



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

Processo : 5687/11 (3 volumes)

Relator : Conselheiro Antonio Renato Alves Rainha

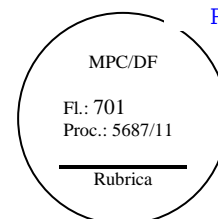
Parecer : 0048/14 - MF

Ementa: Representação n.º 04/11-MF. Auditoria Operacional para avaliar a destinação de recursos para obras em andamento e a manutenção e conservação dos bens públicos, nos termos do artigo 45 da LRF. Impacto nas Contas de Governo - exercício 2011. Edificações e bens públicos mal conservados, sem manutenção, sem destinação de recursos suficientes para conservação e obras paralisadas ou em ritmo lento por falta de recursos. Descumprimento do artigo 45 da LRF. Diligência. Esta fase: Análise de cumprimento de diligência. Órgão técnico considera parcialmente cumprida a diligência e sugere reiteração. Cota complementar do Secretário alterando o destinatário da diligência. Parecer convergente com a unidade técnica, com acréscimo.

Retornam os autos sobre a Representação n.º 04/11-MF, solicitando Auditoria Operacional para avaliar a destinação de recursos para obras em andamento e a manutenção e conservação dos bens públicos, nos termos do artigo 45 da LRF, com possível impacto nas Contas de Governo - exercício 2011.

2. A competente equipe técnica, após minucioso e bem elaborado trabalho de fiscalização, por meio da Informação n.º 14/12 (fls. 234/69), Anexo de Fotos (fls. 270/92) e Matriz de Achados (fls. 293/5), retratou de forma sucinta e precisa a manutenção/conservação e a situação dos bens públicos do DF, consubstanciados nos seguintes achados de auditoria:

- “1.1 -A atividade de manutenção das edificações públicas do DF é realizada de maneira improvisada e casual e não garante a integridade das edificações públicas;
- “1.2 -A atual organização do orçamento dificulta a verificação dos gastos nas ações específicas de manutenção das edificações do DF;
- “1.3 -As edificações públicas não se apresentam em bom estado de conservação;
- “2 - Foram identificados poucos projetos em andamento com execução paralisada ou lenta em decorrência de insuficiência de recursos orçamentários e financeiros. Em geral,



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

a lentidão e paralisação das obras decorreram de aspectos gerenciais, mormente de deficiência em projetos básicos e executivos.”

3. Em razão dessas graves irregularidades, a c. Corte, por meio da Decisão n.º 6300/12 (fls. 318/9), solicitou diligência saneadora, com destaque ao item II, referente à elaboração de um Plano de Implementação de correção das irregularidades, nos seguintes termos:

Decisão n.º 6300/12:

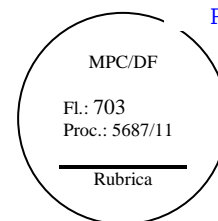
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

- I. tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 1.030/2012-GAB/PRES/NOVACAP (fls. 102/103); do Ofício n.º 892/2012 – ASJUR/RA-1 (fls. 105/112); do Ofício n.º 202/2012 – GAB/SESP (fls. 113/116); do Ofício n.º 154/2012 – GAB/SECULT (fls. 120/124); do Ofício n.º 880/2012 – GAB/SO (fls. 132/139); do Ofício n.º 861/2012 – GAB/RA XII (fls. 140/144); do Ofício n.º 0896/2012 – GDG/DER-DF (fls. 145/211); do Ofício n.º 596/2012 - GAB/ST (fls. 212/216), do Ofício n.º 699/2012 – GAB/SEPLAN (fls. 228/232) e da Carta n.º 23689/2012-PR/CAESB (fls. 217/226), contendo os esclarecimentos apresentados pelos gestores acerca dos achados de auditoria constantes do Relatório Preliminar de Auditoria – Versão Gestor, em atendimento ao deliberado no item II “a” da Decisão n.º 2.223/12; b) da Informação n.º 14/2012 (fl. 234) e do Relatório de Auditoria (fls. 235/269), contemplando a avaliação da destinação de recursos para obras em andamento e os procedimentos afetos às atividades de manutenção dos bens públicos, do Anexo de fotos de fls. 270/292 e da Matriz de Achados e Recomendações de fls. 293/295, após a devida oportunidade de manifestação aos gestores públicos de órgãos e entidades auditados; c) do Parecer n.º 1503/12 - MF (fls. 300/304);
- II. determinar ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, de acordo com o art. 2º do Decreto n.º 33.583/12, que aquela Pasta de Estado adote ações de articulação com os Órgãos e Entidades integrantes da estrutura do GDF que tenham sob sua gestão edificações e obras afins, encaminhando a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, Plano de Implementação contendo medidas implementadas para corrigir as situações verificadas na Auditoria Operacional realizada, consubstanciadas:
 - a) na elaboração de manual de operação, uso e manutenção das edificações;
 - b) na criação e atualização de cadastro de bens públicos passíveis de manutenção contendo:
 - b.1) caracterização do bem, qualificando seu estado de conservação;
 - b.2) registro dos serviços de manutenção realizados;
 - b.3) registro de reclamações e solicitações de usuários;



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- b.4) relatórios das inspeções técnicas;
- c) na previsão de estrutura material, financeira e de recursos humanos suficientes para desenvolver as manutenções rotineira, planejada e não planejada;
- d) no estabelecimento de planos setoriais do qual constem mecanismos capazes de prever as ações de manutenção e os recursos financeiros necessários para a realização rotineira e tempestiva das atividades de manutenção;
- e) na centralização do planejamento dessas atividades para a consolidação dos planos setoriais e o estabelecimento de prioridades, bem como edição de normas definindo responsabilidades, competências, prazos e produtos da atividade de manutenção das edificações públicas e outras obras afins;
- III. determinar ao Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento que aquela Pasta de Estado, a partir do exercício de 2013, destaque nos subsistemas SAG e SIAC do Sistema Integrado de Gestão Governamental as atividades específicas de manutenção, ou seja, aquelas que tenham como objetivo preservar ou recuperar as condições ambientais adequadas ao uso previsto para as edificações, de forma a permitir melhor planejamento, acompanhamento e controle das atividades de manutenção de edificações públicas e verificação do disposto no art. 45 da Lei Complementar n° 101/00, encaminhando a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas implementadas;
- IV. recomendar ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, com a finalidade de observar os ditames do art. 45 da Lei Complementar n° 101/00, a adoção de medidas necessárias a alocação de recursos suficientes para:
- a) as atividades de manutenção de bens públicos, privilegiando a manutenção rotineira e a planejada, de forma a minimizar a realização de intervenções não planejadas;
- b) a conclusão das etapas previstas em cada exercício financeiro para todos os projetos em andamento;
- V. autorizar o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria de fls. 235/269, do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e aos Senhores Deputados Distritais;
- VI. dar ciência desta decisão à signatária da Representação n° 04/2011-MF (fls. 01/07);
- VII. determinar à Semag/TCDF que, com a finalidade de proceder a análise das questões relativas à observância do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal contemplando detido exame da conservação dos bens públicos em cotejo com a assunção de novos projetos, autue processo específico para subsidiar o exame de sua repercussão nas contas anuais de Governo, adotando a metodologia utilizada por esta Casa em relação à verificação do cumprimento dos limites mínimos em saúde e em educação, bem como da execução orçamentária do Distrito Federal em cada exercício;



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

VIII. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para os devidos fins.

4. Transcorrido o prazo, já prorrogado pela Decisão n.º 1083/13 (fl. 606), o Tribunal, mediante Decisão n.º 2436/13 (fl. 617), reiterou a diligência e solicitou esclarecimentos sobre o não atendimento, *in verbis*:

Decisão n.º 2436/13:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

- I - tomar conhecimento da representação por atraso formulada pela Unidade Instrutiva às fls. 610/612;
- II - determinar ao Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal – SEPLAN que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as seguintes providências:
 - a) apresente circunstanciados esclarecimentos sobre o não atendimento, no prazo fixado, do item II da Decisão - TCDF n.º 1.083/2013;
 - b) indique servidor responsável pelo intercâmbio de informações acerca da elaboração e execução do Plano de Implementação, contendo as medidas já implementadas e a implementar para corrigir as situações verificadas na Auditoria Operacional realizada;
 - c) encaminhe ao TCDF, em atendimento ao item II da Decisão n.º 1083/2013, Plano de Implementação das recomendações indicadas no item II da Decisão n.º 6300/12, bem como de outras ações necessárias para solução dos problemas apontados nessa auditoria, para posterior monitoramento a ser realizado por esta Corte de Contas;
- III - alertar o titular do órgão jurisdicionado acerca da possibilidade de aplicação das penalidades previstas nos incisos IV e VII e § 1º do art. 57 da Lei Complementar n.º 01/94;
- IV - autorizar o retorno dos autos à SEMAG, para adoção das providências cabíveis.

5. Nesta fase, o órgão técnico, por meio da Informação n.º 013/13-AUDIP/SEMAG (fls. 687/94), procede a análise dos esclarecimentos apresentados por força do item II-“a” da Decisão n.º 2436/13 (não atendimento de decisão do Tribunal), bem como das demais diligências solicitadas nos *decisuns* transcritos.

6. Sobre os esclarecimentos apresentados por descumprimento de decisão do Tribunal (item II-“a” da Decisão n.º 2436/13), a unidade técnica entende não ser o caso de aplicação de penalidade, *in verbis* (fl. 691):

“27. Vale frisar que, diferentemente do pretendido por esta Divisão, o TCDF não procedeu à notificação formal do Secretário de Planejamento porque entendeu



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

não se tratar de audiência. Para tanto, foi encaminhado tão-somente o Ofício nº 5002/2013-GP para ciência quanto ao teor da referida decisão,

“28. De qualquer forma, as explicações fornecidas não justificam os parcos trabalhos desenvolvidos pelo GDF para dar solução aos problemas apontados pela auditoria e não deve ser essa unidade a responsável única pelo andamento das providências requeridas nestes autos.

“29. Isso porque, conforme bem ressaltado pela jurisdicionada, as ações para solucionar os problemas envolvem outras unidades e diversas instâncias e variáveis. Assim, entende-se que a maneira como está sendo conduzido o assunto dentro do Executivo, centralizado na Secretaria de Planejamento e Orçamento e sem considerar todos os bens públicos, não permitirá que se atinjam os resultados requeridos.”

7. No tocante aos demais pontos, o órgão técnico destaca a ineficácia das poucas medidas adotadas, entendendo que o adequado tratamento a ser dado ao assunto deva contar com a participação do Governador do DF, nos termos das seguintes conclusões e sugestões (fls. 692/4):

“DAS CONCLUSÕES

“39. A conservação adequada dos bens públicos distritais e a destinação de recursos suficientes para as obras em andamento, para fins de cumprimento do art. 45 da LRF, é responsabilidade do Governador do Distrito Federal e, portando, podem ter influência nas contas anuais apreciadas pelo TCDF e julgadas pela CLDF.

“40. Conforme acima exposto, apesar do reconhecimento de que os assuntos tratados nos autos são complexos e envolvem diversas unidades do GDF, de acordo com as informações prestadas pela SEPLAN, consideram-se incipientes e insuficientes as ações informadas pelo GDF, pois nada de concreto foi apresentado e não abarcaram todos os bens públicos passíveis de manutenção.

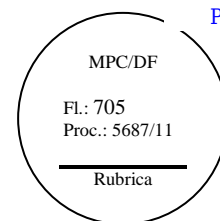
“41. Ademais, nada parecido com um plano de implementação de ações a serem desenvolvidas pelo GDF, com responsáveis, etapas e prazos definidos foi apresentado, em descumprimento às diligências feitas pelo TCDF. Assim, com finalidade de auxiliar os jurisdicionados, será sugerido modelo para nortear as ações desses órgãos para cumprimento dessas diligências.

“42. Vale frisar que o direcionamento das ações para a SEPLAN não resolve o principal dos problemas, que é a falta de planejamento e coordenação das atividades de manutenção de forma centralizada para todo o complexo administrativo do GDF, em nível hierárquico adequado.

“43. Em vista dos fatos acima narrados, o adequado tratamento a ser dado ao assunto deve contar com a participação do Governador do Distrito Federal.

“44. Entende-se que, dessa forma, será possível garantir a priorização das ações e da destinação dos recursos orçamentários e financeiros com a finalidade de manter todos os bens públicos adequadamente conservados, sejam eles bens de uso comum do povo, de uso especial ou dominiais.

“DAS SUGESTÕES



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

- “45. Por todo exposto, sugere-se ao egrégio Tribunal as seguintes providências:
- “I) tomar conhecimento dos documentos acostados aos autos às fls. 621/686 e dos esclarecimentos prestados pela Secretaria de Planejamento e Orçamento, relativamente ao cumprimento do item II, alínea “a”, da Decisão nº 2436/2013;
 - “II) considerar atendido o item II, alínea “b”, da Decisão nº 2436/2013;
 - “III) considerar não atendido o item II, alínea “c”, da Decisão nº 2436/2013 e o item II da Decisão nº 1083/2013;
 - “IV) alertar o Governador do Distrito Federal da necessidade de definir, urgentemente, o órgão ou entidade que será responsável pela priorização e coordenação das atividades e ações relativas à manutenção dos bens públicos do DF para fins de cumprimento do art. 45 da LRF, ressaltando a necessidade de que sejam envolvidos todos os órgãos e entidades do complexo administrativo do GDF que administrem ou sejam responsáveis por todos os bens públicos passíveis de manutenção, nos termos definidos neste processo;
 - “V) determinar ao Governador do Distrito Federal que, no prazo de 90 dias, encaminhe plano de implementação com as medidas consubstanciadas do item II da Decisão nº 6300/2013, tendo em conta o alerta feito no item anterior e o modelo apresentado em anexo;
 - “VI) autorizar o retorno dos autos à SEMAG para as providências pertinentes.”

8. Em cota complementar às fls. 695/7, o d. Secretário entende ser a Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN) a unidade selecionada como responsável sobre o tema:

“O art. 4º da minuta de Decreto constante de fls. 684/686 atribui à Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN, além de outras atribuições, a responsabilidade por destinar, anualmente, em programas de trabalho específicos, recursos necessários e suficientes para a conservação do patrimônio público, de acordo com a solicitação dos órgãos interessados, observados os parâmetros ali elencados.

“Esse e outros dispositivos do mencionado Decreto, aliado às demais informações constantes do Ofício nº 700/2013-GAB/SEPLAN (fls. 621/623), levam a crer ter sido a SEPLAN a unidade selecionada como responsável principal pelo tema, inclusive pela intenção de se criar em sua estrutura organizacional a Subsecretaria de Gestão Patrimonial.”

9. Em consequência, sugere o Secretário ajustes nos itens IV e V antes transcritos, na forma a seguir:

“IV. alertar o Governador do Distrito Federal acerca da urgente necessidade de normatizar as atribuições relativas ao controle e à conservação dos bens públicos do Distrito Federal, em especial a unidade responsável pela priorização e coordenação das atividades e ações relativas à manutenção desses bens, para fins de cum-



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

primimento do art. 45 da LRF, ressaltando a necessidade de que sejam envolvidos todos os órgãos e entidades do complexo administrativo do GDF que administrem ou sejam responsáveis por bens públicos passíveis de manutenção, inclusive todos os ativos de infraestrutura;

“V. determinar à Secretaria de Planejamento e Orçamento que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe plano de implementação das medidas consubstanciadas do item II da Decisão nº 6300/2013, tendo em conta o modelo apresentado à fl. 695;”

10. Os autos vieram ao Ministério Público para parecer, que concorda com as ponderações e conclusões da unidade técnica.

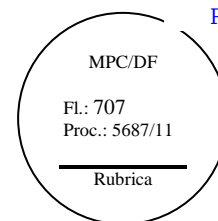
11. Quanto à cota complementar do d. Secretário, com as vênias devidas, entendo não ser conveniente limitar a responsabilidade pelo cumprimento do artigo 45 da LRF à Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), mormente fundado em uma minuta de decreto.

12. Conforme visto, o próprio órgão técnico, em boa parte do relatório, se ocupou em classificar como ineficazes as ações tendentes a centralizar o tema na SEPLAN, destacando necessárias ações coordenadas entre todas as unidades responsáveis por bens públicos para a solução da irregularidade.

13. Ao ver do Ministério Público, tal convicção técnica já foi evidenciada nos autos, quando o Tribunal, por meio do item II da Decisão n.º 6300/12, determinou, sem sucesso, providências ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, e, após, mediante item II da Decisão n.º 1083/13, a mesma diligência à SEPLAN. Como resultado, noticia o órgão técnico que “*nada de concreto foi apresentado*” (§40 – fl. 692) e “*nada parecido com um plano de implementação ... foi apresentado*” (§41 – fl. 693).

14. Nesse contexto, após dois anos da auditoria, nada foi realizado, permanecendo válidos os graves achados apontados, bem caracterizados e ilustrados no memorial de fotos às fls. 270/92, cuja visualização dispensa maiores comentários. A própria SEPLAN reconhece a existência dessas falhas, *in verbis* (fl. 621):

“Evidentemente os registros da Auditoria Operacional, que serviram de base para a referida Decisão, são incontestáveis e o Governo reconhece que a atividade de manutenção de bens públicos não se encontra estruturada adequadamente. Contudo, os prazos concedidos por essa Corte de Contas se mostraram insuficientes para a formulação de uma proposta capaz de solucionar os problemas apontados.”
(*destaque nosso*)



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

15. É necessário lembrar que o artigo 45 da LRF está vigente desde o exercício de 2000, não havendo como alegar falta de tempo hábil para o seu cumprimento.

16. Também é preciso ter em mente que a função precípua do art. 45 da LRF é combater a nefasta cultura dos governantes brasileiros de abandonar os projetos iniciados em gestões anteriores, bem como dar pouca atenção à manutenção dos bens públicos existentes, privilegiando o desenvolvimento de novos projetos.

17. Sobre a solução a ser desenvolvida, a estrutura existente, ao ver do *Parquet*, deveria ser suficiente, já que o administrador de cada unidade é responsável pela manutenção dos respectivos bens e o órgão central pela distribuição dos recursos para tanto. No entanto, não é o que acontece, já que os recursos parecem faltar nesta modalidade e sobrar para festas, publicidade e obras novas. Destaco excerto da matéria jornalística de ontem, 02/02/2014, do Correio Brasiliense, intitulada “No DF, sobra dinheiro para festas, mas falta para calçadas e esgotos”:

“Embora as necessidades de infraestrutura de certas regiões do Distrito Federal pareçam visíveis, uma olhada nos gastos das administrações regionais mostra que alguns gestores parecem não estar preocupados com as prioridades da população. A administração do Itapoã, por exemplo, gastou, no ano passado, quase 20% do seu orçamento, de R\$ 7,1 milhões, com eventos e festividades. O valor é praticamente o mesmo gasto com todos os investimentos de infraestrutura, que inclui obras e edificações de equipamentos públicos, assim como manutenção.

“Em Taguatinga, o segundo orçamento entre as regiões administrativas — perde apenas para Ceilândia —, o dinheiro direcionado para as festas é o maior entre as 33 cidades. Em 2013, foram R\$ 3 milhões, o que corresponde a 13% de todo o orçamento da cidade, que recebe anualmente, R\$ 22,4 milhões. Esse valor total é o mesmo dos orçamentos do Lago Sul, de Águas Claras, do Sudoeste e do Riacho Fundo, somados. Para obras e instalações, a Administração Regional de Taguatinga reservou R\$ 2,7 milhões.”

18. Embora também entenda o *Parquet* que a anunciada criação de subsecretaria, a contratação de consultoria para diagnóstico, além de aquisição de novo sistema informatizado pouco contribuirá para a eficácia da solução, a centralização ou descentralização da manutenção é competência discricionária da Administração, cabendo ao Tribunal acompanhar e aferir o cumprimento do artigo 45 da LRF.

19. Dessa forma, concorda o *Parquet* com a unidade técnica de que o tratamento adequado do assunto deve contar com a participação do Exmo. Governador do DF, responsável direto pelo cumprimento do referido diploma legal.

20. Em consequência, deve a c. Corte considerar descumprido o artigo 45 da LRF, determinando a audiência do Exmo. Governador.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

21. Em face do exposto, lamentando discordar do d. Secretário e em harmonia com as conclusões e proposições do órgão técnico, com acréscimo, opina o Ministério Público por que o e. Plenário adote as sugestões alvitadas às fls. 693/4, transcritas no parágrafo 7, com os seguintes adendos:

- VII) chame em audiência o Exmo. Governador do DF para apresentação de justificativas pelo descumprimento do artigo 45 da LRF, nos exercícios de 2012 e 2013, tendo em conta a influência em suas Contas e o disposto no artigo 57, inciso II, da L.C. n.º 01/94;
- VIII) nos termos do artigo 59, §1º - V, da LRF, alerte o Poder Legislativo do DF sobre o descumprimento, pelo Governo do DF, do artigo 45 da LRF, ensejando as providências cabíveis na aprovação de leis orçamentárias e as de créditos adicionais.

É o parecer.

Brasília, 03 de fevereiro de 2014.

Márcia Farias
Procuradora

DIGITALLIVRO