RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2013-DIMAT/CONIE/CONT/STC

Processo nº: 196.000.034/2013
Unidade: Fundação Jardim Zoológico de Brasília - FJZB
Assunto: Auditoria de Conformidade – Prestação de Contas Anual
Exercício: 2012

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da FJZB, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço nº 24/2013-CONT/STC.

I - ESCOPO DO TRABALHO

O Relatório de Auditoria trata dos exames realizados nas Demonstrações Financeiras e anexos componentes da Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2012 da Fundação Jardim Zoológico de Brasília – FJZB.

O Jardim Zoológico de Brasília foi inaugurado no dia 06/12/1957. A Unidade desenvolve várias ações voltadas para a defesa e preservação da fauna e flora brasileira. Dentre os projetos de destaque, podem ser indicados os de educação ambiental como o Zoo vai à escola, o Zoo educação e o Zoo noturno.

A FJZB é uma Unidade da Administração Indireta do Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) com regime jurídico de direito público, dotada de patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. Tem como missão manter-se como um centro de excelência voltado para a conservação, a pesquisa, a educação e o lazer**.**

O Jardim Zoológico possui uma área de 139,7 hectares. Encontram-se nessa área os recintos de animais, Museu de Taxidermia, parque para camping, playgrounds, lagos artificiais, áreas de passeio, estacionamentos e lanchonetes.

A Fundação também é responsável pela gestão das seguintes áreas e unidades de conservação:

a) Complexo ecológico formado pela área ocupada pelo Jardim Zoológico de Brasília;

b) Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), conhecido como Santuário da Vida Silvestre;

c) Área do Parque das Aves.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos. O trabalho foi realizado na Unidade, no período de 11/03/2012 a 09/04/2013, sendo os exames efetuados por amostragem e na extensão julgada necessária às circunstâncias apresentadas, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, com o objetivo de emitir opinião sobre a regularidade das contas dos dirigentes que estiveram à frente da referida Fundação.

O programa de trabalho de auditoria e os respectivos procedimentos foram realizados de acordo com a natureza das atividades da entidade auditada e abrangeram as gestões contábil, orçamentária, de pessoal, patrimonial e financeira.

Foi realizada Reunião de Encerramento em 16/04/2013, com os dirigentes da Unidade, objetivando dar conhecimento das constatações obtidas pela equipe de auditoria, ocasião em que foi dada aos gestores públicos a oportunidade de se manifestarem e apresentarem esclarecimentos adicionais, justificativas e/ou documentos comprobatórios a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade, que foram considerados neste relatório. Na referida reunião foi lavrado documento, acostado às fls. 331 a 344 dos autos.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos arts. 146 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/1990 – TCDF, exceto no que tange ao Parecer do Conselho Fiscal ou órgão equivalente da Unidade e ao Inventário Físico dos bens móveis e imóveis, conforme respectivamente os arts. 146, inciso VIII e 148, *caput*.

Cabe informar que a entidade encaminhou os processos n^{os} 196.000.333/2012 e 196.000.338/2012, referente ao Inventário Físico de bens móveis e imóveis e ao Inventário Físico de materiais do Almoxarifado.

Recomendação

- Constituir o processo de Prestação de Contas Anual da entidade com toda a documentação prevista no art. 146 da Resolução nº 38/1990, do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 - ATOS QUE DEMONSTRAM AFRONTA AO PRINCÍPIO CONTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA, CARACTERIZANDO MÁ GESTÃO POR PARTE DOS ADMINISTRADORES À ÉPOCA

Em análise aos levantamentos realizados pela FJZB quanto aos dispêndios nos exercício de 2010, 2011 e 2012, referentes aos gastos com as tarifas de água e esgoto, foi possível observar que:

a) Os gastos no exercício de 2010 eram da ordem de R$1,024 milhão de reais ao ano;

b) No exercício de 2011 houve uma significativa redução para cerca de R$780 mil reais ao ano;

c) Para o exercício de 2012 a conta total desse exercício foi da ordem de R$23 mil reais no ano.

Como demonstrado acima, comparando-se os exercícios de 2010 e 2012, houve uma redução da ordem de R$ 1 milhão de reais no que tange aos gastos com tarifa de água e esgoto na Fundação.

No relatório em questão elaborado pela Fundação, foram tomadas providências básicas como a eliminação de vazamentos e a abertura de poços artesianos, com as devidas autorizações de outorga para extração de água por parte das entidades competentes.

Como estabelece a Lei nº 8.429/1992, relativa aos Atos de Improbidade Administrativa, assim como a Carta Magna de 1988 em seu art. 37, é dever do administrador agir com probidade e eficiência, zelando pela coisa pública, fazendo tudo que estiver ao seu alcance a fim de contribuir para a melhor gestão dos recursos públicos.

Essa situação contraria o Princípio da Eficiência na Administração Pública, face à inércia dos gestores à época.

Na jurisprudência, com relação aos atos de improbidade administrativa, o entendimento majoritário é que se deve postular a Ação Civil Pública para a reparação à sociedade dos valores que foram indevidamente gastos, e que culminaram no prejuízo ao erário.

1.2 - EXECUÇÃO DE DESPESAS POR PARTE DA FUNDAÇÃO SEM PRÉVIO EMPENHO

Analisando o processo nº 196.000.020/2012, relativo aos pagamentos mensais feitos pela Fundação à empresa prestadora de serviços Santa Helena Vigilância Ltda., CNPJ 38.019.733/0001-40, no exercício 2012, foi possível constatar que o empenho ocorria a posteriori à realização da despesa, conforme descrito abaixo:

MÊS	VALOR (R$)	NOTA FISCAL E DATA DO ATESTE	NOTA DE EMPENHO E DATA
Janeiro	197.026,85	1757 06/02/12	40 07/02/12
Fevereiro	197.026,85	1790 05/03/12	89 08/03/12
Março	197.026,85	1831 30/03/12	179 03/04/12
Abril	52.540,49	1840 11/04/12	197 12/04/12

Também avaliando o processo nº 196.000.006/2012, relativo aos pagamentos feitos pela Fundação à empresa Santé Laboratórios, CNPJ 05.834.462/0001-28, no exercício 2012 foi possível notar que, no pagamento da fatura do mês de fevereiro, o empenho ocorreu a posteriori à realização da despesa, haja vista que a liquidação aconteceu antes da emissão da Nota de Empenho, a saber:

MÊS	VALOR (R$)	NOTA FISCAL E DATA DO ATESTE	NOTA DE EMPENHO E DATA
Fevereiro	1.304,72	46 28/02/12	114 19/03/12

Com relação ao pagamento das faturas relativas aos meses de novembro e dezembro de 2012, não consta dos autos a Nota de Empenho que especifica a dotação orçamentária destinada à realização da despesa, a saber:

MÊS	VALOR (R$)	NOTA FISCAL E DATA DO ATESTE
Novembro	6.610,92	408 12/12/12
Dezembro	5.714,92	443 11/01/13

Há de se enfatizar que o empenho deve ser o primeiro estágio de realização da despesa, e que sua formalização ocorre com a emissão da Nota de Empenho, tornando o crédito indisponível para nova aplicação.

De acordo com o art. 60 da Lei nº 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, de modo que o empenho é restrito ao limite de crédito orçamentário. O procedimento adotado pela Fundação nos casos mencionados contraria a Decisão nº 1.765/2005 do Tribunal de Contas do DF. Destaca-se que o empenho deve proceder à execução do serviço, ao registro contábil, à apropriação da despesa e o consequente pagamento da fatura ao fornecedor.

Em resposta aos apontamentos feitos pelo Controle Interno, a Fundação argumentou que:

> Em virtude da iminência da absorção do serviço de vigilância armada e desarmada desta Fundação pela SEPLAN e considerando que esta Instituição acreditava que a mesma não seria demorada, foram pagas as faturas pelos serviços prestados pela empresa Santa Helena a título de indenização, por força do parágrafo único do artigo 59 da Lei nº 8.666/1993, considerando que a Administração não pode enriquecer ilicitamente à custa do particular.

Ademais, de acordo com o FJZB, houve a instauração de um processo sindicante visando à identificação e apuração de responsabilidades pela execução dos serviços sem cobertura contratual, visando evitar a ocorrência de prestação de serviços, bem como a execução de despesas sem prévio empenho. Ressalta-se que a adoção de tais medidas deve ser objeto de nova análise por parte do órgão de Controle Interno.

Com relação ao processo nº 196.000.006/2012, a Unidade comunicou que:

> a cartilha do Executor de Contrato, adotada desde 2010 no site da SEPLAN, recomenda ao executor encaminhar em janeiro o processo administrativo à área de Orçamento e Finanças para providências quanto à dotação e empenho. Todavia, o processo foi encaminhado somente em fevereiro de 2012, já apresentando a fatura do mês.
> Quanto aos meses de novembro e dezembro, foi anexada a Nota de Empenho nº 2012NE00649 ao processo, sendo reforço da Nota 2012NE00114, que era reforçado conforme disponibilidade financeira.

Além disso, a Unidade ressaltou que as despesas de 2013 já constam com a autorização de empenho para todo exercício, ainda que não seja emitida a nota no valor total, para melhor adequação ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Recomendação

- Realizar a formalização da contratação, bem como a liquidação da despesa somente após prévia emissão da Nota de Empenho, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

2 – GESTÃO FINANCEIRA

2.1 - REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO SEM A COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL DO PARTICULAR CONTRATADO

O processo nº 196.000.237/2011 trata da aquisição de gêneros alimentícios em geral, visando ao balanceamento nutricional das dietas dos animais do Jardim Zoológico de Brasília, para o período de um ano, conforme Edital de Pregão nº 565/2011, da Subsecretaria de Licitações e Contratos/SEPLAN.

Cabe informar que o certame foi realizado mediante a modalidade pregão, tipo menor preço por item, no valor total de R$285.816,00, com as empresas relacionadas a seguir:

EMPRESA CONTRATADA	CNPJ	VALOR (R$)
UEDAMA Comércio de Produtos Alimentícios Ltda.	00.543.061/0001-03	258.240,00
Frigorífico Frigoalpha Indústria e Comércio Ltda.	02.394.368/0001-07	9.120,00
Comércio de Alimentos JÁ	05.642.646/0001-96	18.456,00
VALOR TOTAL		**285.816,00**

Ressalta-se que, em agosto de 2012, considerando a determinação contida no Parecer Jurídico acostado às fls. 280 a 284 do processo, houve a formalização de contratos administrativos com as empresas fornecedoras de gêneros alimentícios à Fundação (Contratos n^{os} 08/2012, 09/2012 e 10/2012).

Todavia, à época da formalização do termo contratual, foi possível verificar que não houve a comprovação da regularidade fiscal das empresas contratadas perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, Previdência Social, Fazenda Nacional, Fazenda Distrital e a Justiça do Trabalho. Tal situação contraria o art. 27, inciso IV c/c art. 29 da Lei nº 8.666/1993, que enumera a documentação necessária à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista por parte da empresa contratada.

De acordo com a FJZB,

> A Fundação tinha como procedimento tratar os autos de pagamento apartados dos autos de origem. A partir do final de 2012, foi iniciado um trabalho de mudança de cultura, recomendando o aproveitamento dos processos de origem para a efetivação dos pagamentos.
>
> Assim, acreditamos que a ausência das Certidões mencionadas ocorreu devido à desatenção do setor responsável, visto que, em geral, as mesmas encontram-se apensadas aos respectivos processos de pagamento.

Além disso, a Unidade solicitou ao Núcleo de Contratos e Convênios a implementação de um *checklist* para a celebração de novos contratos e para a respectiva prorrogação.

Recomendação

- Doravante, anexar aos autos, as Certidões Negativas que comprovem a regularidade fiscal da empresa contratada perante a Fazenda Nacional, Fazenda Distrital, Seguridade Social, FGTS e a Justiça do Trabalho.

3 – GESTÃO DE PESSOAL

3.1 - PREENCHIMENTO DE MAIS DE 50% DOS CARGOS EM COMISSÃO POR SERVIDORES SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO E A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO AO PROVIMENTO DE CARGOS

A Fundação Jardim Zoológico de Brasília apresentou a Tabela Demonstrativa contendo informações a respeito da formação do quadro de servidores da entidade ao final do exercício 2012, conforme descrito a seguir:

SERVIDORES	ATIVIDADE MEIO		ATIVIDADE FIM		TOTAL
	C/ CARGO	S/ CARGO	C/ CARGO	S/ CARGO	
FJZB	1	15	1	12	29
REQUISITADO GDF	14	1	7	1	23

SERVIDORES	ATIVIDADE MEIO		ATIVIDADE FIM		TOTAL
	C/ CARGO	S/ CARGO	C/ CARGO	S/ CARGO	
REQUISITADO UNIÃO OU OUTROS	0	0	1	0	1
S/ VÍNCULOS	16	0	19	0	35
CONVÊNIO	0	7	0	0	7
TOTAL	31	23	28	13	95

Logo, observa-se que a maioria dos cargos em comissão existentes na estrutura da FJZB, 59,32%, são ocupados por servidores que não possuem vínculo com a Administração Distrital. Frisa-se que essa situação contraria o art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É importante frisar também que há funcionários da empresa Mistral Serviços, que desempenham atividades-meio na Fundação, essencialmente administrativas, o que é temerário. Observa-se que a contratação configura-se como eventual, ao atendimento da necessidade existente do serviço na Unidade. Ressalta-se, inclusive, que a demanda de serviço existente poderá ser sanada mediante preenchimento dos cargos por Concurso Público.

É notório que a Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 37, inciso II, a necessidade de Concurso Público de provas ou provas e títulos, à investidura em cargos ou empregos públicos.

Logo, o Concurso Público mostra-se como procedimento assecuratório da isonomia e impessoalidade à seleção de servidores. Há de se enfatizar também a necessidade de se realizar Concurso Público, haja vista que o número de servidores efetivos do quadro do FJZB é exíguo, considerando que ao final de 2012, havia apenas 29 servidores em atividade.

De acordo com a FJZB,

> A atual Administração, sempre preocupada com o que estabelece o art. 19 da Lei Orgânica do DF, não mediu esforços para a realização do concurso. Entretanto, após várias reuniões ocorridas no decorrer dos exercícios 2011 e 2012, com as presenças do Secretário Adjunto de Estado de Administração Pública e da Equipe Técnica da Fundação, obtivemos a certeza por parte daquela Secretaria de Estado de Administração, da realização do certame previsto ainda para o 2º semestre do exercício corrente, bem como salientamos o encaminhamento do Ofício nº 22/2013

> – GAB/FJZB, em 18/01/2013, dirigido ao Secretário de Administração, onde reiteramos a nossa necessidade do provimento dos cargos aprovados de conformidade com a Lei nº 1996/1998.
> [...]
> Assim sendo, para não ocorrer descontinuidade dos serviços desta Fundação, foi promovida a reestruturação dos cargos em comissão da entidade, em novembro de 2011, e, acolhendo a proposta da atual Administração, tais cargos tiveram um grande enxugamento, para que pudesse forcar e justificar também a elaboração do concurso o mais breve possível, considerando que o total de cargos comissionados no quadro da Fundação hoje conta com apenas 59 cargos.

Ademais, a Fundação comunicou que, em razão do reduzido número de servidores que compõem o quadro permanente, e além de 90% dos 29 servidores não possuírem o primeiro grau completo, não foi possível a distribuição destes visando ao desempenho do trabalho administrativo, o que resulta na utilização de mão-de-obra terceirizada ao desempenho de atividades administrativas.

Acrescente-se ainda o fato de que, atualmente, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios apresenta entendimento de que o limite previsto na Lei Orgânica do DF, de 50% no máximo, com relação ao preenchimento dos cargos comissionados por servidores sem vínculo com a Administração Pública, refere-se ao quantitativo existente por unidade.

Recomendação

- Efetuar gestões junto às Secretarias de Estado de Administração Pública e de Planejamento, no intuito de garantir a realização de Concurso Público ao preenchimento de cargos efetivos na Fundação.

4 – GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

4.1 - AUSÊNCIA DE PARECER TÉCNICO OU JURÍDICO EMITIDO SOBRE CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O processo nº 196.000.151/2012 trata da manutenção preventiva de 7 veículos adquiridos para utilização pela FJZB. O certame ocorreu mediante Dispensa de Licitação por menor preço, no valor estimado de R$2.136,30, tendo sido contratadas as empresas Bali

Brasília Automóveis Ltda., CNPJ 72.624.521/0001/20, e Premiere Distribuidora de Veículos Ltda., CNPJ 02.457.732/0001-11, conforme fls. 27 a 30 do referido processo.

A licitação dispensável é toda aquela que a Administração pode dispensar mediante análise da conveniência e oportunidade, conforme os casos enumerados no art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Foi possível identificar a ausência de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica da Entidade, com relação aos aspectos legais da contratação direta realizada pela FJZB. Ressalta-se que a ausência de parecer jurídico emitido com relação aos aspectos de legalidade da contratação efetuada pela Entidade contraria o art. 38, inciso VI da Lei nº 8.666/1993.

Cabe informar que o egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal entende de maneira similar, ao mencionar como exigência legal a obrigatoriedade da prévia manifestação da Consultoria Jurídica, observada nos autos dos processos nos casos de Dispensa de Licitação, conforme a Decisão nº 6708/2003, e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS nº 24.584/DF, Plenário Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 09.08.2007, DJ de 20/06/2008).

A FJZB respondeu que devido ao reduzido quantitativo de servidores, aliado à demanda de trabalho, os setores envolvidos ficam sobrecarregados e eventualmente essa dispensa não foi analisada pela PROJUR. Adicionalmente informou que passará a adotar um *checklist* para minimizar possíveis falhas.

Recomendação

- Realizar consulta prévia à Assessoria Jurídica da FJZB, a efetuar análise dos aspectos legais da contratação direta por Dispensa de Licitação.

4.2 – CONDENAÇÃO DA FUNDAÇÃO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DOS SALÁRIOS E RECOLHIMENTOS DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS POR PARTE DA EMPRESA CONTRATADA

O processo nº 196.000.257/2007 trata da contratação de empresa especializada na prestação de serviços específicos relacionados ao apoio nas áreas de conservação, pesquisa, educação, lazer, informática, trato e alimentação dos animais, manutenção e transporte nas unidades do Jardim Zoológico de Brasília. Cabe informar que foi contratada a empresa ICB Construtora e Incorporadora de Serviços Ltda., CNPJ 00.117.283/0001-56, no valor inicial de R$2.440.000,80 ao ano, conforme Termo contratual nº 02/2008.

Em maio de 2011, foi formalizado o 5º Termo Aditivo, prorrogando o prazo contratual por mais 12 meses, no valor de R$302.838,11 ao mês, totalizando R$3.634.057,32. Todavia, foi possível notar que durante o período de vigência contratual, houve atrasos repetidos no que tange ao pagamento dos salários dos funcionários terceirizados, bem como das garantias e benefícios trabalhistas (FGTS, Vale Transporte e Vale Alimentação/Refeição).

Observa-se que a Cláusula 11ª do citado termo contratual refere-se às obrigações e responsabilidades da empresa contratada, dentre elas:

> 11.2 – Constitui obrigação da contratada o pagamento dos salários e demais verbas decorrentes da prestação de serviço;
> (...)
> 11.4 – A contratada se obriga a manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
> A contratada fica responsável por quaisquer danos pessoais ou materiais, provocados por seus agentes e acidentes causados à contratante ou a terceiros, bem como pelo pagamento de salários, encargos sociais e trabalhistas, tributos e demais despesas eventuais decorrentes da prestação de serviços.

Constam dos autos diversos pedidos dos empregados da ICB destinados à Comissão Executora solicitando intervenção para recebimento de salários, adicionais, vales transportes e refeições, entre outros pedidos. A Fundação advertiu a empresa e aplicou multa no valor de R$ 181.702,87, equivalente a 5% do valor do contrato.

Ao perceber a dificuldade da empresa em receber as reclamações dos empregados terceirizados quanto ao não pagamento dos seus direitos trabalhistas, a Fundação, após negociações com a empresa e com o Ministério Público do Trabalho, encampou o contrato e assumiu o pagamento dos salários e encargos dos empregados da empresa ICB. A multa foi paga após a encampação do contrato, considerando que as verbas excedentes do valor do contrato foram retidas em razão de glosas à quitação dos débitos da empresa junto à FJZB.

O posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho, consolidado no Enunciado nº 331, prevê que:

> IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
> V – Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.
> VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação.

Observa-se que, em 2012, ocorreram pagamentos de despesas de natureza trabalhista, previdenciária e tributária referentes ao exercício 2011, procedentes de atrasos por parte da empresa ICB, a saber:

Nº DA NE	OBJETO DA NE	VALOR (R$)	DATA
435/2012	Reconhecimento de Dívida - Pagamento de FGTS (jul. a dez. 2011)	262.041,23	05/09/2012
440/2012	Reconhecimento de Dívida – Pagamento de INSS do empregador (jul. a dez. 2011)	76.529,64	10/09/2012
470/2012	Reconhecimento de Dívida – Pagamento de INSS, ISS e IRRF (jan. 2010 e set. a dez. 2011)	405.721,00	26/09/2012

Faz-se necessário frisar a importância do acompanhamento da execução contratual, considerando que Poder Público, quando não fiscaliza o cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora, ou seja, a Unidade não exige a comprovação de pagamento dos salários, recolhimentos de INSS, FGTS, entre outras obrigações trabalhistas e previdenciárias, a responsabilidade subsidiária pode ser aplicada ao Poder Público caso se comprove a omissão ou a conduta culposa por parte da Administração.

Corrobora para tal entendimento a posição do e. Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região com relação à responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, nesse caso o Poder Público, em face às verbas não adimplidas pelo empregador se configurada ausência de fiscalização (Processo nº 00543-2012-004-10-00-0 RO - Acordão 1ª Turma, Julgado em 01/08/2012, Publicado no DEJT em 10/08/2012).

A Fundação comunicou que, com base no processo nº 196.000.230/2012, houve a atualização dos valores e pagamento de juros, com relação ao adimplemento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias referentes ao exercício 2011, em razão da encampação da prestação de serviços contratada perante a empresa ICB Incorporadora, Construtora e Serviços Ltda. Ademais, informou que adotará medidas visando ao ajuizamento de Ação Regressiva de Cobrança em face da empresa contratada.

Recomendação

- Implementar as providências necessárias à fiscalização e controle do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias em relação às empresas prestadoras de serviços contratadas pela FJZB.

4.3 - EMISSÃO DE DOCUMENTO DE GARANTIA FALSIFICADO POR PARTE DA EMPRESA CONTRATADA

Ainda com relação ao processo nº 096.000.257/2007, foi possível verificar que consta dos autos a Apólice de Seguros emitida pela Seguradora Berkley International do Brasil Seguros S.A., no valor de R$109.021,71, referente à formalização do 5º Termo Aditivo, a título de garantia contratual, conforme previsto no art. 56, §s 1º e 2º da Lei nº

8.666/1993, emitida pela empresa ICB Incorporadora, Construtora e Serviços Ltda, CNPJ 00.117.283/0001-56.

Adverte-se a importância do recolhimento da garantia contratual, sendo que o contratante deve, conforme indicado no edital ou o instrumento convocatório existente, ofertar garantia capaz de assegurar a fiel execução do objeto contratado, sendo escolhida pelo particular contratado.

Considerando a encampação do contrato realizada pela FJZB, com conhecimento e anuência por parte do Ministério Público do Trabalho, e que a empresa reiteradamente descumpriu o contrato, as verbas excedentes do valor do contrato foram retidas para quitação das dívidas da empresa perante a Fundação.

Diante disso, em 24/05/2012, a Fundação solicitou a Seguradora Berkley International que efetuasse o bloqueio do Seguro Garantia, a fim de que fossem tomadas as medidas necessárias a fim de evitar possíveis prejuízos à FJZB.

Todavia, a Seguradora comunicou que tal comprovante se tratava de documento falso, não emitido pela Berkley.

A FJZB apresentou à equipe de auditoria a Notificação Extrajudicial encaminhada pela Seguradora, em que comunicou a constatação de que tal documento não era autêntico, solicitando à Fundação que desconsidere o referido documento que havia sido entregue pela ICB.

Ademais, assegurou que seriam tomadas as medidas judiciais necessárias à verificação do autor, considerando a configuração do crime de falsificação de documento, conforme Código Penal Brasileiro.

A FJZB comunicou o fato à Delegacia de Crimes contra o Patrimônio Público da Polícia Civil do DF, conforme Ofício nº 303/2012 – GAB-PRES/FJZB, encaminhando a referida documentação emitida pela ICB Construtora e Incorporadora de Serviços Ltda. como garantia no contrato de terceirização de serviços, para fins de análise e apuração dos fatos pela autoridade policial.

Recomendação

- Instaurar o procedimento de apuração da conduta da empresa contratada, com vistas à declaração de inidoneidade, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

4.4 - EXECUÇÃO DE DESPESAS RELATIVAS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SEM COBERTURA CONTRATUAL

O processo nº 196.000.093/2011 trata da contratação de empresa prestadora de serviço de vigilância armada e desarmada, efetuada pela Fundação na forma direta, por Dispensa de Licitação. Cabe informar que foi contratada a empresa Santa Helena Vigilância Ltda., CNPJ 05.834.462/0001-28, no valor de R$1.182.161,10.

Ressalta-se que tal contratação ocorreu com base no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, considerando a caracterização de situação emergencial. A Lei nº 8.666/1993 permite a realização de contratação direta em razão de situação de emergência quando a demora na realização do procedimento licitatório ordinário for incompatível com a urgência na execução do contrato. Faz-se necessário demonstrar o interesse público ao se justificar a contratação direta.

Enfatiza-se que o Termo Contratual de prestação de serviços nº 04/2011 foi formalizado em 14/07/2011, com vigência de 120 dias. Logo, o referido termo estaria vigente até 14/11/2011. Observa-se que, ocorrendo a expiração do prazo de vigência do contrato, rompe-se automaticamente a relação, cabendo a ambas as partes cessar sua execução, sem a necessidade de ato formal de rescisão.

Conquanto a vigência contratual tenha se encerrado no mês de novembro de 2011, foi mantida a prestação de serviço anteriormente contratada perante a Fundação, bem como as condições e preços ajustados anteriormente.

É importante frisar que eventual prestação de serviços à conta de contrato cuja vigência tenha se expirado e não tendo sido regularmente renovado dentro do prazo de vigência, configura ausência de cobertura legal e consequentemente sem o empenho prévio, contrariando o art. 60 da Lei nº 8.666/1993, bem como o art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Saliente-se que os contratos públicos são regidos por normas e princípios próprios do Direito Administrativo, sendo sempre consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e "*intiuito personae*". A forma do contrato, portanto, é exigência indispensável, por representar uma garantia para os administrados e para a própria Administração, advindo daí que qualquer prorrogação ou ajuste no contrato deve ser feito mediante aditamento.

A Fundação manteve a execução da prestação de serviço de vigilância armada e desarmada por um período de 5 meses após o término da vigência, haja vista que o Contrato firmado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do DF e a empresa Brasfort Empresa de Segurança Ltda, CNPJ 03.497.401/0001-97, somente entrou em vigor em 09/04/2012.

No período de ausência de cobertura contratual, a empresa prestadora de serviços requereu o pagamento da fatura, considerando a efetiva prestação por parte da Santa Helena Vigilância Ltda., tendo em vista que os serviços não foram interrompidos. As faturas apresentadas após o término da vigência contratual atingiram o montante de R$643.621,04 em 2012, conforme demonstrado a seguir:

PERÍODO	Nº DA FATURA	VALOR
Janeiro/2012	1757	197.026,85
Fevereiro/2012	1790	197.026,85
Março/2012	1831	197.026,85
1º/04 a 08/04/2012	1840	52.540,49
TOTAL		643.621,04

Embora não houvesse vigência do termo contratual entre 15/11/2011 e 08/04/2012, é lícita a realização de pagamento à empresa prestadora de serviço, como de fato ocorreu, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública.

A Procuradoria-Geral do DF concluiu como devido o pagamento por serviços prestados sem cobertura contratual como no caso em análise, desde que não verificada a má fé do contratado, conforme previsto no Parecer nº 377/2007 – PROCAD/PGDF:

> Com efeito, a boa-fé do prestador de serviço deve ser provada. Igualmente, é necessária a demonstração da efetiva execução das atividades e do consentimento imperativo ou tácito da Administração, no que diz respeito à continuidade da prestação dos serviços sem a cobertura jurídica.
> [...]
> A obrigação de indenização ao particular, em virtude do reconhecimento da nulidade do contrato, pressupõe também a ocorrência de prejuízo ao prestador do serviço e à razoabilidade e moralidade da conduta, bem como demanda a prévia apuração da responsabilidade de que deu causa à ilegalidade (art. 59, parágrafo único, *in fine*, Lei 8.666/93).

De modo que a Administração Pública fica com a obrigação de ressarcir o particular pelos serviços prestados, quando constatada a vantagem auferida pela entidade. Tal entendimento é corroborado pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 557551/SP – Rel. originária Ministra Denise Arruda, Rel. para acórdão José Delgado, julgado em 06/02/2007, noticiado no Informativo nº 309/STJ).

De acordo com a Entidade:

> Em 04 de fevereiro de 2009 foi autuado o processo nº 196.000.059/2009 para tratar da contratação de empresa prestadora de serviços de vigilância a serem executados nesta Fundação, uma vez que o contrato de prestação de serviços nº 04/2005 (processo nº 196.000.043/2004), firmado entre a Fundação e a empresa Phoenix Segurança Ltda. (posteriormente denominada VIPASA - VIGILÂNCIA PATRIMONIAL ARMADA LTDA), encerraria seu prazo de vigência em 28 de abril do mesmo ano.
>
> O processo 196.000.059/2009 retornou diversas vezes da Central de Compras/ Subsecretaria de Suprimentos para promover adequações em seu projeto básico, o que ensejou na recomendação, em 18 de março de 2010, pela D. Procuradoria Jurídica desta Fundação para a contratação excepcional com fundamento no art. 57, § 4º da Lei nº 8.666/93 (fls. 875/876 – Proc. 196.000.043/2004). Sendo aprovado pelo Conselho Deliberativo por meio da Resolução nº 11, de abril de 2010, publicado no DODF nº 75, de 20.04.2010, p. 10.
>
> Em 07 de outubro de 2010, o Processo 196.000.059/2009 retornou a esta Fundação para atendimento do disposto na Decisão nº 429/2009 do Tribunal de Contas do Distrito Federal e para ser encaminhado ao Excelentíssimo Senhor Governador para, se de acordo, autorizar a contratação. Após o recebimento, foram os autos remetidos à Gerência de Material em Patrimônio em 13 de outubro de 2010, permanecendo sem movimentação (fls. 274/277, 280, 280-verso e 281 – Proc. nº 196.000.059/2009).

Em 01º de janeiro de 2011, por meio de Decreto nº 32.715, foram exonerados todos os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança. Em 03 de fevereiro do corrente começou a ser montada a equipe da Superintendência Administrativa e Financeira, que se deparou com um quadro defasado de servidores, sendo que alguns setores não servidores efetivos.

Por este motivo, a nova equipe teve que realizar o levantamento dos processos em andamento, dos pagamentos realizados e a realizar e da vigência dos contratos, demandado tempo e dedicação, sem interromper o funcionamento normal da Fundação.

No caso específico do contrato de vigilância deparamos com o processo de nova contratação que se encontrava parado na Gerência de Material e Patrimônio desde 13 de outubro de 2010. Isto posto, iniciamos a análise do mesmo para atender ao solicitado pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e verificamos que não haveria tempo hábil para contratação via Central de Compras, resultando na autuação do processo nº 196.000.093/2011 visando autorização para a contratação emergencial, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, sendo devidamente justificada pela Superintendência Administrativa e Financeira a contratação por meio de dispensa de licitação, visto que a regra demanda a realização de certame licitatório.

A Licitação emergencial foi realizada no dia 20 de abril de 2011 e com o surgimento de questionamentos pelas empresas participantes foram os autos submetidos à análise da D. Procuradoria desta Fundação que sugeriu o encaminhamento à I. Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF para análise e parecer que ratificasse a realização do procedimento.

[...]

Em 05 de maio, o processo nº 196.000.093/2011 foi encaminhado à PGDF, retornando a esta Fundação no dia 24 de maio de 2011, orientando o cumprimento dos itens elencados no Parecer nº 318/2011-PROCAD/PGDF. Resultando na publicação de novo edital e um novo aviso de chamamento para o dia 27 de junho de 2011, sendo seu resultado homologado em 11 de julho de 2011.

Foi declarada vencedora do certame a empresa Santa Helena Vigilância Ltda. que imediatamente assumiu a execução do serviço. Contudo, quando da confecção do contrato, ocorreu, a nosso ver, um erro quando do estabelecimento da cláusula de vigência do contrato que o limitou a quatro meses, a contar da data de assinatura, ao invés dos seis meses previstos no inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Após resolvida a contratação de empresa prestadora de serviços de vigilância armada e desarmada em caráter emergencial, foi dado prosseguimento ao processo 196.000.059/2009, visando a contratação definitiva, sendo que o mesmo ficou sobrestado na SEPLAN diante da possiblidade de inclusão do serviço em algum dos contratos em vigor por essa Secretaria. O pedido de aditivo contratual visando à

> inclusão da Fundação foi submetido à análise da PGDF, permanecendo nosso processo em sobrestado.
>
> A Fundação não realizou novo procedimento emergencial por entender que a análise do pedido de aditivo pela PGDF não seria demorado e que em curto espaço de tempo teríamos uma nova empresa de vigilância em nossas dependências. Isto acarretou na execução do contrato pela empresa Santa Helena sem cobertura contratual até a assunção dos serviços pela firma BRASFORT, em 09 de abril de 2012.

Ademais, a FJZB argumentou que a execução dos serviços pela firma Santa Helena foi mantida tendo em vista que esta instituição não tem meios próprios para garantir a segurança de seus servidores, visitantes, prestadores de serviços e de seu patrimônio, incluídos os semoventes, e sem o auxílio de uma empresa especializada em vigilância armada e desarmada, o que poderia resultar no fechamento temporário das instalações. Logo, concluiu-se que é inviável a Fundação Jardim Zoológico ficar sem a prestação de serviços de vigilância.

Recomendações

a) Observar os prazos de vigências dos contratos firmados, providenciando, antecipadamente, a prorrogação do contrato, ou nova licitação;

b) Adotar as medidas cabíveis a garantir a prorrogação do prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, a fim de evitar a prestação de serviços sem a existência de termo contratual vigente.

5 – GESTÃO CONTÁBIL

5.1 - CONTABILIZAÇÃO INTEMPESTIVA DA ARRECADAÇÃO DA BILHETERIA E DISCREPÂNCIA DOS VALORES LANÇADOS NO SIGGO EM RELAÇÃO AOS VALORES ARRECADADOS

Em análise aos demonstrativos dos Ingressos de Receitas Diretamente Arrecadadas no exercício de 2012, ao se comparar o Quadro disponibilizado pela Gerência Financeira – Núcleo de Tesouraria e o Sistema SIGGO - Razão da Conta Contábil 416001905, referente à Venda de Ingressos, pôde-se observar que não há o lançamento tempestivo desses valores durante o exercício de 2012. Ademais, foi observado que há

discrepância mensal entre os valores arrecadados pela bilheteria e os valores lançados no SIGGO, conforme demonstrado abaixo:

MÊS	RELATÓRIO DE ARRECADAÇÃO TESOURARIA FJZB (1)	LANÇAMENTO SIGGO (2)	DIFERENÇA (2 - 1)
JAN	76.137,64	R$ 69.869,64	-R$ 6.268,00
FEV	87.525,68	R$ 88.435,68	R$ 910,00
MAR	58.793,78	R$ 54.031,80	-R$ 4.761,98
ABR	97.502,92	R$ 82.846,90	-R$ 14.656,02
MAI	74.887,74	R$ 94.885,74	R$ 19.998,00
JUN	85.375,96	R$ 64.403,96	-R$ 20.972,00
JUL	169.311,00	R$ 159.315,98	-R$ 9.995,02
AGO	73.477,87	R$ 114.194,89	R$ 40.717,02
SET	89.942,00	R$ 65.699,00	-R$ 24.243,00
OUT	86.842,00	R$ 116.045,00	R$ 29.203,00
NOV	60.658,00	R$ 61.008,00	R$ 350,00
DEZ	78.166,00	R$ 96.485,27	R$ 18.319,27
TOTAL	R$ 1.038.620,59	R$ 1.067.221,86	R$ 28.601,27

Fonte: Tesouraria FJZB e SIGGO (Razão da Conta Contábil 416001905)

Adicionalmente, observa-se que existe uma variação quanto ao número de lançamentos feitos no SIGGO em cada mês do exercício de 2012, para a venda de ingressos na FJZB, assim distribuídos:

MÊS	LANÇAMENTOS
JANEIRO	1
FEVEREIRO	3
MARÇO	2
ABRIL	4
MAIO	8
JUNHO	5
JULHO	12
AGOSTO	8

MÊS	LANÇAMENTOS
SETEMBRO	4
OUTUBRO	8
NOVEMBRO	5
DEZEMBRO	7

Os quantitativos acima não refletem a realidade dos lançamentos relativos aos dias em que a bilheteria da FJZB esteve em funcionamento no exercício de 2012, demonstrando assim que os lançamentos não foram efetuados em conformidade com sua ocorrência, contrariando as Resoluções nos 1.282/2010 e 750/1993 do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, que estabelecem a obrigatoriedade dos registros contábeis de acordo com o período de competência a que se refiram (Princípio da Competência), assim como o Princípio da Oportunidade.

Em resposta, a Unidade informou que se encontrava com falta de pessoal apto a exercer as atividades, e que atualmente já existe servidor designado à chefia da área de Contabilidade.

Recomendação

- Proceder, de maneira padronizada e tempestiva, os registros contábeis pertinentes, inclusive os referentes à arrecadação da bilheteria.

6 – SITUAÇÃO DOS DIRIGENTES PERANTE OS COFRES DA ENTIDADE E DA FAZENDA DO GDF

Foram responsáveis pela gestão da Fundação Jardim Zoológico de Brasília, no exercício 2012, os gestores relacionados abaixo:

NOME	CARGO	CPF	GESTÃO
[redacted]	Diretor-Presidente	***.535.467-**	01/01 a 31/12/2012
[redacted]	Diretor Adjunto	***.103.411-**	01/01 a 31/12/2012
[redacted]	Superintendente	***.512.881-**	01/01 a 31/12/2012

NOME	CARGO	CPF	GESTÃO
	Administrativo e Financeiro		
[redacted]	Diretora de Contabilidade, Orçamento e Finanças	***.007.231-**	23/01 a 21/09/2012
[redacted]	Diretor de Contabilidade, Orçamento e Finanças	***.683.741-**	01/01 a 22/01/2012
[redacted]	Diretora de Contabilidade, Orçamento e Finanças	***.858.021-**	24/09 a 31/12/2012
[redacted]	Diretor de Administração	***.845.221-**	01/01 a 31/12/2012
[redacted]	Diretor de Material e Patrimônio	***.809.285-**	01/01 a 31/12/2012
[redacted]	Diretor de Manutenção	***.108.451-**	01/01 a 31/12/2012
[redacted]	Superintendente de Conservação e Pesquisa	***.460.031-**	01/01 a 31/12/2012
[redacted]	Superintendente de Educação e Lazer	***.638.501-**	01/01 a 31/12/2012

V - CONCLUSÃO

O Relatório de Auditoria, em fase preliminar, foi encaminhado ao Diretor-Presidente da Fundação Jardim Zoológico de Brasília, considerando o Ofício nº 1051/2013 – GAB/STC, de 11/07/2013, para sua manifestação quanto a esclarecimentos adicionais ou às justificativas às falhas apontadas, conforme art. 31 da Portaria nº 89/2013 – STC.

O prazo expirou-se em 12/08/2013 para o recebimento da manifestação do gestor por meio impresso e/ou digital, o qual não se manifestou. Desta forma, encaminhamos o Relatório de Auditoria definitivo.

Em face dos exames realizados, consideramos como falhas formais o item II e subitens 2.1, 4.1 e 5.1, como falhas médias contidas nos subitens 1.2, 3.1, 4.2 e 4.4, e falha grave o subitem 4.3.

Brasília, 28 de agosto de 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE