



Processo nº: 5687/11

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal

Assunto: Auditoria Operacional

Ementa: Representação nº 04/2011-MF requerendo a realização de fiscalização acerca do cumprimento do art. 45 da LRF. Auditoria Operacional para avaliar a destinação de recursos para obras em andamento e os procedimentos afetos às atividades de manutenção dos bens públicos. Decisão nº 6.300/12: determinações ao Secretário Chefe da Casa Civil e ao titular da então Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Decisões supervenientes concedendo prorrogações de prazo. **Nesta fase:** análise dos documentos de fls. 933-951 e 952-1065. Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG. **Cota do Diretor da DIAUP com encaminhamentos diversos dos apresentados na Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.** Pelo cumprimento parcial da Decisão nº 6.300/12 e expedição de determinações, recomendações, alertas e esclarecimentos aos jurisdicionados. Decisão nº 1.416/14. Monitoramento da matéria no Processo nº 5421/18-e e consequente arquivamento dos presentes autos.

Senhora Secretária,

Trata-se de auditoria operacional para avaliar a destinação de recursos para obras em andamento, assim como os procedimentos afetos às atividades de conservação do patrimônio público, a teor do que dispõe o art. 45 da Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *in verbis*:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

2. Na presente Cota, são expostos entendimentos diversos daqueles consignados na Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG (fls. 1075-1201), em particular no que concerne ao escopo da auditoria e consequente alcance das decisões emanadas nestes autos, bem como quanto à competência do Poder Executivo distrital para organizar as atividades de manutenção do patrimônio público por norma infralegal (respectivamente, parágrafos 91-201 e 69-90 da Informação citada).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1316
Proc. nº 5687/11

Rubrica

3. Além disso, é aprofundada a análise da documentação enviada pelo Gestor com vistas a dar cumprimento às diligências do Tribunal. Busca-se, com isso, identificar previamente pontos de melhoria/aperfeiçoamento no Plano de Implementação apresentado e possibilitar o posterior monitoramento da auditoria por parte desta Corte, consoante estabelecido no Capítulo VII do Manual de Auditoria – Parte Geral:

O processo de monitoramento divide-se em três etapas. A primeira consiste na avaliação do Plano de Ação, especialmente quanto às medidas apontadas pelo gestor e à razoabilidade dos prazos e metas, quando houver. Observada alguma inadequação no Plano de Ação, o fato deverá ser levado ao conhecimento do Plenário, acompanhado das propostas pertinentes.

4. Ainda nesta Cota, são noticiados os resultados (e-DOC A81DEAF1-e) de trabalho mais recente levado a efeito pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO deste Tribunal, que incluiu vistoria de parte das localidades abrangidas no escopo da auditoria operacional registrada neste Processo – TCDF nº 5687/11. O relatório então produzido pelo NFO está acostado às fls. 1202-1314.

5. Por derradeiro, são propostos encaminhamentos diferentes dos contidos na Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.

6. Delineados os assuntos a serem tratados, solicito desde logo respeitosa escusa pela mora na instrução dos presentes autos, a qual se justifica pelo descompasso entre a carga de trabalho sob responsabilidade desta Divisão e o efetivo de pessoal nela lotado. Nos últimos doze meses, esta unidade viu-se desfalcada de quatro Auditores de Controle Externo – com apenas uma reposição – tendo, no mesmo período, os trabalhos a seu encargo mantidos no mesmo patamar ou, até mesmo, ampliados.

7. No período em referência, a atuação desta Divisão abrangeu duas auditorias de recursos externos em projetos financiados pelo BID no DF, a saber, o PTU/DF e o Procidades/DF – além das três que se encontram em andamento, nos projetos citados e no Prodefaz/Profisco/DF –, três inspeções, nas áreas de saúde (unidades de terapia intensiva), transporte coletivo (terminais rodoviários) e educação (infraestrutura das escolas), assim como instruções processuais diversas, inclusive de procedimentos técnicos voltados ao fortalecimento de metodologia de auditoria financeira no âmbito do TCDF.

8. Nesse contexto, a conclusão de duas das fiscalizações em andamento nesta unidade apenas se vislumbra possível graças ao emprego, em caráter temporário, de dois auditores lotados em outros setores do Tribunal.

I – Sobre o Escopo da Auditoria Operacional Realizada

9. No que concerne ao escopo da auditoria realizada, cabe destacar que a fiscalização em questão, cujos resultados integraram o Relatório Analítico e Parecer Prévio relativos às Contas de Governo de 2011, foi motivada pela Representação nº 04/11-MF (fls. 01-07), de 09.02.11, cujo teor é reproduzido, em parte, a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1317
Proc. nº 5687/11

Rubrica

2. É recorrente na mídia a veiculação de notícias dando conta do **mau estado de conservação de aparelhos públicos**. O caso emblemático foi a recente interdição parcial da **Ponte JK** devido a problemas de manutenção de sua estrutura. Além do mais, é notório o péssimo estado em que se encontram os **hospitais**, os **postos de saúde** e as **escolas públicas**.

3. Problemas como esse não deveriam acontecer, ou ao menos seriam minorados, caso a regra do art. 45 da LRF fosse fielmente cumprida, in verbis: (...)

4 e 5. (Omitidos)

6. Entendemos, assim, pertinente a realização de procedimento fiscalizatório para averiguar a **evolução dos gastos com a conservação do patrimônio público, em comparação às despesas com novos projetos, e os possíveis impactos na manutenção dos equipamentos públicos disponíveis à população**, de forma a direcionar as ações futuras desta Corte de Contas na verificação do cumprimento desse dispositivo da Lei Fiscal.

(Sem grifos no original)

10. Vê-se que o delineamento proposto pelo Ministério Público de Contas para a auditoria, ratificado pelo Exmo. Conselheiro-Relator conforme o Despacho Singular nº 64/11 – GCIM (fl. 08), abrangeu os aparelhos públicos colocados à disposição da população – destacadamente prédios públicos, vias urbanas e obras de arte especiais –, os quais deviam ser analisados sob o enfoque da priorização dos gastos de manutenção e dos reflexos desses gastos no estado de conservação daqueles aparelhos.

11. Essa delimitação de escopo, longe de ser arbitrária, entende-se consentânea com o fim buscado pelos elaboradores da LRF. Com efeito, a gestão e a preservação do patrimônio público receberam particular atenção da Comissão Especial constituída no âmbito da Câmara dos Deputados para apreciar e proferir parecer sobre o projeto de Lei Fiscal¹ submetido pelo Poder Executivo federal. Do relatório final da citada Comissão, que foi pela continuidade da tramitação do projeto na forma do Substitutivo, destaca-se²:

GESTÃO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

*Embora o projeto [enviado pelo Poder Executivo] contenha seção intitulada “prudência na administração financeira e patrimonial”, o tema gestão do patrimônio público foi ali timidamente tratado, limitando-se a estipular regras de aplicação das disponibilidades de caixa. O Substitutivo valoriza este aspecto, de forma que introduzimos uma seção específica sobre a preservação do patrimônio, onde vedamos a aplicação dos recursos oriundos da alienação de bens e direitos no financiamento de despesas correntes, salvo se destinados por lei aos regimes de previdência social. **Incluímos, também, norma de priorização da conservação do patrimônio e dos projetos em andamento, de forma a inverter***

¹ Projeto de Lei Complementar nº 18/99.

² Suplemento do Diário da Câmara dos Deputados, 16 de dezembro de 1999, página 01250. Documento associado no e-TCDF (e-DOC D4DFF9D7-e).



a situação prevaiente que, muitas vezes, beneficia projetos novos em detrimento da preservação do que já existe e da finalização das obras iniciadas, provocando desperdício de recursos.

(Sem grifos no original)

12. Note-se que o legislador, ao discorrer sobre os motivos para inclusão do tema no Substitutivo, tomou a expressão “projetos em andamento”, constante do antes transcrito art. 45 da LRF, pelo similar “obras iniciadas”, estabelecendo, para os fins do dispositivo em questão, equivalência entre projeto e obra pública, em que pese o primeiro ser, a rigor, gênero do qual o segundo é, no âmbito orçamentário, espécie.

13. Assim, pode-se entender que uma das finalidades da norma, senão a precípua, seria priorizar, em detrimento de obras novas, a destinação de recursos orçamentários para as obras iniciadas e para a conservação do patrimônio público (“o que já existe”, no dizer do legislador), entendida a expressão patrimônio público, para os fins específicos do art. 45 da Lei, como o estoque de edificações públicas resultante de obras já finalizadas. Por isonomia, incluem-se nesse estoque os prédios já construídos adquiridos de terceiros pelo poder público.

14. O tema é, também, objeto da NBR 5674:1999 – “Manutenção de edificações – Procedimento”, editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que traz mais razões para a priorização da conservação do patrimônio público, especificamente das edificações:

As edificações são o suporte físico para a realização direta ou indireta de todas atividades produtivas, e possuem, portanto, um valor social fundamental. Todavia, as edificações apresentam uma característica que as diferencia de outros produtos: elas são construídas para atender seus usuários durante muitos anos, e ao longo deste tempo de serviço devem apresentar condições adequadas ao uso que se destinam, resistindo aos agentes ambientais e de uso que alteram suas propriedades técnicas iniciais.

É inviável sob o ponto de vista econômico e inaceitável sob o ponto de vista ambiental considerar as edificações como produtos descartáveis, passíveis da simples substituição por novas construções quando seu desempenho atinge níveis inferiores ao exigido pelos seus usuários. Isto exige que se tenha em conta a manutenção das edificações existentes, e mesmo as novas edificações construídas, tão logo colocadas em uso, agregam-se ao estoque de edificações a ser mantido em condições adequadas para atender as exigências dos seus usuários.

(...)

A omissão em relação à necessária atenção para a manutenção das edificações pode ser constatada nos frequentes casos de edificações retiradas de serviço muito antes de cumprida a sua vida útil projetada (pontes, viadutos, escolas), causando muitos transtornos aos seus usuários e um sobrecusto em intensivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1319
Proc. nº 5687/11

Rubrica

serviços de recuperação ou construção de novas edificações. Seguramente, pior é a obrigatória tolerância, por falta de alternativas, ao uso de edificações cujo desempenho atingiu níveis inferiores ao mínimo recomendável para um uso saudável, higiênico ou seguro. Tudo isto possui um custo social que não é contabilizado, mas se reflete na qualidade de vida das pessoas.

(Sem grifos no original)

15. Destaque-se que a norma da ABNT transcrita não se restringe ao desperdício de recursos advindo da falta de continuidade administrativa. Ela aponta, além dos motivos de ordem econômica referentes ao custo dos insumos, questões ambientais (desperdício de recursos naturais) e sociais (impacto na vida das pessoas) para justificar o tratamento diferenciado conferido às edificações.

16. Nesse contexto, o objeto da auditoria foi a gestão do patrimônio público, no que tange às ações de conservação dos aparelhos públicos colocados à disposição da população. O escopo da fiscalização abrangeu pontes, viadutos e espaços públicos de grande utilização pela população, bem como monumentos públicos importantes para o papel de Brasília como Capital Federal e cidade-sede de jogos da Copa das Confederações, realizada em 2013, e da Copa do Mundo, ocorrida em 2014. Não integraram o escopo, todavia, edificações afetas às áreas de saúde e educação, que, apesar de comporem o conceito de patrimônio público, foram tratadas em processos específicos.

17. Em que pese a consistência da argumentação apresentada, impende salientar que não merecem acolhida, para os fins específicos deste Processo, parte das considerações tecidas nos parágrafos 91-201 da Informação de fls. 1075-1201, especialmente no que tange à ampliação do conceito de patrimônio público a ser adotado.

18. Se, por um lado, o autor da citada Informação tem razão em dizer que o conceito de patrimônio público é empregado de modo mais ou menos abrangente, mais ou menos estrito por “legisladores, doutrinadores e operadores do direito” (parágrafos 129 e 132 da Informação), por outro, deve-se apontar o equívoco em que incorre ao pretender estender a verificação do cumprimento do art. 45 da LRF a todos os “bens públicos móveis que integram o acervo patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública”, pondo-os em pé de igualdade com as obras edificadas (parágrafos 146 e 197 da Informação).

19. Não é essa a melhor interpretação para o dispositivo em comento e, decerto, não é esse o melhor encaminhamento para os presentes autos, seja por que tal entendimento parece não estar colimado com o fim pretendido pelo legislador, seja por que a Administração deve priorizar a manutenção daqueles bens que, por razões econômicas, ambientais e sociais, não são passíveis de simples e pronta substituição, seja por que tal controle, se estendido a todos os bens que compõem o patrimônio público *lato sensu*, teria custos elevados e ganhos reduzidos, seja por que, em última análise, manter o foco da atuação do Tribunal contribui para maior efetividade do controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1320
Proc. nº 5687/11

Rubrica

externo.

20. Neste ponto, ressalta-se que os bens móveis que participam da composição de edificações públicas encontram-se devidamente contemplados no escopo da auditoria realizada e nas deliberações plenárias editadas. Nesse contexto, elevadores, aparelhos de ar condicionado, luminárias, bombas hidráulicas, extintores e demais equipamentos que integram uma dada edificação devem, sim, ser considerados para fins da verificação do cumprimento do art. 45 da LRF. A discordância se concentra, assim, na extensão dessa verificação a todos os bens móveis de propriedade do DF.

21. Ainda nos parágrafos 91-201 da Informação em comento, consta argumentação no sentido de que as despesas de conservação do patrimônio público das empresas estatais dependentes sejam consideradas para fins do cumprimento do art. 45 da LRF, devendo, inclusive, compor o relatório a que alude o parágrafo único do dispositivo em referência.

22. Conforme demonstram os anexos próprios da proposta de lei de diretrizes orçamentárias de 2018³ e da Lei Orçamentária aprovada para o mesmo exercício – LOA/18⁴, essa obrigação já é do conhecimento do Poder Executivo distrital. Com efeito, o Quadro B – “Relatório de Conservação do Patrimônio” da proposta de LDO para 2018, bem como o Anexo XVI – “Conservação do Patrimônio Público” da LOA/18, contemplam a EMATER-DF, o METRÔ-DF, a SAB (em liquidação) e a TCB, todas elas dependentes de recursos do orçamento fiscal e de seguridade social.

23. No entanto, não estão incluídas, nos citados Quadro B, da proposta de LDO/18, e Anexo XVI, da LOA/18, a CODHAB/DF, a CODEPLAN e a NOVACAP, entidades que, à semelhança das mencionadas no parágrafo anterior, também dependem de recursos do Tesouro distrital para funcionar.

24. Desse modo, é pertinente a cautela consignada na Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, em razão de o GDF conhecer, mas não observar plenamente, a obrigatoriedade de informar à Casa Legislativa e incluir nas leis orçamentárias a totalidade das despesas de conservação dos bens imóveis das empresas estatais dependentes.

25. Também nos parágrafos 91-201 da Informação de fls. 1075-1201, enfatizam-se os ativos de infraestrutura (rodovias e pontes, entre outros) e os bens do patrimônio cultural (monumentos e prédios históricos, por exemplo), que deveriam, na opinião do diligente autor da Informação em epígrafe, ser explicitamente mencionados na decisão que vier a ser editada.

26. Ressalte-se, por oportuno, que as classes de bens públicos referidas já constavam do escopo da auditoria, tendo a equipe de auditoria avaliado alguns bens dessa natureza. Logo, a ênfase sugerida pelo autor da instrução mostra-se adequada, pois, ao tempo em que detalha a melhoria pretendida para a gestão, chama a atenção para elementos do patrimônio

³ Disponível em <http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/515>. Acesso em 15.02.18.

⁴ Lei distrital nº 6.060, de 29.12.17, publicada no DODF de 29.12.17, edição extra.



público que ganharam relevância devido à adoção, pelo Brasil, das normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público.

27. Em face de todo o exposto, propugna-se não considerar, para fins da decisão a ser editada, os encaminhamentos dos itens XIV e XV da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, por conterem referência aos bens públicos móveis, os quais não foram contemplados no escopo da auditoria e não são considerados para fins da verificação do cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

28. Ademais, tendo em vista que as despesas de conservação do patrimônio das empresas estatais dependentes não vêm sendo integralmente contempladas para fins do cumprimento do art. 45 da LRF, defende-se transformar o esclarecimento contido no item VII da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG em alerta, com os ajustes redacionais apresentados na última Seção da presente Cota.

29. Por fim, manifesta-se concordância com a sugestão de que passe a ser incluído, para fins de esclarecimento, o termo “bens passíveis de manutenção, inclusive ativos de infraestrutura e bens do patrimônio cultural” na decisão que vier a ser adotada e demais referências à matéria.

II – Quanto à Competência do Poder Executivo distrital para organizar as atividades de manutenção do patrimônio público

30. No que concerne à competência do Governo distrital para organizar as atividades de manutenção do patrimônio público, consta dos parágrafos 69-90 da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG vasta discussão acerca da adequação da espécie normativa adotada para tal fim, a saber, Decreto do Chefe do Poder Executivo.

31. Em síntese, na Informação em referência argumenta-se que, por força do art. 58, inciso XV, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF⁵, a administração dos bens imóveis do DF seria matéria reservada a lei formal. Ainda de acordo com a mencionada Informação, o termo “administração” contido no dispositivo da LODF deveria ser tomado em sentido estrito, de modo a submeter à reserva legal as atividades de conservação/manutenção do patrimônio público imobiliário, o que invalidaria a organização das atividades de manutenção do patrimônio público distrital por norma infralegal (parágrafo 89 da Informação).

32. Com a devida licença, esse entendimento não deve prosperar, tendo em vista que a atuação exigida nos presentes autos é a que está ao “alcance da mão” do responsável pela utilização do bem a ser mantido. Para fins de contextualização, reproduz-se o item II da Decisão nº 6.300/12:

Decisão nº 6.300/12

⁵ “LODF, art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

XV - aquisição, administração, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Distrito Federal;”



O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: II. determinar ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, de acordo com o art. 2º do Decreto nº 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; 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**;

(Sem grifos no original)

33. Assumir a validade daquele entendimento equivale a admitir, no presente caso concreto, que um órgão ou entidade não especializado em conservação patrimonial possa elaborar “manuais de operação, uso e manutenção” de edificações cujas especificidades desconhece, pois, ademais, sob o domínio de outras unidades.

34. Além disso, a “criação e atualização de cadastro de bens públicos passíveis de manutenção”, além de atividade administrativa corriqueira a encargo da unidade responsável pelo uso da edificação, é norma de aplicação imediata, a teor do que dispõe o § 2º do art. 47 da LODF, *in verbis*:

Lei Orgânica do Distrito Federal

Art. 47. Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que lei especificar.

§ 1º Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa.

§ 2º Todos os bens do Distrito Federal deverão ser cadastrados com a identificação respectiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1323
Proc. nº 5687/11

Rubrica

(Sem grifos no original)

35. Como norma de aplicação imediata, esta pode, em tese, vir a ter sua eficácia restringida pela atuação ulterior do legislador ordinário, mas, enquanto não sobrevier tal atuação, não há que se questionar o dever do Gestor de efetuar o cadastramento.

36. Por sua vez, a “previsão de estrutura material, financeira e de recursos humanos” para desenvolvimento da manutenção rotineira e planejada é expressão do processo de planejamento orçamentário da manutenção. Como é bem sabido, por força de disposição constitucional, a proposição de planos e orçamentos é de competência do Poder Executivo distrital, cabendo à Câmara Legislativa dispor sobre a proposta recebida.

37. Na mesma linha, o “estabelecimento de planos setoriais dos quais constem mecanismos capazes de prever as ações de manutenção e os recursos financeiros necessários” é pressuposto simples do processo de planejamento e orçamentação, estando, nessa condição e ainda que por via indireta, submetido ao crivo do Poder Legislativo.

38. Como último elemento a compor o Plano de Implementação a ser enviado, o Tribunal exigiu do Gestor que centralizasse o planejamento das atividades de manutenção, de modo a permitir a consolidação dos planos setoriais e o estabelecimento de prioridades. A exemplo das precedentes, trata-se de mais uma mera imposição de organização da atividade administrativa, a qual, à luz dos achados de auditoria, mostrou-se condição necessária ao cumprimento do art. 45 da LRF.

39. Logo, parece que a interpretação mais adequada ao caso e que traria maior benefício ao seguimento do processo é a de que a expressão “administração” de bens imóveis, tal como aparece no art. 58, inciso XV, da LODF, deve ser tomada em sentido amplo, preservando o espaço de atuação do gestor público, que pode se valer dos meios necessários para o exercício de suas atribuições, ou seja, para exercer a administração em sentido estrito, desde que observadas a conveniência e a oportunidade de sua atuação.

40. Cumpre ressaltar que não se pretende, aqui, exaurir o assunto, tampouco, por óbvio, afastar a competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal para dispor sobre a administração de bens imóveis do DF. Buscou-se tão somente esclarecer o alcance do termo “administração”, contido no art. 58, inciso XV, da LODF, sobre os presentes autos.

41. Impende assinalar que a Câmara Legislativa do DF tem exercido sua competência para dispor sobre bens imóveis, inclusive sua administração *latu senso*, por meio da edição de leis esparsas, a exemplo da Lei distrital nº 3.950/07, que define critérios para o apoio e incentivo à participação de entes privados na proteção do patrimônio arquitetônico do DF, da Lei Complementar distrital nº 755/08, que define critérios para ocupação de área pública mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso, da Lei distrital nº 5.199/13, que autoriza o uso de espaços em bens imóveis da administração pública direta e indireta do DF por parte de associações de servidores e empregados públicos, da Lei distrital nº 5.730/16, que trata da



cessão de uso de bens públicos imóveis do DF e de suas entidades da administração indireta, além de leis autorizativas de alienação de bens imóveis diversos.

42. Por todo o exposto, entende-se mais apropriado desconsiderar, para fins da decisão que vier a ser adotada, os encaminhamentos dos itens III, letra 'a', IV e VI da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.

III – Análise do Cumprimento da Decisão nº 6.300/12 e seguintes

43. Feitos os esclarecimentos das Seções I e II supra, procede-se à análise do cumprimento das decisões adotadas pelo Tribunal nos presentes autos, para o que se propõe manter, sempre que cabíveis, as conclusões da aprofundada análise empreendida na multicitada Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.

III.1 – Breve Histórico

44. A auditoria operacional realizada em 2012 buscou responder às seguintes questões (objetivos específicos):

Questão 1: As atividades de manutenção estão adequadamente organizadas e recebem recursos suficientes para garantir a integridade das edificações públicas, de forma a atender ao art. 45 da LRF?

Questão 2: As obras em andamento tiveram adequada destinação de recursos, de modo a atender ao art. 45 da LRF?

45. Quanto à primeira questão, constatou-se que a manutenção das edificações públicas do DF não se baseava em procedimentos sistemáticos e estruturados, sendo realizada de maneira improvisada e casual. A situação encontrada conflitava, assim, com a norma ABNT NBR 5674:1999, que preconiza que a manutenção eficiente deve ser feita de modo planejado e sistemático, de acordo com programação e cronograma previamente estabelecidos.

46. Verificou-se, também, que o modo como o orçamento estava organizado dificultava a verificação dos gastos de manutenção das edificações públicas. Não havia classificação orçamentária específica para as ações de manutenção e se constatou, entre as ações apontadas como de manutenção na LOA/11⁶, a presença de iniciativas voltadas para a ampliação ou modificação da utilidade de obras civis, o que, pelo critério da ABNT NBR 5674:1999, não se caracteriza como atividade de manutenção.

47. Das edificações vistoriadas⁷, apenas o Centro de Convenções e o Panteão da Pátria não apresentavam avarias ou falhas dignas de menção. De outro modo, foram identificados problemas graves no Teatro Nacional

⁶ Lei distrital nº 4.533, de 30.12.10.

⁷ Para a lista das edificações visitadas, remete-se ao parágrafo 34 do Relatório de Auditoria de fls. 233-269.



(infiltração, mofo, vigas estruturais com rachaduras, portas quebradas e elevadores fora de serviço), no Museu da República (infiltração, trincas, rachaduras e elevadores quebrados), na Rodoviária do Plano Piloto (infiltração, fiação exposta, paredes e pisos danificados, escadas rolantes e elevadores inoperantes, entre outros) e no Ginásio Cláudio Coutinho (em estado de completo abandono). Falhas menos significativas foram constatadas no Conjunto Aquático do Complexo Esportivo Ayrton Senna. Além disso, todas as pontes, viadutos e passagens subterrâneas visitadas em 2012 necessitavam de reparos ou manutenção, conforme quadro à fl. 258.

48. No que concerne à segunda questão, foram identificados, à época, poucos projetos com execução lenta ou paralisada em decorrência de insuficiência de recursos orçamentários e financeiros. Constatou-se que, em geral, a lentidão e paralisação decorriam de aspectos gerenciais, sobretudo de deficiências em projetos básicos ou executivos.

49. Em virtude dos resultados alcançados na auditoria, o Tribunal editou a Decisão nº 6.300/12. Esta foi seguida das Decisões nºs 1.083/13, 2.436/13, 672/14, 5.122/14, 6.368/14 e 813/15, que mantiveram, à exceção de pequenos ajustes redacionais, o teor da Decisão nº 6.300/12, reproduzida na íntegra:

Decisão nº 6.300/12

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) do Ofício nº 1.030/2012-GAB/PRES/NOVACAP (fls. 102/103); do Ofício nº 892/2012 – ASJUR/RA-I (fls. 105/112); do Ofício nº 202/2012 – GAB/SESP (fls. 113/116); do Ofício nº 154/2012 – GAB/SECULT (fls. 120/124); do Ofício nº 880/2012 – GAB/SO (fls. 132/139); do Ofício nº 861/2012 – GAB/RA XII (fls. 140/144); do Ofício nº 0896/2012 – GDG/DER-DF (fls. 145/211); do Ofício nº 596/2012 - GAB/ST (fls. 212/216), do Ofício nº 699/2012 – GAB/SEPLAN (fls. 228/232) e da Carta nº 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 nº 2.223/12; b) da Informação nº 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 nº 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 nº 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; 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 nº 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 nº 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 nº 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; VIII. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para os devidos fins.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

e-DOC 249C2EF5
Proc 5687/2011

Fl. 1327
Proc. nº 5687/11

Rubrica

Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia revisitou parte significativa das edificações avaliadas na auditoria operacional de 2012, com o acréscimo do Memorial dos Povos Indígenas. Exceção feita ao viaduto da DF-002 sobre a via S2, a situação constatada pelo NFO não difere muito da encontrada pela auditoria, conforme demonstra o quadro a seguir, elaborado com base no Relatório de Auditoria de fls. 233-269 e no documento de fls. 1202-1314 (e-DOC A81DEAF1-e).

Comparação entre as constatações da auditoria operacional de 2012 e as da vistoria realizada pelo NFO em 2015

ESTRUTURA AVALIADA	SITUAÇÃO ENCONTRADA	
	2012 ^(a)	2015 ^(b)
Ponte do Braguetto	Necessitava de reparo/manutenção urgente.	Concreto danificado com infiltração e fissuras; placas de aço cobrindo defeitos no concreto; contenção de terra comprometida, guardrail danificado; calçada sem meio fio e sem drenagem; asfalto com deformações e rachaduras.
Passagem subterrânea entre a 15 e a 16 Norte	Necessitava de reparo/manutenção.	Rampa de acesso suja; infiltração no teto; luminárias sem funcionar; piso sem cerâmica; paredes sem pintura e revestimento; grelhas obstruídas.
Viaduto S2	Necessitava de reparo/manutenção urgente.	O viaduto se encontrava em obras de recuperação e reforço.
Ponte Honestino Guimarães (antiga Ponte Costa e Silva)	Necessitava de reparo/manutenção.	Calçada com desnível e quebrada; pista sem tartarugas; parapeito com pintura desgastada; asfalto danificado.
Ponte das Garças	Necessitava de reparo/manutenção.	Calçada com desnível; pista com buracos e desníveis; estrutura do parapeito comprometida; parapeito solto; juntas sem tratamento adequado; bueiro obstruído.
Viaduto N2	Necessitava de reparo/manutenção urgente.	Danos no concreto; fissura; armação aparente.
Teatro Nacional	Apresentava graves falhas de manutenção, necessitando de reparos urgentes: infiltração, mofo no carpete, ar condicionado com defeito, portas quebradas, elevadores fora de serviço e vigas estruturais com rachaduras.	Diversos pontos de infiltração; carpetes deteriorados; piso dos palcos com buracos e precisando de manutenção; cobertura de vidro quebrada; mobiliário em estado precário; sanitários sem piso e revestimento; elevadores parados; saídas de emergência comprometidas e sendo utilizadas como ponto de uso de drogas.
Museu da República	Infiltração, trincas, rachaduras e elevadores quebrados e sem contrato de manutenção.	Pintura da fachada desgastada; infiltração na parte de baixo da rampa de acesso; elevadores parados e sem contrato de manutenção; a rampa de acesso está com o piso extremamente deteriorado.
Rodoviária do Plano Piloto	Infiltração, fiação exposta, luminárias ausentes/danificadas, desprendimento de revestimentos, pisos danificados, escadas rolantes e elevadores inoperantes, entre outros.	Laje ainda sem manutenção; escadas rolantes e elevadores inoperantes; luminárias sem funcionar.
Memorial dos Povos Indígenas	-	Rampa de entrada sem guarda-corpo; diversos pontos de infiltração no teto; cadeiras faltando no auditório; estrutura, no geral, carente de pintura; rachadura em pilar; trinca em parede; sistema elétrico antigo; lâmpadas faltando; sem intervenções para a acessibilidade.

Fontes: (a) Relatório de Auditoria de fls. 233-269, Processo nº 5687/11; (b) e-DOC A81DEAF1-e.



III.2 – Documentação Recebida

51. A resposta definitiva do Poder Executivo distrital às deliberações plenárias se deu por meio do Ofício nº 977/2015-CH/GAG e anexos (fls. 933-951), de 23.07.15, assim como da documentação acostada às fls. 952-1065, encaminhada a esta Corte pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF em 12.08.15.

52. No Ofício nº 977/2015-CH/GAG, o GDF reporta medidas implementadas, entre 2012 e 2015, para manutenção e/ou recuperação de bens do patrimônio cultural sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Cultura – SEC, a saber, o Memorial dos Povos Indígenas, o Teatro Nacional, o Museu da República e o Panteão da Pátria.

53. Da documentação remetida pela PGDF, constam Nota Explicativa e proposta de Plano de Implementação para atender à determinação contida no item II do *Decisum* antes transcrito. O Plano proposto contém cronograma e minuta de Decreto para instituir o Plano de Conservação do Patrimônio do DF.

54. A esse respeito, cabe assinalar que, para organizar a manutenção do patrimônio público do DF, foi publicado, em caráter provisório, o Decreto distrital nº 37.065, de 20.01.16, o qual também será examinado nos próximos parágrafos.

III.3 – Análise do Ofício nº 977/2015-CH/GAG

55. No que se refere ao Memorial dos Povos Indígenas e ao Teatro Nacional, o Ofício nº 977/2015-CH/GAG noticia a conclusão, em agosto e dezembro de 2014, respectivamente, dos projetos executivos de restauro/reforma, arquitetura, projetos complementares e orçamento para execução das obras correspondentes. Ainda de acordo com o informado no Ofício em epígrafe, as obras seriam licitadas tão logo os projetos executivos fossem aprovados pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, no caso do Memorial dos Povos Indígenas, e pelo Corpo de Bombeiros, no tocante ao Teatro Nacional.

56. Quanto ao Museu da República, afirma que os “edifícios que foram restaurados e/ou reformados receberam um Manual de Procedimentos e Rotinas de Limpeza, Manutenção e Conservação”. Revela, todavia, que o contrato de conservação havia se encerrado em junho de 2014 e que o prédio ficou sem manutenção de rotina por pelo menos um ano, período correspondente ao intervalo entre o fim do contrato e julho de 2015, data do Ofício nº 977/2015-CH/GAG.

57. No tocante ao Panteão da Pátria, relata a realização de reformas pontuais, com troca de carpetes, revestimentos e outros itens danificados, bem como dá notícia da elaboração de projeto para colocação de escada de emergência naquele edifício, que já teria sido aprovado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.



58. Dos quatro prédios tratados no Ofício nº 977/2015-CH-GAG, apenas o Memorial dos Povos Indígenas não foi visitado pela equipe de auditoria à época da realização dos trabalhos de campo. Os demais foram objeto de avaliação: o Panteão da Pátria não apresentava avarias ou falhas dignas de menção, ao passo que o Teatro Nacional e o Museu da República sofriam com graves deficiências no sistema de manutenção, consoante Relatório de Auditoria, fls. 253-255. Por essa razão, convém atualizar as informações quanto aos dois últimos.

59. Em consulta ao sítio da Secretaria de Cultura na Internet, verifica-se a publicação do Edital de Chamamento Público nº 16/17-SEC⁸, de outubro de 2017, por meio do qual a SEC busca celebrar acordo de cooperação com organização da sociedade civil para consecução da Fase 1 da reforma e revitalização do Teatro Nacional Cláudio Santoro.

60. Do Anexo II do referido Edital, intitulado “Roteiro de Elaboração da Proposta”, reproduz-se o seguinte trecho:

4. Em 2013, o Teatro Nacional Cláudio Santoro (TNCS) foi fechado por não atender a normas de acessibilidade e segurança. No mesmo ano, a Secretaria de Cultura realizou licitação e posterior contratação de projeto executivo de reforma. O projeto licitado, entregue em dezembro de 2014, buscava não só atender às exigências legais para concessão de alvará de funcionamento, como também modernizar o equipamento cultural, tornando-o um dos teatros mais modernos do País. A complexidade arquitetônica do projeto, juntamente com o elevado custo dos recursos tecnológicos necessários e os desafios decorrentes de se tratar de um bem tombado, fizeram com que o orçamento total atingisse mais de R\$ 200 milhões.

5. Nos anos seguintes, a crise econômica do país e, em especial, a constatação de uma delicada situação financeira do Distrito Federal, levaram o GDF a adiar muitos de seus investimentos e a rever valores de iniciativas entendidas como prioritárias para a população. Diante desse cenário econômico-financeiro nacional e distrital, esta Secretaria, sob nova gestão, constatou a extrema dificuldade de dar seguimento ao processo relativo à reforma do Teatro Nacional caso seja necessária a disponibilidade imediata do valor integral do projeto.

6. Nesse contexto, avaliou-se que a melhor alternativa seria a adequação do projeto executivo de forma a permitir a realização da reforma em etapas, gradualmente, de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros. Tal encaminhamento permitirá que, em uma primeira fase, seja reaberta a Sala Martins Penna (437 lugares), e em etapas posteriores as Salas Alberto Nepomuceno (95 lugares) e Villa-Lobos (1.307 lugares). O presente edital [de chamamento público] abrange exclusivamente a primeira fase: reforma da Sala

⁸ Disponível em http://www.cultura.df.gov.br/servicos/editais/doc_download/156-edital-162017-reforma-e-revitalizacao-do-teatro-nacional-fase-1.html. Acesso em 15.02.18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1330
Proc. nº 5687/11

Rubrica

Martins Penna.

(Grifos acrescentados)

61. Registre-se que o resultado final da seleção em apreço foi homologado por meio do Despacho do Sr. Secretário de Cultura de 19.01.18, publicado no DODF de 23.01.18, p.6.

62. Já no que diz respeito ao Museu da República, constata-se, em consulta ao Diário Oficial do Distrito Federal, diversas iniciativas esparsas com vistas à manutenção daquele edifício, em alguns casos por meio da descentralização de créditos orçamentários para a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP. A título de ilustração, citam-se as Portarias Conjuntas nº 03/17⁹ e nº 24/17¹⁰, para descentralização de créditos, e o Edital de Tomada de Preços nº 004/2016 – ASCAL/PRES¹¹, relativo a serviços de manutenção preventiva e corretiva nos elevadores do Museu, os quais foram objeto de apontamentos na auditoria realizada em 2012 e na vistoria do NFO de 2015.

63. As informações trazidas no Ofício nº 977/2015-CH-GAG, parcialmente atualizadas mediante buscas textuais nos sítios da Secretaria de Cultura, da NOVACAP e do Diário Oficial do DF, demonstram a existência de medidas ainda incipientes, no caso do Teatro Nacional, e de ações pontuais, no que se refere ao Museu da República, para correção dos desvios apontados pela auditoria.

64. Tendo em vista que a conservação do patrimônio público pressupõe uma atuação planejada e sistemática, cujo desenrolar pode ser mais adequadamente acompanhado na fase de monitoramento da auditoria (objeto do Processo nº 5421/18-e), propõe-se deixar de requisitar, por ora, novos esclarecimentos quanto às medidas adotadas pelo GDF para correção das falhas detectadas na auditoria operacional realizada em 2012.

III.4 – Análise da Documentação de Fls. 952-1065

65. Nesta subseção, será levada a efeito a análise da documentação de fls. 952-1065, remetida a esta Corte pela PGDF para dar cumprimento ao item II da Decisão nº 6.300/12, com suporte, sempre que cabível, no consignado na reiteradamente citada Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.

66. Cumpre lembrar que a determinação do item II da Decisão nº 6.300/12 foi originalmente dirigida à então Secretaria da Casa Civil da Governadoria do DF, atual Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais – CACI e que, após entendimento havido entre aquela Pasta e a então Secretaria de Planejamento e Orçamento, atual Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – Seplag/DF, esta ficou responsável pelo cumprimento dos itens II e III do *Decisum* supra, consoante Ofício nº 86/2013/GAB/CACI (fl.

⁹ DODF de 24.02.17, p. 10.

¹⁰ DODF de 24.04.17, p. 17.

¹¹ DODF de 06.07.16, p. 43.



348), de 25.02.13.

67. De acordo com o Ofício nº 823/2015-GAB/SEPLAG (fls. 959 e 959-v), de 31.07.15, foi constituído Grupo de Trabalho – GT para propor diretrizes e subsídios para a elaboração do plano de implementação para a conservação do patrimônio público do DF, nos termos do Decreto distrital nº 35.349/14. A designação dos membros do referido GT, composto por dois representantes titulares e dois suplentes da Seplag/DF e da SEF, deu-se com o advento da Portaria Conjunta nº 07/14.

68. Como produtos da atuação do GT, tem-se a proposta de Plano de Implementação de fls. 972-1065, a qual inclui minuta de decreto a ser editado para instituir o Plano de Conservação do Patrimônio do DF. Como apontado no parágrafo 54 da presente Cota, também será considerado na análise o Decreto distrital nº 37.065/16, que organiza, em caráter temporário, a manutenção do patrimônio público do DF.

69. Preliminarmente, há que se avaliar se o Plano de Implementação apresentado atende, em seus aspectos formais, ao preconizado pelo Manual de Auditoria – Parte Geral do TCDF.

70. Do exame do “Cronograma de Implementação do Plano de Conservação do Patrimônio” (fls. 985 e 986), com as alterações posteriores registradas às fls. 957-958, constata-se que são propostas medidas para cada uma das alíneas do item II da Decisão nº 6.300/12. Ademais, são apresentados os prazos para cumprimento de cada uma dessas medidas.

71. Não há, todavia, desdobramento em metas trimestrais da ação “Implantação de sistema automatizado para a gestão de bens públicos e atividades de conservação do Patrimônio”, cujo prazo ultrapassa 180 dias. Também não há, no presente, interlocutor designado para o fornecimento de informações sobre a execução do Plano de Implementação durante o monitoramento da auditoria e, considerando as mudanças havidas na gestão da Seplag/DF, sugere-se seja renovada a determinação contida no item II, alínea ‘b’, da Decisão nº 2.436/13, reproduzida a seguir:

Decisão nº 2.436/13

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

72. Superada a avaliação dos aspectos formais do Plano de Implementação apresentado, passa-se à análise da adequação do Plano em questão para a consecução das melhorias esperadas para a gestão pública.

Item II, alínea ‘a’, da Decisão nº 6.300/12 – elaboração de manual de operação, uso e manutenção das edificações;



73. O Gestor apresenta, no Anexo VI (fls. 1023-1065) do Plano de Implementação encaminhado, o “Manual de Operação, Uso e Manutenção de Imóvel Edificado”, cujo objetivo é estabelecer diretrizes gerais para a execução de serviços de conservação e manutenção de uma edificação ou conjunto de edificações.

74. Conforme apontamento feito na Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, à fl. 1143 dos autos, o documento apresentado constitui uma extração de anexos do “Manual de Obras Públicas – Edificações (Práticas da SEAP)”, que trata das diretrizes gerais para a execução de serviços de construção e manutenção de uma edificação ou conjunto de edificações não especificado. Referido documento, frise-se, encontra-se disponível em diversos sítios da Internet, a exemplo do Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet¹².

75. E assim prossegue o zeloso autor da Informação mencionada:

Ressalte - se, porém, que a constatação da equipe de auditoria foi no sentido da inexistência de manuais definindo procedimentos para a manutenção de cada bem visitado.

(...)

Não se trata, portanto, de um documento com orientações gerais acerca das práticas de conservação e manutenção de qualquer edificação, mas que contenha informações sobre os procedimentos para a colocação em uso, para a operação, para situações de emergência, para inspeções técnicas, para a manutenção, bem assim sobre responsabilidades e garantias para cada edificação construída.

76. Para concluir:

Ante o exposto, conclui-se que o documento apresentado não atende à determinação do Tribunal, pois não foram indicadas as medidas adotadas visando à elaboração do manual de operação, uso e manutenção das edificações públicas do Distrito Federal. Assim, faz-se necessário determinar ao GDF que aperfeiçoe o Plano de Implementação de Ações de Conservação do Patrimônio Público encaminhado a esta Corte, de modo a conter as ações previstas e/ou medidas adotadas para a elaboração do manual de operação, uso e manutenção de cada edificação pública ou sob a responsabilidade do Distrito Federal, observando, no que couber, as orientações e procedimentos constantes da norma ABNT NBR 14037.

77. À exceção dos ajustes redacionais apresentados na última Seção da presente Cota, considera-se adequado o encaminhamento proposto nos itens III, ‘b’, e XVI, alínea ‘a’, da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.

¹² Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/manual_manutencao.pdf. Acesso em 15.02.18.



Item II, alínea 'b', da Decisão nº 6.300/12 – criação e atualização de cadastro de bens públicos passíveis de manutenção, contendo caracterização do bem quanto a seu estado de conservação, registro dos serviços de manutenção realizados, registro de reclamações e solicitações de usuários e relatórios de inspeções técnicas;

78. Segundo a Nota Explicativa nº 02/14 – GT – Conservação do Patrimônio (fls. 964-971), de 27.07.15, o cadastro de bens públicos passíveis de manutenção a que alude o item II, alínea 'b', da Decisão supra será implantado por meio do Cadastro de Imóveis – CADIM, sistema informatizado que “objetiva mapear todas as edificações pertencentes ao Distrito Federal ou postas ao seu uso (locação), não só em relação aos registros cartoriais, mas também aos aspectos fotográficos das estruturas físicas dos empreendimentos, com informações atualizadas a qualquer tempo”.

79. Ainda de acordo com a citada Nota Explicativa, os responsáveis por edificações ficarão obrigados a cadastrar os dados e informações relativos à capacidade instalada, bem como todas as condições em que se encontram as edificações e suas partes constituintes, devendo, para isso, preencher a Ficha Cadastral de Imóveis, cujo modelo pode ser consultado às fls. 1003-1010.

80. Consta, também, que, diante das informações registradas no CADIM, serão extraídos, para cada edificação, um Plano de Manutenção e Controle Predial – PMAc e um Plano de Inspeção Predial – PIP. O PMAc corresponderá ao plano setorial de manutenção referido no item II, alínea 'd', da Decisão nº 6.300/12, cujo atendimento é tratado adiante nesta Cota. O PIP, por sua vez, disciplinará a inspeção periódica e obrigatória das edificações e instalações prediais em uso pelo GDF. Os resultados de cada inspeção realizada serão reunidos em um Laudo de Inspeção Predial – LIP.

81. Maiores esclarecimentos sobre os conceitos trazidos no parágrafo anterior podem ser encontrados na proposta de Plano de Implementação de fls. 972-1065, em especial na minuta de Decreto para instituir, em definitivo, o Plano de Conservação do Patrimônio do Distrito Federal. Da consulta a esses documentos, constata-se que a metodologia proposta contempla:

- cadastro de bens públicos passíveis de manutenção, com caracterização do bem quanto a seu estado de conservação (art. 6º da minuta de Decreto);
- registro dos serviços de manutenção realizados, disponível a qualquer tempo e interessado (art. 24, inciso II, da minuta de Decreto);
- registro das reclamações e solicitações de usuários (art. 6º, § 1º, incisos V e VII, da minuta de Decreto); e
- relatórios de inspeções técnicas, correspondentes aos



laudos de inspeção predial.

82. Cumpre destacar que o parágrafo único do art. 2º da minuta de Decreto encaminhada, cujo teor coincide com o do parágrafo único do art. 2º do Decreto distrital nº 37.065/16, exclui do alcance da metodologia de conservação do patrimônio público proposta os órgãos vinculados à área de segurança pública do DF:

Decreto nº 37.065/16

Art. 2º As disposições deste Decreto abrangem os órgãos integrantes da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, as atividades de manutenção de edificações públicas ou privadas sob a responsabilidade do Distrito Federal e as ações de conservação de rodovias e obras de artes especiais.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica aos órgãos vinculados à área de segurança pública, mantidas integralmente com recursos da União, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, na forma do art. 21, XIV, da Constituição Federal, cuja execução orçamentária e financeira ocorra no âmbito do sistema SIAFI - União.

83. A esse respeito, assim se manifesta o zeloso autor da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG:

232. *Acrescente-se que, de acordo com o parágrafo único do art. 2º do Decreto n.º 37.065/2016, as disposições desta norma não se aplicam aos órgãos vinculados à área de segurança pública, porquanto são mantidos integralmente com recursos da União, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, cuja execução orçamentária e financeira ocorre no âmbito do SIAFI.*

233. *Entendemos que as justificativas apresentadas não constituem razão suficiente para a exclusão dos órgãos da área de segurança pública do alcance das normas distritais que tratam do controle e da gestão do patrimônio imobiliário, uma vez que os bens imóveis desses órgãos pertencem ao Distrito Federal e, portanto, os respectivos valores devem ser registrados no SIGGo para fins de composição do Balanço Patrimonial de cada unidade. Portanto, somos por sugerir que a Corte alerte o GDF quanto ao fato em comento.*

234. *Todavia, cumpre assinalar que as ações e/ou subtítulos relativos às despesas com a manutenção, conservação e/ou preservação do patrimônio daqueles órgãos, constantes do orçamento da União e executados no SIAFI, não comporão o relatório preconizado no parágrafo único do art. 45 da LRF, encaminhado anualmente pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa do DF.*

(Sem grifos no original)

84. Entendem-se pertinentes as considerações feitas naquela Informação, no sentido de que os órgãos de segurança pública sejam abrangidos pela metodologia de manutenção proposta. Mantém-se, também, a ressalva consignada no último parágrafo do excerto transcrito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1335
Proc. nº 5687/11

Rubrica

85. No entanto, o autor da multicitada Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG não tem razão em apontar como deficiência do Decreto distrital nº 37.065/16 e, por via de consequência, da minuta de Decreto apresentada a ausência de menção explícita aos órgãos de educação e saúde (parágrafos 235 e 271 da Informação). Entende-se que esses órgãos estão incluídos do mesmo modo que os demais, ou seja, na condição de unidades responsáveis por bens públicos passíveis de manutenção.

86. Assinale-se, também, que a minuta de Decreto em comento parece restringir a agentes públicos a possibilidade de registro de reclamações sobre a conservação dos bens passíveis de manutenção, a teor do que dispõem os incisos V e VII do § 1º do art. 6º da minuta em epígrafe:

§ 1º O CADIMDF objetiva ainda:

V - permitir o cadastramento de ordens de serviços através da intranet pelos próprios usuários;

VII - permitir que os usuários efetuem lançamento, acompanhamento e consultas sobre a situação dos seus imóveis, por meio da plataforma WEB;

87. Com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento do sistema a ser implementado, faz-se necessária a inclusão de funcionalidade que permita a pessoas alheias à Administração o registro de reclamações sobre a conservação dos bens passíveis de manutenção.

88. Em face do exposto, sugere-se que o item em comento seja tido por atendido, ao tempo em que seja expedida determinação para que o sistema que vier a ser implementado possibilite que usuários alheios à Administração registrem reclamações e solicitações quanto ao estado de bens passíveis de manutenção, inclusive ativos de infraestrutura e bens do patrimônio cultural.

89. Propõe-se, adicionalmente, considerar adequada a sugestão de encaminhamento contida no item VIII da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, para que seja emitido alerta ao GDF em relação aos órgãos vinculados à área de segurança pública, os quais não estão fora do alcance das normas distritais que tratam do controle e da gestão do patrimônio imobiliário, uma vez que os bens imóveis desses órgãos pertencem ao DF.

90. Por último, propugna-se desconsiderar, para fins da decisão que vier a ser adotada, o item IX da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, a alínea 'b' do item XVI da mesma Informação, uma vez que decorre de análise em que não foram considerados importantes elementos de convencimento trazidos aos autos pelo Gestor, a alínea 'c' do item XVI da Informação em referência, visto que meramente reitera ao Gestor proposição com a qual este já se comprometeu, e o item XVII da Informação em epígrafe, que versa sobre assunto estranho aos autos.



Item II, alínea 'c', da Decisão nº 6.300/12 – previsão de estrutura material, financeira e de recursos humanos suficientes para desenvolver as manutenções rotineira, planejada e não planejada;

Item II, alínea 'd', da Decisão nº 6.300/12 – estabelecimento de planos setoriais do qual constem mecanismos capazes de prever as ações de manutenção;

91. Na metodologia proposta pelo GDF, o instrumento que permite a previsão de estrutura material, financeira e de recursos humanos suficientes para desenvolvimento das atividades de manutenção é o PMAc, a teor do contido na Nota Explicativa nº 02/14 – GT – Conservação do Patrimônio:

*O PMAc, que representa o Plano Setorial, terá como função precípua gerar diretrizes específicas para os procedimentos de manutenção do patrimônio, bem como gerar informações sobre o estado da edificação e os possíveis tipos de manutenção para cada sistema predial, assim como o planejamento de atividade anual e programação para a composição de **estrutura material, humana, financeira**, cronológica e logística com vistas ao desenvolvimento das atividades de manutenção do patrimônio.*

(Sem grifos no original)

92. A esse respeito, remete-se, também, ao quadro intitulado “DADOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS” (fl. 1008), contido no Anexo I – Ficha Cadastral de Imóvel do Plano de Implementação proposto. Na coluna da esquerda do quadro em epígrafe, são indicados elementos materiais (material de consumo e permanente) e humanos (mão de obra e consultoria), que devem ter seus valores mensais e anuais estipulados com base nas ações de manutenção identificadas como necessárias.

93. Em face do exposto, sugere-se que as alíneas 'c' e 'd' do item II da Decisão nº 6.300/12 sejam tidas por atendidas.

94. Ademais, defende-se desconsiderar, para fins da decisão que vier a ser editada, o item XVIII da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, por tratar de assunto estranho aos presentes autos.

Item II, alínea 'e', da Decisão nº 6.300/12 – 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;

95. Consoante o § 3º, inciso IX, e o § 4º, ambos do art. 5º da minuta de Decreto apresentada às fls. 987-1001, caberá ao Comitê Gestor de Manutenção do Patrimônio Público coordenar e supervisionar as unidades responsáveis por imóveis, bem como realizar a consolidação dos planos setoriais de manutenção advindos dos órgãos e entidades que detêm a guarda



e a responsabilidade pelo bem público edificado ou viário. Após análise dessas informações, referido Comitê encaminhará relatório consolidado à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança/DF, para priorização e aprovação.

96. Ainda de acordo com a minuta de Decreto encaminhada, o Comitê Gestor de Manutenção do Patrimônio Público deveria ser composto por representantes titulares e suplentes das Secretarias de Gestão Administrativa, da Casa Civil, de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão, assim como do DER/DF e da NOVACAP, cabendo a coordenação do Comitê ao representante da primeira.

97. Assinale-se que, com as alterações na organização administrativa ocorridas desde 2015, em especial com o advento do Decreto distrito nº 36.825/15, a Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização passou a integrar a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Entende-se que, salvo disposição superveniente em contrário, caberá à Seplag/DF o papel de coordenadora do Comitê.

98. Cabe consignar que, após a edição do Decreto distrital nº 37.065/16, que dispõe, em caráter temporário, sobre a manutenção do patrimônio público do DF, foi instituído colegiado homônimo, cujas atribuições, em que pese mais simples, correspondem às do Comitê Gestor previsto na minuta de Decreto de fls. 987-1001:

Decreto distrital nº 37.065/16

Art. 5º. Fica instituído o Comitê Gestor de Manutenção do Patrimônio do Distrito Federal, coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, composto por representante titular e suplente dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal;
- II - Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal;
- III - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal;
- IV - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal;
- V - Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF;
- VI - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP.

99. Ainda a respeito da composição do Comitê Gestor, reproduz-se trecho da antes mencionada Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG (fls. 1075-1201):

238. Ressalte-se, por oportuno, que, por meio da Lei n.º 5.538, de 08 de setembro de 2015, foi alterada a Lei nº 4.586/2011, que dispõe sobre o objeto social da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Com isso, essa empresa **passou a ter, entre as suas atribuições, a promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de construção, manutenção e adequação física e operacional em áreas públicas**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1338
Proc. nº 5687/11

Rubrica

e bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, incluída a execução de serviços relacionados a implantação e manutenção de drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, calçadas, meios-fios, plantio de gramas e árvores e podas de plantas, bem como jardins ornamentais, tendo a NOVACAP a exclusividade para licitar, contratar e fiscalizar a execução de obras e serviços.

239. De acordo com o art. 2º do Regimento Interno de junho/2016, a Agência de Desenvolvimento de Brasília - TERRACAP tem por objeto executar, mediante remuneração, as atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, por meio da utilização, aquisição, administração, aluguéis, concessão de direito real de uso, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, **assim como realizar, direta ou indiretamente, obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal.**

(...)

241. Nesse sentido, somos por sugerir recomendação do Tribunal ao Exmo. Sr. Governador para que avalie a conveniência e oportunidade de inclusão da TERRACAP na composição do Comitê Gestor mencionado no art. 5º do Decreto n.º 37.065/2016, tendo vista as competências constantes no Estatuto e no Regimento dessa Companhia, que tratam do provimento e manutenção de bens de infraestrutura para o Distrito Federal.

(Sem grifos no original)

100. À luz das alterações normativas citadas, entende-se cabível a recomendação consignada na multicitada Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.

101. Em face do exposto, sugere-se que a primeira parte da alínea 'e' do item II da Decisão nº 6.300/12 seja tida por atendida. Propugna-se, também, que seja mantida a recomendação contida no item X da Informação de fls. 1075-1201, consoante argumentos antes transcritos.

102. No que se refere à deliberação plenária para que ocorresse a normatização da matéria, aponta-se para a minuta de Decreto apresentada (fls. 987-1065), bem como para o já editado Decreto distrital nº 37.065/16. A fim de evitar repetição excessiva de conteúdo, remete-se o leitor às considerações tecidas na Seção II da presente Cota.

103. Assim, sugere-se que a segunda parte da alínea 'e' do item II da Decisão nº 6.300/12 seja considerada atendida. Ademais, entende-se mais apropriado desconsiderar, para fins da decisão que vier a ser adotada, os encaminhamentos dos itens III, letra 'a', IV, VI e XI da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG.

III.4 – Sobre o Cumprimento do Item III da Decisão nº 6.300/12

104. Neste item, o Tribunal determinou que a Seplag/DF destacasse, nos subsistemas SAG e SIAC do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, as atividades específicas de manutenção, ou seja,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1339
Proc. nº 5687/11

Rubrica

aquelas que têm 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, sobretudo quanto à verificação do disposto no art. 45 da LRF.

105. O assunto havia sido examinado em fase anterior deste Processo nº 5687/11, sem que tenha havido, no entanto, pronunciamento conclusivo do Tribunal sobre a matéria, consoante análise registrada na Informação nº 13/13 – AUDIP/SEMAG (fls. 687-694):

22. Quanto ao item III da Decisão nº 6300/2012, informou que já no exercício de 2012 a SEPLAN procurou definir melhor as atividades e projetos relativos à conservação e manutenção do patrimônio público com a finalidade de aprimorar o anexo da Lei Orçamentária Anual - LOA, que relaciona as ações de conservação do patrimônio público, em atendimento ao art. 45 da LRF.

23. Ressaltou que, apesar de o subsistema SAG disponibilizar consulta específica para as ações de conservação e manutenção de bens públicos, evidenciando suas execuções, a SEPLAN está providenciando ajuste para considerar os critérios empregados na auditoria.

24. Informou, também, a correção no MPO/2014 com vistas a conceituar o que vem a ser despesa de conservação do patrimônio e ações correlatas ao tema e desqualificar as ações de manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas, aquelas relativas à manutenção e conservação da frota de veículos, bem como as ações que aumentam ou modificam a utilidade das obras, ajustes estes já efetivados no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária Anual e nos anexos do Projeto de Lei Orçamentária Anual do exercício de 2014.

25. Por fim, solicitou que as determinações fossem consideradas somente a partir de 2014.

DAS ANÁLISES

(...)

37. Quanto ao item III da Decisão nº 6300/2012, destaca-se que as mudanças incorporadas nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual, bem como as alterações procedidas no MPO, que poderiam repercutir na alimentação dos subsistemas SAG e SIAC, não surtirão efeitos ainda em 2013.

38. Entretanto, tendo em conta o avançado de 2013 e como a SEPLAN já se comprometeu com o exercício de 2014 para efetivar as mudanças, sugere-se adiar a verificação do cumprimento desse item para a próxima etapa processual, ressaltando o fato de que a verificação determinada no item VII da Decisão nº 6300/2012 ficará prejudicada para o exercício de 2013.

106. Na documentação mais recentemente enviada a esta Corte, a saber, o Plano de Implementação de fls. 972-1065, o Gestor esclarece:

4 - MARCO REGULATÓRIO

(...) foram cadastradas no SIGGO e farão parte do Plano Plurianual [2016-2019] e da Lei Orçamentária Anual [2016] as ações a seguir relacionadas, as quais já acompanharam a Mensagem do Governador que encaminhou o Projeto de Lei de Diretrizes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1340
 Proc. nº 5687/11

Rubrica

Orçamentárias para o exercício de 2016 à Câmara Legislativa do Distrito Federal, em 15 de maio de 2015, quais sejam:

- 2316 - Conservação de Obras de Arte Especiais - Pontes, Passarelas e Viadutos
- 2396 - Conservação das Estruturas Físicas de Edificações Públicas
- 4195 - Conservação de Rodovias

Diferentemente do cenário que se desenvolveu até este exercício de 2015, o rol de ações utilizadas até então, num total de 60, não permite a identificação exata das aplicações em serviços de Manutenção do Patrimônio. São muito abrangentes e envolvem, inclusive, obras que modificam as estruturas originais, custeiam serviços de vigilância e limpeza, em face do entendimento de que seriam todas as atividades utilizadas para preservar os bens públicos, indiscriminadamente, na forma do que preceituam os arts. 98 a 103 do Código Civil, tais como: lago, mar, praças, vias calçadas, etc.

Diante disso, este rol foi reduzido para apenas essas três ações, com foco exclusivamente nas atividades de manutenção do patrimônio, segundo as normas da ABNT NBR 5674:1999, orientada pelo Tribunal de Contas como sendo a base para o atendimento do disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Portanto, os efeitos do Decreto estão abrangidos apenas por essas três ações, de modo a facilitar o acompanhamento dos órgãos de controle e a evidência das mesmas no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG, dado que a atual estrutura de ações não permite aferir com precisão a aplicação de recursos nas estruturas físicas originais, por conta da diversidade encontrada, que envolve as mais diversas atividades, como: reforma, reconstrução, revitalização, recuperação, além de material de consumo, permanente, serviços de vigilância, brigada, limpeza e conservação, dentre outros, os quais fogem a concepção levada a efeito pelo TCDF para fins de manutenção do patrimônio público do Distrito Federal.

107. Em consulta ao SIGGo, verifica-se que as ações orçamentárias acima indicadas concentraram as programações voltadas à manutenção, conforme tabela a seguir referente aos exercícios de 2016 e de 2017:

R\$ 1.000,00

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	2016		2017	
	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESA EXECUTADA	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESA EXECUTADA
2316 - Conservação de Obras de Arte Especiais	1.600,0	0,0	2.011,8	0,0
2396 - Conservação de Estruturas Físicas de Edificações Públicas	95.729,6	51.497,8	130.309,7	55.193,8
4195 - Conservação de Rodovias	7.330,0	8.939,0	9.651,5	8.875,7
TOTAL	104.659,6	60.436,8	141.973,0	64.069,5

Fonte: SIGGo



108. De início, chama a atenção a inexecução da ação orçamentária 2316, referente à manutenção de pontes, viadutos e demais obras de arte especiais, bem como o descompasso entre a dotação inicial e o valor efetivamente executado da ação orçamentária 2396, voltada à manutenção de edificações públicas. Embora a ação 4195, para conservação de rodovias, tenha apresentado execução satisfatória nos exercícios considerados, o percentual global de execução das despesas de manutenção alcançou 57,7%, em 2016, e 45,1%, em 2017, em face do inicialmente orçado.

109. Cumpre destacar que falhas no planejamento das ações orçamentárias de manutenção são recorrentes, conforme consignado nos parágrafos 13 e 15 da Informação nº 02/14 – GAB/SEMAG (e-DOC E1F85A02-e) do Processo nº 4440/14-e, ao tratar da organização e do grau de execução das ações de manutenção do patrimônio público em 2013, *in verbis*:

13. Ressalte-se, ainda, que um dos subtítulos do Anexo, 2805 – Execução de Obras de Urbanização – Águas Claras, não apresentou execução no exercício. Alguns subtítulos apresentaram execução bem abaixo do inicialmente orçado, a exemplo de Implantação do Sistema Produtor de Água – Corumbá (R\$ 100,2 milhões previstos e R\$ 4,1 milhões executados), Ampliação da Linha 1 do Metrô – Asa Norte (R\$ 48,1 milhões de dotação inicial e R\$ 1,6 milhão despendido) e Ampliação da Linha 1 do Metrô – Ceilândia (R\$ 47,1 milhões planejados e R\$ 2,7 milhões realizados). Outros, por sua vez, excederam significativamente o planejado, como a Implantação de Veículo Leve sobre Pneus – VLP (R\$ 277,9 milhões de dotação inicial e R\$ 617 milhões executados) e a Reforma e Ampliação do Estádio Nacional de Brasília (R\$ 326,7 milhões previstos e R\$ 470,4 milhões aplicados).

(...)

*15. Ademais, para algumas ações indicadas, os recursos alocados demonstraram-se incompatíveis com os valores executados. Embora a dotação inicial total das ações indicadas como “(***) Conservação de Patrimônio” tenha montado R\$ 1.453 milhões em 2013, a correspondente despesa executada alcançou R\$ 1.391,3 milhões, ou seja, não foram aplicados todos os recursos estimados como necessários à conservação patrimonial. Ainda, a análise dos valores individualmente por ação revela disparidades. Por exemplo, em Manutenção de Áreas Urbanizadas e Ajardinadas foram aplicados R\$ 156,2 milhões ante uma dotação inicial de R\$ 209,2 milhões e em Reforma de Prédios e Próprios dispenderam-se R\$ 22,9 milhões frente a uma previsão de R\$ 49,6 milhões, ao passo que em Manutenção de Bens Imóveis do GDF gastaram-se R\$ 321 milhões, bem superiores aos R\$ 182,4 milhões inicialmente orçados.*

110. Registre-se que a Lei Orçamentária de 2017, ao contrário de suas predecessoras, foi elaborada e aprovada sob a égide do Decreto distrital nº 37.065/16, que organiza, em caráter temporário, as atividades de manutenção do patrimônio público distrital. Era de se esperar, portanto, que as falhas de anos anteriores tivessem sido mitigadas no exercício em epígrafe.

111. Ainda em consulta ao SIGGo, foram identificadas outras ações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1342
Proc. nº 5687/11

Rubrica

orçamentárias, além das três mencionadas no Plano de Implementação apresentado, que podem vir a ser entendidas como de manutenção do patrimônio público.

112. A título de ilustração, pode-se mencionar a ação orçamentária 2725 – Manutenção da Rodoviária do Plano Piloto, destinada, em regra, às despesas de funcionamento da Rodoviária do Plano Piloto (água, energia elétrica, vigilância), mas à conta da qual correram, em 2017, despesas de manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica de elevadores e escadas rolantes, que integram a edificação em apreço (referência: 2017NE01265). Outro exemplo é a ação 1891 – Reforma da Rodoviária do Plano Piloto, em que foram identificadas, em 2017, despesas referentes a obras de recuperação e revitalização das plataformas da Rodoviária (referência: 2017NE00963). Na área de saúde, destaca-se a ação 3155 – Reforma de Unidade de Vigilância em Saúde, na qual foram executadas, segundo nota de empenho 2017NE02940, despesas com contrato de manutenção (e também reforma) das edificações localizadas no Laboratório Central de Saúde Pública – LACEN/DF. Iniciativas dessa natureza visam a garantir a conservação de edificações públicas do Distrito Federal e devem ser consideradas para fins do art. 45 da LRF.

113. Nesse contexto, ganha importância o controle de qualidade das atividades a cargo da Seplag/DF, no sentido de aprimorar o planejamento das ações orçamentárias de manutenção do patrimônio, de modo a evitar a ocorrência de falhas como as mencionadas nos parágrafos 108-110 e de inconsistências como as dos parágrafos 111-112 da presente Cota.

114. Por oportuno, destaque-se o potencial equívoco em que incorre o GDF ao conceituar o que vem a ser “manutenção”, conforme demonstra trecho do Plano de Implementação abaixo reproduzido:

*Nota-se que o desenrolar do fluxo das ações passa pelo cadastramento, pelas atividades de deliberação setorial, consumo de água, luz, telefonia, custo mensal, inspeções periódicas, cujo diagnóstico conclua pela análise crítica, regular ou irrecuperável, ensejando o direcionamento da decisão para: **manutenção ou o desenvolvimento de um novo projeto de investimentos, que pode ser construção, reforma, revitalização, que seguramente irá primar pela reconfiguração das instalações originais, o que deixa a ação fora do universo conservação do patrimônio público.***

Evidentemente, essas atividades serão desenvolvidas normalmente, porém deixam o status de obrigatoriedade, à luz do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e passam a compor ação discricionária do Estado, ou seja, não há obrigação constitucional ou legal para que ocorra e, sim, o desejo político de seu governante.

(Sem grifos no original)

115. Ora, reformas que se destinem a recuperar a capacidade funcional da edificação e de suas partes constituintes, ou a atualizá-las às necessidades de seus usuários, são abrangidas pelo conceito de manutenção



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fl. 1343
Proc. nº 5687/11

Rubrica

da norma ABNT NBR 5674:1999, devendo, portanto, ser consideradas para fins da priorização a que alude o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dito de outra maneira, reformas dessa natureza não se encontram integralmente sob juízo de conveniência e oportunidade do Gestor.

116. Por fim, cumpre mencionar o juízo feito na multicitada Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, acerca da suficiência das ações elencadas no Plano de Implementação:

404. Não obstante, entendemos que a redução do número de ações orçamentárias vinculadas à conservação do patrimônio público, a fim de permitir melhor planejamento, acompanhamento e controle das atividades de manutenção de bens públicos e verificação do disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101/00, foi excessiva, porquanto foram elencadas somente ações relacionadas à manutenção/conservação de edificações, rodovias e obras de arte especiais.

405. Com efeito, a nosso ver, deixaram de ser contempladas as ações que tratam da guarda, proteção, conservação, manutenção e/ou preservação dos bens móveis e dos demais bens imóveis que compõem o patrimônio público do Distrito Federal, inclusive ativos de infraestrutura e bens do patrimônio cultural.

117. No que diz respeito aos bens móveis, entende-se que os argumentos reproduzidos não merecem acolhida, uma vez que bens móveis – isoladamente considerados – não integraram o escopo da auditoria operacional realizada nem são alcançados pelo estipulado no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme esclarecimentos consignados na Seção I da presente Cota. Os únicos bens móveis contemplados são os que integram as edificações públicas, indispensáveis ao funcionamento destas.

118. Por sua vez, em que pese não tenham recebido tratamento diferenciado, os ativos de infraestrutura e os bens do patrimônio cultural encontram-se abrangidos pelas ações orçamentárias propostas. Com efeito, em consulta ao SIGGO, verifica-se que estavam previstas, nos exercícios de 2016 e de 2017, dotações destinadas a bens dessa natureza. Mencionam-se o Programa de Trabalho **26.782.6216.4195.0001**, mediante o qual o DER/DF realiza despesas de manutenção de rodovias, e o Programa de Trabalho **13.422.6002.2396.5284**, por meio do qual a Secretaria de Cultura realiza despesas de manutenção de edificações públicas do patrimônio histórico e artístico nacional.

119. Desse modo, tendo em vista todo o exposto, propõe-se considerar cumprido o item III da Decisão nº 6.300/12, ao tempo em que se esclareça ao GDF que o conceito de manutenção da norma ABNT NBR 5674:1999 alcança as reformas destinadas a recuperar as funcionalidades da edificação e de suas partes constituintes e/ou a atualizar tais funcionalidades às necessidades dos seus usuários, mantido o uso da edificação.

120. Deixa-se de propor, por ora, medidas tendentes ao aprimoramento do controle de qualidade das atividades de orçamentação das ações de manutenção, tendo em vista que a recorrência de falhas como as



apontadas nos parágrafos 108-113 da presente Cota pode ser mais bem avaliada na fase de monitoramento.

III.5 – Sobre o Item VII da Decisão nº 6.300/12: determinar à Semag/TCDF que autue processo específico para subsidiar o exame da repercussão do art. 45 da LRF nas Contas Anuais de Governo;

121. A questão foi objeto do Processo nº 4440/14-e, no qual foi editada a Decisão nº 1.416/14, reproduzida a seguir:

Decisão nº 1.416/14

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento da Informação n.º 02/2014 – GAB/SEMAG; II. autorizar: a) a **realização de monitoramento, em autos apartados, da auditoria do processo n.º 5687/2011**; b) o arquivamento dos autos em exame.*
(Sem grifos no original)

122. Com vistas a dar cumprimento ao Item II, alínea 'a', da Decisão nº 1.416/14, foi autuado o Processo nº 5421/18-e. Nele, será registrado o acompanhamento da implantação das medidas previstas no Plano de Implementação proposto, bem como será feita a certificação da efetividade das medidas adotadas, a teor do disposto no Manual de Auditoria – Parte Geral do TCDF:

O processo de monitoramento divide-se em três etapas:

(...)

A segunda é o acompanhamento da implantação gradual das medidas. Nesta etapa, deve-se realizar inspeção ou requerer ao servidor indicado pelo gestor, em periodicidade trimestral, informações quanto às metas alcançadas ou estágio em que se encontram as medidas em curso, até a sua conclusão. Quando observada morosidade injustificada no adimplemento das proposições, o fato deverá ser levado ao conhecimento do Plenário, acompanhado das propostas pertinentes.

A terceira consiste na certificação da implantação total das medidas propostas e, se for o caso, da sua efetividade, isto é, sua adequação aos objetivos pretendidos. Esta etapa poderá ser materializada por meio de inspeção, auditoria determinada para esse fim ou em nova auditoria no mesmo objeto.

123. Assim, tendo em vista a realização do monitoramento da presente auditoria em autos apartados, entende-se que as diligências ainda pendentes nos presentes autos devem passar a ter seguimento no referido Processo nº 5421/2018, permitindo-se, assim, o arquivamento deste feito.

124. Por derradeiro, é oportuno noticiar a Representação nº 01/18 – DA (e-DOC C752D1E9-e), de 08.02.18, por meio da qual o Exmo. Sr. Procurador Demóstenes Tres Albuquerque solicita que seja realizada auditoria nas edificações que foram objeto da auditoria operacional realizada em 2012. O processamento da Representação em epígrafe encontra-se em andamento



nos autos de nº 5391/18-e e, caso esta venha a ser julgada procedente, os resultados da fiscalização decorrente subsidiarão o Processo de monitoramento de nº 5421/18-e.

IV – Sugestões de Encaminhamento

125. Pelo exposto, sugere-se ao egrégio Plenário que:

- I. tome conhecimento:
 - a. do Ofício nº 977/2015-CH/GAG, de fls. 933-951;
 - b. da documentação remetida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, de fls. 952-1065, da qual consta o Plano de Implementação de Ações de Conservação do Patrimônio Público;
 - c. da Informação nº 02/17 – DIAUP/SEMAG, de fls. 1075-1201;
 - d. do relatório fotográfico de fls. 1202-1314 (e-DOC A81DEAF1-e); e
 - e. da presente Cota;
- II. considere:
 - a. parcialmente atendida a alínea 'a' do item II da Decisão nº 6.300/12;
 - b. atendidas as alíneas 'b', 'c', 'd' e 'e' do item II da Decisão nº 6.300/12; e
 - c. atendido o item III da Decisão nº 6.300/12;
- III. determine à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF que:
 - a. indique servidor responsável pelo intercâmbio de informações acerca da execução do Plano de Implementação de Ações de Conservação do Patrimônio Público;
 - b. faça constar, entre as providências a serem tomadas para conservação do Patrimônio Público distrital, medidas tendentes à elaboração do manual de operação, uso e manutenção de cada edificação pública ou de propriedade de terceiros que se encontre sob a responsabilidade do DF;
 - c. inclua, no sistema informatizado a ser implantado para o cadastro dos bens passíveis de manutenção, funcionalidade que permita a usuários alheios à Administração o registro de reclamações e solicitações quanto ao estado das edificações, inclusive ativos de infraestrutura e bens do patrimônio cultural; e
 - d. desdobre, em metas trimestrais, o cronograma de implantação do sistema informatizado a ser criado para o cadastro de imóveis do DF;



- IV. recomende ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal que avalie a conveniência e oportunidade de inclusão da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP na composição do Comitê Gestor de Manutenção do Patrimônio do DF, instituído, em caráter temporário, por meio do art. 5º do Decreto nº 37.065/2016, e previsto no Plano de Implementação apresentado;
- V. alerte a Seplag/DF de que:
- a. para fins de cumprimento do disposto no art. 45 da LRF, as informações relativas às despesas de conservação do patrimônio público das empresas estatais dependentes também deverão integrar o relatório a que se refere o parágrafo único do citado artigo; e
 - b. os órgãos vinculados à área de segurança pública não estão fora do alcance das normas distritais que tratam do controle e da gestão do patrimônio imobiliário, uma vez que os bens imóveis desses órgãos pertencem ao Distrito Federal;
- VI. esclareça à Seplag/DF que o conceito de manutenção da norma ABNT NBR 5674:1999, ao abranger, além da manutenção preventiva, a manutenção corretiva, alcança as reformas destinadas a recuperar as funcionalidades da edificação e de suas partes constituintes e/ou a atualizar tais funcionalidades às necessidades dos seus usuários, mantido o uso da edificação;
- VII. informe ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à Seplag/DF que o monitoramento das ações a serem adotadas pelos jurisdicionados, em razão das recomendações, determinações, alertas e esclarecimentos feitos pelo Tribunal no âmbito da auditoria tratada nestes autos, dar-se-á no Processo nº 5421/18-e, conforme já autorizado pela Corte no item II da Decisão nº 1.416/14;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

e-DOC 249C2EF5

Proc 5687/2011

Fl. 1347
Proc. nº 5687/11

Rubrica

- VIII. dê conhecimento do inteiro teor do Relatório/Voto do Relator e desta Decisão ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, aos Senhores Deputados Distritais e à Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal;
- IX. autorize o arquivamento dos presentes autos.

À consideração da Senhora Secretária de Macroavaliação da Gestão Pública.

HELDER SILVÉRIO BORBA

Diretor/DIAUP

DIGITALIZADO