



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 02/2014-DIMAT/CONIE/CONT/STC

Unidade : Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal
Processo n.º: 040.001.045/2013
Assunto : Auditoria de Conformidade em Tomada de Contas Anual
Exercício : 2012

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço n.º 154/2013.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - SEMARH, no período de 18/10/2013 a 14/11/2013, objetivando verificar a conformidade das contas da Unidade.

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 2012 sobre as gestões orçamentária, contábil, financeira, de material e de pessoas.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria n.º 89 da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal - STC, de 21/05/2013, foi realizada reunião de encerramento em 20/11/2012, com os dirigentes da Unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 213/221 do processo.





O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 2001/2013-GAB/STC, de 27/11/2013, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89/2013 - STC.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

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

III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

1- GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 - NOTAS DE EMPENHO EMITIDAS APÓS À EXECUÇÃO DA DESPESA E COM VALOR INFERIOR AO DA DESPESA REALIZADA

Fato

O processo nº 391.000.789/2011 trata da contratação de empresa especializada no fornecimento de mão de obra destinada à prestação de serviços administrativos e atividades auxiliares no âmbito da Secretaria, considerando que o órgão não dispunha de quadro de pessoal a suprir a demanda de serviços existente à época.

Ressalta-se que tal contratação foi efetuada mediante adesão à Ata de Registro de Preços nº 06/2009, do Ministério do Esporte, com a consequente formalização do Contrato nº 01/2011 entre a Secretaria e a empresa BRASFORT Administração e Serviços Ltda., CNPJ nº 36.770.857/0001-38, no valor estimado de R\$481.868,45 ao mês (R\$5.782.421,40 ao ano), para o desempenho total de 24.560 horas de serviços por um período de 12 meses.

Foi possível constatar que o empenho ocorria posterior à realização da despesa, conforme demonstrado abaixo:





NF/ PERÍODO	DATA	VALOR (R\$)	NE	DATA	VALOR (R\$)
3412- Fev	20/03	158.670,72	39/2012	12/04	181.000,00
3450- Mar	19/04	183.660,58	52/2012	25/04	136.000,00
3490- Abr	21/05	159.046,27	62/2012	22/05	190.000,00
3570- Jul	17/07	79.695,26	128/2012	26/07	275.000,00

Com relação aos pagamentos efetuados no que tange aos meses de janeiro e maio, ainda que o empenho tenha sido emitido tempestivamente, este não apresentava saldo suficiente à realização da despesa, comparando o valor da fatura e o valor até então empenhado pelo órgão, a saber:

NF/ PERÍODO	DATA	VALOR (R\$)	NE	DATA	VALOR EMPENHADO (R\$)	DIFERENÇA (valor NE – valor NF)
3373 – Jan	22/02	175.903,08	11/2012	26/01	69.000,00	-106.903,08
3533- Mai	21/06	179.185,25	74/2012	31/05	125.000,00	-54.185,25

Considerando que o Contrato nº 01/2011 firmado entre o Órgão e a empresa BRASFORT era por demanda, o gestor público deveria emitir Notas de Empenho com valores que suportassem os serviços solicitados.

Ademais, 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. 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. O procedimento adotado pela Autarquia nos casos mencionados contraria a Decisão nº 1.765/2005 do Tribunal de Contas do Distrito Federal que trata desse assunto.

Cabe destacar ainda que a Constituição Federal, em seu art. 167, bem como a Lei nº 8.666/1993 impedem a contratação e consequente assunção de despesas sem a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações.





A Unidade informou que, com a reestruturação efetuada por meio do Decreto nº 33.315/2011, houve a suspensão do contrato firmado entre o Órgão e a empresa BRASFORT, considerando que não havia recursos suficientes para continuá-lo. Ademais, atualmente as contratações, execução de despesas e emissão de empenhos tem ocorrido com a devida previsão de recursos orçamentários e financeiros.

Causa

- Execução de despesas sem prévio empenho;
- Execução de despesa cujo empenho não apresentava saldo suficiente à realização da despesa.

Consequência

- Descumprimento a preceitos contidos na Lei nº 4.320/1964, Lei nº 8.666/1993 e na Constituição Federal.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 557/2013-GAB/SEMARH, de 26/12/2013, a Unidade prestou o seguinte esclarecimento:

Considerando que os recursos destinados a esta Pasta não era suficientes para dar prosseguimento, optamos pela suspensão do referido contrato.

As contratações posteriores, como demonstra o relatório, foram realizadas de acordo com os recursos orçamentários e financeiros disponíveis.

Análise do Controle Interno

A realização de despesas sem prévio empenho ou com recursos empenhados insuficientes contraria a legislação, razão pela qual a Unidade deverá implementar mecanismos de controle visando evitar esse tipo de ocorrência.

Recomendação

- Realizar a formalização da contratação, bem como a emissão de Ordem de Serviço necessária ao início da realização do objeto do Contrato, somente após a prévia





emissão de Nota de Empenho com saldo suficiente a garantir o adimplemento da obrigação contratual, conforme previsto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

2- GESTÃO FINANCEIRA

2.1 - COMPROVAÇÃO INADEQUADA DOS RECOLHIMENTOS DOS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS E TRABALHISTAS

Fato

Trata o processo nº 391.000.814/2012, da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo à SEMARH, por um período de 12 meses (Contrato nº 05/2012), no valor de R\$1.802.959,60 por ano. No exame da execução do referido ajuste, celebrado com a Planalto Service Ltda., inscrita no CNPJ nº 02.843.359/0001-56, constatou-se que a comprovação dos recolhimentos dos encargos previdenciários e trabalhistas está inadequada.

A título de exemplo, demonstramos a situação dos recolhimentos dos encargos previdenciários e trabalhistas nos meses de outubro e novembro de 2012:

(Em R\$)

Nota Fiscal	Vr. da Nota Fiscal	Mês	Nº de Empregados	FGTS Devido	INSS Devido	GRF(FGTS Recolhido)	GPS (INSS Recolhido)
6015, de 18/12/12	150.163,30	10/2012	4.849	4.344,26	16.517,96	393.122,13	347.654,74
6016, de 18/12/12	150.163,30	11/2012	4.912	4.304,00	16.517,96	408.221,33	347.654,74

Nas guias de recolhimento, não há evidências de que os valores dos encargos previdenciários e trabalhistas do Contrato nº 05/2012 foram incluídos, tendo em vista que os recolhimentos foram efetuados de forma global, utilizando tão somente o CNPJ da empresa.

Infere-se que os recolhimentos são relativos a todos os empregados da empresa, aproximadamente 4.900 pessoas. Mesmo assim, não há como assegurar que os valores dos encargos previdenciários e trabalhistas relativos aos 35 empregados vinculados ao Contrato nº 05/2012, celebrado com a SEMARH, foram pagos.





Outra situação detectada, de que os encargos previdenciários não estão sendo comprovados ou recolhidos adequadamente, pode ser verificada no quadro abaixo:

Nota Fiscal	Valor (R\$)	Competência	GPS (INSS Recolhido)	Emissão da Guia GPS	Referência do Documento
6015, de 18/12/12	150.163,30	10/2012	347.654,74	Gerada em 20/11/12 às 10:08:04	Folha 47 do Processo nº 391.001.783/12
6016, de 18/12/12	150.163,30	11/2012	347.654,74	Gerada em 20/11/12 às 10:08:04	Folha 125 do Processo nº 391.001.783/12

Note-se que as notas fiscais foram emitidas no mesmo dia (18/12/2012) e o documento utilizado para comprovar os recolhimentos dos encargos previdenciários de outubro e novembro/2012 foi o mesmo. A Guia de Previdência Social (GPS) encaminhada para os dois meses foi gerado no dia 20/11/12, às 10:08':04" e autenticada eletronicamente sob o nº 8.D10.B56.7C8.52ª.B7F. Portanto, o mesmo documento serviu para a comprovação dos recolhimentos de outubro e novembro/2012.

As constatações demonstram a necessidade do Órgão adotar procedimentos para verificação do cumprimento dos encargos trabalhistas e previdenciários. Assim, importa lembrar que é dever da contratante fiscalizar todo e qualquer contrato, conforme estatuído no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Esse dever de acompanhar a execução dos contratos adquire especial relevância em face da constante responsabilidade do tomador de serviços pelos encargos trabalhistas e previdenciários. Ademais, a Súmula nº 331 do TST sempre respaldou a referida responsabilização.

Verifica-se, pois, que acerca da responsabilidade previdenciária não há muito a discutir, já que a Lei de Licitações, art. 71, § 2º, em consonância com as demais disposições que compõem o sistema jurídico nacional, contempla tal responsabilidade, e de modo solidário.

Dessa forma, a administração pública necessita atuar tempestivamente na verificação mensal dos recolhimentos trabalhistas e previdenciários das empresas contratadas, sob pena de responsabilidade subsidiária. Nesse entendimento, foi editada a Lei Distrital nº 5.087/2013, no intuito de obrigar as empresas que prestem serviços ao Governo do Distrito Federal a encaminharem as informações de natureza fiscal, trabalhista e previdenciária, relativa a seus empregados. Assim, pode-se afirmar que a melhor forma de minimizar os riscos de eventual condenação pelo inadimplemento, por parte da contratada, dos encargos





trabalhistas e previdenciários é por meio de uma fiscalização frequente e detalhada do contrato.

Uma das formas de minimizar os riscos seria exigir que as empresas contratadas providenciassem um Cadastro Específico do INSS – CEI para cada Contrato de Prestação de Serviços, de modo que a folha de pagamento pudesse ser processada por contrato e por consequência, possibilitar a geração de guias de recolhimento dos encargos previdenciários e trabalhistas separadamente dos demais empregados da empresa. Assim, o executor do contrato teria condições de atestar com segurança o recolhimento dos encargos previdenciários e trabalhistas.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade apresentou a seguinte justificativa:

Apesar do recolhimento dos encargos previdenciários e trabalhistas serem efetuados pela empresa Planalto Service Ltda. de forma global utilizando CNPJ único, a relação dos trabalhadores que estiveram a serviço do órgão são cadastrados mensalmente através da GFIP com a indicação do órgão tomador do serviço.

Quanto à comprovação do pagamento da Guia de Previdência Social, competência 11/2012, valor de R\$344.091,14, o recolhimento foi efetuado em 20/12/2012, cuja cópia anexamos ao processo.

Para minimizar os riscos nesta contratação, os executores do contrato e as demais áreas envolvidas têm empenhado esforços no fiel cumprimento da Lei nº 5.087.

Causa

- Falha de fiscalização da execução contratual.

Consequência

- Possibilidade de a Administração Pública ser responsabilizada subsidiariamente com a contratada por eventual ausência ou irregularidade no recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários, em caso de demandas judiciais.

Manifestação do Gestor

Em complemento à resposta apresentada anteriormente, a Unidade por meio do Ofício nº 557/2013-GAB/SEMARH, de 26/12/2013, comunicou que:





A execução do presente contrato atende ao disposto na Lei Distrital nº 5087/2013. Não obstante, seguimos as recomendações e solicitações à empresa Planalto Serviços Ltda., que se comprometeu a efetuar os recolhimentos dos encargos dos funcionários que prestam serviços para esta Secretaria de forma separada dos demais a partir de janeiro de 2014.

Análise do Controle Interno

A implementação de melhores controles na liquidação da fatura de serviços deverá ser comprovada nos próximos trabalhos de auditoria a serem realizadas na Unidade pelo corpo técnico da Controladoria-Geral da Secretaria de Transparência e Controle.

Recomendação

- Avaliar a possibilidade de incluir, nos futuros Editais de Licitação de contratação de serviços, a obrigação para a contratada processar separadamente a folha de pagamento e respectivas guias de recolhimento dos encargos previdenciários e trabalhistas dos empregados vinculados ao contrato.

3- GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

3.1 - AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PREVIAMENTE À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS

Fato

Ainda com relação ao processo nº 391.000.789/2011, que trata da contratação de empresa especializada no fornecimento de mão de obra destinada à prestação de serviços administrativos e atividades auxiliares no âmbito da Secretaria, mediante adesão à Ata de Registro de Preços nº 06/2009 do Ministério do Esporte, havia a previsão de que seriam contratados empregados prestadores de serviços referentes aos seguintes cargos:

- a) Secretária Executiva;
- b) Secretária;
- c) Assistente Administrativo;
- d) Auxiliar de Almoxarifado;
- e) Auxiliar de Expedição;
- f) Assistente de Compras;
- g) Auxiliar de Compras;
- h) Assistente de Custos e Orçamento;





- i) Auxiliar Financeiro;
- j) Auxiliar de Logística;
- k) Técnico em Edificações;
- l) Cadista;
- m) Operador de Equipamentos.

No total, havia a previsão de contratação de até 135 empregados. No entanto, pôde-se verificar que o Projeto Básico do certame não apresentou elementos necessários e suficientes à caracterização da real demanda por parte da Secretaria, haja vista que não consta dos autos estudos preliminares para respaldar tal quantitativo, considerando, por exemplo, o total de seções existentes na SEMARH.

Observa-se que não há solicitação por parte das seções do Órgão, informando o número de empregados necessários ao desempenho de seus serviços, bem como o local de lotação dos colaboradores prestadores de serviços. Enfatiza-se que o art. 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/1993 prevê os elementos necessários à definição e elaboração do referido documento. Em síntese, o projeto básico deve apresentar aos licitantes todo o detalhamento e rigor técnico do objeto da licitação.

Além disso, o Projeto Básico tem a função de demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução, evidenciando que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras da entidade, e que o fornecimento do serviço corresponde à previsão efetiva contida no documento.

Tal entendimento é corroborado pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

Na verdade, a exigência contida no art. 7º, I e §2º, I da Lei nº 8.666/93, da exigência da apresentação do Projeto Básico para a licitação de execução de obras e prestação de serviços não deve ficar concentrada ao aspecto formal.

A finalidade dessa exigência é para que se tornem conhecidos os elementos suficientes à compreensão e realização do objeto da licitação por parte do poder público. Se, no Edital, esses elementos estão presentes, atingindo os desígnios da lei, a publicidade do objeto da licitação está presente e aberto amplo espaço para o caráter competitivo do certame, sem implicar prejuízos algum para a lisura do negócio jurídico a ser celebrado e, conseqüentemente, não ser motivo para decretação de nulidade. Esta só pode ser pronunciada, em processo de licitação, quando evidenciado prejuízo ao certame pelo descumprimento dos princípios que a rege. (Resp. nº 773.665/RS, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, j. em 19.06.2006, DJ de 19.10.2006).





De acordo com a Secretaria:

A estrutura do órgão foi criada em 08 de novembro de 2011 pelo Decreto nº 33.315/2011, porém as nomeações somente foram autorizadas no decorrer de 2012, dificultando de sobremaneira a execução correta das ações administrativas.

Com a reestruturação organizacional do órgão, foi colocado em prática um novo modelo de gestão na SUAG, ancorado na nomeação de servidores com qualificação adequada à área e regularização dos processos, o que permitiu melhorar a formalização dos processos.

Causa

- Ausência de informações no Projeto Básico com relação aos estudos técnicos preliminares efetuados pela Unidade a fim de configurar a real demanda do órgão no que tange ao quantitativo de empregados prestadores de serviço.

Consequência

- Possibilidade de realização do certame sem a correta caracterização do objeto, contrariando a Lei nº 8.666/1993.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o órgão alegou que quando da elaboração do Projeto Básico foi considerado a necessidade real da Secretaria, que naquele momento não dispunha de recursos humanos em quantidade adequada para o desempenho dos seus serviços.

Análise do Controle Interno

A insuficiência de pessoal, por si só, não justifica ou permite que a Administração Pública possa deixar de realizar atos obrigatórios estabelecidos pela legislação ou deixar de efetuar levantamento para estimar os quantitativos a serem adquiridos ou contratados.

Recomendação

- Realizar certame licitatório utilizando estudos técnicos preliminares no Projeto Básico que sirvam de justificativa com relação o objeto da licitação e a demanda existente no órgão.





3.2 - AUSÊNCIA DE GARANTIA CONTRATUAL.

Fato

Trata o processo nº 391.000.654/2012 de adesão ao Sistema de Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de promoção e execução de eventos sob demanda. O objetivo da contratação era de complementar a estrutura do stand do Governo do Distrito Federal-GDF para o Evento Rio+20 realizado no período de 15 a 24/06/12. O contrato foi firmado com a empresa ML consultoria de Serviços Ltda., inscrita no CNPJ nº 08.723.350/0001-98, no valor de R\$ 220.050,00.

Foi constatado que o Contrato nº 03/2012 firmado com a empresa ML Consultoria de Serviços Ltda., conforme previsto na Cláusula Décima - Das Garantias, previa a obrigatoriedade de prestação de garantia no valor de R\$12.309,80. Essa exigência também foi prevista no item 6.1 do Projeto Básico que obrigava a licitante a apresentar garantia no percentual de 5% do valor contratado. Todavia, não consta dos autos documento comprovante da apresentação e/ou recolhimento da garantia por parte da empresa.

Embora o serviço tenha sido prestado por um período de apenas 10 dias (duração do evento Rio + 20), a SEMARH não poderia dispensar a contratada de apresentá-la, uma vez que a garantia tem a função de assegurar a plena execução do objeto contratado, caso a empresa não cumprisse suas obrigações.

Nessa hipótese, haja vista a previsão contratual, a Unidade não poderia lançar mão do valor da garantia para cobrir eventuais prejuízos decorrentes da inexecução ou ressarcimento de valores referentes às penalidades pecuniárias pelo descumprimento de cláusulas contratuais.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade informou o seguinte:

Realmente houve falha em não atender o que previa a cláusula Décima do contrato (obrigatoriedade de prestação de garantia). Felizmente os serviços foram prestados de acordo com o objeto pactuado, não acarretando dano ao erário.

Causa

- Descumprimento de Cláusulas Contratuais.





Consequência

- Ausência de garantia ou valores para garantir a execução do contrato ou ressarcimento de eventuais penalidades aplicadas.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que embora a garantia não tenha sido apresentada, os serviços foram prestados de acordo com o objeto pactuado, não acarretando dano ao erário.

Análise do Controle Interno

Por se tratar de contrato com prazo de vigência expirado não há providências com relação ao contrato. Entretanto, a Unidade deverá melhorar os mecanismos de controle existentes visando inibir ocorrências da espécie.

Recomendação

- Adotar controle efetivo ou *check-list* que assegure o cumprimento de todas as condições pactuadas no Contrato.

3.3 - EXIGÊNCIA CONTRATUAL PARA PRESTAÇÃO DE GARANTIA EM DESACORDO COM A NORMA LEGAL

Fato

Em relação ao processo nº 391.000.184/2012, cujo objeto é a aquisição de passagens aéreas e terrestres, no âmbito nacional e internacional, compreendendo emissão, reserva e entrega de bilhetes de passagens, atendimento em aeroportos e afins, por um período de 12 meses, foi firmado o contrato nº 02/2012 com a empresa VIAGENS BRASIL TURISMO LTDA., inscrita no CNPJ nº 72.597.966/0001-69, no valor de R\$50.000,00. Constatou-se que na Cláusula Nona do Contrato foi estabelecida que a garantia para a execução do contrato seria a prestada na forma de seguro-fiança, conforme previsão constante do Edital.





Vale destacar que a Lei nº 8.666/1993 traz discriminadas as formas possíveis para prestação da garantia nos contratos públicos - caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro garantia ou fiança bancária - cabendo à empresa contratada a escolha da modalidade que deseja formalizar. Dessa forma, não cabe a Administração Pública a imposição contratual da modalidade de prestação da garantia.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade apresentou a seguinte justificativa:

Conforme disposto no art. 56 § 1º da lei nº 8.666/1993, caberá ao contratado optar por uma das modalidades de garantia. Houve, porém, equívoco quanto da confecção da minuta do contrato e nela foi inserido o tipo de garantia que a empresa optou por apresentar. Nas contratações futuras ficaremos atentos ao fiel cumprimento da lei.

Causa

- Elaboração e inclusão de Cláusula Contratual em desacordo com a Lei nº 8.666/1993.

Consequência

- Imposição indevida à empresa contratada.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que a escolha por Seguro-Fiança foi opção da empresa, que mantinha contratos com outros órgãos do GDF utilizando essa modalidade de garantia.

Análise do Controle Interno

Tendo-se registrado na cláusula Nona do contrato que a garantia seria prestada na forma de Seguro-Fiança, com base na previsão constante do Edital, a escolha da modalidade de garantia não poderia ser dada à contratada.

Recomendação

- Elaborar cláusula no Edital contemplando todas as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, ficando a cargo da empresa contratada a opção por uma delas.





3.4 - FALTA DE PLANEJAMENTO COM AQUISIÇÃO DE BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS ÀS VÉSPERAS DO EMBARQUE

Fato

Ainda em relação ao Processo nº 391.000.184/2012, cujo objeto trata da aquisição de passagens aéreas e terrestres, no âmbito nacional e internacional, por um período de 12 meses, constatou-se que as aquisições dos bilhetes aéreos se deram à véspera dos respectivos embarques para participação nos eventos programados da Unidade, contribuindo para encarecer os valores pagos pela administração nessas aquisições.

Destaca-se que o pagamento dos serviços contratados foi estruturado na aplicação de desconto de 12,6% sobre o valor das tarifas dos bilhetes de passagens emitidos pelas concessionárias dos serviços de transporte de passageiros, inclusive tarifas promocionais, excluídas as taxas de embarque.

Dessa forma, entende-se que a Unidade deveria ter feito melhor o seu planejamento, no intuito de definir e estabelecer os eventos anuais de interesse, para que fosse possível realizar a autorização de aquisição de bilhetes de passagens aéreas com maior antecedência. Tal ação visa obter os melhores preços, inclusive promocionais, das companhias aéreas, em cumprimento aos princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Vale ressaltar que para o evento amplamente conhecido denominado Rio + 20, com realização na cidade do Rio de Janeiro a partir do dia 13/06/2012, foram adquiridos bilhetes de passagens aéreas no dia 12/06/2012, ou seja, às vésperas do embarque e com preços encarecidos, conforme fatura encaminhada pela empresa, folhas 239 a 240. Assim, se forem considerados os 40 trechos programados para serem voados, cujos bilhetes foram emitidos, teremos um valor médio de R\$853,43 por trecho, ou seja, muito superior ao normalmente encontrado quando se adquire o bilhete com antecedência. Faz-se necessário informar, a título de exemplificação, que o valor obtido para aquisição de passagens aéreas do trecho Brasília – Rio de Janeiro (Santos Dumont), com antecedência de 45 dias, varia entre R\$162,00 e R\$199,00.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade informou o seguinte:





Quanto aos bilhetes emitidos às vésperas do embarque, tal fato ocorreu em virtude do tempo exíguo, pois o Decreto nº 33.658/2012, que constituiu o Comitê Executivo com o objetivo de executar ações governamentais referentes à participação do Distrito Federal no Evento Rio + 20 foi publicado em 14/05/2012.

Como a Secretaria não dispunha de orçamento, somente em 04/06/2012 foi publicado o Decreto nº 33.697 abrindo crédito suplementar no valor de R\$ 1.202.300,00, para atender as demandas do Decreto anterior.

Independentemente do acima relatado, a Secretaria tem envidado todos os esforços para aprimorar a gestão eficaz dos recursos públicos a ela destinados.

Causa

- Aquisição de bilhetes de passagens aéreas às vésperas do embarque.

Consequência

- Preços dos bilhetes de passagens aéreas superiores aos normalmente praticados pelo mercado.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade apresentou a seguinte justificativa:

Não foi possível adquirir os bilhetes de passagens antecipadamente, pois a Secretaria não dispunha de orçamento. O crédito suplementar para atender as demandas da Rio+20 somente foi autorizado em 04/06/2012 através do Decreto nº 33.697, uma semana antes do início do Evento.

Ademais, preços de serviços e produtos são determinados por movimentos de oferta e demanda, ou seja, pelo mercado. Compras antecipadas não necessariamente garantem o menor preço de aquisição

Análise do Controle Interno

Concordamos com a Unidade de que preços de produtos e serviços são determinados pela oferta e procura. Entretanto, quanto à alegação de que compras antecipadas não garantem necessariamente preços menores não concordamos, principalmente com relação à aquisição de passagens aéreas. É sabido que compras antecipadas de passagens são mais baratas do que as adquiridas às vésperas da viagem.





Recomendação

- Realizar o planejamento dos eventos em que a Unidade irá participar durante o ano corrente, no intuito de adquirir os bilhetes de passagens aéreas com razoável antecedência do embarque, visando obter melhores condições e vantajosidade nos preços praticados, conforme princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade.

4- CONTROLE DA GESTÃO

4.1 - AUSÊNCIA DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE TRABALHO RELACIONADOS À ÁREA FIM DO ÓRGÃO

Fato

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH/DF foi criada pelo Decreto nº 32.716/2011, tendo como principais áreas de atuação e competência:

- I – meio ambiente;
- II – recursos hídricos;
- III – parques e unidades de conservação;
- IV – lixo e gestão de resíduos sólidos.

Observando o Quadro Demonstrativo de Despesa da SEMARH, no exercício 2012, foi possível notar que havia R\$24.614.095,46 autorizados à manutenção da estrutura do órgão e ao desenvolvimento de projetos voltados à política ambiental, sendo que R\$23.609.528,55 foram empenhados. Todavia, verificou-se que do total realizado pela Secretaria, apenas R\$1.260,00 foram utilizados visando à extensão florestal, conservação dos recursos naturais, monitoramento das unidades de conservação, implantação e revitalização de parques.

Diante disso, nota-se a baixa efetividade da realização de programas das áreas finalísticas por parte do órgão, considerando que a Unidade fez uso de aproximadamente 0,005% dos recursos orçamentários utilizados. O restante (mais de R\$23.600.000,00) foi utilizado basicamente à manutenção da estrutura interna e pagamento de pessoal.





Cabe informar que tal situação contraria o Princípio da Eficiência na Administração Pública, haja vista a ausência de desenvolvimento de programas por parte do órgão visando à gestão do meio ambiente, sua principal finalidade. Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles,

O princípio da Eficiência é o que se impõe a todo agente público e órgão ou entidade de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o princípio mais moderno da Administração Pública, já que não se contenta em ser desempenhada tão somente com legalidade, exigindo-se resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e dos seus membros (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2010).

Há de se observar que esse contexto compromete o fomento de atividades e a efetividade da política ambiental do Distrito Federal.

Com relação aos questionamentos realizados por parte da equipe de Auditoria, a SEMARH justificou que:

A estrutura administrativa da Secretaria foi criada em 08 de novembro de 2011 pelo Decreto nº 33.151. Porém, as nomeações somente foram autorizadas no decorrer de 2012, o que dificultou a execução orçamentária e o desenvolvimento de ações finalísticas da Secretaria.

Do montante de R\$23.609.528,00 disponibilizado a esta Unidade Orçamentária, R\$2.933.135,62 foram empenhados para Manutenção e Serviços Administrativos Gerais e R\$20.650.142,21 para pagamento de pessoal, dos quais 51% (cinquenta e um por cento) estão cedidos para outros órgãos.

Não foi possível suspender as cessões, pois os servidores da carreira de fiscalização de atividades de meio ambiente devem desempenhar suas atividades no órgão executor da política ambiental e os demais estão envolvidos no desenvolvimento de projetos prioritários do Governo.

Os valores inicialmente disponibilizados nas áreas finalísticas foram insuficientes para o desenvolvimento das ações previstas, inviabilizando a execução. Esta Secretaria não tem medido esforços no fortalecimento da equipe técnica, planejamento estratégico e desenvolvimento de ações conjuntas entre área administrativa e finalística, para executar de forma eficiente e eficaz as ações constantes do PPA 2012/2015.

Causa

- Dificuldade do órgão em utilizar os recursos orçamentários autorizados para execução dos Programas de Trabalho em 2012.





Consequência

- Baixa execução de despesas no que tange a Programas relativos à área fim da Secretaria.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade apresentou o seguinte esclarecimento:

Independentemente da falta de recursos para a execução dos programas previstos a Secretaria atuou fortemente em ações conjuntas com o IBRAM, órgão vinculado, para colocar em prática o Programa Brasília Cidade Parque, que visa à implementação e revitalização dos parques e áreas protegidas do DF.

Desde o seu lançamento foram entregues 12 parques: Areal, Asa Sul, Dom Bosco, Olhos D'Água, Bosque do Sudoeste, Águas Claras, Jequitibás, Jardim Botânico, Ezechias Heringer, Três Meninas, Saburo Onoyama e Lago do Cortado.

Foram celebrados entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério do Meio Ambiente:

- **Contrato de Repasse nº 768835**, objetivando a execução do Programa de Apoio à Implementação da Polícia Nacional de Resíduos Sólidos;
- **Convênio nº 777033/2012**, cujo objeto é a qualificação e finalização da ZEE-DF.

Também foi celebrado o Plano de Controle de Poluição Veicular do Distrito Federal – PCPV, regulamentado por meio do Decreto nº 33.853 de 16/08/2012.

Além dos programas acima, a Secretaria não mediu esforços e participou ativamente nas deliberações dos Conselhos que regem o meio ambiente.

Análise do Controle Interno

É louvável que a Unidade tenha desenvolvido e participado de ações para revitalização de parques e áreas protegidas do DF, com a consequente formalização de contratos e convênios vinculados às áreas fins da Unidade. Entretanto, não utilizou recursos em vários programas de trabalhos com dotações autorizadas.

Conforme destacado anteriormente, verifica-se a baixa efetividade da realização de programas das áreas finalísticas do Órgão, com a utilização de 0,005% do total de recursos utilizados





Recomendação

- Garantir maior celeridade no procedimento de análise e realização de despesas em projetos visando ao fomento de atividades voltadas à política ambiental do Distrito Federal.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1	Falhas Médias
GESTÃO FINANCEIRA	2.1	Falhas Médias
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	3.1	Falhas Médias
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	3.2, 3.3 e 3.4	Falhas Formais
CONTROLE DA GESTÃO	4.1	Falhas Formais

Brasília, 14 de janeiro de 2014

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

