



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 10/2017 – DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Turismo e Projetos Especiais do Distrito Federal- SETUR
Processo nº: 040.001.245/2015
Assunto: AUDITORIA DE CONFORMIDADE DE TOMADA DE CONTAS ANUAL
Exercício: 2014

Senhor (a) Diretor (a),

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

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede Secretaria de Estado de Turismo e Projetos Especiais do Distrito Federal- SETUR, no período de 21/01/2016 a 10/02/2016, objetivando verificar a conformidade das gestões da Unidade acima referenciada.

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

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

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

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos art. 140, 142 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF, vigente à época de organização das contas, exceto as certidões de comprovação de situação fiscal junto à Fazenda Pública do Governo do Distrito Federal de 03 (três) servidores.

III - IMPACTOS NA GESTÃO

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



1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS

Fato:

De acordo com os dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão Governamental-SIGGO, a Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2014, destinou à SETUR do Distrito Federal – UG 310101, recursos na ordem de R\$ 57.340.702,00, que, em virtude das alterações orçamentárias, ocorridas no exercício de 2014, resultaram em despesas autorizadas no valor de R\$ 74.216.318,78. O total empenhado foi de R\$ 26.166.326,74, conforme demonstrado a seguir:

ORÇAMENTO DA SETUR/DF EM 2014 - UG 310101		(R\$ 1,00)
DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)	
Dotação Inicial	57.340.702,00	
(-) Alterações	14.896.682,00	
(+) Movimentação de Crédito	2.382.321,90	
Crédito Bloqueado	403.387,12	
Despesa Autorizada	74.216.318,78	
Total Empenhado	26.166.326,74	
Crédito Disponível	48.049.992,04	
Empenho Liquidado	22.379.238,11	

Observando-se a tabela acima, constatou-se que foi liquidado o correspondente a 30,15% de despesa autorizada, restando ainda, ao final do exercício, um crédito disponível no montante de R\$ 48.049.992,04.

1.2 EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRABALHO CADASTRADOS

Fato:

De acordo com os registros extraídos do Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD por Unidade Gestora/Gestão do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, exercício de 2014, a Unidade dispôs de 43 Programas de Trabalho cadastrados na UG 310101 - Gestão 00001. Destes, 18 não tiveram despesa autorizada. Em relação aos que tiveram despesa autorizada, 25 programas, 08 não foram executados. Desta forma, 17 programas apresentaram execução, sendo que em 04 deles tal execução foi em torno de 50%.

1.2.1 DESPESAS AUTORIZADAS E NÃO REALIZADAS OU POUCO EXECUTADAS

Fato:

Os 08 (oito) Programas de Trabalho que tiveram dotações autorizadas e não foram executados no exercício de 2014 encontram-se na tabela abaixo:

PROGRAMA DE TRABALHO	OBJETO
23.451.6230.3215.0002	Reforma do Pavilhão Expobrasília
23.691.6230.3619.1291	Revitalização do Projeto Orla Plano Piloto
23.695.6210.5183.9559	Revitalização de parques- infraestrutura turística
23.695.6216.3087.2582	Execução de obras de acessibilidade



23.695.6230.1758.0001	Reforma do Centro de Atendimento Turista
23.695.6230.3213.0001	Implementação de políticas públicas de turismo
23.695.6230.3801.0001	Reforma do Centro de Convenções
28.846.0001.9036.0001	Nome não especificado

Fonte: SIAC/SIGGO

A inexecução de programas de trabalho autorizados pode representar indícios de dificuldades administrativas para a viabilização da execução orçamentária. Os motivos da inexecução precisam ser identificados e solucionados, assim como pode ter havido erro na elaboração da proposta orçamentária anual por parte da Secretaria.

Destaca-se que, entre os programas não executados, consta o 23.695.6230.3213.0001- Implementação de políticas públicas de turismo, que estava elencado como prioridade na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Já entre os programas executados, observou-se que 04 (quatro) deles tiveram execução em torno de 50%, o que pode ser considerado insatisfatório em função de se tratar de atividades finalísticas do órgão, comprometendo assim o alcance dos objetivos dessa Secretaria, sendo eles descritos a seguir:

PROGRAMA DE TRABALHO	OBJETO
23.695.6230.4090.0041	Apoio a eventos – Fomento ao turismo- DF
23.695.6230.4199.0001	Promoção local, nacional e internacional do turismo –DF
23.695.6230.4200.0001	Serviços de atendimento ao turista-DF
23.695.6230.4203.0001	Fomento à elaboração de produtos e serviços turísticos- DF

Causa:

- Falhas no planejamento.

Consequência:

- Recursos paralisados sem utilização em ações, ocasionando o atingimento parcial das metas previstas.

Recomendação:

- Instituir instrumento formal de monitoramento das ações programadas, com envolvimento das áreas responsáveis pela execução, de modo a detectar e corrigir as falhas, para que os programas sejam executados com otimização no uso dos recursos disponíveis.

1.3 METAS NÃO ATINGIDAS OU SUBESTIMADAS OU INCOMPATÍVEIS

Fato:

Em relação à execução física dos Programas, conforme o Sistema de Acompanhamento Gerencial – SAG, módulo Planejamento e Ações do Governo, constatou-se que foram cadastradas 36 ações a serem realizadas no exercício de 2014, entre as quais, 23 foram concluídas, 04 não foram iniciadas e 09 canceladas.



Das 23 ações concluídas observam-se algumas ressalvas, conforme tabela a seguir:

PROGRAMA DE TRABALHO	AÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	META	ETAPA REALIZADA	% REALIZADA
23.122.6001.8502.8710 Administração de pessoal- SETUR-Plano Piloto	0001-Remunerar servidores ativos da SETUR	Pessoa	80	126 (Média Jan/Dez)	Meta subestimada (157,5%)
23.122.6001.8502.9548 Concessão de benefícios a servidores – SETUR-Plano Piloto	0002 - Conceder benefícios a servidores da SETUR	Unidade	76	122 (Média Jan/Dez)	Meta subestimada (160%)
23.128.6001.4088.0022 Capacitação de servidores - SETUR	0004- Capacitar servidores da SETUR	Pessoa	20	17	Meta não atingida (85%)
23.695.8230.3093.0001 – Construção de Centro de Atendimento ao turista- DF	0027 – Construir Centros de Atendimento aos Turistas	M2	267	Implantado um CAT no aeroporto	Meta incompatível
23.695.6230.3676.0003Capt ação de Eventos – Fomento ao Turismo – DF	0009 – Incentivar a captação de eventos e fomentar o turismo	unidade	2	Participação Evento Business Show	Meta não atingida (50%)
23.695.6230.3676.0003Capt ação de Eventos – Fomento ao Turismo - DF	Captar eventos e fomentar o turismo	Unidade	4	Participação do Congresso Brasileiro de Arquitetos	Meta não atingida (25%)
23.695.6230.3936.0002 Revitalização da Torre de TV	0021 - Implantar projeto revitalização da Torre de TV de Brasília	M2	0	Projeto implantado	Meta incompatível
23.695.6230.4199.0001 Promoção Local, nacional e internacional do Turismo	0012 – Realizar ação para promoção local do DF	Unidade	40	Produção de projeto arquitetônico para os espaços: Fan zone – Mané Garrincha e Fan Fest – Taguaparque	Meta incompatível
23.695.6230.4199.0001 Promoção Local, nacional e internacional do Turismo	0013 – realizar ação para promoção do DF em âmbito Nacional	Unidade	40	20º WorkShop & Trade Show CVC 2014	Meta incompatível
23.695.6230.4199.0001 Promoção Local, nacional e internacional do Turismo	0014 – Realizar ação para promoção do DF em âmbito internacional	Unidade	40	Produção de Material promocional para a Copa do Mundo	Meta incompatível
23.695.6230.4203.0001 Fomento à elaboração de Produtos e Serviços Turísticos – DF	0032 – Promover o turismo no espaço rural do DF, projeto Rota do cavalo	Unidade	20	Grupo de trabalho constituído por portaria Conjunta	Meta incompatível

Fonte: Relatório das Etapas Programadas para Execução - SAG/SIGGO – Estágio/situação: concluída.

Verificou-se que das 23 ações selecionadas, 03 não atingiram a meta planejada, 06 apresentaram metas incompatíveis de se comparar com a etapa realizada e 02 superaram a meta, indicando uma possível falha no seu planejamento inicial.

Causa:

- Falhas no Planejamento.

Consequência:

- Recursos paralisados sem utilização em ações, ocasionando o atingimento parcial das metas previstas.



Recomendação:

- Instituir instrumento formal de monitoramento das ações programadas, com envolvimento das áreas responsáveis pela execução, de modo a detectar e corrigir as falhas para que as metas das ações dos programas sejam atingidas.

2. GESTÃO FINANCEIRA

2.1 NÃO UTILIZAÇÃO DE ESPAÇO LOCADO NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA

O Processo nº 510.000.823/2013 trata de dispensa de licitação para a cessão onerosa de uso de dois espaços no Aeroporto Internacional de Brasília para funcionamento do Centro de Atendimento ao Turista - CAT, firmada por meio de instrumento particular assinado em 01/06/2014, entre a SETUR e a Inframérica Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A (CNPJ: 15.559.082/0001-86), no valor de R\$ 120.000,00 por ano (R\$10.000,00/mês).

Foi verificado, por meio da análise de diversos relatórios do executor do contrato, fls. 300, 320, 376, que um dos espaços locados pela SETUR nunca foi utilizado.

Somente em 30/08/2015, foi assinado o 3º Termo Aditivo ao contrato, que formalizou a desocupação da área de 27m², no desembarque doméstico, e alterou o valor mensal estabelecido na cláusula oitava, subitem 8.2, para R\$ 5.000,00 mensais, uma vez que apenas o espaço de 40 m², localizado no desembarque internacional, permaneceria sendo utilizado.

Considerando que foram desembolsados mensalmente R\$5.000,00 para locação do espaço não utilizado, e sendo o contrato assinado em 01/06/2014 e o 3º Termo Aditivo somente assinado em 30/08/2015, resta claro o prejuízo ao erário no total de R\$75.000,00, sendo R\$35.000,00 referentes ao exercício de 2014 (01/06/2014 – 31/12/2014 – 07 meses) e R\$40.000,00 referentes ao exercício de 2015 (01/01/2015 – 30/08/2015 – 08 meses).

Causas:

- Ausência de estudos técnicos preliminares que justificassem a contratação de dois espaços de locação para a Secretaria de Turismo;
- Morosidade administrativa.

Consequência:

- Prejuízo ao erário no valor de R\$ 75.000,00 decorrentes de pagamento de despesa com locação de espaço não utilizado.

Recomendações

1. Realizar procedimento de tomada de contas especial a fim de apurar o fato, identificar os responsáveis e quantificar o dano pela locação e pagamento de espaço não utilizado pela Secretaria de Turismo;
2. Realizar procedimento administrativo a fim de apurar as responsabilidades pela locação e pagamento de espaço não utilizado pela Secretaria de Turismo.



2.2 AUSÊNCIA DE COMPROVANTES DE RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS POR PARTE DA CONVENENTE

Fato:

No Processo nº 510.000.716/2013, que trata do Convênio nº 04/2013, assinado em 13/12/2013, firmado entre a SETUR e a Associação dos Blueseiros do DF, CNPJ 07.429.427/0001-59, com vistas a apoiar à realização da 6ª Edição do Festival República Blues (13, 14 e 15 de dezembro de 2013), no valor de R\$188.985,00, destacam-se falhas nas retenções e recolhimentos de tributos.

Importante ressaltar a obrigatoriedade das retenções e recolhimentos de INSS, de ISS e de IR quando das contratações de pessoas físicas ou jurídicas prestadoras de serviços.

O ISS tem como fato gerador a prestação do serviço. Dessa forma, sendo prestado o serviço, surge a obrigação de recolher o imposto. A legislação do ISS, no Distrito Federal, determina que fica atribuída à fonte pagadora ou intermediária a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto (art. 7º, Decreto nº 18.031/1997).

A Associação dos Blueseiros do DF deveria se responsabilizar pela retenção e recolhimento do ISS, na função de responsável tributário, conforme trata o Decreto nº 25.508/2005 – Imposto Sobre Serviços – ISS, art. 8º c/c art. 9º, apresentando os comprovantes na prestação de contas do convênio:

Art. 8º Fica atribuída a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto cujo local da prestação do serviço situe-se no Distrito Federal, àqueles a seguir discriminados, vinculados ao fato gerador na condição de contratante, fonte pagadora ou intermediário:

[...]

VI - aos produtores e promotores de eventos, inclusive de jogos e diversões públicas;

VIII - aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta;

XV - aos concessionários, permissionários e autorizatários de serviço público regulado por órgão ou entidade federal, estadual, distrital ou municipal.

Art. 9º São responsáveis pela retenção e recolhimento do imposto, independentemente do disposto no artigo anterior:

II - a pessoa jurídica, ainda que imune ou isenta, tomadora ou intermediária dos serviços descritos nos subitens 3.05, 7.02, 7.04, 7.05, 7.09, 7.10, 7.12, 7.16, 7.17, 7.19, 11.02, 17.05 e 17.10 da lista do Anexo I;

3.05 – Cessão de andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário.

Da mesma forma que a Administração Pública Distrital tem a obrigação de retenção na fonte de tributos em suas contratações com terceiros, as entidades convenentes devem efetuar a retenção de acordo com as legislações vigentes, dependendo da natureza dos serviços prestados.

No tocante ao INSS, o art. 65 da IN RFB 971/2009 dispõe:

Art. 65 A contribuição social previdenciária do segurado contribuinte individual é:

[...] II - para fatos geradores ocorridos a partir de 1º de abril de 2003, observado o limite máximo do salário-de-contribuição e o disposto no art. 66, de:

a) 20% (vinte por cento), incidente sobre:

[...]

2. a remuneração que lhe for paga ou creditada, no decorrer do mês, pelos serviços prestados a entidade beneficente de assistência social isenta das contribuições sociais;

[...]



- b) 11% (onze por cento), em face da dedução prevista no § 1º, incidente sobre:
1. a remuneração que lhe for paga ou creditada, no decorrer do mês, pelos serviços prestados a empresa;
- [...]

Em relação ao imposto de renda, alguns serviços contratados pelas convenentes, a exemplo de serviços contábeis, organização de feiras, congressos e seminários, são passíveis de retenção do tributo, conforme constam do art. 647 do Regulamento do Imposto de Renda:

Art. 647. Estão sujeitas à incidência do imposto na fonte, à alíquota de um e meio por cento, as importâncias pagas ou creditadas por pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas, civis ou mercantis, pela prestação de serviços caracterizadamente de natureza profissional (Decreto-Lei nº 2.030, de 9 de junho de 1983, art. 2º, Decreto-Lei nº 2.065, de 1983, art. 1º, inciso III, Lei nº 7.450, de 1985, art. 52, e Lei nº 9.064, de 1995, art. 6º).

§ 1º Compreendem-se nas disposições deste artigo os serviços a seguir indicados:

[...]

Entretanto, não foi constatada nos autos comprovação de qualquer recolhimento dos tributos mencionados acima e não consta qualquer providência adotada pela SETUR para solucionar essa omissão.

Causa

- Falha na fiscalização do convênio.

Consequência

- Descumprimento de normativos tributários;
- Sonegação fiscal repercutindo prejuízo à arrecadação pública.

Recomendações

- Realizar procedimento administrativo a fim de apurar as responsabilidades pelo não recolhimento de tributos por parte da convenente.

3. GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

3.1 AUSÊNCIA DE EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

Fato:

O Processo nº 510.000.716/2013 trata do Convênio nº 04/2013, assinado em 13/12/2013, firmado entre a SETUR e a Associação dos Blueseiros do DF, CNPJ 07.429.427/0001-59, com vistas a apoiar à realização da 6ª edição do Festival República Blues, contemplando o repasse no valor de R\$ 188.985,00, alocado para este fim, nesta Secretaria, por meio de Emenda Parlamentar. Neste processo, observou-se que não consta dos autos a realização de Chamamento Público por meio de edital para a celebração desse convênio.

No processo em questão, o procedimento adotado compreendeu apenas a proposta da entidade Associação dos Blueseiros do DF para a formalização do ajuste e a análise de sua documentação.



Sendo assim, a equipe de auditoria considera que a ausência de um instrumento que torne o procedimento público e impessoal comprometeu a lisura e transparência do processo, uma vez que poderiam concorrer, em tese, outras entidades interessadas na parceria com o ente público.

Ainda, consta do processo, às fls. 170 a 180, Parecer n° 844/2013/PROCAD/PGDF, de 04/12/2013, destacando que:

...

Há muito que o Poder Público utiliza o instituto do chamamento público, que se consubstancia em um procedimento que visa colecionar entidades sem fins lucrativos para que torne mais eficaz a execução de convênio.

...

Na espécie dos autos, a Administração Consulente não tece quaisquer considerações a respeito da escolha da entidade ou do processo seletivo que levou à eleição da entidade para executar o evento, em detrimento de outras.

Vale ressaltar que, em 01/08/2014, foi publicada a Lei n° 13.019/2014 que estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e organizações da sociedade civil. Esse normativo de aplicabilidade nacional institui normas gerais que alcançam as parcerias estabelecidas no âmbito distrital, tornado obrigatória realização de chamamento público na seleção de entidades:

Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto.

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização de chamamento público:

I – no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades relevante interesse público [...]

II – nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, [...]

III – quando se tratar de realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.”

Dessa forma, o novo ordenamento jurídico impõe o uso do chamamento público para seleção de entidades interessadas em formalizar parcerias com a administração pública, o que deverá ser observado pelos órgãos e entidades no âmbito distrital.

Além disso, destaca-se o fato de a beneficiária ter atuado como mera intermediária na contratação dos serviços necessários para a realização do evento. Inclusive, todos os profissionais contratados para a concretização do espetáculo eram de uma mesma empresa, a RPS Produções Culturais. Isso ficou comprovado na prestação de contas, à fl. 265, na qual foi possível verificar a contratação da RPS Produções Culturais Ltda., CNPJ 01.633.338.0001-43, para prestar todos os serviços para o projeto, no montante de R\$ 184.930,00, o que corresponde à totalidade de recursos utilizados.

Assim, ficou claro que a efetivação do Festival não dependia da Associação e que deveria ter havido processo licitatório para a contratação de entidade para a realização do evento, pois os serviços desempenhados por ela poderiam ser realizados por qualquer empresa, por meio de chamamento público. Ademais, não foi suficiente a justificativa de que a Associação realizou



todos os festivais anteriores, e nem comprovada a contento a sua exclusividade para a realização do festival.

Os objetos do convênio foram executados totalmente por terceiro, restando à entidade conveniada a figura de contratante de empresa prestadora de serviços para o poder público, o que pode caracterizar burla ao procedimento licitatório.

Nas especificações das “metas” previstas nos Planos de Trabalho, observou-se que as atividades detalhadas consistiam, em sua grande parte, em contratação de empresas para a prestação dos serviços, o que poderia ser efetivado por meio de licitação pública (restrição da competição). Nesse caso, o critério de julgamento das propostas seria o de menor preço, melhor técnica e técnica-preço (art. 45); a modalidade de licitação seria, preferencialmente, o pregão eletrônico (Lei nº 10.520/2002); haveria vedação ao pagamento antecipado do contratado (art. 64 do Decreto nº 32.598/2010); além de não haver previsão para a exigência de prestação de contas e de contrapartida ao proponente.

Constataram-se irregularidades em gastos com atividades inerentes à própria capacidade técnico-operacional da conveniente, tendo em vista que, em tese, a entidade proponente teria a *expertise* no desenvolvimento das atividades propostas, porém, subcontratou e terceirizou os serviços de gerenciamento e coordenação dos projetos culturais. Foi verificado que a totalidade dos recursos alocados ao Convênio foi utilizada para a contratação de serviços de outras empresas.

Cabe lembrar que os convênios são celebrados em função das características pessoais e relevantes das entidades, que, *a priori*, devem atender às necessidades da administração de forma personalíssima. Assim, assumem natureza *intuitu personae*, razão pela qual as atividades finalísticas dos projetos culturais devem ser executadas pessoalmente pelas convenientes, cabendo a subcontratação apenas de serviços acessórios e complementares.

Portanto, ao terceirizar a execução desses serviços, a entidade demonstra desprovimento de capacidade técnica e operacional para o desempenho das metas propostas no Plano de Trabalho, o que contraria a obrigação prevista no art. 4º, I, da IN 01/2005.

Causa

- Ausência de realização de chamamento público para celebração de convênio.

Consequência:

- Comprometimento na seleção dos melhores propostas para a administração pública e na transparência e a publicidade do processo.

Recomendações

1. Orientar os setores responsáveis pela celebração de convênios acerca da necessidade de obediência ao novo ordenamento jurídico, Lei nº 13.019/2014, a fim de realizar Chamamento Público para seleção de entidades que torne a execução do convênio mais eficaz;



2. Realizar procedimento administrativo a fim de apurar as responsabilidades pela burla ao procedimento de chamamento público, considerando que a empresa contratada por justificativa de exclusividade terceirizou os serviços prestados.

3.2 NÃO COMPROVAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO

Fato:

O Processo nº 510.000.716/2013 trata do Convênio nº 04/2013, assinado em 13/12/2013, firmado entre a SETUR e a Associação dos Blueseiros do DF, CNPJ 07.429.427/0001-59, com vistas a apoiar à realização da 6ª edição do Festival República Blues, contemplando o repasse no valor de R\$ 188.985,00, alocado para este fim, nesta Secretaria, por meio de emenda parlamentar.

No que se refere à escolha da entidade, a SETUR não teceu quaisquer considerações a respeito da opção pelo beneficiário em questão ou do processo seletivo que levou à eleição da instituição para executar o evento, em detrimento de outras. Não foi adotado o procedimento de chamamento público, conforme descrito em ponto específico deste relatório, ferindo, desta forma, os princípios da impessoalidade e isonomia. Às fls. 199 a 202, consta dos autos Relatório elaborado pela Subsecretaria de Marketing e Eventos-SETUR, de 12/12/2013, no qual consta a informação de que a Associação trouxe declarações alegando ser a instituição organizadora exclusiva do festival em comento. Porém, a equipe de auditoria considerou que tais declarações não configuram de forma inequívoca tal argumento.

O Parecer nº 844/2013/PROCAD/PGDF, de 04/12/2013, às fls. 170 a 180 do processo, também questionou a escolha do partícipe privado, pois não foram apresentados motivos da escolha da Associação. Assim, recomenda que a Administração deveria demonstrar de forma evidente a situação de inexigibilidade, nos termos do art.26, da lei nº 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

Parágrafo Único - O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Porém, o ajuste foi firmado a despeito do não atendimento das recomendações exaradas por essa Corte.

Causas:

- Insuficiência de documentação comprobatória de exclusividade;
- Não atendimento das recomendações exaradas pela Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Consequência:



- Comprometimento da transparência e lisura do processo;
- Celebração de convênio com entidade cuja exclusividade não foi suficientemente comprovada.

Recomendação:

- Orientar os setores responsáveis pela celebração de convênios acerca da necessidade de obediência ao novo ordenamento jurídico, Lei nº 13.019/2014, no que diz respeito ao chamamento público para seleção de entidades interessadas em formalizar parcerias com a administração pública, exceto quando for o caso de exclusividade devidamente comprovada.

3.3 NÃO COMPROVAÇÃO DA CONTRAPARTIDA

Fato:

O Processo nº 510.000.716/2013 trata do Convênio nº 04/2013, assinado em 13/12/2013, firmado entre a SETUR e a Associação dos Blueseiros do DF, CNPJ 07.429.427/0001-59, com vistas a apoiar à realização da 6º edição do Festival República Blues, contemplando o repasse no valor de R\$ 188.985,00, alocado para este fim, nesta Secretaria, por meio de Emenda Parlamentar.

Neste processo, constatou-se que a contrapartida exigida para a execução do ajuste, no valor de R\$ 25.500,00, não restou comprovada, conforme exigência do §3º, do art. 2º, da Instrução Normativa nº 01/2005/CGDF:

§3º exigir-se-á comprovação de que os recursos referentes à contrapartida para complementar a execução do objeto, quando prevista, ficaram devidamente assegurados, salvo nos casos em que o custo total do empreendimento recaia sobre a entidade ou órgão descentralizador.

A entidade somente forneceu como comprovação uma declaração do presidente da Associação, à fl. 197, de 10/11/2013, na qual afirma que dispõe dos recursos suficientes para a contrapartida, o que a equipe de auditoria considerou insuficiente para figurar como instrumento comprobatório da existência dos recursos.

O Parecer nº 844/2013/PROCAD/PGDF, de 04/12/2013, às fls. 170 a 180 do processo, também destacou o fato acima, porém o ajuste foi firmado, a despeito do não atendimento das recomendações exaradas por essa Procuradoria.

Causa:

- Falha na verificação do cumprimento de todos os requisitos necessários para assinatura do ajuste.

Consequências:

- Descumprimento do §3º, do art. 2º, da Instrução Normativa nº 01/2005/CGDF e do Parecer da PGDF;
- Risco de prejuízo ao erário em decorrência da não comprovação da contrapartida.



Recomendações:

1. Exigir da conveniente a comprovação de aplicação da contrapartida, em sua prestação de contas;
2. Aprimorar os mecanismos de conferência da documentação necessária no momento da admissibilidade das propostas de entidades interessadas em firmar parcerias com o setor público.

3.4 NÃO ATENDIMENTO DE RECOMENDAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA

Fato:

O Processo nº 510.000.823/2013 trata de dispensa de licitação para a cessão onerosa de uso dois espaços no Aeroporto Internacional de Brasília para funcionamento do Centro de Atendimento ao Turista - CAT, firmada por meio de instrumento particular assinado em 01/06/2014, entre a SETUR e a Inframérica Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A, no valor de R\$ 120.000,00 por ano.

Em 03/12/2014, consta despacho da AJL/SETUR, fls. 38 a 41, alertando para a necessidade de observação do Parecer nº 949/2012-PROCAD/PGDF, de 23/11/2012, ao qual foi outorgado efeito normativo, e das formalidades previstas no Decreto nº 33.788/2012, uma vez que o caso tratava de contratação direta, ressalvando-se apenas os casos de peculiaridade que impossibilitassem o cumprimento de algum requisito devidamente justificado.

Todavia, constam relatórios do executor, fls. 166 e 167; 237 e 238, em que se constatou o não atendimento de diversos requisitos apontados no Parecer n 949/2012-PROCAD/PGDF, de 23/11/2012, e Decreto nº 33.788/2012, notadamente no que diz respeito a entrega de certidões, avaliações técnicas e pesquisa de preço, não bastando para o último a mera juntada de anúncios relativos a bens com características semelhantes, como ocorrido no caso em tela.

Causa:

- Falha administrativa.

Consequência:

- Descumprimento do Parecer n 949/2012-PROCAD/PGDF, de 23/11/2012, e do Decreto nº 33.788/2012.

Recomendação:

- Orientar os setores envolvidos acerca do estrito cumprimento das recomendações de suas Assessorias Jurídicas e PGDF, visando a produção de atos administrativos legais.

3.5 PROJETO BÁSICO DIRECIONADO PARA CONTRATAÇÃO DE ARTISTA ESPECÍFICO E MONTAGEM DE PROCESSO A POUCOS DIAS DO EVENTO



Fato

O Processo nº 510.000.939-2014 trata da contratação da empresa THM e THG Produções Artísticas Ltda. ME (CNPJ: 17.449.004/0001-54), por inexigibilidade de licitação, para realização de show realizado na Esplanada dos Ministérios, em 31 de dezembro de 2014 – “Festa da Virada – Reveillon 2014/2015”, Contrato nº 43/2014, assinado em 23/12/2014, no valor de R\$ 180.000,00.

Observou-se que o processo foi autuado em 03/12/2014 e que o Projeto Básico, fls. 4 a 12, data de dezembro de 2014 (não consta dia), o que evidencia o curto lapso temporal entre as providências necessárias para a contratação e a data de realização do evento. Esse interstício configura, portanto, período insuficiente para a adequada instrução processual e a apropriada divulgação do evento, comprometendo sobremaneira a efetividade da contratação.

Verificou-se também que, no termo de Referência elaborado pela Secretaria de Estado de Turismo e Projetos Especiais, já constava a indicação dos artistas e empresa, com respectivos valores a serem contratados, demonstrando direcionamento de contratação, a despeito de posterior pesquisa de preço com outras bandas sertanejas. Ainda, as justificativas para a contratação não informavam a relação entre data, local, público e o artista escolhido, indicando que a contratação de qualquer outra banda ou artista de reconhecimento público e da crítica especializada atenderia às condições elencadas.

Cabe ressaltar que a Assessoria Jurídico-Legislativa apontou as providências necessárias para o cumprimento das exigências constantes no Parecer nº 393/2008 - PROCAD/PGDF, porém os autos não retornaram à AJL para verificação das providências tomadas.

Causa:

- Direcionamento de contratação e inadequada instrução processual;
- Existência de pré-requisitos no Projeto Básico que excluem a ampla participação;
- Morosidade no planejamento de eventos passíveis de serem previstos com antecedência suficiente para realização de contratação com prazo adequado, de forma a garantir eficiência e eficácia no gasto público decorrente do processo.

Consequências:

- Comprometimento da transparência e lisura processual decorrente do direcionamento de requisitos;
- Risco de contratações desvantajosas para administração pública do ponto de vista financeiro, em função do curto lapso temporal e direcionamento do projeto básico.
- Descumprimento das orientações exaradas pela AJL e Parecer nº 393/2008 - PROCAD/PGDF.

Recomendação:

1. Realizar procedimento administrativo a fim de apurar as responsabilidades pelo direcionamento de contratação;



2. Realizar o planejamento de eventos e sua respectiva contratação com prazo adequado, de modo que se obtenha as melhores propostas disponíveis no mercado;
3. Elaborar projeto básico de modo a garantir a ampla concorrência, segundo os critérios de isonomia e impessoalidade.

3.6 FALHAS NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS

O Processo nº 510.000.391/2013 trata da contratação da empresa MKS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 03.617.851.0001-76, Contrato nº 08/2014, assinado em 17/03/2014, por meio do Pregão nº 02/2014, para prestação serviço de manutenção predial, incluindo manutenção preventiva, corretiva e atendimento emergencial, com mão de obra residente e eventual, a serem executadas de forma contínua com fornecimento de todo material, insumos, ferramental e equipamentos necessários e adequados à perfeita execução dos serviços de manutenção predial, nas dependências da SETUR e nos próprios sob sua responsabilidade. Esse contrato foi prorrogado por meio de Termo Aditivo, com vigência até 17/03/2016.

Na análise dos autos foram constatadas diversas falhas no que se refere à execução dos serviços prestados pela empresa, durante todo o exercício de 2014, elencadas abaixo:

- Ausência de Ordens de Serviços – OS;
- Ausência de informação quanto à falta, reposição ou substituição de funcionários ou eventuais glosas;
- Ocorrência de funcionários ociosos;
- Ocorrência de horas extras não justificadas e sem autorização da SETUR;
- Quantitativo de funcionários inferior ao avençado em contrato;
- Ausência do controle de frequência de funcionário por meio do registro em folha de ponto;
- Não cumprimento de carga horária pelos funcionários que permaneciam nos locais fixos;
- Ausência de informação quanto aos materiais, insumos, ferramentas e equipamentos utilizados na prestação mensal do serviço;
- Ausência de discriminação nas notas fiscais/faturas referente aos serviços prestados e aos materiais utilizados;
- Ausência de encaminhamento do Relatório Técnico Mensal de todos os serviços executados, em conjunto com as faturas.

Vale frisar que todas as ressalvas apontadas estavam balizadas por previsão contratual ou editalícia. Acrescenta-se que, no ano de 2015, houve aprimoramento por parte da fiscalização pelo executor, entretanto a empresa manteve descumprimentos de alguns itens apesar das notificações exaradas.

Essas irregularidades foram também objeto de destaque na Nota Técnica nº 03/2015 – UCI/GAB/SETUR, de 31/08/2015, Memorando nº 34/2015, de 16/10/2015, elaborado pelo então executor do contrato, e Portaria SETUR nº 30, de 14/10/2015. Diante disso, foram instaurados comissão para proceder processo apuratório, acerca da possibilidade de irregularidades, e Grupo de Trabalho, por meio da Ordem de Serviço nº 122, de 26/10/2015, objetivando elaborar relatório circunstanciado sobre a situação processual dos contratos e convênios da extinta estrutura da SETUR. Todavia, até o fim dos trabalhos de auditoria o relatório citado ainda não havia sido concluído.



Causa:

- Falha no monitoramento e fiscalização da prestação dos serviços de manutenção predial;

Consequência:

- Risco de prejuízo ao erário decorrente da ausência ou prestação de serviço com diversas falhas.

Recomendação:

- Determinar ao executor do contrato e aos setores competentes que exijam da contratada o fiel cumprimento contratual, com o atendimento de todos os requisitos e descrição pormenorizada de todos os serviços executados, incluindo mão de obra, sob pena de instauração de procedimento administrativo para apuração de responsabilidades.

3.7 FALHAS EM RELATÓRIO DO EXECUTOR

O Processo nº 510.000.391/2013 trata da contratação da empresa MKS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 03.617.851.0001-76, Contrato nº 08/2014, assinado em 17/03/2014, por meio do Pregão nº 02/2014, para prestação serviço de manutenção predial, incluindo manutenção preventiva, corretiva e atendimento emergencial, com mão de obra residente e eventual, a serem executadas de forma contínua com fornecimento de todo material, insumos, ferramental e equipamentos necessários e adequados à perfeita execução dos serviços de manutenção predial nas dependências da SETUR e nos próprios sob sua responsabilidade.

Esse contrato foi prorrogado por meio de Termo Aditivo com vigência até 17/03/2016. Observou-se que todos os relatórios do executor, do ano de 2014, estavam com dados incompletos. Não havia menção à relação dos materiais utilizados mensalmente ou planilha nominal dos funcionários e seus respectivos horários mensais. Somente constava planilha referente aos materiais utilizados nos meses de abril e maio, mas sem qualquer assinatura. Ressalta-se também que, nos meses de junho a setembro, constava pagamento relativo a horas extras não justificadas.

Esses relatórios incompletos comprometem a transparência e lisura do processo, prova disso é que em consequência dessa falha na fiscalização, ao longo do ano de 2014, foram constatadas diversas irregularidades na execução do contrato em tela, conforme relatado em ponto específico.

É evidente que a importância da correta elaboração dos relatórios por parte dos executores de contratos não se restringe apenas ao mero cumprimento de normativos, trata-se de acompanhamento *pari passu* do instrumento firmado, que possibilita a detecção de problemas precocemente e seus respectivos ajustes, evitando-se, assim, possíveis danos ao erário decorrentes da falta de fiscalização e acompanhamento adequados.

Ademais, a ausência de apresentação de relatório pelo executor do contrato infringe o artigo 41 do Decreto n.º 32.598/2010, de 15 de dezembro de 2010, que assim dispõe:



Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

(...)

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

Ressalta-se que a Decisão nº 5559/2011, de 08/11/2011, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em seus itens V e VI, determina a aplicação de multa ao executor do contrato em face da omissão na fiscalização:

DECISÃO Nº 5559/2011:

V) aprovar o acórdão apresentado pelo Relator, para, com fulcro no art. 57, II e III, da Lei Complementar nº 1/94, aplicar multa ao referido servidor, em face da omissão na fiscalização da execução do ajuste; VI) autorizar a verificação, em futuro trabalho de fiscalização no DETRAN, da informação referente à descentralização da fiscalização da execução dos serviços de vigilância, com a designação dos chefes das unidades administrativas da Autarquia para avaliar pessoalmente a perfeita execução desses contratos, com minudente relatório, o qual avalia o estado dos uniformes, equipamentos, postura, dentre outras informações que revelam a fiel execução do contrato, noticiada no Ofício nº 347/2010-GAB.

Ainda, de acordo com o Parágrafo Único da Portaria n.º 29, de 25 de fevereiro de 2004, o executor que não cumprir com suas obrigações, estaria sujeito às penalidades previstas na Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 197/1991, revogada pelo novo Regime Jurídico Único dos Servidores Distritais (Lei nº 840/2011).

Causas:

- Falhas dos executores na execução de suas funções;
- Descumprimento do Decreto n.º 32.598/2010, que determina ao executor a apresentação dos relatórios concernentes à fiscalização.

Consequência:

- Potenciais prejuízos decorrentes da fiscalização deficiente dos contratos de prestação de serviços.

Recomendações:

1. Cobrar dos executores de contrato o cumprimento das responsabilidades exigidas pelos normativos citados;
2. 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;
3. Realizar o treinamento dos executores de contratos com relação às obrigações decorrentes da fiscalização.



IV - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	3.5	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7	Falhas Médias
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.2.1 e 1.3	Falhas Médias
GESTÃO FINANCEIRA	2.1 e 2.2	Falhas Graves

Brasília, 08 de fevereiro de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL