



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Transparência e Controle
Controladoria-Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 13/2014 – DIRFI/CONAE/CONT-STC

Unidade : Fundo de Melhoria da Gestão Pública do Distrito Federal
Processo nº: 040.001.588/2014
Assunto : AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM TOMADA DE CONTAS ANUAL
Exercício : 2013

Senhora Diretora,

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 162/2014-CONT/STC, de 18 de agosto de 2014.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede do Fundo de Melhoria da Gestão Pública do Distrito Federal, no período de 18/08/2014 a 12/09/2014, objetivando auditoria de conformidade para a instrução do processo de Tomada de Contas Anual, relativa ao exercício de 2013.

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

A auditoria foi realizada por amostragem visando examinar os atos e fatos praticados pelo Gestor do Fundo de Melhoria da Gestão Pública do Distrito Federal - Fundo Pró-Gestão em 2013 relativos às gestões orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e de bens e suprimentos.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento em 23/09/2014, com os dirigentes da unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrado o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 179/187 do processo.



O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo do Fundo de Melhoria da Gestão Pública do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 1.839/2014 – GAB/STC, de 10/10/2014, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos art. 140 e 142, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF.

III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 - DESPESAS AUTORIZADAS COM BAIXO ÍNDICE DE EXECUÇÃO

Fato

A Lei Orçamentária Anual do exercício de 2013 - fixou as despesas do Fundo de Melhoria da Gestão Pública, no valor de R\$ 4.880.000,00 que, com as movimentações e alterações orçamentárias, obteve uma Despesa Autorizada de R\$ 10.163.753,00 sendo liquidado o montante de R\$ 1.496.125,75, conforme o quadro-resumo seguinte:

Execução Orçamentária- Fundo Pró Gestão

UG	TOTAL (R\$)
DOTAÇÃO INICIAL	4.880.000,00
ALTERAÇÃO	5.283.753,00
MOVIMENTO	0,00
BLOQUEADO	0,00
AUTORIZADO	10.163.753,00
EMPENHADO	3.595.437,59



UG	TOTAL (R\$)
DISPONIVEL	6.568.315,41
LIQUIDADO	1.496.125,75

No quadro a seguir listamos os programas executados pela Unidade:

Em R\$ 1,00

FUNDO DE MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA					
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL					
PROGRAMA DE TRABALHO	APROVADO NA LOA (A)	AUTORIZADO (B)	% B/A	LIQUIDADO (C)	% C/B
04.122.6003.4220.0002 – Gestão de Recursos de Fundos – Modernização Unidades Administrativas – Pró Gestão – Distrito Federal	3.170.000,00	5.453.753,00	172,042	293,68	0,01
04.128.6003.4088.0027 – Capacitação de Servidores – Qualificação e Desenvolvimento Pessoas – Pro Gestão – Distrito Federal	1.710.000,00	4.710.000,00	275,44	1.495.832,07	31,76
TOTAL	4.880.000,00	10.163.753,00	208,27	1.496.125,75	14,72

Fonte: QDD – SIGGO 2013

Verifica-se que no programa de trabalho 04.122.6003.4220.0002 – Gestão de Recursos de Fundos – Modernização Unidades Administrativas – Pró Gestão – Distrito Federal foram autorizados R\$ 5.453.753,00 sendo liquidados apenas R\$ 293,68 representando 0,01% do total autorizado.

Para o programa de trabalho 04.128.6003.4088.0027 – Capacitação de Servidores – Qualificação e Desenvolvimento Pessoas – Pro Gestão – Distrito Federal foram autorizados R\$ 4.710.000,00 sendo liquidados R\$ 1.495.832,07 que correspondem a 31,76% do total autorizado.

Do total geral do orçamento do Fundo autorizado para o exercício de 2013 no valor de R\$ 10.163.753,00, a Unidade realizou despesas no montante de R\$ 1.496.125,75, representando apenas 14,72% de realização.



Causa

Deficiência no planejamento/baixa capacidade de execução financeira da despesa.

Consequência

Programas de trabalho subutilizados e consequente não atingimento das metas previstas na Lei Orçamentária Anual para o Fundo.

Manifestação do Gestor

O percentual baixo de execução dos recursos do Fundo Pró-Gestão se deve ao fato de que alguns projetos somente ficaram prontos no exercício de 2014, devido a exigência de documentos que a legislação de licitações e contratos determina. Como por exemplo, a modernização do Bloco “B” da Escola de Governo do Distrito Federal, onde o projeto fora concluído em 2014.

Por outro lado, no programa de trabalho 40.122.0003.4220.0002 – Gestão de Recursos de Fundos – Modernização das Unidades Administrativas fora inscrito em restos a pagar não processado o valor de R\$ 2.000.390,00 (dois milhões, trezentos e noventa reais), tendo em vista que os equipamentos foram entregues inicialmente em dezembro de 2013 e finalizados em janeiro de 2014.

Dessa forma, poderíamos considerar tal quantia como execução do orçamento, onde elevaria o índice de execução do programa de Trabalho para aproximadamente 36,7% e o orçamento geral para aproximadamente 34,4%.

Análise do Controle Interno

Não obstante as alegações apresentadas pelo gestor e mesmo levando-se em consideração os percentuais por ele citados, entendemos que ainda assim os índices de execução estão muito aquém daqueles inicialmente planejados pois ficaram bem abaixo de cinquenta por cento das metas previstas.

Recomendação

Elaborar o planejamento e a orçamentação dos recursos do Fundo de acordo com as reais necessidades da Administração e também com a sua capacidade de execução, de modo a haver uma maior aproximação entre os valores planejados e os executados.



2 - GESTÃO FINANCEIRA

2.1 - CONTRATAÇÃO DE CURSO SEM COMPROVAÇÃO DE VANTAJOSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO

Fato

O processo n.º 400.000.114/2013 cuida da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Onix Capacitação Profissional Ltda-ME para ministrar curso de “*Execução Orçamentária, Financeira e Contábil com Ênfase no SIGGO*” a dez servidores do GDF. O custo de participação de cada servidor foi de R\$ 1.890,00 totalizando R\$ 18.900,00. Foram oferecidas ainda, três vagas a título de cortesia, ficando, desta forma, o custo de participação em R\$ 1.453,85 por cada servidor. A carga horária estabelecida foi de 20 (vinte) horas/aula e o custo da hora/aula totalizou o montante de R\$ 945,00. Da análise dos autos, constata-se que o curso foi ministrado por servidor do quadro efetivo de carreira do Governo do Distrito Federal, lotado na Secretaria de Estado de Fazenda.

O governo do Distrito Federal vem institucionalizando, ao longo dos últimos anos, a sua política de capacitação, aperfeiçoamento e desenvolvimento os seus servidores. Dentro deste contexto, foram publicados os seguintes Decretos: Decreto n.º 29.290, de 23/07/2008, que dispõe sobre o afastamento para estudo, congressos, seminários ou reuniões similares de servidor e empregado da Administração Pública Distrital; Decreto 29.814 de 10/12/2008 - institui a Política de Gestão de Pessoas da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal; e Decreto 31.453 de 22/03/2010 - institui a Política de Capacitação e de Desenvolvimento para os servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal.

Em 23 de dezembro de 2011 foi sancionada a Lei Complementar n.º 840, de 23/12/2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. O seu artigo 100 estabelece a gratificação por encargo de curso ou concurso a ser concedida a servidores estáveis por participação eventual em atividades de coordenação, supervisão, execução e avaliação de resultados, quando tais atividades não estiverem incluídas entre suas atribuições permanentes.

Por sua vez, o Decreto n.º 33.871, de 23/08/2012 estabeleceu os critérios para o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso aos servidores públicos do poder executivos do Distrito Federal. Em seu anexo Único, foram estabelecidos os valores máximos da gratificação por encargo de curso ou concurso:

I-Instrutoria em cursos de formação, desenvolvimento ou treinamento:

a) Cursos Presenciais



Atividade	Valor Máximo (R\$)				
	Doutorado	Mestrado	Especialização	Graduação	Nível Médio
Pós-Graduação	277,00	240,00	200,00	170,00	-
Formação, Treinamento, Desenvolvimento e Similares	239,00	214,00	176,00	126,00	88,00

Constata-se que o pagamento da referida gratificação, em consonância com os termos das normas estabelecidas, pode se tornar mais vantajosa para a Administração.

Verificamos, no entanto, que o Fundo não buscou, na presente contratação, a proposta mais vantajosa para a Administração. Não consta nos autos pesquisa comparativa de preços e tampouco solicitação à Escola de Governo para identificar servidores do GDF que pudessem ministrar o referido curso, aceitando como remuneração o pagamento do Encargo de Curso ou Concurso previsto na legislação distrital.

Na tabela seguinte apresentamos um estudo comparativo entre o processo n.º 414.000.194/2013, no qual também houve a contratação de servidor do quadro efetivo para ministrar curso de treinamento e o processo em análise.

Processo	Valor da Hora/Aula (R\$)	Número de Aulas Ministradas	Números de Servidores por Turma	Número de Turmas	Número Total de Servidores Treinados	Custo total do Treinamento	Custo do Treinamento por Servidor (R\$)
414.000.194/2013	176,00	100	35	5	175	17.600,00	100,57
400.000.114/2013	945,00	20	13	1	13	18.900,00	1.453,85

A comparação entre as duas formas de pagamento evidencia a economicidade e eficiência do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, uma vez que permitiu ao Fundo realizar o treinamento de 175 servidores ao custo de R\$176,00 a hora/aula, sendo o valor de R\$100,57 o custo total de treinamento de cada servidor.

Por outro lado, na contratação por intermédio de empresa, o Fundo desembolsou o valor correspondente a 536,93% em relação ao valor máximo da hora/aula estabelecido para a atividade Especialização (R\$176,00). O custo por servidor representou 1.445,58% em relação ao custo da contratação com Pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso. Ressaltamos ainda que este treinamento beneficiou apenas 13 (treze) servidores.

Causa

Falta de atuação do Fundo a fim de obter o mesmo curso de forma mais econômica, seja pela ausência de pesquisa de valor de mercado, ou pela falta de gestão junto à



EGOV para encontrar servidor igualmente qualificado com disponibilidade para ministrar o referido curso.

Consequência

Realização de treinamento de servidores com alto custo unitário e baixa economicidade.

Manifestação do Gestor

Após a regulamentação do art. 100 da Lei Complementar nº 840/2011. Esta unidade em parceria com a Escola de Governo vem realizando diversas atividades de treinamento com servidores efetivos do Governo do Distrito Federal.

Entretanto devemos ressaltar que o curso aberto de “Execução Orçamentária, Financeira e Contábil em Ênfase no SIGGO” não estava prevista na grade de cursos a serem ministrados na Escola de Governo.

Informamos ainda que por conta da reforma dos Blocos A e B da EGOV, o número de turmas diminuiu drasticamente, dessa forma foi dada ênfase em treinamentos na área de Tomada de Contas, Lei Complementar nº 840/2011, Lei nº 8.666/1993 e Gestão e Fiscalização de Contratos, com isso não contemplando turmas de aperfeiçoamento com foco na execução orçamentária.

Sendo assim, se justificou a contratação de curso aberto ministrado pela empresa Ônix Capacitação Profissional Ltda. – Me, mediante inexigibilidade de licitação exatamente pelo requisito autorizador indispensável a exclusividade do produto. Ora, foi demonstrado no decorrer de toda a instrução processual que nenhuma outra instituição, nem mesmo a Escola de Governo, ofereciam o curso ou similar, no momento da contratação.

Dessa forma a contratação em tela se deu entre o GDF, mediante a utilização de recursos do Fundo de Melhoria da Gestão Pública, e instituição ônix Capacitação Profissional, empresa privada que atua no mercado nacional e cuja finalidade é a capacitação profissional de servidores públicos e empregados da iniciativa privada, e tem sede nesta Capital.

A contratação de servidor do GDF para ministrar o curso de “Execução Orçamentária, Financeira e Contábil em Ênfase no Sistema de Gestão Governamental - SIGGO” foi efetivada pela própria empresa. Ou seja, a relação contratual foi firmada entre o servidor e a empresa contratada, ficando a cargo desta, inclusive, os encargos sociais e trabalhistas.



Neste ponto, nada obsta ao servidor efetivo do DF utilizar-se de sua capacitação profissional para prestar serviços diversos fora da Administração, desde que observada legislação vigente sobre o tema.

Tanto é assim que, a Escola de Governo, responsável pelo oferecimento de cursos para servidores do GDF e no gerenciamento do banco de dados de servidores interessados em realizar instrutoria, posicionou-se favorável à contratação de empresa Ônix Capacitação Profissional, tendo em vista a indisponibilidade de cursos similar nas atividades e dependências do EGOV.

Assim, resta claro que não houve inobservância das normas que disciplinam os critérios para pagamento de gratificação por encargo de curso ou concurso, porquanto não houve contratação de servidor público para ministrar curso.

Por fim, esclarecemos que todos os processos referentes a treinamento, capacitação e aperfeiçoamento de servidores do Governo do Distrito Federal são encaminhados a Escola de Governo, solicitando pertinência temática, conde a EGOV informa se o evento pretendido está sendo ofertado, dessa forma somente os projetos no qual a EGOV não tenha turmas previstas é que são efetivamente contratados.

Análise do Controle Interno

De acordo com o Parecer 1007/2012 – PROCAD, sobre o preço a ser pago na contratação de um curso:

“é importante a demonstração de que a pessoa jurídica ora proponente, dentro da mesma atividade profissional, contratou com outras entidades em condições econômicas similares. Ainda, é salutar a verificação da importância cobrada por outras instituições ou indivíduos que ofereçam serviços semelhantes, o que garantirá respeito ao critério do melhor custo-benefício.

Bem explana JACOBY FERNANDES:

A regra inafastável que precisa ficar definida é que a Administração não pode justificar o preço com a mera declaração de que, em virtude da inexigibilidade da licitação verificada na espécie, contratou com o preço cotado pelo único fornecedor, ou único passível contratado. Justificar o preço não é, em absoluto, informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado. O sentido do termo é muito mais amplo: Justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada Inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação direta, se o valor contratado é compatível com o de



mercado, ou se o preço é justo, certo que uma avaliação técnica encontraria. Afinal, a norma seria inútil se fosse suficiente Informar que esse foi o preço cotado pelo fornecedor ou executor e é elementar, em hermenêutica, que a Lei não contém palavras supérfluas. (grifamos)”

Portanto, a manifestação do gestor não justifica o fato de não estar comprovada nos autos a pesquisa de mercado a fim de verificar se os preços praticados pela empresa contratada estavam justos.

Recomendação

- a) Realizar gestão com a EGOV no sentido de explicitar as necessidades de capacitação buscando viabilizar o recrutamento de servidores com o perfil adequado e com interesse em prestar o treinamento; e
- b) Caso fique comprovada a inviabilidade de obter o curso com as características desejadas pela EGOV, realizar pesquisa de mercado a fim de comprovar a vantajosidade na contratação de empresa para ministrar cursos para servidores do GDF.

2.2 - AUSÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS PARA RESSARCIMENTO DE VALORES AO ERÁRIO.

Fato

O Processo nº 410.000.865/2011 tem como objeto a participação de 40 servidores efetivos do Governo do Distrito Federal em um curso aberto de Especialização *Lato Sensu*: “Planejamento Econômico e Finanças com Foco nos Estados e Municípios” promovido pela Fundação Universidade de Brasília, por meio da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE.

O Contrato de Prestação de Serviços nº 08/2011 foi assinado em 10 de novembro de 2011, cujo valor total foi de R\$ 347.514,00, correspondendo a R\$ 8.687,85 para cada servidor.

A seleção dos servidores foi realizada pela Universidade de Brasília, por meio do Edital nº 01/2012, obedecendo aos parâmetros estabelecidos no Projeto Básico elaborado pela Escola de Governo e tendo como fundamento a Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, o Decreto nº 31.453 de março de 2010 e o Decreto nº 29.290 de 23 de julho de 2008. Os servidores aprovados assinaram Termo de Compromisso que em sua letra “f”, assim dispõe:



f) no caso de não conclusão, ou de desistência, ou de reprovação no curso ou de não apresentação do certificado de conclusão, juntamente com o TCC, o participante arcará com o ônus despendido, da seguinte forma:

- parcelada, nos mesmos valores pagos pelo GDF junto à instituição de ensino contratada;
- de forma integral, em caso de exoneração/desligamento do quadro de servidores do GDF.

O curso teve o seu encerramento em 25/10/2013 e no Relatório Final de Acompanhamento o executor do contrato informou que:

(...)

3.1 Dos quarenta e oito servidores participantes do curso, 17 (dezessete) não tiveram os trabalhos de conclusão de curso enviados à EGOV pela FUB/FACE.

(...)

3.2 Cabe ressaltar que dos 48 (quarenta e oito) servidores participantes do curso que assinaram o termo de compromisso com o GDF (folhas 184 a 232) apenas 2 (dois) apresentaram requerimento de desistência...

3.3

(...)

Nesse aspecto, 3 (três) candidatos que assinaram o termo de compromisso obtiveram nota menor que a necessária para a aprovação...

Cabe ressaltar que não constam nos autos as cópias dos certificados de conclusão do curso dos servidores aprovados.

As situações descritas acima foram previstas no Termo de Compromisso assinado por cada servidor quando sua aprovação no processo seletivo. Desta forma, cabe à Administração buscar o ressarcimento dos valores pagos, conforme previsto no referido termo e em atendimento ao disposto nos citados instrumentos legais.



Causa

Inobservância da legislação que regulamenta a política de capacitação e de desenvolvimento para os servidores da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal.

Consequência

Ocorrência de possível prejuízo ao erário do Distrito Federal, que, no caso de não haver os ressarcimentos, arcará com os pagamentos de cursos não realizados.

Manifestação do Gestor

Todos os servidores efetivos do Governo do Distrito Federal que não concluíram o curso aberto de especialização lato sensu – Planejamento Econômico e Finanças com foco nos Estados e Municípios, promovido pela Fundação Universitária de Brasília, objeto do contrato de prestação de serviços nº 08/2011 estão sendo devidamente notificados com a oferta de prazo para a defesa e o contraditório. Dessa forma, se após as notificações não houver consenso para o ressarcimento dos valores, esta Unidade encaminhará o processo administrativo para a Procuradoria do Distrito Federal, a fim de reaver os valores na esfera judicial.

Quanto às cópias dos certificados de conclusão do curso, o executor do contrato entrou em contato com a Fundação Universidade de Brasília para providenciar o mais breve possível os certificados.

Análise do Controle Interno

O cumprimento das recomendações deve ser objeto de verificação nos próximos trabalhos de auditoria a serem realizados na Unidade.

Recomendação

- a) acostar aos autos os certificados de conclusão do curso dos servidores aprovados; e
- b) adotar as providências necessárias ao ressarcimento dos valores relativos aos servidores que deixaram de concluir o curso pago pela Administração à instituições de ensino, conforme prevê a legislação citada.



3 - GESTÃO CONTÁBIL

3.1 - EXISTÊNCIA DE SALDOS CONTÁBEIS REFERENTES A CONTRATOS VENCIDOS

Fato

O Relatório Contábil Anual/2013, de 24 de abril de 2014, emitido pela Gerência de Fundos Especiais/COCAD/SUCON/SEF (fls.175/176) informou que:

Após a análise dos demonstrativos contábeis fls. 37 a 75 constatamos saldo de R\$256.414,06 (duzentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e quatorze reais e seis centavos) na conta contábil 812310201 referente a contratos de serviços, cujas vigências já expiraram, conforme pesquisa no PSIAT 185 – lista contratos (SIGGO), contrariando o parágrafo 5º do art. 105 da Lei 4.320/64:

Planilha da Conta Contábil – 812310201=Contratos com Terceiros – Contratos de Serviços “= a liberar”

Conta Corrente	Saldo Contábil	Início da Vigência	Fim da Vigência
13650	(215.816,80)	06/jun/2008	05/jun/2010
17328	(40.597,20)	01/out/2009	30/set/2011
21739	(0,06)	10/abr/2011	09/abr/2013
Soma	(256.414,06)		

Causa

Inobservância das Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, consubstanciadas no Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010 e na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Consequência

Divergência entre os demonstrativos contábeis e a real situação patrimonial da unidade.

Manifestação do Gestor

Esta Unidade reconhece que não foram efetuadas as baixas dos contratos vencidos de forma tempestiva, entretanto após as constatações resultantes



dos trabalhos de auditoria preliminar, foram realizados todos os registros contábeis para baixas dos contratos vencidos.

Análise do Controle Interno

Embora o gestor tenha informado que adotou as providências necessárias às baixas dos registros, os comprovantes dos referidos lançamentos contábeis não foram encaminhados a esta Unidade de Controle Interno. E a tempestividade dos registros deve ser verificada nos próximos trabalhos de auditoria a serem realizados na Unidade.

Recomendação

Realizar os registros e baixas contábeis tempestivamente, de modo que a real situação do patrimônio líquido da unidade seja fielmente refletida nos demonstrativos contábeis, conforme estabelece a legislação.

V - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO CONTÁBIL	3.1	Falha Formal
GESTÃO FINANCEIRA	2.1 e 2.2	Falhas Médias
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1	Falha Formal

Brasília, 06 de novembro de 2014

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE