



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

RELATÓRIO Nº 18/2017-DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF

Processo nº: 040.001.220/2014
Unidade : Administração Regional de Sobradinho II
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 Subsecretário de Controle Interno, conforme Ordens de Serviço nº **/****-SUBCI/CGDF.

1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 - ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Fato

A Lei Orçamentária Anual n.º 5.011 de 28/12/2012, destinou à Região Administrativa XXVI – Sobradinho II, recursos da ordem de R\$ 10.213.559,00 que, em virtude das alterações orçamentárias ocorridas no exercício de 2013, resultaram em despesas autorizadas no valor de R\$ 4.763.330,03. O total empenhado foi da ordem de R\$ 4.308.607,38, equivalente a 46,63% da dotação inicial, conforme demonstrado na tabela abaixo, cuja fonte de informação foi o Quadro de Detalhamento de Despesa extraído do SIGGO:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Dotação Inicial	10.213.559,00
Alterações	(-) 3.560.963,00
Movimentação de Crédito	175.000,00
Crédito Bloqueado	2,80
Despesa Autorizada	6.827.596,00
Total Empenhado	6.716.586,22
Crédito Disponível	111.006,98
Empenho Liquidado	6.114.197,30

Os valores empenhados pela Região Administrativa de Sobradinho II, para a execução dos programas de trabalho previstos para o exercício de 2013, alcançaram o montante de R\$ 6.716.586,22 pulverizados nas modalidades de licitação, mostradas a seguir:



NÚMERO DE ORDEM	MODALIDADE DE LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	(%)
01	Folha de pagamento	4.906.733,77	73,05
02	Convite	809.114,49	12,04
03	Tomada de Preços	0,00	0
04	Concorrência	0,00	0
05	Dispensa de Licitação	328.072,24	4,88
06	Inexigível	270.637,85	4,02
07	Pregão	286.789,20	4,26
08	Adesão a Ata de Registro de Preço	47.820,00	0,71
09	Pregão Eletrônico com Ata	67.418,67	1,04
TOTAL		6.716.586,22	100

2 - GESTAO FINANCEIRA

2.1 - REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA E SEM PRÉVIO EMPENHO

Fato

No processo nº 304.000.294/2013, que trata da aquisição de material consumo e de uso doméstico, a autorização de despesa e a Nota de Empenho nº 2013NE00193, ocorreram em 27/09/2013 (fls. 43/44), em favor da empresa Singular Comércio e Serviços de Produtos Manufaturados Ltda., CNPJ nº 02.642.492/0001-44, no valor de R\$ 7.987,13.

Como demonstrado às fl. 48/49, a Nota Fiscal eletrônica nº 042 foi emitida pela empresa em 25/09/2013, com data anterior à autorização do Ordenador de Despesas e emissão da Nota de Empenho. Consta que o atesto ocorreu na mesma data da emissão da Nota Fiscal.

A Nota de Recebimento de Compra nº 051/2013, datada de 01/10/2013 (fls. 46/47) corrobora a informação acima quanto ao recebimento e o atesto em 25/09/2013, pelo Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio.

A vedação de realização de despesa sem prévia autorização do Ordenador de despesas e sem prévio empenho encontra-se fundamentada nos art. 47 e 48 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010.

Causa

Descumprimento aos art. 47 e 48 do Decreto nº 32.598/2010.



Consequência

Execução de despesa com falha formal

Recomendação

Observar o disposto nos art. 47 e 48 do Decreto nº 32.598/2010, sob pena de responsabilização do servidor que procedeu a emissão de empenho sem o devido respaldo da autoridade competente.

2.2 - AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO POSTERIOR A EMISSÃO DE DOCUMENTO DE LIQUIDAÇÃO

Fato

O processo nº 304.000.055/2013 refere-se à aquisição de material de consumo destinado ao Setor de Manutenção da Unidade auditada, conforme ato de autorização e adjudicação à realização da despesa, por Dispensa de Licitação, fundamentada no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 em favor da empresa Lunar Elétrica, Hidráulica e Ferragens Ltda.-EPP, CNPJ nº 08.482.353/0001-87, no valor de R\$ 7.997,26, fl. 41.

O procedimento de liquidação da despesa demonstra que o Administrador Regional autorizou o pagamento em 23/12/2013 (fl. 43), data essa posterior à emissão dos documentos de liquidação, 2013NL01418 e 2013PP00340, ambos em 19/12/2013, conforme fls. 53/54, violando o art. 47 do Decreto nº 32.598, de 15/10/2010.

Causa

Ausência de conhecimento do art. 47 do Decreto nº 32.598, de 15/10/2010.

Consequência

Condução inadequada do processo.

Recomendação

Abster-se de realizar despesas sem prévia autorização do ordenador de despesas, observando as Normas de Execução Orçamentária e Financeira do Distrito Federal, conforme dispõe o art. 47 do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro 2010.



2.3 - AUSENCIA DE NOMEAÇÃO DE EXECUTOR E PAGAMENTO EFETUADO SEM ATESTO NA NOTA FISCAL

Fato

O processo nº 304.000.467/2013 destinou-se à contratação, por meio de dispensa de licitação de empresa para locação de equipamentos/estruturas necessários à realização das atividades da Unidade Móvel de Saúde da Mulher (Carreta da Mulher), em frente à Administração Regional de Sobradinho II, no período de 09 a 12 de dezembro de 2013. O procedimento para contratação teve início com a elaboração do Projeto Básico em 06/12/2013, mediante a solicitação do Coordenador Geral de Saúde de Sobradinho, fls. 01/02.

Em 09/12/2013, o Administrador Regional autorizou e adjudicou a realização da despesa por Dispensa de Licitação, em favor da empresa MV Eventos Artísticos e Esportivos Ltda. (CNPJ: 07.851.262/0001-09), no valor de R\$ 7.920,00.

Todavia, em análise à Nota Fiscal nº 748, de 16/12/2013 no valor de \$ 7.920,00 (FL. 37) emitida pela mencionada empresa referente aos serviços prestados, não consta o atesto da prestação do serviço por parte do responsável, conforme previsto no inciso II, parágrafo único, art. 61, do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010. Além disso, nos autos não consta a designação do executor pela autoridade competente.

Causa

a) desconhecimento dos normativos que regulamentam os procedimentos de liquidação; e

b) atuação deficiente do dirigente da unidade e do setor de pagamento, no sentido de se verificar o cumprimento dos requisitos necessários à liquidação da despesa.

Consequência

a) pagamento de serviços sem a comprovação efetiva da realização de despesas; e

b) risco de pagamento indevido.

Recomendação

a) orientar e cobrar dos executores dos contratos o cumprimento das responsabilidades exigidas pelos normativos citados que dispõe a legislação acerca das obrigações dessa função, sob pena de apuração de responsabilidade; e



b) ao setor de encarregado de efetuar os pagamentos de somente processá-los mediante o cumprimento do parágrafo único do art. 61, do Decreto nº 32.598/2010, de 15/12/10.

3- GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

3.1 - FRACIONAMENTO DA DESPESA PARA JUSTIFICAR LICITAÇÃO NA MODALIDADE CARTA CONVITE

Fato

Observamos que a Unidade fracionou os serviços de execução das obras especificadas no quadro a seguir, mediante a realização de despesa distinta e sucessiva pela modalidade Carta Convite, para obras de urbanização, situação a caracterizar a vedação advinda do § 5º do art. 23 da Lei Federal n.º 8.666/93.

PROCESSO N.º	OBJETO	VALOR R\$	DATA DO CONTRATO	PROGRAMA DE TRABALHO
304.000.391/2013	Obras de organização – estacionamento, passeios e gramas na Av. Central Conjuntos 3 e 4 em Sobradinho II	145.352,75	23/10/2013	15.451.6208.1110.5764 - Execução de Obras de Urbanização em Sobradinho II
304.000.452/2013	Obras de organização – Execução de calçadas na área externa do cemitério com recuperação do campo de areia em Sobradinho II	138.046,40	25/10/2013	
304.000.456/2013	Obras de organização – implantação de meio fio em Sobradinho II	143.933,82	17/11/2013	
304.000.018/2013	Obras de organização – implantação de PECs nas quadras AR 6, 9 e 14 em Sobradinho II	139.940,72	14/06/2014	

Deve o gestor adotar o emprego de Tomada de Preço ou Concorrência, sempre que o somatório de seus valores ultrapassarem os limites legais da modalidade utilizada pela Administração. De acordo com a legislação de regência, a Unidade deveria ter empregado a modalidade superior à adotada para as situações apresentadas, pois o somatório dos valores dos processos referentes não se enquadra no limite permitido para a modalidade Convite.

Inclusive, pode se verificar que os objetos são similares, obras de urbanização, com o mesmo programa de trabalho e ocorreram em datas próximas, sempre com valores



aproximados ao limite da modalidade convite para obras, caracterizando flagrante desrespeito a Lei nº 8.666/93, comprovando o "fracionamento" do objeto licitado.

Seria acertado o "parcelamento" dos objetos em razão da localização geográfica ou necessidade cronológica de execução, caso isto se comprovasse imprescindível, em razão da execução orçamentária ou vantajosidade para a administração, tudo mediante justificção. Nos casos em análise, as licitações deflagradas ao longo do exercício financeiro tinham a mesma finalidade, que era a execução de obras de urbanização na cidade de Sobradinho II.

Causa

Ausência de planejamento e por conveniência ou ausência de vontade subjetiva de realizar licitação na modalidade correta, tendo em vista as inúmeras orientações aos gestores pela Controladoria constantes nos Relatórios de Tomadas de Contas referentes aos exercícios de 2010, 2011 e 2012, que seguidamente apontaram as mesmas irregularidades.

Consequência

Perda de economia de escala nas obras contratadas, diminuindo-se a vantajosidade das contratações.

Recomendações

a) observar nas próximas contratações de obras e serviços a modalidade de licitação adequada, abstendo-se de "fracionar" objetos assemelhados a qualquer título, em observância ao art. 23, § 5º, da Lei Federal n.º 8.666/93; e

b) caso se justifique a necessidade de "parcelamento" do objeto, adotar a modalidade de licitação condizente com o total de despesa estimadas para os processos.

3.2 - AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS

Fato

Os autos do processo nº 304.000.240/2013 tratam da aquisição de rolos de TNT e balões (diversas cores), por meio de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 24, inciso II da Lei nº 8.666/93.

Na justificativa inicial para aquisição, fl. 02, o Chefe do Núcleo de Material, Patrimônio e Próprios embora tenha informado sobre *'a inexistência do mesmo em nosso*



estoque de almoxarifado visando atender a diversos eventos, o mesmo não demonstrou o quantitativo necessário a ser adquirido e sua respectiva utilização.

Em análise ao processo constatamos a ausência de quaisquer documentos comprovando a finalidade específica da aquisição, assim como de documentos que comprovassem em quais 'eventos' o material foi empregado.

As informações relativas à despesa constam na tabela abaixo:

OBJETO	QUANT	VALOR (R\$)	NE	NFe	FL.	NR. Nº
TNT na cor branca, 50m	8 rolos	460,80	2013NE00130, em favor de Singular Comércio e Serviços de Produtos Manufaturados, CNPJ nº 02.642.492/0001-44	nº 038, de 06/07/2013 R\$ 7.888,50	43	0040/2013
TNT na cor preta, 50m	8 rolos	460,80				
TNT na cor laranja, 50m	8 rolos	460,80				
TNT na cor amarela, 50 m	8 rolos	460,80				
TNT na cor verde, 50m	8 rolos	460,80				
Balão n. 9, cor branca	73 pacotes	930,75				
Balão n. 9, cor laranja	73 pacotes	930,75				
Balão n. 9, cor prata	73 pacotes	930,75				
Balão n. 9, na cor dourada	73 pacotes	930,75				
Balão n. 9, cor amarela	73 pacotes	930,75				
Balão n. 9, cor verde	73 pacotes	930,75				
Total		7.688,50				

Causas

- a) ausência de motivação para a aquisição; e
- b) aquisição sem a devida análise custo x benefício.

Consequência

Utilização inadequada dos recursos públicos

Recomendação

- a) justificar, ao instruir os autos, a destinação de uso de material a ser adquirido, em observância ao princípio da motivação conforme o inciso X, do art. 93 da Constituição Federal; e



b) apresentar documentos que comprovem a destinação dos materiais, tendo em vista a grande quantidade adquirida sem constar a sua destinação.

3.3 - IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS/BANDAS PARA COMEMORAÇÃO DO ANIVERSÁRIO DA CIDADE

Fato

Trata o processo nº 304.000.237/2013 de contratação de shows artísticos para a comemoração do 24º aniversário de Sobradinho II, no período de 10 a 13 de outubro de 2013, no valor de R\$ 145.000,00 por meio de inexigibilidade de licitação. Em análise aos documentos que compõem o processo, constatamos as falhas seguintes:

3.3.1 - AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO PELA AUTORIDADE COMPETENTE

Observamos à fl. 1.556, que consta despacho do Administrador Regional, datado de 08/10/2013, mas não há aprovação formal da minuta de Projeto Básico executado pela Unidade.

O art. 7º, § 2º, I, da Lei de Licitações e Contratos prevê que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente.

Portanto, é necessário constar dos autos, documento emitido por esta autoridade aprovando expressamente o Projeto Básico, como condição para continuidade do processo licitatório.

3.3.2 - AUSÊNCIA DE EXTERNAÇÃO DA RAZÃO DA ESCOLHA

A Unidade contratou artistas relacionados sem definir previamente, com critérios objetivos, a justificativa das escolhas, violando a Lei n.º 8.666/93, art. 26, inciso II do parágrafo único.

Sobre esse aspecto, a recomendação da Procuradoria Geral no Parecer Normativo n.º 0393/2008-PROCAD/PGDF também esclarece que a escolha do fornecedor ou executante deverá explicitar como o interesse público será atendido com a contratação daquele artista profissional específico (inclusive no que concerne a compatibilidade entre a espécie de trabalho artístico a ser contratado e a finalidade cultural específica do evento).

O despacho elaborado pela Presidente da Comissão de Realização de Eventos, fls. 53/54 não traz os critérios utilizados, nos termos do citado Parecer da PGDF, para



justificar a escolha dos artistas, inclusive sem que houvesse Projeto Básico que deveria anteceder a realização do procedimento licitatório.

3.3.3 - MOROSIDADE NO ANDAMENTO PROCESSUAL

O processo foi autuado em 13/06/2013 e encaminhado pelo Diretor de Administração Geral à Comissão de Realização de Eventos, em 20/06/2013, conforme Despacho à fl. 52 visando à elaboração do Projeto Básico.

Somente em 05/10/2013 houve manifestação da Comissão, que apresentou despacho com a seleção das bandas/artistas escolhidas (fls. 53/64), bem como minuta de Projeto Básico (65/77) faltando cinco dias para realização do evento, o que pode ter comprometido a condução e instrução devidas ao procedimento licitatório, inclusive com a possibilidade de inversão cronológica da prática de atos administrativos – primeiro selecionou-se para, em seguida, constar ‘minuta’ de projeto básico.

Os autos, portanto, ficaram sem qualquer movimentação durante o período de 20/06/2013 a 05/10/2013, sem que houvesse justificativa para a morosidade no trâmite processual.

3.3.4- NÃO OBSERVÂNCIA À SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A análise do processo demonstrou que a Presidente da Comissão de Realização de Eventos elaborou a minuta de projeto básico (fls. 65/77) para a contratação dos artistas/bandas e também foi a responsável em selecioná-los (fls. 53/64).

Ressalta-se que a segregação de funções é uma importante atividade de controle e requer que as obrigações sejam atribuídas ou divididas entre pessoas diferentes com a finalidade de reduzir o risco de erro ou de fraude, sendo fundamental sua observância para cumprimento dos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e eficiência da administração pública.

3.3.5 – DOCUMENTOS SEM ASSINATURA

Verificou-se em análise ao processo a existência de diversos documentos sem aposição de data e de assinatura. É importante que os documentos produzidos contenham a data em que foram elaborados e numeração, além de assinatura do autor do documento, a qual serve para avaliar o conteúdo e identificar a respectiva autoria.



Cabe ressaltar que documentos apócrifos não tem legalidade formal, o que inviabiliza todo procedimento licitatório. A seguir apresentamos tabela contendo documentos que não observaram o disposto na Instrução Normativa nº 02, de 28/05/15:

AUSÊNCIA DE ASSINATURA			
PROCESSO	DATA	DOCUMENTO	FLS.
304.000.237/2013(8vol.)	13/06/2013	Solicitação de atuação de processo pelo DAG	01
	20/06/2013	Despacho DAG	52
	05/10/2013	Despacho da Presidente da Comissão de Realização de Eventos (escolha dos artistas)	53/64
	05/10/2013	Projeto Básico	65/77
	08/10/2013	Despacho do Administrador Regional ao DAG	1547/1553
	08/10/2013	Despacho do DAG	1553
	08/10/2013	Despacho da Gerente de Orçamento, Finanças e Contratos	1554
	08/10/2013	Despacho do DAG e do Administrador referente aprovação do Projeto Básico	1556
	10/10/2013	Despacho do Administrador Regional referente a ratificação, autorização da despesa no \$ 145.000	1579/1582
	13/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1605
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1613
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1622
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1632
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1642
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1651
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1660
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1669
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1678
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1687
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1698
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1707
	07/11/2013	Despacho de autorização de pagamento de despesa(GEOFIC)	1719
	07/11/2013	Despacho de autorização de pagamento de	
	07/11/2013	Despachos de autorização de pagamento de despesa	1757
	07/11/2013	Despacho de autorização de pagamento de despesa	1767
	Sem data	Relatório: 3º Festival Cultural de Sobradinho II(2013)	1871/1782

Causas

a) Descumprimento dos requisitos para a contratação por meio de inexigibilidade descritos no art. 25 da Lei no. 8.666/93 e Parecer nº 393/2008-PROCAD;

b) não apresentação de justificativa fundamentada para seleção de contratada por inexigibilidade;

c) ineficiência nos procedimentos de contratação;

d) ausência de orientação e omissão por parte do Ordenador de Despesa quanto à necessidade de cumprimento da legislação; e



e) desobediência às normas de procedimento administrativo, em especial ao Decreto nº 31.017/2009, de 11/11/09 que aprovou o Manual de Gestão de Documentos do Governo do Distrito Federal.

Consequências

- a) Produção de documentação com validade comprometida;
- b) contratação de atrações musicais de forma irregular, sem o devido suporte fático, favorecendo a determinadas empresas;
- c) fundamentação deficiente para utilização de inexigibilidade;
- d) violação de norma específica e contratação sem atender requisitos legais, escolhendo os artistas por meio de critérios subjetivos; e
- e) indevido processamento do certame licitatório.

Recomendações

- a) Elaborar, doravante, os Projetos Básicos de acordo com os arts. 6º e 7º da Lei no. 8.666/93;
- b) cumprir os dispostos na Lei nº 8.666/1993 e no Parecer Normativo nº 393/2008 - PROCAD/PGDF, no que for pertinente, em especial justificando de forma fundamentada a escolha dos artistas no caso de contratação de show/eventos por inexigibilidade;
- c) proceder à apuração de responsabilidade com base no art. 211 da Lei Complementar nº 840/2011, pelo desrespeito a norma – elaboração deficiente e irregular de projetos básicos e, caso fique configurado prejuízo ao erário, instaurar tomada de contas especial, conforme previsto na Resolução nº 102, de 15/07/1998, do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF;
- d) adotar medidas para que os setores envolvidos na instrução de processos da Unidade mantenham-se aptos a concluir seus atos em tempo hábil a fim de evitar a morosidade processual;
- e) aperfeiçoar os processos de trabalho de forma que o princípio da independência dos trabalhos e da segregação de funções seja cumprido; e
- f) observar a segregação função, a fim de evitar decisões concentradas numa mesma pessoa e eventuais irregularidades.



3.4 - AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO DA ASSESSORIA TÉCNICA DA UNIDADE

Fato

Verificamos que os processos licitatórios a seguir relacionados não foram submetidos ao crivo da assessoria jurídica da administração, como preceitua o art. 38 da Lei nº 8.666/93.

PROCESSO N.º	OBJETO	VALOR R\$
304.000.452/2013	Obras de organização – Execução de calçadas na área externa do cemitério com recuperação do campo de areia em Sobradinho II	138.046,40
149.000.456/2012	Obras de organização – implantação de meio fio em Sobradinho II	143.933,82

Localizamos nos processos minutas padrão de Parecer Jurídico previamente elaborado, SEM assinatura e que evidencia que não houve abrangência e avaliação integral dos documentos, o que não atende o comando da norma e vai de encontro ao Acórdão nº 1.944/2014 do Tribunal de Contas da União, vejamos:

Os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei 8.666/93 integram a motivação dos atos administrativos. Devem apresentar abrangência suficiente para tanto, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame. É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos. (Acórdão 1944/2014 Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 23.7.2014.)

O parecerista jurídico deve analisar de forma individualizado cada processo, incluindo o contrato e toda a formalização processual, e emitir opinativo, de forma a orientar o gestor sobre os aspectos legais da contratação, o que não foi feito. O art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, dispõe de forma clara que, aos processos administrativos referentes a procedimento licitatório, deverão ser juntados “*pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade*”, inclusive exigindo que as minutas dos editais sejam previamente aprovadas pela assessoria jurídica.

Ou seja, o legislador erigiu como condição prévia para a celebração de contrato, com ou sem licitação, a emissão de parecer jurídico sobre a contratação. Assim, está claro que a Lei de Licitações exige que os processos administrativos referentes tanto a



procedimento licitatório quanto a contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, sejam instruídos com parecer jurídico.

Por esta razão, em diversos julgados, o Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre a exigência:

Observe a exigência legal que determina a juntada ao processo administrativo dos pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, em atendimento ao art. 38, inciso VI da Lei nº 8666/1993.” Acórdão nº 2574/2009 - Plenário

Submeta as minutas de editais de licitação, de instrumentos contratuais e de seus aditivos ao prévio exame e aprovação da assessoria jurídica, conforme preceitua o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, incluindo o parecer devidamente assinado no processo correspondente.” Decisão nº 955/2002 - Plenário

No mesmo sentido, o Parecer nº 0726/2008 – PROCAD/PGDF, linhas 28 e 29, afirma:

Com efeito, não restam dúvidas de que a lei também exige pareceres jurídicos sobre a dispensa e a inexigibilidade. Ou seja, o legislador erigiu como condição prévia para celebração do contrato sem licitação a emissão de parecer jurídico sobre a contratação.

Assim, está claro que a Lei de Licitações exige que os processos administrativos referentes tanto a procedimento licitatório quanto a contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, sejam instruídos com parecer jurídico.

É certo que o parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração, porém, não afasta a sua obrigatoriedade.

Causa

Processos não foram encaminhados a Assessoria Técnica Jurídica da Unidade para emissão de parecer.

Consequência

Falha nos processos que deram origem às contratações, como por exemplo ausência de contrato, que poderiam ser supridas com parecer técnico jurídico.

Recomendação

Dar efetividade ao disposto no art. 38 da Lei nº 8.666/93, submetendo todos os processos licitatórios e minutas contratuais ao crivo da assessoria jurídica.



3.5- NOMEAÇÃO DE EXECUTOR DE FORMA GENÉRICA E ATESTO INDEVIDO NAS NOTAS FISCAIS

Fato

Analisando os Processos a seguir relacionados, verificamos que a nomeação do executor, Ordem de Serviço nº 16, de 26/03/2013, publicado no DODF de 27/03/2013, pág. 2, está de forma genérica, nomeando ocupante de cargo, sem individualizar o servidor, nos seguintes termos: “*designar o ocupante do cargo de gerente de cultura – RA XXVI para fiscalizar, supervisionar e acompanhar as contratações de serviços para as festividades/eventos programados na RA de Sobradinho II, exercício 2013*”.

PROCESSO Nº	OBJETO	VALOR R\$	Fl.
304.000.238/2013	Locação de estrutura para o 24º aniversário de Sobradinho II	234.370,00	162
304.000.237/2013		145.000,00	1778

Com está, a nomeação do executor não atende ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, que diz:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Desdobrando o texto do art. 67 da Lei nº 8.666, observa-se que o legislador usou tom imperativo na frase “*A execução do contrato deverá ser ...*” impondo, com isto, uma obrigação, um dever de acompanhamento e fiscalização. Igualmente, não limitou o dispositivo a alguns contratos, mas sim, generalizou estendendo a obrigação a todos os contratos sejam de obras ou aqueles que não se esgotam em um único ato, como entrega de um produto pré-fabricado. Quando o produto for executado a partir do contrato, a Administração acompanhará a fase de produção para conferir o atendimento das especificações contratuais e o padrão de qualidade.

Também a lei exige um servidor “*...especialmente designado...*” para fiscalizar o contrato. Aqui o legislador ordenou que cada contrato tivesse um servidor específico. Por isso usou “especialmente”. Portanto, o fiscal do contrato recebe nomeação especial para um contrato certo. Isso não impede que um mesmo funcionário seja nomeado fiscal de dois ou mais contratos, mas, para cada contrato, receberá designação especial.

Além da nomeação genérica, sem individualizar o servidor e sem nomear um servidor para cada contrato, o que contraria o normativo, observamos que no Processo nº 304.000.237/2013, o atesto nas notas fiscais foram realizados por servidor diverso do que foi designado. Quem atestou as notas fiscais, todas no mesmo dia 30/10/2013, foi o ocupante



do cargo de Diretor de Serviço, como se observa na tabela a seguir, porém quem havia sido nomeado para a fiscalização era o Gerente de Cultura, que à época era outro servidor:

NFS/NFe	DATA	VALOR R\$	Fls.
0006	18.10.2013	8.000	1614
105	21/10/2013	10.000	1625
0027	18/10/2013	4.000	1633
0055	18/10/2013	4.000	1643
012	17/10/2013	4.000	1652
0275	18/10/2013	16.000	1661
4295	17/10/2013	4.000	1670
0129	16/10/2013	4.000	1679
0005	18/10/2013	8.000	1688
0006	18/10/2013	8.000	1689
0007	18/10/2013	4.000	1690
0113	15/10/2013	4.000	1699
003	11/10/2013	4.000	1708
002	17/10/2013	8.000	1720
0042	16/10/2013	5.000	1729
0037	16/10/2013	9.500	1738
0013	21/10/2013	4.000	1747

Causa

Interpretação errônea da lei a respeito da necessidade de nomear servidor para acompanhar e fiscalizar individualmente cada contrato.

Consequência

Impossibilidade de individualizar o servidor que irá acompanhar o contrato.

Recomendação

Dar efetividade ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666, nomeando para cada contrato servidor específico.

3.6 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIO SOBRE A REALIZAÇÃO/EXECUÇÃO DO SERVIÇO CONTRATADO

Fato

Analisamos os processos listados a seguir e não localizamos relatórios circunstanciados atestando que o serviço foi executado, não atendendo ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93 e nos arts. 41 e 44 do Decreto nº 32.598/10.



PROCESSO N.º	OBJETO	VALOR R\$	EXECUTOR NOMEADO
304.000.391/2013	Obras de organização – estacionamentos, passeios e gramas na Av. Central Conjuntos 3 e 4 em Sobradinho II	145.352,75	Matricula 1.652.229-0
304.000.452/2013	Obras de organização – Execução de calçadas na área externa do cemitério com recuperação do campo de areia em Sobradinho II	138.046,40	
304.000.456/2013	Obras de organização – implantação de meio fio em Sobradinho II	143.933,82	
304.000.018/2013	Obras de organização – implantação de PECs nas quadras AR 6, 9 e 14 em Sobradinho II	139.940,72	
304.000.032/2013	Locação de tendas para atender a Unidade Móvel de Saúde da Mulher – UMSM (carreta da mulher)	19.140,00	Matrícula 1.651.215-4;
304.000.238/2013	Locação de estrutura para o 24º aniversário de Sobradinho II	234.370,00	Designação de executor ocupante do cargo de Gerente de Cultura para acompanhar TODOS os serviços/festividades/eventos programados para Sobradinho II

Em razão da supremacia do interesse público, a Administração não pode simplesmente aguardar o término do contrato para a verificação do cumprimento de todas as suas cláusulas, etapas e especificações. É dever do executor público o acompanhamento sistemático da execução contratual, no intuito de observar se o objeto está sendo cumprido a contento, sugerindo medidas tempestivas para solucionar eventuais problemas ou adequação do contrato às efetivas necessidades da Administração, deve ser uma ação preventiva, com objetivo de evitar prejuízo ao erário.

O atesto nas notas fiscais e fotografias soltas no processo não atendem ao comando da norma. Quando se trata de obra, ainda é possível verificar in loco a prestação do serviço. Quando se trata de prestação de serviços, a falta de relatório circunstanciado do executor inviabiliza a comprovação de que o serviço foi prestado.

Causa

Ausência de orientação ou omissão por parte do gestor da Unidade a respeito da necessidade de cumprimento da legislação.

Consequência



Impossibilidade de se verificar a execução dos serviços e os pagamentos proporcionais à execução.

Recomendação

- a) Cobrar dos executores de contrato o cumprimento das responsabilidades exigidas pelos normativos citados;
- b) Determinar aos setores encarregados pela liquidação da despesa de somente processá-la mediante a juntada dos relatórios técnicos, bem como daqueles elaborados pelos executores dos contratos devidamente fundamentados, evidenciando de forma clara, precisa e inequívoca a efetiva prestação dos serviços;
- c) Realizar o treinamento dos executores de contratos com relação às obrigações decorrentes da fiscalização.

3.7 - AUSÊNCIA DE RECEBIMENTO DE OBRAS

Fato

Analisando o processo relacionado a seguir, verificamos ausência de recebimento provisório e definitivo das obras, não atendendo ao definido no inciso I, do art. 73, da Lei nº 8.666/93.

PROCESSO N.º	OBJETO	VALOR R\$
304.000.391/2013	Obras de organização – estacionamentos, passeios e gramas na Av. Central Conjuntos 3 e 4 em Sobradinho II	145.352,75
304.000.452/2013	Obras de organização – Execução de calçadas na área externa do cemitério com recuperação do campo de areia em Sobradinho II	138.046,40
304.000.456/2013	Obras de organização – implantação de meio fio em Sobradinho II	143.933,82
304.000.018/2013	Obras de organização – implantação de PECs nas quadras AR 6, 9 e 14 em Sobradinho II	139.940,72

Também, não localizamos a comunicação escrita da contratada à Unidade, informando da conclusão da obra. O término das obras e dos serviços deve ser caracterizado pela comunicação escrita da contratada ao órgão, que deve ser feita dentro do prazo de



execução contratual fixado no instrumento convocatório ou respectivos anexos (alínea “a” do inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666/93). Se a comunicação não vier a ser feita nesse prazo, a contratada incorre automaticamente em mora, sendo, pois, cabíveis as penalidades administrativas.

Após a comunicação do término da obra, a fiscalização deveria realizar a vistoria no local da obra e, em até 15 dias, emitir o Termo de Recebimento Provisório. Por fim, verificado o saneamento de pendências apontadas no Recebimento Provisório, será nomeada comissão ou servidor para realizar o Recebimento Definitivo da obra, anotando que tais procedimentos estão sujeitos ao prazo máximo de 90 dias, é o que ensina os art. 73 e 74 da Lei nº 8.666, o que não foi atendido pela Unidade, tendo em vista que todas as obras foram concluídas em meados de fevereiro de 2014.

Anote-se que somente após o recebimento definitivo deverá ser providenciado o pagamento do saldo existente em relação ao valor contratual e liberada a garantia (§ 4º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93), sob pena de caracterização de adiantamento de pagamento.

Vale dizer que a equipe de auditoria fez visita de inspeção às obras e concluímos que todas estão concluídas conforme projeto básico, portanto, carentes de cumprimento da formalidade legal de emissão dos Termos de Recebimento e inclusão no patrimônio da Unidade.

Causa

Falta de observância/conhecimento/treinamento quanto aos requisitos da Lei Federal n.º 8.666/93 para o recebimento de obra.

Consequência

Não atendimento às formalidade legais e obras não estão incluídas no patrimônio da Unidade.

Recomendações

a) proceder, observando os aspectos de qualidade e adequação ao objeto contratual, a emissão de termo de recebimento provisório e definitivo das obras acima descritas; e

b) orientar os gestores no sentido da obrigatoriedade de recebimento das obras.



3.8 - AUSÊNCIA DE RATEIO DE DESPESAS DE ÁGUA E ESGOTO DA FEIRA PERMANENTE DE SOBRADINHO II

Fato

Verificamos que a Administração de Sobradinho II tem realizado os pagamentos das despesas de contas de água e esgoto dos feirantes da Feira Permanente de Sobradinho II, contrariando o art. 18 da Lei nº 4.748/2012, vejamos:

Art. 18. O ocupante de espaço nas feiras deve pagar preço mensal de ocupação em valor a ser definido pelo Poder Executivo, por meio de decreto.

§1º O recolhimento do preço público não desobriga o feirante de pagar as despesas com segurança, energia elétrica, água e limpeza, devendo os custos ser rateados entre eles e pagos por meio de entidade representativa local, independentemente de o feirante ser associado a ela.

Conforme tabela a seguir, no exercício de 2013, a Unidade pagou integralmente as despesas de água e esgoto utilizada na feira permanente, R\$ 34.656,61, sem definir quais valores eram próprios e quais valores caberiam aos feirantes:

COMPETÊNCIA	VALOR PAGO	DIA DO PAGAMENTO	Nº DA PP
JANEIRO	R\$ 1.484,76	20/02/2013	2013PP00023
FEVEREIRO	R\$ 1.467,24	20/03/2013	2013PP00055
MARÇO	R\$ 2.619,30	20/04/2013	2013PP00090
ABRIL	R\$ 2.584,62	20/05/2013	2013PP00117
MAIO	R\$ 4.596,06	20/06/2013	2013PP00148
JUNHO	R\$ 3.937,14	20/07/2013	2013PP00188
JULHO	R\$ 2.792,70	20/08/2013	2013PP00209
AGOSTO	R\$ 4.230,37	20/09/2013	2013PP00227
SETEMBRO	R\$ 3.538,32	31/10/2013	2013PP00256
OUTUBRO	R\$ 3.330,24	18/11/2013	2013PP00292
NOVEMBRO	R\$ 4.075,86	20/12/2013	2013PP00323
TOTAL PAGO	R\$ 34.656,61	-	-

Causa

Ausência de gestão administrativa da Unidade em efetivar o comando da Lei nº 4.748/2012, objetivando ratear as despesas de água e esgoto da feira permanente de Sobradinho II.

Consequência



Prejuízo ao erário, tendo em vista a assunção de integral de despesa que deveria ter sido rateada com os permissionários.

Recomendação

Providenciar meios para efetivar o rateio das despesas de água e esgoto dos permissionários da Feira Permanente de Sobradinho II.

3.9 - IMPROPRIEDADES NO CONTROLE DE PERMISSIONÁRIOS

Fato

Relacionado ao controle das Permissões de Uso, encaminhamos a Solicitação de Auditoria nº 04/2014, em 08/08/2014. Em resposta, a Unidade encaminhou Memorando nº 11/2014-RA XXVI, informando que está refazendo e corrigindo os cadastros dos permissionários, ocasião em que encaminha fichas cadastrais e relação de alguns permissionários, onde constam vários permissionários inadimplentes.

Solicitamos a documentação completa dos permissionários da Feira Permanente de Sobradinho II e dos ocupantes de quiosques e trailers e analisamos a amostragem a seguir relacionada, inclusive realizando visita de inspeção ao local.

Nome	Bloco	Box
	17	03 e 04
	07	01
	07	07 e 08
	06	11
	06	13 e 14
	03	15 e 16
	02	08
	02	05
	P2	02
	04	11 e 12
	13	01 e 02

Concluimos que a Unidade não realiza o efetivo controle sobre o cadastro e sobre o recebimento das taxas provenientes da ocupação de área pública, permanecendo a obrigação do permissionário em apresentar o comprovante de pagamento das Taxas de Ocupação de Área Pública na Administração Regional, o que inviabiliza a realização de um

controle eficiente dos pagamentos efetuados no exercício.

Logo, o cadastro dos permissionários está desatualizado, onde não consta o termo de permissão de uso e a qualificação completa dos permissionários. A Lei nº 4.748/2012 - que dispõe sobre a regularização, a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal, no art. 7º, afirma que somente poderão comercializar os que estiverem autorizados mediante termo de permissão de uso, vejamos:

Art. 7º Somente pode comercializar em feira livre ou permanente do Distrito Federal a pessoa física autorizada pelo órgão competente, mediante termo de permissão de uso, nas categorias de feirante produtor, feirante artesão ou feirante mercador.

A equipe de auditoria, em consulta aos documentos relacionadas aos permissionários e em visita de inspeção à Feira Permanente de Sobradinho II, verificou que a Administração Regional não tem exercido sua competência administrativa, prevista no art. 17 da Lei nº 4.748/2012, citamos:

- a) ausência de estabelecimento de dia e horário para funcionamento da feira;
- b) ausência de organização e atualização do cadastro de permissão de uso de espaço público;
- c) ausência de efetiva cobrança, acompanhamento e fiscalização do pagamento dos preços públicos e tarifas devidas pelos feirantes;
- d) ausência de aplicação de sanções pelo descumprimento de normas ou condições estabelecidas em Lei, em seu regulamento ou no termo de permissão de uso do espaço público, pois encontramos vários boxes fechados, só para citar alguns: bloco 3, Box 1 e 2; bloco 4, Box 1,2 e 3; bloco 5, Box 1 e 2; bloco 6, Box 11; bloco 7, Box 7 e 8; bloco 8, Box 7 e 8; bloco 13, Box 1 e 2. Também encontramos Box terceirizados/alugados - bloco 2, Box 2. Lembramos que o art. 11 da referida norma afirma que na hipótese da banca ficar fechada, o feirante é considerado ausente, podendo perder a permissão.





Causa

Ausência de gestão administrativa da Unidade quanto ao cumprimento da norma e efetivação da organização, atualização e fiscalização do funcionamento da feira permanente de Sobradinho II.

Consequência

Ausência de efetivo controle dos permissionários quanto ao cumprimento das normas pertinentes à feira.

Recomendações

a) elaborar cadastro eletrônico, mediante planilhas, dos ocupantes de áreas públicas a qualquer título, contendo CNPJ/CPF do responsável, conforme o caso, a localização da ocupação, o ato administrativo que a autorizou e seu correspondente processo, o valor mensal a pagar, o valor mensal pago, bem como os saldos devedores ou credores mensais decorrentes da ocupação;

b) notificar os atuais ocupantes inadimplentes, alertando-os sobre eventuais sanções previstas na Lei nº 4.748/2012; e

c) acompanhar, fiscalizar e manter atualizado o cadastro dos permissionários de forma a garantir o cumprimento das normas e dos regulamentos para ocupação dos boxes destinados à feira permanente de Sobradinho II, controlando o recebimento das taxas provenientes da ocupação, dentre outras competências constantes na Lei nº 4.748/2012.

4 - GESTÃO CONTÁBIL

4.1 - AUSÊNCIA DE CONTABILIZAÇÃO DE RECEITA A RECEBER POR USO DE ÁREA PÚBLICA

Fato

De acordo com o Relatório Contábil Anual do Exercício de 2013, da Diretoria Geral de Contabilidade, a Unidade foi alertada quanto à obrigatoriedade de registro, conciliação e acompanhamento, dos créditos a receber e recebidos, dos contratos de permissão de uso de área pública, por meio de registro na conta contábil 112192500 - Permissionários a Receber.

Emitimos a Solicitação de Auditoria nº 06/2013, em 08/08/2014, solicitando informações e providências tomadas para regularizar as pendências apontadas no Relatório



Contábil Anual. Em resposta, a Unidade informa através do Mem. nº 11/2014-GEOFIC/DAG/RA XXVI que:

Conta contábil 112192500 - Permissionários a Receber, foi substituída pela conta 113811300 – Créditos a Receber Decorrentes de Cessão de Área, informamos que estão sendo efetuadas as apropriações e baixa dos créditos.

Em que pese a resposta da Unidade, em consulta ao SIGGO, verificamos que a Unidade não realizou tempestivamente o registro, a conciliação e o acompanhamento dos créditos a receber e recebidos dos permissionários de uso de área pública.

Cabe salientar que a Administração deverá manter controle contábil próprio sobre a receita a receber pela ocupação de área pública, de modo a evidenciar a correta situação patrimonial ativa da Unidade, ao encerramento de cada exercício.

Causa

Ausência de observância das recomendações apontadas no Relatório Contábil Anual, exercício de 2013, da Diretoria Geral de Contabilidade, quanto à obrigatoriedade de registro, conciliação e acompanhamento, dos créditos a receber e recebidos, dos contratos de permissão de uso de área pública.

Consequência

Não realizar tempestivamente o controle contábil dos créditos a receber dos permissionários.

Recomendação

Providenciar o registro contábil, tempestivamente, dos valores relativos a receitas a receber de permissionários de áreas públicas, solicitando, se for o caso, orientação da Subsecretaria de Contabilidade da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.

4.2 - IRREGULARIDADES CONSTANTES DO RELATÓRIO CONTÁBIL ANUAL

Fato

Verificamos no Relatório Contábil Anual, relativo ao exercício de 2013, saldos nas contas a seguir relacionadas:

Conta Contábil	Rubrica	Valor R\$
----------------	---------	-----------



112192500	Permissionários a receber	136.761,89
113181600	Material de expediente	35.300,31
142119000	Bens Imóveis a Regularizar	3.242.643,59
142119100	Obras em Andamento	1.625.165,83
212160201	Restos a Pagar Não Processados	602.388,92

Fonte: Balancete Contábil

Emitimos a Solicitação de Auditoria nº 06/2014, em 08/08/2014, solicitando informações e providências tomadas para regularizar as pendências apontadas no Relatório Contábil Anual. Em resposta encaminhada pela Diretora de Administração Geral, em 02/09/2014, Mem. 11/2014 – GEOFIC/DAG/RA XVIII, informam que:

I – Quanto ao Balancete Contábil, informar em relação às contas contábeis a seguir relacionadas, os procedimentos efetivados para regularizar tais contas:

Conta Contábil nº 112192500 – permissionários a receber, foi substituída pela conta 113811300 – Créditos a receber decorrentes de cessão de área, informamos que estão sendo efetuadas as apropriações e baixa dos créditos;

Conta nº 113181600 – material de expediente; substituída pela de nº 115611600, que trata de material em estoque de Almoxarifado.

Apresentamos demonstrativo referente à movimentação na referida conta.

Conta nº 142119000 – Bens Imóveis a Regularizar, substituída pela de nº 123219000.

Foi informado na Solicitação de Auditoria nº 6/2013, de 8/8/2013, referente ao exercício de 2012, que a Administração Regional havia solicitado ações junto à Terracap, no sentido de fornecer documentos que subsidiassem a regularização dos referidos imóveis.

Conta nº 142119100 – Obras em Andamento, substituída pela de nº 123219100.

Informamos que é de competência da Coordenação de Patrimônio/SUCON/SEF, efetuar a transferência das mesmas para outro estágio, ou seja, Bens Imóveis a Regularizar.

Conta nº 212160201 – Restos a Pagar Não Processados, substituída pela de nº 113819800 – Valores Pendentes de Liquidação.

Apresentamos demonstrativo com saldos zerados.

Em resposta, a Unidade não encaminhou documento comprovando o alegado no Mem. 11/2014 – GEOFIC/DAG/RA XVIII, mas informou que as contas contábeis com saldo em aberto foram substituídas por outras contas. Porém, em consulta ao Balancete Contábil, no SIGGO, não localizamos a existência das contas contábeis mencionadas pela Unidade. Logo, verificamos a necessidade de procedimentos efetivos para regularizar as pendências listadas.

Causa

Omissão quanto ao registro e a baixa do saldo contábil das contas mencionadas.

Consequência



Manutenção de saldos indevidos nas contas contábeis que podem gerar distorções nos registros contábeis.

Recomendação

Solucionar as pendências apontadas nas contas contábeis nºs 112192500 – Permissionários a receber, 113181600 – Material de expediente, 142119000 – Bens imóveis a regularizar e 142119100 – Obras em Andamento.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO CONTÁBIL	4.1 e 4.2	Falhas Médias
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	3.2, 3.3, 3.8 e 3.9	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	3.1, 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7	Falhas Médias
GESTÃO FINANCEIRA	2.1, 2.2 e 2.3	Falhas Médias

Brasília, 07 de fevereiro de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.