



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1/2015-DIMAT/CONIE/SCI/CGDF

Unidade : Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal-SEMARH/DF
Processo nº: 040.001.514/2014
Assunto : Auditoria de Conformidade em Tomada de Contas Anual
Exercício : 2013

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço nº 152/2014, prorrogada pela Ordem de Serviço nº 172/2014.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da então Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - SEMARH, no período de 11/08/2014 a 24/09/2014, conforme aprovado pelo então Controlador-Geral da então Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal.

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 2013, sobre as gestões orçamentária, contábil, financeira, de material e de pessoas.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89 da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal - STC, de 21/05/2013, foi realizada reunião de encerramento em 17/10/2014, com os dirigentes da Unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de auditoria. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 275/290 do processo.

A SEMARH foi criada por meio do artigo 25 do Decreto nº 32.716, de 1º/01/2011. Entre suas principais atribuições estão a de definir políticas, planejar, organizar,



dirigir e controlar a execução de ações nas áreas de resíduos sólidos, recursos hídricos, educação ambiental e áreas protegidas, visando ao desenvolvimento sustentável do DF.

A Secretaria se subdivide em 6 (seis) Subsecretarias, sendo elas:

- Subsecretaria de Políticas Ambientais;
- Subsecretaria de Saúde Ambiental;
- Subsecretaria de Condomínios e Tecnologia Ambiental;
- Subsecretaria de Programas e Projetos Especiais;
- Subsecretaria de Políticas de Resíduos Sólidos;
- Subsecretaria de Administração Regional.

Cada subsecretaria possui atividades específicas de trabalho com o fim de atingir as metas estipuladas no Plano Plurianual.

Além das atividades apresentadas pela Secretaria, existem as atividades de controle sobre os órgãos que são a ela vinculados. Essa tutela administrativa da Secretaria alcançou em 2013 as seguintes Unidades:

- Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal (ADASA)
- Fundação Jardim Zoológico de Brasília (FJZB)
- Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - Instituto Brasília Ambiental (IBRAM)
- Jardim Botânico de Brasília (JBB)
- Serviço de Limpeza Urbana (SLU)

A Auditoria tem como objeto a análise da eficácia das ações iniciadas pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - SEMARH, pois podemos observar que na Prestação de Contas da Unidade (Relatório de Atividades), que das 22 ações apresentadas no objetivo geral, apenas 03 foram concluídas. Nas 05 ações de objetivo específico apenas 03 foram concluídas. Assim, fica evidente a necessidade de se verificar por que as ações estão com pouca eficácia, sendo muitas canceladas e outras, ainda não iniciadas.

A ação de Modernização dos Sistemas, ponto relevante para atingir as metas da Unidade não foi utilizada, apesar de ter sido fixada uma dotação inicial de R\$ 20.641.975,00. Consta que a ação foi cancelada.

Além da capacidade produtiva da Unidade, também serão analisados os Eventos do exercício sob análise, pois tratam-se do maior número de gastos da Secretaria,



excluído os referentes a área de pessoal (folha de pagamento) que conta com 87% das despesas do Órgão.

O problema de auditoria constitui o objeto de estudo fundamental do planejamento da auditoria e da execução dos trabalhos de campo. O problema da auditoria direciona o foco de atenção primordial do planejamento dos trabalhos e conseqüentemente da aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria governamental.

A equipe, com base nos estudos preliminares realizados e na aplicação das técnicas de diagnóstico mencionadas, formulou o seguinte problema foco da auditoria:

A SEMARH encontra suas atividades e ações previstas no PPA 2012-2015, possuindo dois objetivos específicos quais sejam, o de formular políticas nas áreas temáticas e propor e coordenar o sistema de informação e banco de dados para a gestão ambiental no território do Distrito Federal. Para chegar ao ponto relevante da concretização dos objetivos deve ser verificado se as ações estão sendo implementadas.

A SEMARH está conseguindo executar as ações apresentadas no PPA, especificamente a atualização de 100% do marco legal de cada área temática e conseguiu implantar o Sistema de Informação Geográfico-Ambiental do Distrito Federal (SIG Ambiental)?

Dessa forma, ficou em foco a análise de Avaliação dos Controles Internos da Unidade e a estrutura de Governança da SEMARH para o bom desempenho das suas ações institucionais.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos arts. 140, 142 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/90 – TCDF.

III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na seqüência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.



1- GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 CONTRATAÇÃO REALIZADA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E SEM EMISSÃO DE EMPENHO PARA TODO O VALOR DO CONTRATO.

Fato

O processo nº 391.000.222/2012 trata da contratação de empresa para a prestação de serviço de organização de eventos e correlatos a serem realizados pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH/DF. O processo licitatório foi realizado mediante adesão a Ata de Registro de Preços da Eletronorte - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, conforme Pregão Eletrônico nº 135/2012. A publicação da Ata foi realizada em 16/10/2012 com prazo de validade de 12 meses. A empresa vencedora do certame foi a CY Produções e Eventos Ltda. – ME com CNPJ nº 08.856.095-0001-51.

Consta dos autos que o Contrato nº 07/2012 foi firmado entre a SEMARH e a CY Produções e Eventos Ltda. – ME, em 28/12/2012, no valor inicial de R\$ 1.800.000,00. Esse ajuste foi realizado sem dotação orçamentária suficiente para atender à totalidade do contrato e apresentou valores de empenho insuficientes para cobrir as despesas do exercício de 2013.

À fl. 292 dos autos consta despacho datado de 21/12/2012, informando a existência de disponibilidade orçamentária para atender ao mencionado contrato cujos recursos se encontram referenciados em diversos programas de trabalho da Unidade, considerando a proposta orçamentária para o exercício de 2013.

A Assessoria Jurídico Legislativa – AJL da SEMARH apresentou despacho, às fls. 316 e 317, em 27/12/2012, informando:

[...]

Os documentos apresentados atendem aos requisitos legais. Quanto à minuta, esta Assessoria se manifesta favoravelmente, sugerindo apenas que **os dados faltosos** sejam preenchidos (indicando as folhas do processo em que consta o Pregão Eletrônico e os dados referentes à **dotação orçamentária**).

Observamos ainda a **ausência de autorização de despesa e indicação orçamentária**, ficando esse documento também pendente de apresentação. (grifo nosso)

[...]



No Contrato assinado foi referenciada a Cláusula Quinta – Do valor, fl. 321 do processo:

[...]

Cláusula Quinta – Do valor

5.1 – O valor do Contrato é de **R\$ 1.800.000,00** (um milhão e oitocentos reais), **devendo parte dessa importância ser atendida à conta de dotações orçamentárias a serem alocadas no orçamento seguinte no orçamento corrente será empenhado inicialmente o valor de R\$ 1.000,00** (um mil reais). (grifo nosso)

[...]

O empenho inicialmente realizado foi de apenas R\$1.000,00 para essa contratação, ou seja, não houve a inscrição em restos a pagar do montante necessário para cobrir a despesa contratual no ano seguinte (exercício de 2013).

Existe certa peculiaridade nessa contratação, uma vez que o contrato foi firmado no final do ano, no caso no mês de dezembro de 2012. Entretanto, a estimativa a ser apresentada para o orçamento de 2013 deveria ter tido uma previsão de dotação, afinal, o orçamento da Unidade já era de conhecimento do gestor ao tempo da assinatura do contrato e já tinha sido encaminhado para a Câmara Legislativa objetivando a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2013.

A legislação vigente no Distrito Federal indica que o prazo para a entrega do orçamento à Câmara Legislativa vai até dia 15/09/2012, como consta na Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF art. 150 §3º que segue:

[...]

§ 3º O projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte será encaminhado **até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso** e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa. (grifo nosso)

[...]

A Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal – SEPLAN/DF deve apresentar no projeto de Lei Orçamentária Anual - LOA os programas de trabalho e os limites de gastos de cada Unidade do Governo do Distrito Federal - GDF. A Lei Orçamentária deve ser devolvida pela Câmara Legislativa até o encerramento do segundo período da sessão legislativa, que seria no dia 15 de dezembro, como consta no art. 65 da LODF. Entretanto, a sessão não poderá ser encerrada sem a aprovação do projeto de Lei Orçamentária Anual.

A LOA 2013 foi publicada em 28/12/2012 com as suas respectivas dotações orçamentárias, sendo assim, seria possível estimar a dotação orçamentária e limites dos valores que poderiam ser utilizados pela SEMARH no tempo desta contratação. No momento de encaminhamento do orçamento para a Câmara Legislativa, a Secretaria já teria ciência dos



valores estimados dos programas de trabalho objetivando a despesa do exercício. Cabe ressaltar, que para o bom planejamento do gasto público é fundamental a preparação da Unidade para se adequar e contratar seguindo os valores estipulados no orçamento do Governo do Distrito Federal - GDF.

No contrato em análise consta a Cláusula Sexta – Da Dotação Orçamentária, fl. 322, conforme segue:

[...]

Cláusula Sexta – Da Dotação Orçamentária

6.1 – A despesa correrá à conta da seguinte Dotação Orçamentária:

I – Unidade Orçamentária: 21101

II – **Programa de Trabalho: 18122600685179661**

III – Natureza da Despesa: 339039

IV – Fonte de Recursos: 100

6.2 – O empenho é de R\$ 1.000,00, conforme Nota de Empenho nº 2012NE00248 emitida em 28 de dezembro de 2012, sob o evento nº 40091, na modalidade estimativa. (**grifo nosso**)

[...]

Em 22/03/2013 foi assinado o 1º Termo Aditivo do Contrato fazendo alteração quantitativa, suprimindo o valor do contrato em 25%, alterando a cláusula contratual de forma unilateral para R\$ 1.350.000,00, conforme art. 65, inciso I, §1º da Lei 8.666/93. Também houve a inclusão de novo programa de trabalho 18122600685179661 que trata da Manutenção de Serviços Administrativos Gerais, PT que consta da LOA de 2013.

[...]

Cláusula Terceira Da Dotação Orçamentaria

A despesa decorrente da presente alteração correrá à conta da seguinte Dotação Orçamentaria:

1 - Unidade Orçamentária: 21101

11- Programa de Trabalho: 181226006851 79661

III - Natureza da Despesa: 33 9039

TV - Fonte de Recursos: 100

- O empenho é de R\$ 15.000,00, conforme Nota de Empenho nº 2013NE00048 emitida em 20 de março de 2013, sob o evento nº40091, na modalidade estimativa.

(**grifo nosso**)

[...]

No 2º Termo Aditivo, assinado em 29/05/2013, fls. 427 e 428 do processo, consta que foi realizada nova alteração no contrato para inserir mais 6 (seis) programas de trabalho, conforme segue:



[...]

Cláusula Segunda - Do Objeto

a) Alteração na Cláusula Sexta - Da Dotação Orçamentaria para inclusão dos programas de trabalho conforme abaixo:

A despesa decorrente da presente alteração correrá á conta cia seguinte Dotação Orçamentária:

I - Unidade Orçamentária: 21101

II - Programa de Trabalho: 18541621036780047; 18541621036780048; 18541621036780049; 18542621036780087; 18541621036780050 e 18122600685179661,

III - Natureza de Despesa: 339039

IV- Fonte de Recursos: 100,

Parágrafo Primeiro - **empenho inicial é de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)** conforme Nota de Empenho nº 201 3NE00048 emitida em 20 de março de 2013, sob o evento nº 40091 na modalidade estimativa.**(grifo nosso).**

[...]

Os programas de trabalho em destaque no 2º termo aditivo são os mencionados com seus respectivos valores. Entretanto, para complementar o valor do orçamento foi inserido também o Programa de Trabalho 18.122.6006.8517.9661 que tem por finalidade a Manutenção dos Serviços Administrativos da SEMARH, com valor de R\$ 90.000,00.

Observamos também, que os empenhos foram realizados de forma contenciosa, assim, não foi seguida a legislação vigente. Tendo em vista que a Unidade considerou o contrato, sob análise, como de natureza continuada, verifica-se a necessidade de se observar o que dispõe o Decreto nº 30.586/2009, que trata das despesas de caráter continuado. Ademais, a Unidade deve efetivar desde o início do ajuste o valor total do empenho que será feito ao longo do exercício como transcrito abaixo:

[...]

Art. 5º. Nos termos do artigo 60 da Lei nº 4.320/64 e do artigo 14 da Lei nº 8.666/93, ficam os titulares de órgãos e entidades, assim como respectivos ordenadores de despesas **obrigados a observar a efetivação prévia do empenho como condição da execução de prestação de serviços e da aquisição de bens no âmbito do Poder Executivo Distrital**, bem como observar a ordem cronológica na liquidação das despesas, em cumprimento ao disposto no caput do artigo 5º da Lei nº 8.666/93.

[...]

Tal medida visa manter o orçamento do ano de forma que o Governo do Distrito Federal consiga cumprir suas obrigações contratuais ao longo do exercício vigente.

A seguir apresentamos as Notas de Empenho lançadas no presente Contrato para pagar os eventos realizados:



Tabela 1 – Lista de pagamentos efetuados em favor da Contratada

Descrição do Credor	Nº Nota de Empenho	NE Original	Emissão	Valor da NE
CY PRODUÇÃO E EVENTOS LTDA	2013NE00048		22-MAR-2013	15.000
	2013NE00051	2013NE00048	03-ABR-2013	25.000
	2013NE00055	2013NE00048	18-ABR-2013	50.000
	2013NE00082		24-MAI-2013	50.000
	2013NE00097		26-JUN-2013	35.000
	2013NE00098		26-JUN-2013	35.000
	2013NE00100		17-JUL-2013	60.000
	2013NE00116	2013NE00100	08-AGO-2013	200.000
	2013NE00142	2013NE00100	16-SET-2013	250.000
	2013NE00161	2013NE00082	11-OUT-2013	204.500
	2013NE00173	2013NE00082	29-OUT-2013	14.000
	2013NE00174	2013NE00082	05-NOV-2013	42.000
	2013NE00200	2013NE00082	23-DEZ-2013	142.000

Fonte: SIGGO - Empenhos - extraído em 09/09/2014.

As metas orçamentárias devem ser claramente estabelecidas para sustentar a execução dos demais objetivos estratégicos da SEMARH e do GDF. Sem a informação correta da dotação orçamentária a ser utilizada pela Unidade, o orçamento do Governo não será realizado de forma regular e com planejamento adequado, sendo necessários ajustes e aditivos diversos para contratos sem previsão orçamentária.

Causa

Ausência de dotação orçamentaria suficiente para cobrir o valor total do contrato. Também foi constatada a ausência de empenhos no valor global para o ano de exercício do contrato.

Consequência

Possível falta de recursos para dar cumprimento pleno ao contrato.

Recomendação

No momento da contratação especificar a dotação orçamentária suficiente para cobrir o valor no exercício de execução do ajuste e realizar o empenho para todo o exercício financeiro como rege o Decreto nº 30.586/2009 do Distrito Federal.



1.2 DESVIO DE FINALIDADE CONSUBSTANCIADO NA EXISTÊNCIA DE PAGAMENTOS PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS POR MEIO DE PROGRAMA DE MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS DA UNIDADE

Fato

O processo nº 391.000.222/2012 trata da contratação de empresa para a prestação de serviço de organização de evento e correlatos a serem realizados pela SEMARH. O Contrato nº 07/2012 foi executado utilizando programa de trabalho com finalidade diversa daquela que trata da despesa para a realização de eventos. Assim, no entender da equipe de auditoria ocorreu desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, pois valores apresentados no programa de trabalho que trata de Manutenção de Serviços Gerais da SEMARH foram utilizados de forma complementar para pagamento de eventos realizados pela Unidade.

Tabela 2 – Descrição da Unidade Gestora

Unidade Gestora	Desc. UG	Número do Processo	Programa de Trabalho
150101	SEMARH	391.000.222/2012	18122600685179661

Tabela 3 – Detalhamento das Notas de empenho

Empresa	Nº NE	Emissão	Descrição	Valor Total Empenhado (R\$)
CY PRODUÇÃO E EVENTOS LTDA CNPJ: 08856095000151	2013NE00055	18/4/13	Suplementação da 2013NE00048 para atender despesas com contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organizações de eventos, ações promocionais e serviços especializados, no decorrer do exercício de 2013. Contrato de prestação de serviços nº 007/2012.	50.000,00
	2013NE00051	3/4/13	Suplementação da 2013NE00048 para atender despesas com contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organizações de eventos, ações promocionais e serviços especializados, no decorrer do exercício de 2013. Contrato de prestação de serviços nº 007/2012.	25.000,00
	2013NE00048	22/4/13	Valor que se empenha para atender despesas com contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organizações de eventos, ações promocionais e serviços especializados, no decorrer do exercício de 2013. Contrato de prestação de serviços nº 007/2012.	15.000,00
Total Empenhado no Programa de Trabalho 18122600685179661				90.000,00

Fonte: SIGGO extraído em 8/9/2014.



A seguir apresentamos os programas de trabalho utilizados e seus respectivos valores:

Tabela 4 – Descrição dos programas de trabalho (PT)

PROGRAMA DE TRABALHO	NATUREZA DA DESPESA	VALOR (R\$)
18.541.6210.3678.0047-	Realização de Eventos Exposição Oportunidades Ambientais	1.008.000,00
18.541.6210.3678.0048	Realização de Eventos Fórum de Saúde Ambiental	90.000,00
18.541.6210.3678.0049	Realização de Eventos Fórum de Condomínios	62.000,00
18.541.6210.3678.0050	Realização de Eventos Fórum de Condomínios	50.000,00
18.542.6210.3678.0087	Fórum de Licenciamento Ambiental	50.000,00
18.122.6006.8517.9661	Manutenção dos Serviços Administrativos da SEMARH	90.000,00
Valor Total Orçamentário		1.350.000,00

Desta forma, entendemos que o orçamento não teve a utilização devida, de forma a retratar corretamente o valor contratual de R\$1.350.000,00. Constatou-se que apenas fazem parte dos programas relativos à realização de eventos o montante de R\$1.260.000,00. Em complemento a esse valor foram utilizados R\$90.000,00 relativo ao Programa de Trabalho Manutenção dos Serviços Gerais da Unidade, que não deveriam ser utilizados para pagamento de tais despesas.

Causa

Apresentação indevida de Programa de Trabalho que trata da Manutenção de Serviços Gerais da Unidade para o pagamento de eventos, descaracterizando as finalidades iniciais apresentadas pelo orçamento da Unidade.

Consequência

Orçamento inadequado da Unidade desconstituindo as finalidades apresentadas para a execução contratual.

Recomendação

No momento da contratação identificar a dotação orçamentária suficiente e adequada para o tipo de despesa, conforme Norma de Execução Financeira e Orçamentária do Distrito Federal - Decreto nº 32.598/2010.



1.3 EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO EM ELEMENTO DE DESPESA INADEQUADO.

Fato

No curso das atividades de auditoria da SEMARH constatamos no processo nº 391.000.814/2012 que versa sobre a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo para desenvolvimento das atividades administrativas da Secretaria, que a Unidade emitiu Nota de Empenho - 2013NE00003(fl. 342) cujo elemento de despesa 3.3.9.0.39 é incompatível com a essência da atividade desenvolvida.

O Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal de 2013, aprova o normativo auxiliar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, contendo as instruções sobre procedimentos orçamentários, para elaboração dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social, de Investimentos e de Dispêndios das empresas no âmbito do Governo do Distrito Federal para o ano de 2013.

Segundo o Capítulo 1 – Orçamento Público, subitem 1.2 – Despesa Orçamentária, na informação sobre o elemento de despesa sua definição é: “Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?”.

No processo de elaboração do orçamento e de sua execução, exceto de liquidação e o de pagamento, o código de classificação da natureza da despesa é constituído por 6 (seis) algarismos.

1º: indica a categoria econômica da despesa; 2º: indica o grupo de despesa (é o mesmo que categoria de gasto); 3º/4º: indicam a modalidade de aplicação dos recursos, retratando a forma de realização da despesa. Ocorre diretamente, se realizada pela unidade orçamentária da qual a programação faz parte, ou indiretamente, se realizada mediante transferência a outro organismo ou entidade integrante ou não do orçamento; 5º/6º: indicam o elemento de despesa ou seu objeto de gasto.

Podemos citar como exemplo: 4.4.9.51, de modo que:

4 – categoria econômica: despesas de capital

4 – grupo de despesas: investimentos

9 – modalidade de aplicação: aplicação direta

51 – elemento de despesa: obras e instalações.



Já a tabela IV traz o detalhamento da classificação da despesa quanto a sua natureza, na qual o item D – ELEMENTO DE DESPESA e informa o detalhamento de cada elemento de despesa a ser utilizado no orçamento:

O elemento de despesa 34 tem a seguinte definição:

34 - OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constante dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.” (NR)

Já o elemento de despesa 39, tem a seguinte descrição:

39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA.

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição, auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor), habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

Também há de se relacionar de que a contratação de Pessoa Jurídica se caracterize por ser algo da qual a Unidade não detenha capacidade de atuação, e dessa forma de atingimento de seus objetivos, ainda mais que da contratação de Pessoa Jurídica poderá e/ou ser transitória e que dela resulte um produto, ou trabalho em prol da Unidade.

A contratação efetuada foi para atendimento de necessidades de pessoal da Unidade conforme consta a fl. 1 do processo ora citado e não se encaixa no elemento de despesa na qual foram alocados recursos do orçamento e posteriormente pagos.

Ressaltamos ainda nessa constatação que não houve nenhum estudo ou levantamento de quantidades que pudesse justificar as quantidades apresentadas no despacho nº 109/2013 – DALM/SUAG/SEMARH de 6/8/2012 (fls. 2-3).



A nota de empenho 2013NE00003 (fl. 342) emitida em 23/1/2013 consta a empresa PLANALTO SERVICE LTDA, CNPJ 02.843.359/0001-56, traz o valor de R\$ 151.000,00 referente ao primeiro empenho do ano de 2013 e foi efetuado no elemento de despesa 39, equivocadamente conforme citado anteriormente, bem como todas as demais Notas de empenho efetuadas no exercício de 2013, conforme consta no quadro abaixo.

Houve várias suplementações no curso do ano de 2013, abaixo listadas:

Tabela 5 – Listagem de Notas de empenho efetuadas em favor da contratante

NOTA DE EMPENHO	VALOR (R\$)	DATA	TIPO	FOLHA
2013NE00003	151.000,00	23/1/2013	Emissão	342
2013NE00019	302.000,00	14/2/2013	Suplementação	345
2013NE00036	151.000,00	18/3/2013	Suplementação	348
2013NE00083	449.980,00	03/6/2013	Suplementação	351
2013NE00121	150.000,00	21/8/2013	Suplementação	357
2013NE00141	670.000,00	10/9/2013	Suplementação	439
TOTAL	1.873.980,00			

Causa

Descumprimento do Manual de Planejamento e Orçamento do DF para o ano de 2013, no que diz respeito à classificação do elemento de despesa.

Consequência

Contabilização de valores referentes a mão-de-obra em elemento de despesa distinto daquele que deveria ser, ocasionando um lançamento contábil inadequado.

Recomendação

Efetuar os ajustes na contabilidade no que diz respeito ao elemento de despesa impróprio e proceder à correta escrituração contábil quando dos novos ajustes, no caso de se tratar de despesas semelhantes.



2 - GESTÃO DE SUPRIMENTO DE BENS E SERVIÇOS

2.1- CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ORGANIZAÇÃO DE EVENTO COM A AUSÊNCIA DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE CARACTERIZEM O OBJETO CONTRATUAL COMO SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA

Fato

O processo nº 391.000.222/2012 trata da contratação de empresa para a prestação de serviço de organização de eventos e correlatos a serem realizados pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - SEMARH. O Contrato nº 07/2012 utilizou-se da Ata de Registro de Preços da Eletronorte - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, realizado por meio do Pregão Eletrônico nº 135/2012.

Verifica-se que o contrato foi caracterizado como de natureza continuada, entretanto, o mesmo, por não se tratar de serviço essencial à Unidade, não deve, no nosso entendimento, ser enquadrado nessa modalidade, devendo seguir a legislação pertinente.

Esse enquadramento fere frontalmente a jurisprudência assentada sobre o assunto no âmbito do Distrito Federal, como delineado pelo Parecer nº 000845/2005 da Procuradoria Geral do Distrito Federal, o qual dá pela ausência de amparo legal à prorrogação do prazo de vigência de contratos de eventos.

Conforme mostra a doutrina a regra é a licitação e a exceção é a prorrogação dos contratos. A alteração do prazo inicial de vigência contribui para a não realização de novo processo licitatório e respectivamente de um novo contrato.

O entendimento da equipe de auditoria é de que o contrato se enquadra como “de prazo certo”, considerando o tempo previsto para o cumprimento das obrigações da contratada, e, deverá ser cumprido até que seja extinto com o advento do termo final.

Inúmeros são os requisitos a serem observados quando da prorrogação de contratos e dentre eles podemos ressaltar a justificativa por escrito, a autorização da autoridade competente, manutenção das demais cláusulas contratuais, necessidade de se



manter o equilíbrio econômico financeiro e que se enquadre nos casos expressamente previstos na Lei.

Segundo a Cláusula Oitava, o contrato foi caracterizado como de natureza contínua, seguindo o entendimento do inciso II, do art. 57 da Lei nº 8.666/93 como segue:

[...]

Cláusula Oitava - Do Prazo de Vigência

O contrato terá vigência de 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, permitida a prorrogação, na forma **do inciso II do art. 57** da Lei 8.666/93 e alterações posteriores. (grifo nosso)

[...]

Outro aspecto relevante refere-se às dificuldades técnicas para se prorrogar um contrato de organização de eventos institucionais, pois embora aos contratos derivados de atas de registro de preço se aplique as disposições dos arts. 57 e 65 da Lei nº 8.666/1993 ¹, há que se comprovar se o objeto contratual caracteriza-se ou não como serviço contínuo.

Nesse contexto a Lei Distrital nº 5.014/2013 ² estabelece:

[...]

Art. 1º As licitações para contratação de serviços continuados pela Administração Pública do Distrito Federal obedecerão ao disposto nesta Lei.

Parágrafo único. **Os serviços continuados de que trata esta Lei são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade**, conforme Decreto Federal nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

[...]

¹ **Decreto Distrital nº 34.509/2013:**

Art. 13. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

§1º É vedado efetuar acréscimos aos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o que consta do § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

² Dispõe sobre normas específicas para contratação de serviços continuados ou não, chamados serviços terceirizados na administração pública do Distrito Federal.



Por sua vez, o Decreto Federal nº 2.271/1997 estatui:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º **As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. (grifo NOSSO)**

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

Sobre o tema a doutrina administrativista ³ enfoca os seguintes entendimentos:

A prestação dos seguintes serviços à Administração, como manutenção de veículos, ar condicionado e fornecimento de passagens aéreas, podem ser enquadrados como serviços contínuos, a fim de permitir a prorrogação contratual prevista no art. 57, inciso II ?

A análise dos seguintes serviços à manutenção de veículos, ar condicionado e fornecimento de passagens aéreas deve ser **feita caso a caso**. Os serviços contínuos caracterizam-se como tal quando correspondem a **necessidades permanentes** da Administração. **Necessidades que se interrompidas acarretam prejuízo imediato à prestação do serviço público.**

Serviços de manutenção de veículos, por exemplo, podem ter as características de serviço contínuo para determinado órgão e não ter para outro. Para um departamento de polícia responsável pela realização de rondas, é evidente que o caráter de indispensabilidade do serviço de manutenção de veículos é bem acentuado. Nesse caso, é plausível que tal serviço seja considerado contínuo.

³ ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e Controle*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



Quanto a jurisprudência do TCU, vale destacar a Decisão nº 1.136/2002-Plenário (Ata nº 32/2002-Plenário, Sessão de 04.09.2002, DOU de 13.09.2002). Nessa situação apresentada, foi determinado à Delegacia Federal de Agricultura no Estado do Paraná que:

[...] observe atentamente o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, ao firmar e prorrogar contratos, de forma a somente **enquadrar como serviços contínuos contratos cujos objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes.**

Entendemos que a prorrogação, do Contrato nº 07/2012, só poderá ser efetuada se existentes os fundamentos indicados na Lei Distrital nº 5.014/2013, Decreto Federal nº 2.271/1997 e na Decisão nº 1.136/2002-Plenário do TCU, sob a pena do cometimento de uma ilegalidade.

Causa

Caracterização do contrato de forma inadequada tendo em vista a Adesão à Ata de Registro de Preços da Eletronorte considerando serviços de eventos como contínuos.

Consequência

Possibilidade de prorrogações inadequadas e de vícios de legalidade por não existir justificativa plausível para o enquadramento da despesa no objeto de contrato de natureza continuada para a Unidade.

Recomendação

Adequar o contrato ao modelo de contrato por prazo certo⁴ ou justificar os motivos da contratação.

3 - CONTROLE DA GESTÃO

3.1 - PLANEJAMENTO DEFICITÁRIO

No curso das atividades de auditoria da SEMARH constatamos que a Unidade não planeja adequadamente as suas atividades.

Foi solicitado, por meio da SA nº 5/2014 de 27/8/2014, que fosse apresentado um quadro analítico que evidenciasse a programação em termos de produtos/ações/metabolizadores planejados x executados, detalhado por cada Subsecretaria.

⁴ Contratos por prazo certo se encerram com a entrega do objeto contratado. Neste caso o prazo contratual será extinto com o advento do termo final.



Em primeiro lugar, cabe informar que a Unidade não apresentou a resposta conforme solicitado em um quadro analítico, sendo essa enviada mediante o Ofício nº 333/2014 – SUAG/SEMARH em 9/9/2014, a qual apresenta vários documentos elaborados com o fim de esclarecer os questionamentos.

Não foi identificado, nenhum documento que fizesse parte de qualquer processo, ou mesmo tivesse sido elaborado em um suposto planejamento para o ano de 2013, que deveria ocorrer em 2012. Dessa forma, infere-se que não houve planejamento formal para o ano de 2013 estabelecido na Unidade.

Um planejamento adequado trará bons resultados para a Unidade e conseqüentemente, para o usuário, pois qualquer usuário deseja que o seu “produto/serviço” seja entregue/fornecido no prazo acordado com a qualidade requerida.

Ainda cabe ressaltar que o planejamento é quem vai nortear as ações e ajustes durante o curso das atividades da Unidade e sem esse, qualquer conquista obtida pode ser considerada adequada, pois sem um rumo a ser seguido qualquer local de chegada é útil.

Levando em conta que as atividades de um ente público estão sujeitas a oscilações, porque os recursos financeiros, os quais financiam as atividades dependem da arrecadação de tributos, um planejamento adequado contendo diretrizes a serem cumpridas em caso de contingenciamento é imprescindível.

Causa

Ausência de práticas gerenciais consagradas e de relevante importância no âmbito das organizações.

Consequência

Falhas na gestão da Unidade, tendo em vista que não há foco ou meta a ser atingida e dessa forma, os recursos humanos e materiais não são utilizados de maneira eficiente.

Recomendação

Planejar as atividades da Unidade, levando em conta os recursos necessários (com clara definição de metas, indicadores e produtos a serem atingidos), com a devida antecedência e, elaborar plano de contingência para uso, caso se faça necessário.



4 – PERÍODOS DA GESTÃO DOS DIRIGENTES DA UNIDADE.

Conforme consta do relatório do organizador do processo de prestação de contas da Empresa foi informada a relação dos responsáveis e respectivos substitutos durante o exercício de 2013, sintetizadas no quadro abaixo:

NOME	CARGO	PERÍODO
[REDACTED]	Secretário de Estado	01/01/2013 a 31/12/2013
[REDACTED]	Secretário de Estado - Substituto	08/02/2013 a 23/02/2013 22/04/2013 a 23/04/2013 10/09/2013 a 24/09/2013
[REDACTED]	Subsecretário de Administração Geral	01/01/2013 a 31/12/2013
[REDACTED]	Gerente de Patrimônio e Material	01/01/2013 a 9/05/2013
[REDACTED]	Gerente de Patrimônio e Material	10/05/2013 a 31/12/2013

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.3	Falha Formal
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1, 1.2	Falhas Médias
GESTÃO SUPRIMENTO DE BENS E SERVIÇOS	2.1	Falha Média
CONTROLE DA GESTÃO	3.1	Falha Formal

O prazo expirou em 14/12/2014 para o recebimento da manifestação do gestor por meio impresso e/ou em meio digital, entretanto até a presente data não houve qualquer manifestação. Desta forma, encaminhamos o Relatório Final à Secretaria de Estado do Meio Ambiente para as providências pertinentes.

Brasília, 20 de janeiro de 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL