sido descrito a origem desses valores na nota explicativa nº 10, deixamos de discriminá-los em tabela ou quadro demonstrativos.

Esclarecemos, ainda, que nas prestações de contas anteriores, não era praxe observar a inclusão de grupos principais com tabelas ou quadros demonstrativos e sim com explicação de sua origem.

Entretanto, entendemos que a constatação apontada do auditor é oportuna e deve nas próximas prestações de contas serem incluídas notas explicativas com quadros discriminados de grupos principais para melhores esclarecimentos. (sic)

Esta falta de clareza e detalhamento da depreciação e das doações efetuadas compromete a análise das Notas Explicativas no processo supracitado.

- Na Análise Econômico/Financeira constante na página 125 a 127 do Relatório de Prestação de Contas os índices adimensionais foram colocados em termos percentuais (%). Também não é demonstrada a evolução desses índices para que se possa comparar com os últimos exercícios (análise horizontal).

Entende-se que esta observação pode ser facilmente corrigida nos próximos relatórios retirando-se o percentual dos índices calculados e colocando-se mais duas colunas para permitir uma análise horizontal da situação econômico-financeira da empresa.

Quanto a esta constatação, a SECON respondeu à Solicitação de Auditoria nº 03/2016 da seguinte forma:

Esclarecemos que devido a equívoco ocorrido na elaboração das fórmulas para chegar ao índice desejado, foi incluso indevidamente o símbolo de percentual (%).

Entendemos que a constatação apontada do auditor é oportuna e deve ser seguida corrigida. Desta forma, esta SECON providenciará os ajustes necessário na Análise Financeira/Econômica, bem como adotará procedimentos técnicos com objetivo de aprimorar as rotinas operacionais de elaboração de planilhas (Análises) (sic)



Causa

- Estruturação deficiente em procedimentos relativos à elaboração e revisão de Notas Explicativas e de Planilha dos Índices Econômico/Financeiros

Consequência

- Incorreções no relatório contábil do Processo de Prestação de Contas - PCA 2014 relacionadas às Notas Explicativas e a planilha dos índices Econômico/Financeiros, comprometendo a compreensão e análise evolutiva da situação patrimonial da unidade.

Recomendações

1. Fazer constar detalhamento das Doações e Depreciações nas Notas Explicativas;
2. Incluir na próxima PCA, a planilha dos índices econômico/Financeiros do exercício bem como os dados dos últimos dois anos (atentando que estes índices devem ser adimensionais).

IV - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
CONTROLE DA GESTÃO	4.1 e 4.2	Falhas Médias
GESTÃO DE PESSOAL	3.1	Falhas Graves
GESTÃO FINANCEIRA	2.1, 2.2, 2.3	Falhas Médias
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2, 1.3, 1.4	Falhas Médias

Brasília, 23 de maio de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.