



**Governo do Distrito Federal**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 02/2020 - DACIG/COAUC/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Secretaria de Estado do Meio Ambiente  
**Processo nº:** 00480-00003016/2020-52  
**Assunto:** Análise dos atos e fatos relacionados à gestão da SEMA,  
relativamente ao exercício de 2018  
**Ordem(ns) de Serviço:** 143/2019-SUBCI/CGDF de 22/08/2019  
**Nº SAEWEB:** 0000021684

## 1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado do Meio Ambiente, durante o período de 26/08/2019 a 13/09/2019, objetivando análise dos atos e fatos da gestão referente ao exercício de 2018.

Informamos que o Informativo de Ação de Controle nº 20/2019 - DACIG/COAUC /SUBCI/CGDF foi encaminhado à Unidade, por meio do Processo SEI 00480-00005942/2019-29, para conhecimento e apresentação de justificativas sobre os pontos de auditoria relatados e, essas manifestações foram consideradas para a emissão desse Relatório de Auditoria.

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00393-00000400/2018-11	Sarkis Empreendimentos LTDA. (37.990.678/0001-79)	Locação do imóvel situado no SBN - Setor Bancário Norte - Quadra 02 - Bloco "K" - 3º Subsolo - Asa Norte, com área útil de 1.500 m2; (um mil e quinhentos metros quadrados) e mais 30 (trinta) vagas de garagem, para uso da sede administrativa da SEMA.	Contrato de Locação de Imóvel ao Distrito Federal nº 02 /2018 – SEMA - Contrato nº 02/2018 (9822317) Valor Total: R\$ 1.872.000,00

Processo	Credor	Objeto	Termos
00393-00001302/2018-93	Sarkis Empreendimentos LTDA. (37.990.678/0001-79)	Processo de pagamentos associado ao Processo nº 00393-00000400/2018-11	Processo de pagamentos associado ao Processo nº 00393-00000400/2018-11 Valor Total: R\$ 1.872.000,00
0393-000001/2016	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (03.495.108/0001-90)	Contratação de instituição prestadora de serviço especializado no fornecimento de mão de obra carcerária, dos regimes semiaberto, aberto e livramento condicional, do Sistema Penitenciário do Distrito Federal com vistas à oferta de trabalho para 05 (cinco) reeducandos, para atuação e postos de trabalho no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMA /DF, com a finalidade educativa e produtivas, para melhoria da condição da dignidade humana destes apenados, conforme preconizado pelo art. 28 da Lei de Execução Penal.	- Contrato nº 002 /2017 – SEMA - Processo (3654905) – pág. 139 a 163; e - Termo Aditivo PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO - CT 02/2017 (6155076) Valor Total: R\$ 92.496,00
0393-000035/2017	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (03.495.108/0001-90)	Processo de pagamentos associado ao Processo nº 0393-000001/2016	Processo de pagamentos associado ao Processo nº 0393-000001/2016 Valor Total: R\$ 92.496,00

A auditoria foi realizada na Secretaria de Estado do Meio Ambiente, durante o período de 26/08/2019 a 13/09/2019, objetivando a análise dos atos e fatos da gestão referente ao exercício de 2018.

## 2 - RESULTADOS DOS EXAMES

### 1 - Seleção do Fornecedor ou Parceiro

#### 1.1 - Procedimentos falhos relativos à locação de nova sede da SEMA/DF

Classificação da falha: Média

#### Fato

Com a proximidade do vencimento do contrato de aluguel da então sede da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA/DF situada no edifício Bittar IV, SEPN 511, Bloco C, 4º Andar, cuja vigência, após sucessivas renovações, acumularam o limite legal de 60 meses, foi decidido realocar a sede da Secretaria. Para isso, constituiu-se Comissão para Locação de Imóvel nos termos da Portaria Nº 21 (5903394), publicada no DODF nº 48, de 12 de março

de 2018. O contrato de locação então em vigor tinha vigência até 11 de julho de 2018, nos termos do Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 04/2012 - SEMA/DF02

A portaria citada instituíu o prazo de 45 dias para a conclusão dos trabalhos pela Comissão. Contudo, o prazo se findou em 26 de abril de 2018 sem que fossem cumpridas pela Comissão todas as ações a que lhe foram designadas ou mesmo que fosse apresentado pedido de dilação de prazo. Ressalta-se que houve uma tentativa, intempestiva, de prorrogação do prazo de conclusão dos trabalhos pela Comissão responsável pela locação da nova sede, conforme Portaria Minuta de prorrogação (7854808) e Despacho SEMA/SUAG (7855697), todavia, não houve prosseguimento do feito, vide o disposto no Despacho SEMA/GAB (7914947). De toda feita, a Comissão acostou aos autos em 12 de junho de 2018, Relatório Técnico SEMA/SUAG/DILOC (9069018), contabilizando 92 (noventa e dois) dias da publicação da Portaria nº 21/2018.

Devido ao atraso para conclusão dos trabalhos, no decurso da locação da nova sede foi descumprido o art. 4º da Portaria nº 21 Comissão Especial de Locação de Imóvel (5903394) que versava:

**Art. 4º A Comissão deverá observar o que preceitua o Manual de Normas e Procedimentos Administrativos - Parte II – Logística – Módulo Administração de Imóveis**, o Parecer Normativo nº 949/2012 – PROCAD/PGDF, o Parecer Normativo nº 607/2015 – PRCON/PGDF, a Lei 8.245/91, o Decreto Distrital nº 33.788/2012, a Lei nº 8.666/93 e as demais disposições legais que regem a matéria.

Isto porque de acordo com o item 44 da seção X do Manual de Normas e Procedimentos Administrativos – Parte II- Logística – Módulo Administração de Imóveis, deveria ser dada publicidade ao Aviso de Procura de Imóvel. É importante, com relação ao exposto, observar o disposto no Despacho SEMA/GAB (9320354):

“Ainda assim, repise-se que a decisão pela procura espontânea de imóveis, em detrimento da publicação do aviso de procura se deu pela demora injustificada na condução do procedimento de escolha, haja vista que, instaurada a Comissão, no dia 12 de março de 2018, nada foi efetivado até o dia 8 de maio de 2018, quase dois meses depois, razão pela qual ficou inviabilizada a deflagração da publicação editalícia em face da iminência do vencimento do contrato atualmente vigente.”

Conforme o disposto, o processo de locação não observou os princípios da eficiência e publicidade. Em que pese o disposto Parecer Normativo nº 949/2012 – PROCAD/PGDF equiparar a dispensa de licitação para locação de imóvel à hipótese de inexigibilidade, na análise do caso em concreto não se pode chegar à mesma conclusão. Afinal, constam nos autos que ao menos 3 (três) imóveis dos 5 (cinco) consultados se enquadraram nas características desejadas pela SEMA/DF, conforme Relatório Técnico SEMA/SUAG/DILOC (9069018).

Portanto, a ampla divulgação do Aviso de Procura de Imóvel teria potencial de atrair mais interessados assegurando o pleno cumprimento do interesse público e a escolha mais econômica para a Administração.

Cabe reparo ainda ao termo de referência elaborado como fundamento para a escolha da nova sede da SEMA/DF. A unidade foi lacônica quanto aos critérios utilizados para julgamento das propostas:

#### **4- DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO**

A locação do imóvel deverá obedecer às disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993; na Lei nº 8.245, de 1991, e no Decreto nº 33.788 de 2012, bem como ao estipulado no Manual de Normas e Procedimentos Administrativos da Secretaria de Gestão Administrativa, no futuro contrato da SEMA e na proposta comercial da proponente selecionada.

Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às especificações e exigências contidas neste Termo de Referência e/ou Edital, bem como aquelas que apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexequíveis, comparados aos preços de mercado, em consonância com o disposto no art. 48, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993.

**A classificação e seleção da melhor proposta, dentre as pré-qualificadas, levará em consideração, em especial, dentre critérios de conveniência e finalidade do imóvel pretendido pela SEMA: a sua localização, as suas condições de acessibilidade, as condições das suas instalações elétricas, sanitárias e hidráulicas, as condições da sua estrutura física, o valor pretendido para a futura locação e o prazo de carência oferecido para realização dos reparos necessários, conforme disposto no item 5-DAS ESPECIFICAÇÕES. (grifo nosso)**

Portanto, não foram fixados critérios objetivos para o julgamento das propostas. A falta de parâmetros claros para a comparabilidade e adequação dos imóveis concorrentes expõe a Administração a riscos evitáveis. Da maneira como foi elaborado o Termo de Referência, agrega-se ao procedimento indesejável grau de subjetividade, sacrificando-se o princípio da indisponibilidade do interesse público. Inclusive deve-se mencionar que a Comissão para Locação de Imóvel realizou vistoria nos 5 (cinco) imóveis consultados, Planilha Check List Vistoria (9095065), e estabeleceu sistema de notas para avaliação desses próprios sem que houvesse respaldo no Termo de Referência nº 6 (7879736).

Além disso, o Termo de Referência e documentos que apresentam as motivações para a alteração de endereço da SEMA/DF não apresentaram bases técnicas, memórias de cálculo ou estudo correlato baseado em normas ou convenções para estabelecimentos da área de locação desejada.

Em que pese a locação de imóvel estar amparada pelo instituto disposto no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, tal feito não exime o gestor público de proceder à contratação por dispensa de licitação por meio de procedimentos administrativos normatizados e em atendimento aos princípios que regem a Administração Pública.

#### Manifestação do Gestor:

De acordo com o Despacho SEMA/SUAG (SEI nº 32261872), de 03 de dezembro de 2019:

Por ocasião da renovação contratual, cuja vigência está prevista até o dia 12/07/2020, serão realizadas as devidas pesquisas para identificação da vantajosidade em permanecer, ou não, no imóvel atualmente locado, observando-se as recomendações ora exaradas.

#### Avaliação do Controle Interno:

Conforme conteúdo da manifestação do gestor, ficam mantidas as recomendações para aferição de seu atendimento em futuros trabalhos de auditoria da Controladoria-Geral do Distrito Federal.

#### **Causa**

#### **Em 2018:**

- a) falta de planejamento adequado para mudança de sede; e
- b) ausência de publicidade do Aviso de Procura de Imóvel.

#### **Consequência**

- a) risco alto de manipulação do procedimento de contratação;
- b) restrição da competitividade; e
- c) potencial descumprimento do interesse público.

#### **Recomendação**

**Secretaria de Estado do Meio Ambiente:**

a) avaliar, sopesando os custos associados e necessidades da SEMA/DF para desempenho de suas competências, a publicação de Aviso de Procura de Imóvel ao fim do contrato vigente de locação de forma a garantir que a melhor proposta apresentada sedie a secretaria, seja pela renovação do contrato em vigor, seja pela mudança para outro imóvel.

b) caso não seja do interesse da SEMA/DF proceder a novo procedimento de locação, sanear eventual renovação contratual com o presente locador com extensiva pesquisa de mercado.

**1.2 - Lavratura de relatórios de execução contratual com omissões de informação**

Classificação da falha: Média

**Fato**

Cabe ao executor ou comissão executora designada cumprir o disposto no art. 67, *caput* e § 1º, da Lei nº 8.666/1993:

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

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Dessa forma, para acompanhar o deslinde do ajuste firmado e assegurar seu fiel cumprimento, o responsável designado deve evidenciar os fatos e situações que tenham impacto na concretização do objeto contratual ao longo de sua vigência.

No que se refere à execução do contrato firmado com a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP, verifica-se o executor designado cumpriu o disposto nos art. 41, inciso II c/c o § 5º, inciso VII, do Decreto nº 32.598/2010, pois ao final de cada mês apresentou relatório versando sobre a execução contratual.

Todavia, em uma análise mais aprofundada, com base no que dispõem o art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, constatou-se que os executores durante o exercício de 2018 não cumpriram de maneira apropriada suas atribuições. É importante mencionar que os relatórios de execução acostados ao Processo nº 0393-000035/2017 continha informações relevantes, mas não suficientes para o entendimento do desenrolar do ajuste.

Foi verificado que os relatórios foram elaborados de maneira incremental, o que tornou informações que num primeiro momento eram importantes em algo repetitivo e dispensável. Além disso, o fator incremental gerou uma propagação de erros formais ao longo de vários relatórios.

Contudo, o principal fato que desperta atenção é a falta de registro, nos relatórios de execução contratual apresentados, tratando dos desligamentos de reeducandos, assim como, dos motivos que deram causa a esses fatos. Se o objeto do contrato é o fornecimento de mão de obra, é evidente que qualquer situação que influa na disponibilidade dessa mão de obra é relevante e deve ser reportado.

Os seguintes desligamentos ocorreram durante o exercício de 2018:

Tabela 1 – Desligamentos de reeducandos ocorridos em 2018

Reeducando	CPF	Data de Entrada	Data de Saída
[REDACTED]	[REDACTED]	11/04/2017	21/06/2018
[REDACTED]	[REDACTED]	11/04/2017	30/07/2018
[REDACTED]	[REDACTED]	13/04/2017	19/04/2018
[REDACTED]	[REDACTED]	11/10/2017	18/12/2018
[REDACTED]	[REDACTED]	01/02/2018	12/03/2018
[REDACTED]	[REDACTED]	04/06/2018	16/08/2018

Fonte: Documentação esparsa acostada ao Processo nº 0393-000001/2016

Em que importe, todos os relatórios de execução referentes aos períodos em que ocorreram os desligamentos tratados na Tabela 1 omitiram a ocorrência desses relevantes eventos. Os registros em questão são relevantes e deveriam ter sido reportados, pois poderiam inclusive contribuir para o aprimoramento do alcance da finalidade do contrato e para melhoria do Programa REINTEGRA CIDADÃO, estabelecido pelo Decreto nº 24.193/2003.

**Manifestação do Gestor:**

De acordo com o Despacho SEMA/SUAG (SEI nº 32261872), de 03 de dezembro de 2019:

Neste exercício, os executores do contrato em questão têm reportado nos autos todas as ocorrências envolvendo os reeducandos vinculados ao contrato.

**Avaliação do Controle Interno:**

O gestor em sua manifestação afirmou que os executores não mais têm omitido informações referente ao contrato firmado com a FUNAP. Todavia, não apresentou nenhuma comprovação que desse suporte ao seu argumento. Com isso, mantém-se as recomendações com vistas a alcançar a transparência e eficiência na alocação de recursos públicos e do fim social da contratação em questão.

**Causa****Em 2018:**

- a) engajamento dos executores de contrato no desempenho de suas atribuições aquém do devido; e
- b) ausência de análise crítica dos superiores aos relatórios apresentados.

**Consequência**

- a) diminuição da possibilidade de melhoria na triagem e seleção de reeducandos pela FUNAP; e
- b) falta de informações relevantes para a tomada de decisão do ordenador de despesas.

**Recomendação****Secretaria de Estado do Meio Ambiente:**

a) instruir, formalmente e periodicamente, os executores de contratos da SEMA/DF a efetivamente reportarem os fatos ocorridos durante o período de que trata seu relatório de acompanhamento da execução contratual; e

b) instituir, no âmbito da SEMA/DF, instância de acompanhamento da qualidade da execução contratual de forma a assegurar que o gestor esteja bem informado e que os contratos firmados alcancem o fim desejado

### 1.3 - Deficiência nos controles relativos à escrituração de bens, direitos e obrigações

Classificação da falha: Média

#### Fato

Foi solicitado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMA/DF, a apresentação de documentação que fundamenta os saldos escriturados nas seguintes contas contábeis:

Tabela 2 – Amostra de contas contábeis a serem analisadas

Conta Contábil	Saldo em 2018 (em R\$)
113410901 – Pagamentos indevidos	3.947.965,09
1138198900 – Valores pendentes de liquidação	164.052,78
123110104 – Aparelhos de medição e orientação	223.465,03
123110110 – Aparelhos e equipamentos para esportes e diversões	67.164,59
123110124 – Equipamento de proteção, segurança e socorro	685.920,34
123110151 – Peças não incorporáveis a imóveis	271.439,87
123110152 – Veículos de tração mecânica	1.306.123,07
123210800 – Terrenos	85.623.061,48
123219000 – Bens imóveis a regularizar	6.706.132,38
123219100 – Obras em andamentos	16.650.040,78
213115103 – Fornecedores fonte tesouro (P - Contas a pagar)	737.591,44
231110100 – Patrimônio	85.290.565,13
231120100 – Patrimônio	32.159.352,46
231130100 – Patrimônio	2.095.446,48

532100000 – Restos a pagar processado – inscritos	953.732,97
711210101 – Valores firmados com o concedente	21.300.000

Fonte: Balancete detalhado da unidade gestora – encerramento do exercício de 2018 - SIGGO

Em resposta, a unidade apresentou o Despacho SEMA/SUAG/DIOFIC (28003098), 7 (sete) termos de movimentação de bens móveis gerados pelo Sistema Geral de Patrimônio - SisGePat e 2 (duas) notas de recebimento geradas pelo Sistema Integrado de Gestão de Material. De plano, deve-se registrar que a unidade atendeu de forma parcial a solicitação de informações. Somente o Despacho SEMA/SUAG/DIOFIC (28003098) trazia informações diretamente associadas à contabilidade e, de todo modo abrangia apenas as contas contábeis: 113819800 - VALORES PENDENTES DE LIQUIDAÇÃO; 113410901 - PAGAMENTOS INDEVIDOS; 213115103 - FORNECEDORES FONTE TESOIRO (P - CONTAS A PAGAR); 532100000 - RESTOS A PAGAR PROCESSADO – INSCRITOS e 711210101 - VALORES FIRMADOS COM O CONCEDENTE.

Dessa maneira apenas foi apresentado detalhamento referente a 5 (cinco) das 16 (dezesesseis) contas contábeis solicitadas, ou 31,25% do total. Em termos financeiros, a resposta da SEMA/DF perfaz um total de R\$ 30.040.433,66 em valores registrados, ou 11,64% do total da amostra selecionada, que corresponde a R\$ 258.182.053,89 entre bens, direitos e obrigações registrados. Cumpre, ainda, informar que na conciliação entre os saldos inscritos no Balancete detalhado da SEMA (Tabela 1) e as informações contábeis disponibilizadas pelo Despacho SEMA/SUAG/DIOFIC (28003098), foram encontradas as seguintes diferenças nos registros referentes às contas contábeis 113410901 - PAGAMENTOS INDEVIDOS e 532100000 - RESTOS A PAGAR PROCESSADO – INSCRITOS:

Tabela 3 - Conciliação (Em R\$)

Conta Contábil	Saldo em 2018 (A)	Despacho SEMA/SUAG/DIOFIC (B)	Diferença (A-B)
113410901 – Pagamentos indevidos	3.947.965,09	6.885.036,47	-2.937.071,38
532100000 – Restos a pagar processado – inscritos	953.732,97	953.752,97	-20

Fonte: SIAC/SIGGO e Despacho SEMA/SUAG/DIOFIC

Com relação à documentação extraída dos sistemas SisGePat e SIGMA, deve ser consignado de que se tratam de informações gerenciais e por isso deveriam ter sido tratadas para demonstrar a sua correlação com os saldos das contas contábeis pertinentes aos bens relacionados. Todavia, não foi apresentada a separação por espécie de ativo o que impossibilitou a utilização da documentação em questão.

Com base no exposto, conclui-se que os controles contábeis sobre o patrimônio devem ser alvo de aprimoramento. Acrescente-se que, conforme o relato, não foi possível proceder a uma análise mais aprofundada dos saldos das contas contábeis amostradas, apurando origens, mutações e eventuais alterações patrimoniais pertinentes ao exercício de 2018.

#### Manifestação do Gestor:

De acordo com o Despacho SEMA/SUAG (SEI nº 32261872), de 03 de dezembro de 2019:

A Subsecretaria de Administração Geral está trabalhando no levantamento das informações complementares a fim de, dentro do prazo concedido, apresentar relatório visando atestar a compatibilidade dos saldos constantes do balanço patrimonial da SEMA/DF com a sua realidade patrimonial.

Ao fim dos trabalhos, a Controladora-Geral será oficiada.

Caberá a esta Secretaria atuar junto aos órgãos competentes para saneamento das desconformidades eventualmente detectadas quando da elaboração do relatório.

#### Avaliação do Controle Interno:

Conforme conteúdo da manifestação do gestor, ficam mantidas as recomendações para aferição de seu atendimento em futuros trabalhos de auditoria da Controladoria-Geral do Distrito Federal.

#### **Causa**

#### **Em 2018:**

- a) controles contábeis ineficientes; e

b) ausência de memória contendo fundamentos e fato geradores que justifiquem os registros em contas contábeis da unidade.

### **Consequência**

a) desalinhamento entre os registros contábeis e sua situação patrimonial real da SEMA/DF;

b) desconhecimento quanto a origem e o estado atual de ativos e passivos escriturados; e

c) falta de zelo com o patrimônio público.

### **Recomendação**

#### **Secretaria de Estado do Meio Ambiente:**

a) elaborar no prazo de 3 (três) meses, relatório visando atestar a compatibilidade dos saldos constantes do balanço patrimonial da SEMA/DF com a sua realidade patrimonial, destacando as desconformidades encontradas e o planejamento para adequação dos registros;

b) encaminhar à Controladoria-Geral, até o fim do prazo estabelecido, o relatório citado no item a); e

#### **Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Secretaria de Estado de Economia:**

c) promover o saneamento de desconformidades detectadas, solicitando, se for o caso, o apoio da Subsecretaria de Contabilidade.

## **3 - CONCLUSÃO**

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

<b>DIMENSÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
-----------------	----------------	----------------------

Seleção do Fornecedor ou Parceiro	1.1	Média
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	1.2	Média
Contábil	1.3	Média

Diretoria de Auditoria nas Áreas de Infraestrutura e Governo - DACIG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 10/07/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **72A6873A.B9FACCC5.7C240060.CA216E60**