



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública
Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos



Auditoria Operacional

**Conservação do Patrimônio
Público do Distrito Federal**

Brasília, julho de 2012



Tribunal de Contas do Distrito Federal

Missão

“Exercer o controle externo da administração dos recursos públicos do Distrito Federal, em auxílio à Câmara Legislativa, zelando pela legalidade, legitimidade, efetividade, eficácia, eficiência e economicidade na gestão desses recursos.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
COMPOSIÇÃO EM 2012**

Conselheiros

Marli Vinhadeli – Presidente

Manoel Paulo de Andrade Neto – Vice-Presidente

Ronaldo Costa Couto

Antonio Renato Alves Rainha

Anilcélia Luzia Machado

Inácio Magalhães Filho

Auditor

José Roberto de Paiva Martins

Ministério Público

Demóstenes Tres Albuquerque – Procurador-Geral

Márcia Ferreira Cunha Farias

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

AUDITORIA OPERACIONAL

**AVALIAÇÃO DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA OBRAS EM
ANDAMENTO E OS PROCEDIMENTOS AFETOS ÀS ATIVIDADES DE
MANUTENÇÃO DOS BENS PÚBLICOS**

SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública: Luiz Genéδιο Mendes Jorge

DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Diretor: Henirdes Batista Borges

EQUIPE DE AUDITORIA

Alexandre Pochyly da Costa (coordenador)

Fabício Bianco Abreu

José Cantieri Marques Vieira

CAPA

Auro Shiguenari Yoshida

DADOS PARA CONTATO

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Praça do Buriti – Ed. Palácio Costa e Silva (Anexo)

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública– 7º andar

Brasília – DF – CEP: 70.075-901

Fone: (61) 3314-2266

Este relatório está disponível em

<http://www.tc.df.gov.br> no link “Controle Externo > Auditorias”



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA

AVALIAÇÃO DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA OBRAS EM ANDAMENTO E OS PROCEDIMENTOS AFETOS ÀS ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO DOS BENS PÚBLICOS



RESUMO

O presente Relatório trata de Auditoria Operacional para avaliar a destinação de recursos para obras em andamento e os procedimentos afetos às atividades de manutenção dos bens públicos, de forma a atender o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00.

Os trabalhos realizados permitiram verificar que as edificações públicas não se apresentam em bom estado de conservação, comprometendo o seu desempenho e ameaçando a segurança dos seus usuários, decorrência de as atividades de manutenção das edificações públicas do DF não estarem adequadamente organizadas e de os recursos destinados serem insuficientes.

Outro fato constatado é que a atual organização do orçamento dificulta a verificação dos gastos nas ações específicas de manutenção das edificações públicas do DF e, por conseguinte, complica o planejamento e a programação necessários ao cumprimento do artigo 45 da LRF.

Ademais, a auditoria identificou a existência de obra paralisada devido à falta de repasse de recursos de contrapartida do GDF.



LISTA DE SIGLAS

Sigla	Por extenso
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
DER/DF	Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PPA	Plano Plurianual
SAG	Sistema de Acompanhamento Governamental
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal
SIAC	Sistema de Administração Contábil
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal
SINAENCO	Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva
SISGEPAT	Sistema Geral de Patrimônio



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. Antecedentes	10
1.2. Contextualização.....	10
1.3. Aspectos Orçamentários	12
1.4. Fontes Normativas	15
1.5. Identificação do Objeto.....	15
1.6. Objetivo e Escopo da Auditoria	16
2. METODOLOGIA	17
3. RESULTADOS DA AUDITORIA	18
3.1. Manutenção do Patrimônio Público.....	18
3.1.1. Organização da Atividade de Manutenção	18
3.1.1.1. Critérios	18
3.1.1.2. Análise e evidências	18
3.1.1.3. Causas.....	19
3.1.1.4. Efeitos.....	19
3.1.1.5. Proposições	20
3.1.1.6. Benefícios esperados.....	20
3.1.2. Classificação Orçamentária das Ações de Manutenção	21
3.1.2.1. Critérios	21
3.1.2.2. Análise e evidências	21
3.1.2.3. Causas.....	22
3.1.2.4. Efeitos.....	22
3.1.2.5. Proposições	22
3.1.2.6. Benefícios esperados.....	22
3.1.3. Estado de Conservação das Edificações Públicas	23
3.1.3.1. Critérios	23
3.1.3.2. Análise e evidências	23
3.1.3.3. Causas.....	32
3.1.3.4. Efeitos.....	32
3.1.3.5. Proposições	32
3.1.3.6. Benefícios esperados.....	33
3.2. Projetos em Andamento.....	34



3.2.1.	Destinação de Recursos para Projetos em Andamento	34
3.2.1.1.	Critérios	34
3.2.1.2.	Análise e evidências	34
3.2.1.3.	Causas.....	34
3.2.1.4.	Efeitos.....	35
3.2.1.5.	Proposições	35
3.2.1.6.	Benefícios esperados.....	35
4.	MANIFESTAÇÕES DOS GESTORES	36
5.	CONCLUSÃO	37
6.	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	38
7.	ANEXO I – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO	40
8.	DECISÃO.....	63



1. INTRODUÇÃO

1.1. *Antecedentes*

Auditoria Operacional para avaliar a destinação de recursos para obras em andamento e os procedimentos afetos às atividades de manutenção dos bens públicos, com o objetivo de avaliar o atendimento ao disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00.

2. O tema foi eleito pelo Excelentíssimo Conselheiro-Relator das contas de governo do exercício de 2011, Conselheiro Inácio Magalhães Filho, a fim de subsidiar a análise das ações do governo e a emissão do Relatório Analítico e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

1.2. *Contextualização*

3. A LRF estabelece restrições para inclusão de novos projetos nas leis orçamentárias, dentre elas o atendimento adequado dos projetos em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público. Isso para se evitar a criação de grandes obras no final dos mandatos, acarretando uma herança negativa para os sucessores, bem como a paralisação de projetos iniciados na gestão anterior para inclusão de projetos novos.

4. Relativamente aos projetos em execução, espera-se que estejam sendo adequadamente atendidos, ou seja, o administrador deverá ter condições orçamentárias e financeiras para cumprir o cronograma de execução previsto para o exercício.

5. No que se refere à manutenção do patrimônio público, nota-se que o assunto é de grande importância não só para a administração pública como também para a população. Assim, o tema deveria ser tratado com zelo e estar impregnado na cultura do gestor público.

6. Nesse aspecto, cabe iniciar destacando que as edificações públicas são o suporte físico para a prestação de serviços públicos, direta ou indiretamente. Possuem, portanto, um valor social fundamental. Todavia, as edificações apresentam uma característica que as diferencia dos outros bens: elas são construídas para atender seus usuários durante muitos anos, e ao longo deste tempo devem manter condições adequadas ao uso que se destinam, resistindo às causas que alteram suas propriedades técnicas iniciais. Dessa forma, o processo de construção deve ser pensado para um período muito além do momento em que a edificação é entregue e entra em uso, incluindo os procedimentos posteriores necessários para manter a integridade desses bens.

7. Considerar as edificações como produtos descartáveis, substituindo-as por outras novas quando seu desempenho é afetado, atenta contra o princípio da economicidade, além de ser inaceitável sob a perspectiva da sustentabilidade, haja vista o elevado impacto ambiental e social envolvidos nos processos construtivos. Isto reforça a imperiosidade das ações de manutenção das edificações existentes, e mesmo das novas edificações construídas, para que sejam mantidas em condições adequadas de forma a atender as exigências dos seus usuários.

8. A omissão do poder público relativamente a essas atividades implica a diminuição da vida útil das edificações. Tal fato causa transtornos aos cidadãos e custo adicional em serviços de recuperação ou construção dessas edificações, além do custo social da utilização desses bens em níveis de desempenhos inferiores ao mínimo recomendável para o uso saudável, higiênico ou seguro, os quais são de difícil mensuração e impactam diretamente na qualidade de vida da população.

9. HELENE¹ (1992) afirma que "as correções serão mais duráveis, mais efetivas, mais fáceis de executar e muito mais baratas quanto mais cedo forem executadas". De fato, a Lei de Sitter, apud HELENE, divide as etapas construtivas e uso de uma obra de arte em quatro períodos – projeto, execução, manutenção preventiva (efetuada antes dos primeiros três anos) e manutenção corretiva (efetuada após o surgimento dos problemas). A cada etapa corresponde um custo que segue uma progressão geométrica na razão de cinco. Assim, adiar uma intervenção significa aumentar os custos diretos em progressão geométrica.



Fig. 1 - Lei de evolução de custos (SITTER, apud HELENE 1992).

10. A ABNT NBR 5674:1999 destaca que foram realizados estudos em diversos países, para diferentes tipos de edificações, os quais demonstram que os custos anuais envolvidos na operação e manutenção desses bens variam entre 1% e 2% do seu custo inicial, o que pode chegar a ser equivalente ou até superior ao custo de construção, se considerado o valor acumulado ao longo de toda sua vida útil.

11. Ressalta, também, que a atividade de manutenção não pode ser feita de modo improvisado e casual. Trata-se de um serviço técnico, cuja responsabilidade exige capacitação técnica de forma a atingir maior eficiência na administração de uma edificação ou de um conjunto de edificações, cujos

¹ HELENE, P. R. L. Manual para reparo, reforço e proteção de estruturas de concreto. 2. ed. São Paulo: PINI, 1992.



procedimentos devem ser organizados em um sistema de manutenção, atendendo à lógica de controle de custos e de maximização da satisfação dos usuários.

1.3. Aspectos Orçamentários

12. A LDO/2011 estabeleceu, no inciso III do art. 5º, que a LOA e seus créditos adicionais somente incluiriam projetos e subtítulos novos se fossem adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, bem como preceituou, no §1º do citado dispositivo, que, para efeito do disposto no art. 45 da LRF, as informações relativas aos projetos em andamento e às despesas de conservação do patrimônio público integrariam o projeto de lei orçamentária anual, na forma de anexos.

13. Entenda-se, aqui, conservação na acepção mais restrita, que são as atividades que visam preservar ou recuperar as condições ambientais adequadas ao uso previsto para as edificações. Incluem todos os serviços realizados para prevenir ou corrigir a perda de desempenho, ou para atualizá-las às necessidades dos seus usuários. Não incluem os serviços realizados para alterar o uso das edificações, bem como aqueles que visem tão-somente manter as edificações limpas e vigiadas. **Conservação assim definida corresponde ao conceito de manutenção encontrado na ABNT NBR 5674:1999.**

14. O conceito ora aplicado difere da definição dada pelo Poder Executivo no Manual de Planejamento e Orçamento – MPO e nos instrumentos orçamentários, os quais incluem serviços de limpeza e vigilância, bem como de manutenção de áreas ajardinadas.

15. O Anexo XV da Lei Orçamentária de 2011 definiu como projetos em andamento os seguintes programas de trabalho:



PROJETOS EM ANDAMENTO		
UO	PT	DESCRIÇÃO DO SUBTÍTULO
12101	- 04.122.0127.3308.0001	- CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO ANEXO DA PROCURADORIA GERAL DO DF
12901	- 04.122.0127.3903.7883	- REFORMA DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS DO FUNDO DA PROCURADORIA GERAL DF
18101	- 12.362.0164.3272.9321	- CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE ENSINO MÉDIO NA QNO 18/17, EXPANSÃO DO SETOR O
22101	- 15.451.0084.1101.0004	- IMPLANTAÇÃO DE VIAS E OBRAS COMPLEMENTARES DE URBANIZAÇÃO NO DF
22101	- 15.451.0084.1110.0147	- EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO NO DF
22101	- 15.451.0084.1110.1322	- EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO NO DF - PROGRAMA PRÓ-MORADIA CEF
22101	- 15.451.0084.1110.7926	- EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO NO SETOR VICENTE PIRES
22101	- 15.451.0084.3058.0002	- EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO EM MESTRE D'ARMAS - PRÓ MORADIA
22101	- 16.482.1200.1213.0898	- CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS E INFRAESTRUTURA NA VILA DNOCS
22101	- 17.451.0700.3749.0001	- REALIZAÇÃO DE SERVIÇO CONTINUADO DE VÍDEO INSPEÇÃO ROBOTIZADA
22101	- 17.512.0124.7462.0001	- COMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO DF - PRÓ-MORADIA
22202	- 17.122.0100.3983.6063	- CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIAS PELA COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DF
22101	- 18.451.1350.3020.0001	- IMPLANTAÇÃO DO SIST. DE GERENC., MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROG. ÁGUAS DO DF
22202	- 17.512.0122.3665.6053	- IMPLANTAÇÃO DE REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO DISTRITO FEDERAL
22202	- 17.512.0124.1968.0009	- ELABORAÇÃO DE PROJETOS PARA O SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO DF
22202	- 17.512.0124.3669.6017	- IMPLANTAÇÃO DE REDES DE ESGOTOS NO DF
22202	- 17.512.0124.7010.6045	- SIST. DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DAS COLÔNIAS AGRÍCOLAS VICENTE PIRES E SAMAMBAIA
22202	- 17.512.0124.7012.6024	- MELHORIAS NOS SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO DF
22202	- 17.512.0124.7316.6027	- SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE ÁGUAS LINDAS
23901	- 10.302.0214.1859.8169	- CONSTRUÇÃO DO BLOCO MATERNO-INFANTIL DO HOSPITAL REGIONAL DE SOBRADINHO
26101	- 26.782.0250.1092.0004	- IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CORREDORES DE TRANSPORTE COLETIVO DO DF
26101	- 26.782.0250.1752.0002	- IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DE PREPARAÇÃO E DE EXECUÇÃO DO PROG. BRASÍLIA INTEGRADA
26206	- 26.453.2800.1816.0001	- IMPLEMENTAÇÃO DA LINHA 1 DO METRÔ
26206	- 26.453.2800.3007.0003	- AMPLIAÇÃO DA LINHA DO METRÔ - ASA NORTE
26206	- 26.453.2800.3007.0004	- AMPLIAÇÃO DA LINHA DO METRÔ - CEILÂNDIA
26206	- 26.453.2800.3007.0005	- AMPLIAÇÃO DA LINHA DO METRÔ - SAMAMBAIA
28101	- 15.126.0650.1539.0001	- IMPLM. E OPER. DOS SIST.INFORM. P/ O PLANEJ. URBANO, TERRITORIAL E AMBIENTAL DO DF
28101	- 15.127.1318.3028.0001	- USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, PRESERVAÇÃO E QUALIFICAÇÃO
28101	- 15.127.1318.3028.0002	- PLANO DE PRESERVAÇÃO DE ÁREAS TOMBADAS NO DF
28101	- 15.451.0150.1260.6094	- IMPLANT. SIST. DE PLANEJ. E GESTÃO TERRIT. E URBANA DO PROG. BRASÍLIA SUSTENTÁVEL
28101	- 15.451.0150.1573.6089	- IMPLANTAÇÃO DA UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA BRASÍLIA SUSTENTÁVEL
28101	- 15.451.1315.1968.0005	- ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ACESSIBILIDADE URBANA
28101	- 15.451.1318.3646.0001	- PROJETO DE REVITALIZAÇÃO DO SETOR CENTRAL
28101	- 18.541.0500.3062.0001	- IMPLANTAÇÃO DE ESPAÇOS VERDES NO DISTRITO FEDERAL
28201	- 15.451.0084.1110.0028	- EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO PELA COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA NO DF

16. O Anexo XVI da Lei Orçamentária de 2011 definiu como conservação do patrimônio as seguintes ações:



UO	AÇÃO
1006	- Reforma e Benfeitorias no Edifício Sede da Câmara Legislativa
1018	- Recuperação e Melhoria das Instalações do Tribunal de Contas do Distrito Federal
1059	- Recuperação de Estradas Vicinais
1223	- Recuperação de Pontes e Viadutos
1337	- Recuperação de Áreas Urbanizadas
1475	- Recuperação e Melhoramento de Rodovias
1482	- Reforma de Quartéis da Polícia Militar
1537	- Reforma de Edifício Sede
1685	- Melhoria das Estruturas Físicas do Sistema Penitenciário
1720	- Reforma de Unidades do Sistema Penitenciário
1888	- Reforma e Ampliação das Unidades do Ensino Médio
2256	- Manutenção da Torre Retransmissora de Sinal de Televisão
2725	- Manutenção e Conservação da Rodoviária do Plano Piloto
2756	- Manutenção e Funcionamento do Sistema Ferroviário
2825	- Manutenção e Conservação da Rodoferroviária
2984	- Manutenção da Frota Oficial de Veículos do GDF
2990	- Manutenção de Bens Imóveis do GDF
2998	- Manutenção do Planetário
3026	- Revitalização de Monumentos
3028	- Plano de Preservação da Área Tombada
3247	- Reforma de Feiras
3273	- Reforma e Ampliação das Unidades da Educação Especial
3276	- Reforma e Ampliação de Unidades do Ensino Fundamental
3277	- Reforma e Ampliação de Unidades da Educação Infantil
3348	- Reforma de Quadras e Parques Recreativos
3440	- Reforma de Quadras de Esporte
3487	- Melhoria das Estruturas Físicas das Unidades da Secretaria de Estado de Saúde
3619	- Programa de Revitalização do Projeto Orla do Lago
3689	- Reforma de Terminal Rodoviário
3902	- Reforma de Praça Pública
3903	- Reforma de Prédios e Próprios
3904	- Reforma de Reservatórios
3936	- Revitalização da Torre de TV - Projeto Colméia
3937	- Revitalização do Lago Veredinha
3938	- Revitalização de Áreas Urbanizadas
3941	- Revitalização de Edificações
4002	- Manutenção e Conservação de Terminais Rodoviários no DF
5183	- Revitalização e Manutenção de Parques
5474	- Reforma de Ginásio de Esporte
6034	- Manutenção das Rodovias do Distrito Federal
7009	- Reforma de Estações de Tratamento de Água
7025	- Reforma e Ampliação de Unidades da Educação Profissional
7244	- Reforma de Estádio
7258	- Reforma de Feira Permanente
7298	- Reforma de Delegacia de Polícia
7468	- Reforma da Rodoviária do Plano Piloto
8507	- Manutenção do Sistema de Iluminação Pública
8508	- Manutenção de Áreas Urbanizadas e Ajudinadas
8873	- Manutenção do Sistema de Iluminação
9057	- Manutenção da Fundação Athos Bulcão
9064	- Manutenção do Memorial Juscelino Kubistchek
9065	- Manutenção da Fundação Oscar Niemeyer

17. No exercício de 2011, as despesas com projetos em andamento apresentaram-se da seguinte forma:

R\$ 1.000,00



PROJETOS EM ANDAMENTO					
ANO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DOTAÇÃO AUTORIZADA (B)	DESPESA REALIZADA (C)	C/A %	C/B %
2011	156.610	242.368	81.282	51,9	33,5

Fonte: Siggo

18. As ações definidas como de conservação do patrimônio público pela LOA/2011 tiveram a seguinte execução orçamentária no período de 2008 a 2011:

R\$ 1.000,00

AÇÕES DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO					
ANO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DOTAÇÃO AUTORIZADA (B)	DESPESA REALIZADA (C)	C/A %	C/B %
2008	410.500	757.273	640.571	156,0	84,6
2009	566.571	1.008.396	765.730	135,2	75,9
2010	714.204	958.193	711.194	99,6	74,2
2011	770.041	1.013.928	723.629	94,0	71,4

Fonte: Siggo

1.4. Fontes Normativas

19. Listam-se, a seguir, as fontes normativas utilizadas na consecução deste trabalho:

- Lei Complementar nº 101/2000 (LRF);
- PPA – 2008/2011 – Lei nº 4.007/07;
- LOA/2008 – Lei nº 4.073/07;
- LOA/2009 – Lei nº 4.293/08;
- LOA/2010 – Lei nº 4.461/09;
- LOA/2011 – Lei nº 4.533/10;
- LDO/2008 – Lei nº 4.008/07;
- LDO/2009 – Lei nº 4.179/08;
- LDO/2010 – Lei nº 4.461/09;
- LDO/2011 – Lei nº 4.499/10;
- ABNT NBR 5674:1999;
- ABNT NBR 14037:1998;
- ABNT NBR 9452:1986.

1.5. Identificação do Objeto

20. O objeto da auditoria é a destinação de recursos, pelo Governo do Distrito Federal, para a continuidade de projetos em andamento e a adequação dos procedimentos relacionados à atividade de manutenção e a sua capacidade em garantir a integridade² das edificações públicas, de forma a verificar o atendimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

² integridade: manter preservadas as condições ambientais adequadas ao uso previsto das edificações públicas, evitando a perda de desempenho decorrente da deterioração de seus componentes, mantendo-as atualizadas às necessidades dos seus usuários, não se incluindo os serviços realizados para alterar o uso dessas edificações.



“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.”

1.6. Objetivo e Escopo da Auditoria

21. O objetivo do trabalho é verificar se os projetos em andamento receberam recursos suficientes para o cumprimento das etapas programadas para o exercício de 2011 e, ainda, se o patrimônio público existente encontra-se adequadamente conservado nesse exercício.

22. O desenvolvimento dos trabalhos foi feito por intermédio da análise de duas questões, a saber:

1ª Questão: 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?

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

23. A existência de bens públicos materialmente relevantes sem a devida manutenção e a falta de destinação suficiente de recursos para o término de projetos em andamento implicam o descumprimento do art. 45 da LRF, em face dos numerosos e vultosos projetos iniciados no exercício em exame.

24. Foi selecionada amostra de edificações a ser avaliada baseada na relevância e na materialidade desses bens.

25. Entende-se como relevantes para composição da referida amostra de bens as edificações públicas tais como pontes, viadutos e espaços públicos de grande utilização pela população, a exemplo da rodoviária do Plano Piloto e dos terminais rodoviários. Foram avaliados também vários monumentos públicos. Tal delimitação se explica pelas razões expostas a seguir.

26. Relativamente às pontes e viadutos, a escolha do escopo, pela equipe de auditoria, deu-se com base nas conclusões lançadas por meio de relatório divulgado pelo SINAENCO - Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva.

27. A inclusão dos monumentos públicos no objeto da auditoria decorreu da importância para a cidade como capital federal, além do fato de que Brasília será sede de eventos internacionais nos anos de 2013 – Copa das Confederações e 2014 – Copa do Mundo, momento em que serão recebidos milhares de turistas de várias partes do mundo, potenciais visitantes dessas edificações.

28. Não foram avaliadas edificações públicas tais como escolas e



centros de ensino, as quais foram objeto de auditorias empreendidas pelo TCDF nos exercícios de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, que avaliaram a qualidade das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, cujos resultados podem ser verificados nos Processos nºs. 37.711/06, 2.380/08, 3.080/09, 3.239/10 e 1.630/11.

29. Nessa mesma linha, também ficaram de fora das avaliações a situação das edificações afetas à área de saúde pública, a qual foi abordada no âmbito do Processo nº 26.145/07.

30. Demais edificações de outras áreas não foram avaliadas em razão do limitado prazo para término da auditoria.

2. METODOLOGIA

31. Nesta Auditoria Operacional a equipe seguiu a seguinte metodologia:

a. Pesquisa documental e em sistemas

32. Foram analisados documentos encaminhados pelas Secretarias de Estado de Obras, de Transportes, de Esportes, de Turismo, de Cultura e de Planejamento e Orçamento; pelas Administrações Regionais de Taguatinga, de Samambaia, do Gama, de Brasília; e ainda pela Novacap e pelo DER/DF.

33. Foram consultados, também, dados extraídos diretamente dos subsistemas SAG e SIAC do sistema SIGGO.

b. Visita a bens públicos selecionados e aplicação de check lists

34. Foram visitadas as seguintes edificações públicas: Centro de Convenções, Panteão da Pátria, Teatro Nacional, Museu Nacional, Conjunto Aquático e Ginásio Cláudio Coutinho do Complexo Esportivo Ayrton Senna, Rodoviária do Plano Piloto, Ponte do Braghetto, Ponte das Garças, Ponte Presidente Costa e Silva e viaduto sobre a N2, ao lado do Conjunto Nacional. A Auditoria visitou, também, viadutos do eixo L entre as quadras 215/216 Sul, 203/204 Sul, 215/216 Norte e, ainda, o viaduto do eixo W entre as quadras 115/116 Norte.

35. As visitas aos bens públicos foram orientadas pela aplicação de *check lists*, tendo sido realizado amplo registro fotográfico.

c. Realização de reuniões

36. Foram realizadas reuniões com o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia do TCDF, que auxiliou a equipe de auditoria no planejamento dos trabalhos.



3. RESULTADOS DA AUDITORIA

3.1. Manutenção do Patrimônio Público

Questão de Auditoria

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?

Resposta à Questão de Auditoria

A auditoria encontrou edificações públicas em precário estado de conservação. Verificou-se que as atividades de manutenção empreendidas pelos órgãos e entidades não estão baseadas em procedimentos sistemáticos e estruturados, a exemplo dos previstos na ABNT NBR 5674/1999. Ademais, a maneira como está organizado o orçamento dificulta a verificação do cumprimento do art. 45 da LRF, pois os gastos com essas atividades são de difícil mensuração.

3.1.1. Organização da Atividade de Manutenção

A atividade de manutenção das edificações públicas do DF é realizada de maneira improvisada e casual e não garante a integridade das edificações públicas.

3.1.1.1. Critérios

37. A atividade de manutenção das edificações públicas deve ser realizada de maneira estruturada e sistemática. A ABNT NBR 5674/1999: Manutenção de Edificações – Procedimento apresenta as melhores práticas nesse tema, da qual a Auditoria extraiu os seguintes critérios:

- existência de cadastro das edificações públicas contemplando as condições de manutenção;
- registro de relatórios que comprovem a realização de inspeções periódicas para verificar as condições das edificações e atualização do cadastro;
- existência de plano de manutenção das edificações com base em cadastro confiável e atualizado; e
- edição de normas que definam responsabilidades, competências, prazos e produtos da atividade de manutenção dessas edificações públicas.

3.1.1.2. Análise e evidências

38. Quanto ao cadastro de edificações públicas: de treze Unidades questionadas, três (Secretaria de Obras, Novacap e RA Brasília) informaram não manter cadastro de bens públicos passíveis de manutenção. Quatro



Unidades (RA Gama, Sec. Transportes, Sec. Cultura e DER) mantêm cadastros próprios. Outras seis Unidades (RA Ceilândia, RA Taguatinga, RA Samambaia, SEPLAN, Sec. Esportes e Sec. Turismo) não mantêm cadastro próprio, mas utilizam o cadastro do SISGEPAT, do qual não constam informações sobre o estado de conservação dos bens públicos.

39. Referente às inspeções periódicas: somente a Secretaria de Cultura, a SEPLAN e o DER/DF apresentaram conclusões de inspeções realizadas. Porém, essas não eram inspeções sistemáticas e periódicas, de forma que não cumprem os critérios estabelecidos pela auditoria.

40. Nenhuma das 13 unidades questionadas demonstrou dispor de plano de manutenção de bens públicos de forma a priorizar a manutenção rotineira e a planejada, para minimizar a ocorrência de serviços de manutenção não planejada, o que encarece a realização desses serviços e geralmente causa maiores transtornos à população.

41. Ademais, consultada a Secretaria de Governo, verificou-se que não está definido o órgão central que consolide o planejamento da manutenção dos bens públicos do DF com o objetivo de estabelecer prioridades e elaborar plano global de manutenção desses bens. Confirma essa análise a informação prestada pela SEPLAN no sentido de que cada Unidade de Governo tem seus planos de manutenção descentralizados e cada uma delas é responsável pela manutenção de seus próprios bens imóveis.

42. Entende-se que essa descentralização, na forma como está implantada no GDF, só seria viável em uma situação em que não existisse restrição orçamentária.

3.1.1.3. Causas

43. A causa identificada para o achado é a inexistência de procedimentos sistematizados, uniformes e amplamente disseminados no GDF para as atividades de manutenção de bens públicos. Em especial, não existe rotina de inspeção e avaliação da situação dos bens para fins de planejamento aderente àquela norma. Também não existem planos de manutenção preventiva ou corretiva semelhantes aos preconizados na ABNT NBR 5674. Ao contrário, as ações de manutenção observadas são tardias e meramente reativas, empreendidas tão-somente para responder a emergências identificadas. O melhor exemplo disso foi a manutenção emergencial realizada na ponte JK no início de 2011, em decorrência de oscilações e desnível na pista.

44. Da mesma forma, inexistem normas definindo responsabilidades, competências, prazos e produtos da atividade de manutenção dos bens públicos; bem como não existem manuais definindo procedimentos para a manutenção de cada bem.

3.1.1.4. Efeitos

45. Os principais efeitos são a perda antecipada de funcionalidade das edificações e aumento de risco aos usuários.

46. Também o Tesouro Distrital é onerado, pois o gestor só cuida de reparar o bem depois de deteriorado, gastando muito mais do que se tivesse realizado adequadamente sua manutenção, conforme preceitua a Lei



de Sitter antes mencionada.

47. Além disso, o Executivo não dispõe de meios para dimensionar os recursos necessários para realizar adequadamente a atividade de manutenção. Por essa razão, os dados encaminhados na proposta orçamentária, pelo Executivo ao Legislativo, não permitem o conhecimento das ações necessárias para manutenção dos bens públicos, impossibilitando ao legislador deliberar acertadamente sobre o referido projeto de lei orçamentária, de forma a atender o art. 45 da LRF.

3.1.1.5. Proposições

48. Sugere-se recomendar ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, de acordo com art. 2º do Decreto nº 33.583/12, que articule com os Órgãos e Entidades integrantes da estrutura do GDF que tenham sob sua gestão edificações e obras afins:

I – a elaboração de manual de operação, uso e manutenção das edificações;

II – a criação e atualização de cadastro de bens públicos passíveis de manutenção contendo:

- a) caracterização do bem, qualificando seu estado de conservação;
- b) registro dos serviços de manutenção realizados;
- c) registro de reclamações e solicitações de usuários ;
- e
- d) relatórios das inspeções técnicas.

III – o estabelecimento de rotinas de inspeções técnicas dos bens, orientada por listas de conferência padronizadas (*check-lists*), de modo a obter a situação real de necessidades de manutenção e a atualizar o cadastro do item II;

IV – a previsão de estrutura material, financeira e de recursos humanos suficientes para desenvolver as manutenções rotineira, planejada e não planejada;

V – o estabelecimento de plano de manutenção global e setorial 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

VI – a centralização do planejamento 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.

3.1.1.6. Benefícios esperados

49. Espera-se que o GDF passe a conhecer o estado de



conservação dos bens públicos, as ações e os recursos necessários à adequada manutenção desses bens e a informar corretamente, ao Legislativo, as ações que serão empreendidas para fins de atendimento do artigo 45 da LRF. Por fim, que haja otimização no uso dos recursos públicos.

3.1.2. Classificação Orçamentária das Ações de Manutenção

A atual organização do orçamento dificulta a verificação dos gastos nas ações específicas de manutenção das edificações públicas.

3.1.2.1. Critérios

50. Facilidade de identificação dos gastos com a manutenção de edificações públicas para efeito do cumprimento do art. 45 da LRF. Entende-se por manutenção o conjunto de atividades a serem realizadas para conservar ou recuperar a capacidade funcional da edificação e de suas partes constituintes de forma a atender às necessidades dos seus usuários. Esse conceito difere da definição dada pelo Poder Executivo no Manual de Planejamento e Orçamento - MPO relativo ao exercício de 2012, aprovado pelo Decreto nº 32.017/2010³ (item 3.1.4, letra c, fls.41).

3.1.2.2. Análise e evidências

51. Várias das ações elencadas como de manutenção na LOA/2011 (DC16) não podem ser consideradas como tal porque incluem atividades/projetos que aumentam ou modificam a utilidade das obras civis e outras que visam meramente à limpeza e vigilância de bens públicos e manutenção de áreas jardinadas (PT06).

52. Por outro lado, não existe classificação orçamentária específica para as ações de manutenção de bens públicos. Em geral são classificadas como obras (Elemento de Despesa 51) e outros serviços de terceiros (Elemento de Despesa 39). No SAG está disponível consulta específica para ações de manutenção, porém estas ações incluem outras atividades não restritas ao tema. Tal fato dificulta sobremaneira a tarefa de consolidação dos gastos efetuados nessas ações (PT06). O Manual de Planejamento e Orçamento 2012 (DC15), elaborado pela Secretaria de Orçamento, Planejamento e Gestão – SEPLAN, define da seguinte forma esses elementos de despesas:

“51 - OBRAS E INSTALAÇÕES

Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes

³ c) DESPESAS DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO - aquelas ações diretamente vinculadas a qualquer despesa com manutenção, recuperação e conservação do patrimônio público existente, tais como: ações específicas de conservação de prédios e próprios, de áreas urbanizadas e ajardinadas e manutenção de vias públicas, recuperação de vias e rodovias, etc.



ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.”

3.1.2.3. Causas

53. As atividades específicas de manutenção de edificações públicas, nos termos definidos no critério de auditoria em análise, não são detalhadas nos instrumentos de planejamento e controle governamentais.

3.1.2.4. Efeitos

54. Dificulta o planejamento, o acompanhamento e o controle das atividades de manutenção de edificações públicas para fins do disposto no art. 45 da LRF.

3.1.2.5. Proposições

55. Sugere-se determinar à SEPLAN que destaque, nos subsistemas SAG e SIAC do sistema SIGGO, 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, nos termos definidos na Auditoria.

3.1.2.6. Benefícios esperados

56. Facilitar o planejamento, o acompanhamento e o controle das atividades de manutenção de edificações públicas, bem como a avaliação do cumprimento do art. 45 da LRF.

3.1.3. Estado de Conservação das Edificações Públicas

As Edificações Públicas não se apresentam em bom estado de conservação.

3.1.3.1. Critérios

57. Edificações Públicas plenamente íntegras, ou seja, com as condições ambientais adequadas aos usos previstos e atualizadas em relação às necessidades do usuário, sem que haja perda de desempenho decorrente da deterioração de seus componentes, não se incluindo os serviços realizados para alterar o uso dessas edificações.

3.1.3.2. Análise e evidências

58. Em cumprimento ao plano de auditoria, foram vistoriadas nove edificações, onze pontes/viadutos e uma passagem subterrânea, com o objetivo de verificar o estado de conservação e as necessidades de manutenção que elas apresentam. Apresentam-se a seguir as conclusões dos auditores sobre o tema:

59. O **Centro de Convenções (FT04)** e o **Panteão da Pátria (FT03)**, obras que foram reformadas recentemente, não apresentaram avarias ou falhas aparentes dignas de menção.

60. O **Teatro Nacional (FT02)** evidenciou graves falhas no sistema de manutenção, necessitando de reparos urgentes. Embora exista contrato de manutenção (Contrato de Prestação de Serviços nº 017/2009-SC), desde 16/04/2009, no Teatro foram encontradas portas de acesso à sala Martins Pena e ao Espaço Dercy Gonçalves quebradas, vigas estruturais apresentando rachaduras, sinais de infiltração no telhado e nas paredes externas, mofo no carpete, elevadores fora de serviço, sistema de ar condicionado causando insalubridade (soltando lã de vidro) e cubos decorativos das paredes externas sem a devida impermeabilização, apesar de terem sido recentemente trocados. Também, constatou-se que o espaço reservado para restaurante no topo do edifício está desativado e os camarins estão em péssimo estado de conservação.



Rachaduras nas vigas estruturais do Teatro Nacional.



Face interna da parede externa apresentando sinais de infiltração e armadura metálica exposta.



Porta da Sala Martins Penna quebrada.



Mofo no carpete da Sala Villa-Lobos.

61. O **Museu da República** apresentou graves falhas na sua manutenção. Trincas e rachaduras aparentes com sinais de infiltração em todas as estruturas visitadas, sistema de ar condicionado sem contrato próprio de manutenção, elevadores quebrados e sem contrato de manutenção foram os principais problemas detectados pela auditoria.



Rachaduras na rampa de acesso do Museu da República.



Desagregação do concreto na face externa do Museu.



Infiltração nas esquadrias do anexo do Museu.



Elevador com defeito, sem contrato de manutenção.



Detalhe das emendas das muretas laterais junto ao acesso ao mezanino do Museu.



Rachadura na Rampa Lateral Sul do Museu.

62. O **Conjunto Aquático do Complexo Esportivo Ayrton Senna** (FT06) apresentou pequenas falhas no sistema de manutenção. A visita da equipe de auditoria constatou quadro elétrico quebrado e fios aparentes, sem a proteção de eletrodutos. Constatou também infiltrações na área das piscinas e piso aderente defeituoso, além de grelhas de drenagem mal posicionadas, oferecendo riscos aos usuários.



Carbonatação decorrente de infiltração da piscina.



Infiltração da piscina na área interna do complexo.



Quadro elétrico com fios aparentes.



Grelhas de drenagem mal posicionadas.

63. Já o **Ginásio Cláudio Coutinho** (FT05) encontra-se em situação de completo abandono, estando, inclusive, fechado ao público. A auditoria constatou necessidade urgente de manutenção em toda a edificação.



Completo abandono do Ginásio Cláudio Coutinho.



Área interna degradada por falta de manutenção.

64. A equipe de auditoria inspecionou a **Rodoviária do Plano Piloto** para avaliar o estado geral de conservação das edificações e das obras de arte especiais de engenharia do complexo situado no centro da Capital Federal. Foram efetuados registros fotográficos (F01). Constataram-se: rachaduras e fissuras nas estruturas, infiltrações, com possível desagregação de concreto e carbonatação (não conclusivo em função de a estrutura estar pintada de branco), desprendimento de revestimento, com risco à integridade dos cidadãos que trafegam por aquele local, rede elétrica com fiação exposta, luminárias ausentes, luminárias danificadas, escadas rolantes e elevadores inoperantes, pisos danificados, dispositivos de combate de incêndio precários, alvenaria, pintura e esquadrias danificadas.



Escada rolante da rodoviária inoperante.



Desprendimento de revestimentos na plataforma superior da rodoviária.



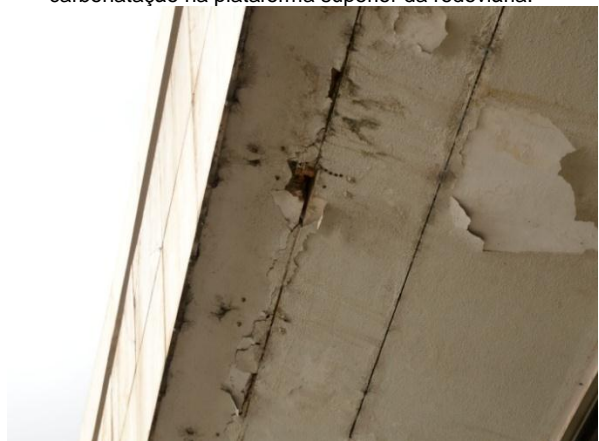
Esquadrias e alvenaria danificadas.



Infiltração com sinal de desagregação do concreto e carbonatação na plataforma superior da rodoviária.



Elevadores da rodoviária inoperantes.



Sinais de infiltração na mureta do guarda-corpo na rodoviária.



Desprendimento de revestimentos, sinais de infiltração e guarda-corpo desalinhado, ao lado do CONIC.



Desprendimento de revestimentos, sinais de infiltração e guarda-corpo desalinhado, na face norte do estacionamento em frente ao Conjunto Nacional.



65. A tabela a seguir sumariza a conclusão dos auditores sobre o estado de conservação dos demais bens visitados.

Nome	Local	Tipo	Avaliação	Arquivos fotográficos
Ponte do Braghetto	Final do Eixão Norte	Ponte	Necessita de reparos/manutenção urgente	FT07
Passarela de pedestres DF 002	Entre a 15 e a 16 Norte	Passarela de pedestres	Necessita de reparos/manutenção	PT08
Viaduto do Eixo L	Entre as quadras 215/216 Norte	Viaduto	Necessita de reparos/manutenção	FT09
Viaduto do Eixo W	Entre as quadras 115/116 Norte	Viaduto	Necessita de reparos/manutenção	FT10
Viaduto DF 002	sobre retorno da Galeria dos Estados	Viaduto	Necessita de reparos/Manutenção urgente	FT11
Viaduto DF 002	sobre a via S2	Viaduto	Necessita de reparos/manutenção urgente	FT12
Viaduto sobre DF 002	Saída do Buraco do Tatu sentido norte/sul	Viaduto	Necessita de reparos/manutenção	FT13
Ponte Costa e Silva	Asa Sul	Ponte	Necessita de reparos/manutenção	FT14
Ponte das Garças	Asa Sul	Ponte	Necessita de reparos/manutenção	FT15
Viaduto do Eixo L	Entre as quadras 203/204 Sul	Viaduto	Necessita de reparos/manutenção urgente	FT16
Viaduto do Eixo L	Entre as quadras 215/216 Sul	Viaduto	Necessita de reparos/manutenção urgente	FT17
Viaduto sobre a N2	Ao lado do Conjunto Nacional	Viaduto	Necessita de reparos/manutenção urgente	FT18
Estacionamento CNB	Em frente ao Conjunto Nacional	Estacionamento.	Necessita de reparos/Manutenção urgente	FT20

66. As visitas in loco apontaram que muitos dos bens inspecionados não se encontram em adequado estado de conservação, conforme se verifica nos registros fotográficos.



Tabuleiro do viaduto do eixo L entre as quadras 203/204 norte apresentando armadura metálica rompida.



Armadura metálica aparente no viaduto do eixo W sobre a N2 apresentando sinais de corrosão.



Infiltração nas juntas de dilatação do viaduto da plataforma superior da rodoviária.



Passagem subterrânea das SQN 115/215.



Junta de dilatação danificada na Ponte das Garças.



Trinca na parte inferior do tabuleiro da Ponte das Garças apresentando sinais de infiltração.



Parte inferior do tabuleiro da Ponte do Braguetto danificada apresentando múltiplas infiltrações e armadura metálica exposta, apresentando sinais de corrosão.



Armaduras metálicas dos pilares do viaduto do eixo L sobre a S2 expostas apresentando sinais de corrosão.

67. Além disso, as informações disponibilizadas pelas jurisdicionadas sobre as condições dos bens sob sua responsabilidade evidenciam más condições das edificações por falta de ações de manutenção, como será demonstrado a seguir.

68. O DER/DF apresentou cadastro elaborado em 2009, por meio de vistoria encomendada a terceiro, que permitiu à Auditoria identificar que, em todo o DF, 72 (setenta e dois) Pontes/Viadutos necessitavam de Fiscalização/Manutenção sendo que 11 (onze) deles com urgência (DC13).

69. A tabela abaixo sumariza o estado de conservação das passarelas, pontes e viadutos sob gerência do DER, segundo o cadastro apresentado por esse órgão (PT10).

	Avaliação	1º Dist. Rod.	2º Dist. Rod.	3º Dist. Rod.	4º Dist. Rod.	5º Dist. Rod.	TOTAL
Passarelas	Bom estado de Conservação	1	13	10	0	1	25
	Necessita de Fiscalização/Manutenção	0	11	0	0	0	11
	Urgência em Manutenção	0	5	1	0	0	6
Pontes/Viadutos	Bom estado de Conservação	15	64	44	12	11	146
	Necessita de Fiscalização/Manutenção	6	39	10	4	2	61
	Urgência em Manutenção	1	6	3	0	1	11

Fonte: Cadastro de Obras de Arte Especiais do DER/DF

40,5% DAS PASSARELAS E 33,0% DAS PONTES/VIADUTOS NÃO SE ENCONTRAVAM EM BOM ESTADO DE CONSERVAÇÃO

70. A Secretaria de Cultura também encaminhou relatórios de vistorias técnicas realizadas nas seguintes edificações (DC11):

- Biblioteca Nacional de Brasília
- Casa do Cantador
- Catetinho
- Centro de Dança
- Cine Brasília
- Espaço Cultural Renato Russo (508 Sul)



- Museu da Cidade
- Museu Vivo da Memória Candanga
- Teatro Nacional Claudio Santoro

71. As fotografias apresentadas no Anexo II do Ofício 46/12-Gab/Secult comprovam o avançado estado de deterioração das referidas edificações. A julgar pelas fotos, ainda que seja por restrição orçamentária, a Secult não adota procedimentos adequados na manutenção dos bens públicos sob sua tutela.

72. Foi informado (ANEXO II) que são necessários mais de R\$ 239 milhões para restaurar (sem aumentar a funcionalidade) os bens sob a gestão dessa Secretaria.

73. A RA Gama apresentou levantamento da situação das edificações públicas (DC 06), concluindo pela precariedade dos mesmos.

74. A Secretaria de Transporte encaminhou relação de edificações descrevendo a situação do imóvel, bem como as ações necessárias. A descrição da situação dos imóveis demonstra o estado crítico em que se encontram os terminais e a grande necessidade de ações de manutenção.

75. A Secretaria de Planejamento e Orçamento apresentou documentação que informa, por meio de Nota Técnica de janeiro de 2005, a existência de problemas na laje da garagem do Palácio do Buriti, a qual apresenta problemas que começaram há muito, comprometendo ainda mais a estrutura daquela edificação. Documento posterior, de maio de 2007, informa a existência de escoramento nos trechos comprometidos da laje, esperando a finalização da licitação da reforma da garagem (DC 12).

76. Tal fato é emblemático e demonstra que nessa jurisdição os bens públicos deteriorados não recebem os devidos cuidados, sequer no anexo do Palácio do Buriti, perto das autoridades que deveriam conhecer e solucionar os problemas. Tal descuido com a coisa pública onera ainda mais os custos de recuperação das edificações públicas.

77. O “Relatório da Edificação do Museu Nacional” (DC14), apresentado pela direção do Museu, mostra pontos avariados da edificação, indicando não somente a reparação estética, mas, principalmente, a eliminação dos defeitos que vêm ocasionando tais avarias. As áreas avaliadas foram:

- a) No prédio principal: Cúpula (lado externo), Rampa Principal, Rampa Lateral Sul, Rampa Lateral Norte (suspensa), Andar Térreo, 1º Andar e Subsolo; e
- b) No prédio do restaurante: parede do lado sul, piso do andar térreo e subsolo.

78. As principais falhas relacionadas naquele documento (DC14) são: diversos pontos de infiltração, fissuras e rachaduras, sendo algumas muito grandes.

79. Cabe esclarecer que o Museu Nacional abriga obras de Volpi, Anita Malfati, Portinari e Tarsila do Amaral, entre outras. O sistema de ar condicionado do Museu deve manter temperatura e umidade constante no ambiente. Falhas no funcionamento desse sistema podem prejudicar o acervo existente.

80. Conclui-se, pelo resultado das visitas *in loco* empreendidas pela equipe de auditoria e pelas informações prestadas pelas jurisdições,



que as edificações públicas do DF não estão em bom estado de conservação.

3.1.3.3. Causas

81. Consultas ao SIAC/SIGGO revelaram que algumas ações de manutenção do patrimônio público distrital, que deveriam executar vultosos recursos, apresentaram execução insignificante. A tabela a seguir sumariza as ações analisadas:

Ação	Dotação Inicial (A)	Dotação Autorizada (B)	Despesa Empenhada (C)	(C)/(A)	(C)/(B)
1223 RECUPERAÇÃO DE PONTES E VIADUTOS	2.702.300,00	2.280.800,00	721.079,58	26,68%	31,62%
1337 RECUPERAÇÃO DE ÁREAS URBANIZADAS	350.000,00	-	-	0,00%	0,00%
2998 MANUTENÇÃO DO PLANETÁRIO	200.500,00	78.016,00	7.552,86	3,77%	9,68%
3619 PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DO PROJETO ORLA	150.000,00	50.000,00	-	0,00%	0,00%
3689 REFORMA DE TERMINAL RODOVIÁRIO	10.000,00	-	-	0,00%	0,00%
3938 REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS URBANIZADAS	5.000.000,00	11.274.440,00	409.626,92	8,19%	3,63%
7468 REFORMA DA RODOVIÁRIA DO PLANO PILOTO	150.000,00	-	-	0,00%	0,00%

Fonte: Siggo

82. Note-se que a execução de despesas relativas às ações elencadas na LOA 2011 como ações de conservação do patrimônio público tem sido decrescente ao longo do período 2008/2011, em relação à Dotação Autorizada, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Exercício	Dotação Inicial (A)	Dotação Autorizada (B)	Despesa Empenhada (C)	(C)/(A)	(C)/(B)
2008	410.500.011,00	757.272.517,62	640.570.906,75	156,05%	84,59%
2009	566.570.525,00	1.008.395.989,00	765.730.422,08	135,15%	75,94%
2010	714.203.924,00	958.192.774,00	711.193.646,26	99,58%	74,22%
2011	770.041.283,00	1.013.928.087,00	723.628.975,01	93,97%	71,37%
Total geral	2.461.315.743,00	3.737.789.367,62	2.841.123.950,10	115,43%	76,01%

Fonte: Siggo

83. Por fim, como foi apontado anteriormente, a organização das atividades de manutenção é deficiente (PT01).

3.1.3.4. Efeitos

84. Entende-se que o principal efeito é a perda das funcionalidades das edificações, com prejuízo à sociedade. Outro efeito é o desperdício de recursos públicos, uma vez que, quando o gestor finalmente reparar o bem, vai encontrá-lo com os danos agravados pela ação do tempo, encarecendo o conserto.

3.1.3.5. Proposições

85. Sugere-se recomendar ao Governador do Distrito Federal que destine recursos suficientes para atividades de manutenção, nos termos definidos neste relatório, privilegiando a manutenção rotineira e a planejada, de forma a minimizar a não planejada e a dar cumprimento ao art. 45 da LRF, haja vista o alerta constante do inciso III da Decisão nº 360/2012⁴.

⁴ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... III. alertar os titulares do Poder Executivo e do Poder Legislativo acerca da necessidade da estrita observância às disposições insculpidas no art. 45 da LRF em relação aos projetos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público, quando da elaboração e



3.1.3.6. Benefícios esperados

86. Espera-se que as edificações públicas sejam mantidas adequadamente.

apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal, tendo em conta a possibilidade de que eventual descumprimento àquele dispositivo legal possa vir a obstar a realização de novos projetos governamentais.



3.2. Projetos em Andamento

Questão de Auditoria

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

Resposta à Questão de Auditoria

Foram identificados poucos projetos em andamento com execução paralisada ou lenta em decorrência de insuficiência de recursos orçamentários e financeiros. Em geral, a lentidão e paralisação das obras decorreram de aspectos gerenciais, mormente de deficiência em projetos básicos e executivos.

3.2.1. Destinação de Recursos para Projetos em Andamento

3.2.1.1. Critérios

87. Recursos destinados em quantidade suficiente para a conclusão das etapas previstas no exercício em 2011.

3.2.1.2. Análise e evidências

88. A análise do Anexo XV da lei orçamentária do exercício de 2011 demonstrou que houve falhas na alocação de recursos relacionados aos projetos em andamento. Dos 44 projetos constantes desse demonstrativo, contemplados na LOA/2011, quatorze não apresentaram realização de despesa e treze tiveram baixa execução.

89. Dos projetos que não apresentaram realização de despesas ou que tiveram execução abaixo da prevista em 2011, a auditoria constatou que as principais causas para tais desvios decorrem de deficiência nos projetos básicos e executivos, morosidade na celebração de convênio e problemas fundiários.

90. Verificou-se que o programa de trabalho da Caesb referente ao Sistema de Esgotamento Sanitário de Águas Lindas não apresentou execução de despesas e a referida obra encontra-se paralisada devido à falta de repasse de recursos de contrapartida do GDF.

91. Além disso, a Auditoria realizada nas obras no Planetário de Brasília (Processo TCDF nº 3.009/99) constatou ritmo lento da obra desde 2008 até a presente data em decorrência de atrasos nos pagamentos e de falhas no projeto.

3.2.1.3. Causas

92. Infere-se que a não destinação de recursos suficientes para o Planetário de Brasília e o Sistema de Esgotamento Sanitário de Águas Lindas se deve a mudança de prioridades nas políticas governamentais, o que afronta o art. 45 da LRF.



3.2.1.4. Efeitos

93. Por efeito, tem-se a deterioração de obras iniciadas e não terminadas, e o desperdício de recursos públicos. Tem-se, ainda, a privação da sociedade da fruição dos benefícios da obra pública concluída.

3.2.1.5. Proposições

94. Sugere-se recomendar ao Governador do Distrito Federal alocação de recursos orçamentários e financeiros para todos os projetos em andamento em montante suficiente para a conclusão das etapas previstas para o exercício, de modo a dar cumprimento ao art. 45 da LRF, tendo em conta o alerta constante do inciso III da Decisão nº 360/2012.

3.2.1.6. Benefícios esperados

95. Implementadas as recomendações, espera-se que as obras sejam acabadas tempestivamente, bem como se espera que haja otimização do uso dos recursos públicos.



4. MANIFESTAÇÕES DOS GESTORES

96. As Secretarias de Ciência e Tecnologia e de Turismo, bem como as RA's Gama e Taguatinga não se aproveitaram da oportunidade para apresentação de manifestação em relação aos achados de auditoria, razão pela qual se conclui que essas unidades estão de acordo com os achados na parte que lhes tocam.

97. A NOVACAP, por meio do Ofício nº 1.030/2012-GAB/PRES; a RA Brasília, por meio do Ofício nº 892/2012 – ASJUR/RA-I; a Secretaria de Esportes, por meio do Ofício nº 202/2012 – GAB/SESP; a Secretaria de Cultura, por meio do Ofício nº 154/2012 – GAB/SECULT; a Secretaria de Obras, por meio do Ofício nº 880/2012 – GAB/SO; a RA Samambaia, por meio do Ofício nº 861/2012 – GAB/RA XII; o DER, por meio do Ofício nº 3309/2012-GP; a Secretaria de Transportes, por meio do Ofício nº 596/2012 - GAB/ST; a CAESB, por meio da Carta nº 23689/2012-PR e a SEPLAN, por meio do Ofício nº 699/2012 – GAB/SEPLAN, apresentaram esclarecimentos sobre os achados de auditoria, os quais foram analisados no PT12.

98. Verificou-se que as informações prestadas pelas jurisdicionadas não contestam nenhum dos achados de auditoria. Pelo contrário, reforçam a conclusão de que as atividades de manutenção dos bens públicos do GDF não estão devidamente estruturadas dada a inexistência de procedimentos sistematizados, uniformes e amplamente disseminados no GDF para essas atividades.

99. Reforçam, também, as conclusões da equipe de auditoria quanto ao precário estado de conservação dos bens públicos avaliados, bem como a causa para tal situação: a destinação insuficiente de recursos orçamentários e financeiros para as ações de manutenção.

100. Ademais, a CAESB ratificou o achado no sentido de que não houve destinação suficiente para o andamento adequado nas obras relativas à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Águas Lindas de Goiás.

101. Nesse sentido, as manifestações apresentadas não têm o condão de alterar os achados de auditoria levados ao conhecimento dos jurisdicionados.



5. CONCLUSÃO

102. O art. 45 da LRF procura 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.

103. A auditoria constatou que, no âmbito do GDF, a atividade de manutenção dos bens públicos não se encontra estruturada a ponto de garantir a boa conservação desses. De fato, o relatório destaca vários exemplos de bens públicos que não se encontram em bom estado de conservação.

104. Por outro lado, a auditoria identificou a existência de obra paralisada devido à falta de repasse de recursos de contrapartida do GDF.

105. Diante da situação encontrada, a auditoria entende que as práticas adotadas pelo GDF representam desrespeito ao art. 45 da LRF e pode influenciar a avaliação da regularidade das contas de governo relativas ao exercício de 2011.



6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. Por todo o exposto, sugere-se ao eg. Plenário:

a) recomendar ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, de acordo com art. 2º do Decreto nº 33.583/12, que articule com os Órgãos e Entidades integrantes da estrutura do GDF que tenham sob sua gestão edificações e obras afins:

- i. a elaboração de manual de operação, uso e manutenção das edificações;
- ii. a criação e atualização de cadastro de bens públicos passíveis de manutenção contendo:
 - a. caracterização do bem, qualificando seu estado de conservação;
 - b. registro dos serviços de manutenção realizados;
 - c. registro de reclamações e solicitações de usuários; e
 - d. relatórios das inspeções técnicas;
- iii. a previsão de estrutura material, financeira e de recursos humanos suficientes para desenvolver as manutenções rotineira, planejada e não planejada;
- iv. o 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
- v. a 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.

b) determinar à SEPLAN que destaque, a partir de 2013, nos subsistemas SAG e SIAC do sistema SIGGO, 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, nos termos definidos na Auditoria, de forma a permitir melhor planejamento, acompanhamento e controle das atividades de manutenção de edificações públicas e verificação do disposto no art. 45 da LRF;

c) recomendar ao Governador do Distrito Federal, de forma a dar cumprimento ao art. 45 da LRF, que destine recursos suficientes para:

- i. as atividades de manutenção de bens públicos, nos termos definidos neste relatório, privilegiando a manutenção rotineira e a planejada, de forma a minimizar a não planejada;
- ii. a conclusão das etapas previstas em cada exercício



financeiro para todos os projetos em andamento.

d) determinar, ainda, ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, Plano de Implementação das determinações e recomendações acima indicadas ou de outras ações que entender necessárias para resolução dos problemas apontados no relatório, para fins do posterior monitoramento a ser realizado por esta Corte de Contas;

e) dar conhecimento do inteiro teor deste relatório e da decisão que vier a ser proferida aos Senhores Deputados Distritais e ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal; e

f) dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida a todos os Órgãos e Entidades integrantes da estrutura do GDF.

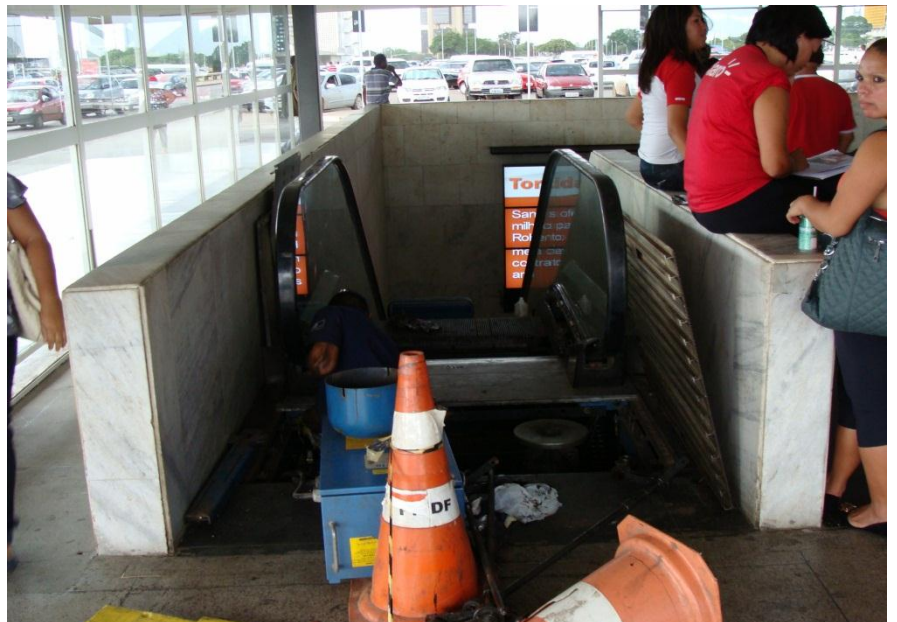
À superior consideração.



7. ANEXO I – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO



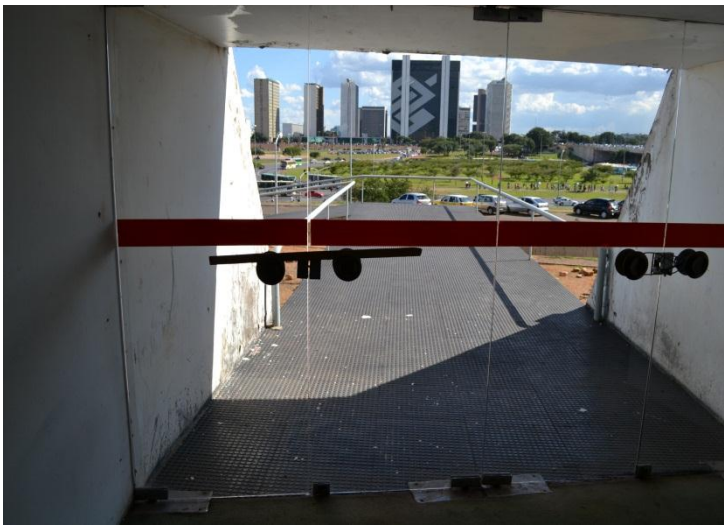
RODOVIÁRIA DO PLANO PILOTO





TEATRO NACIONAL

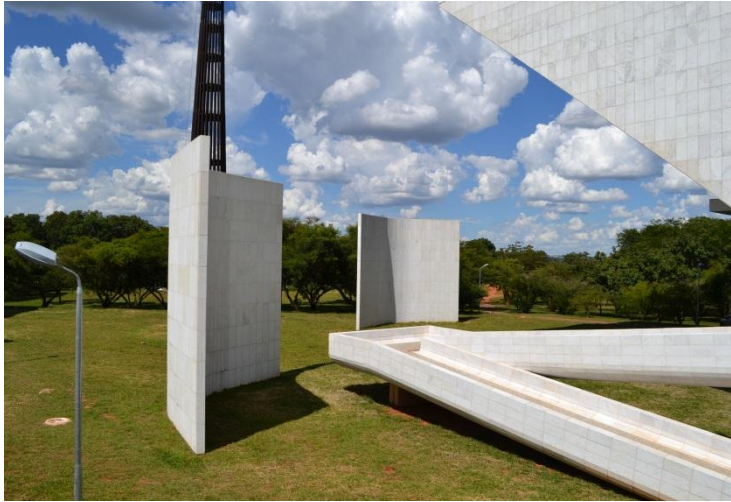






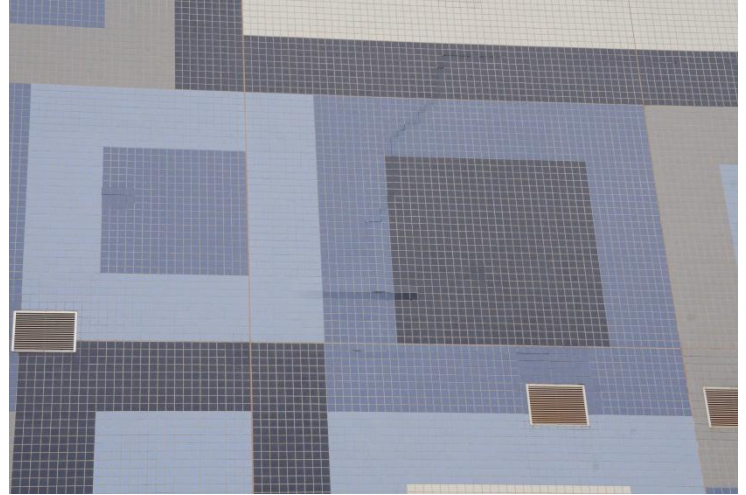


PANTEÃO





CENTRO DE CONVENÇÕES ULISSES GUIMARÃES



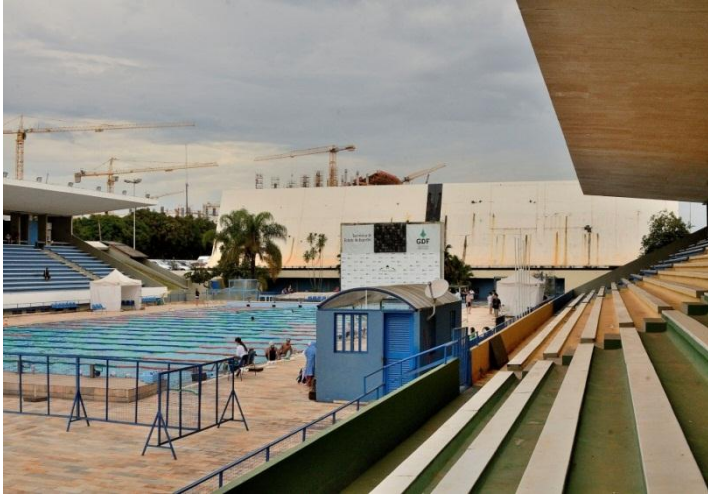


GINÁSIO CLÁUDIO COUTINHO





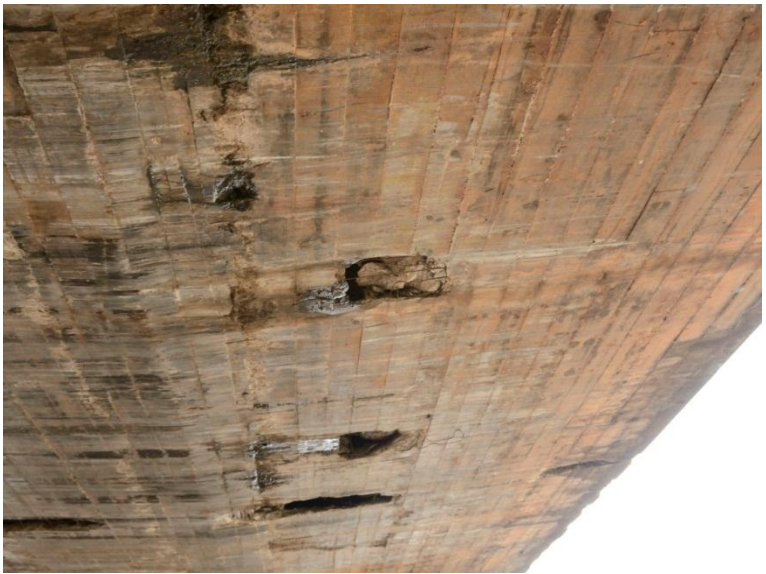
PARQUE AQUÁTICO AIRTON SENNA





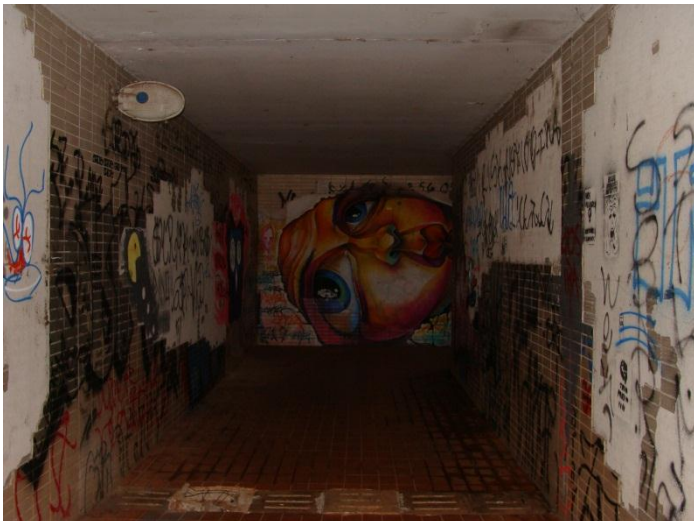
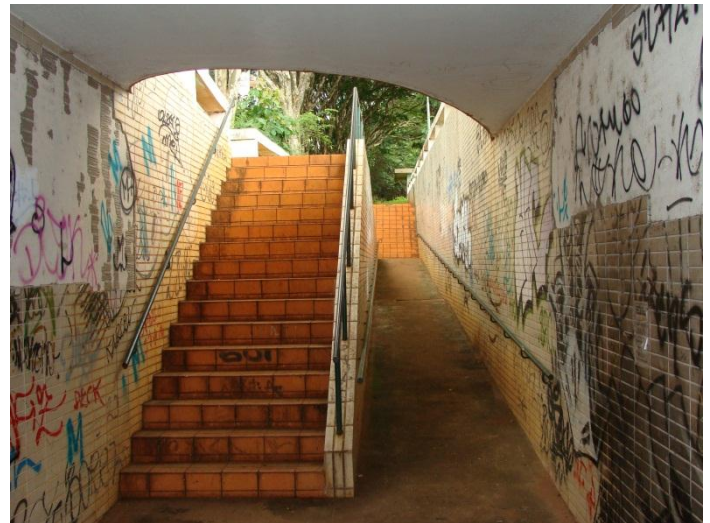
PONTE DO BRAGHETTO





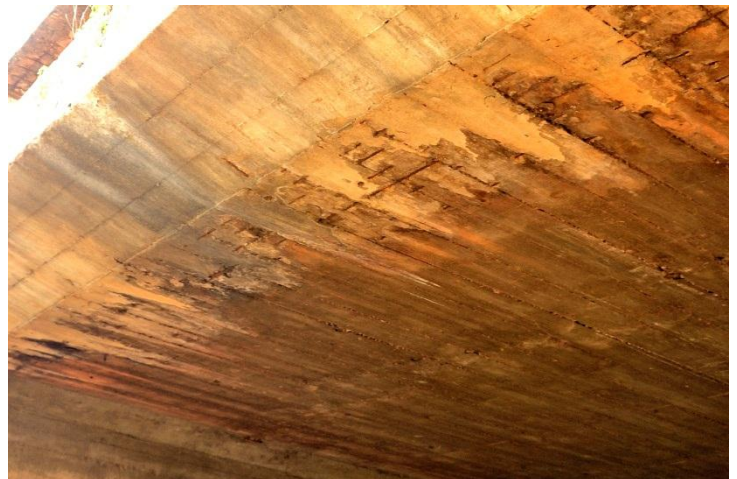


PASSAGEM DE PEDESTRE – 116 NORTE





VIADUTO – 216 NORTE – EIXO L





VIADUTO – 116 NORTE – EIXO W





PONTE COSTA E SILVA



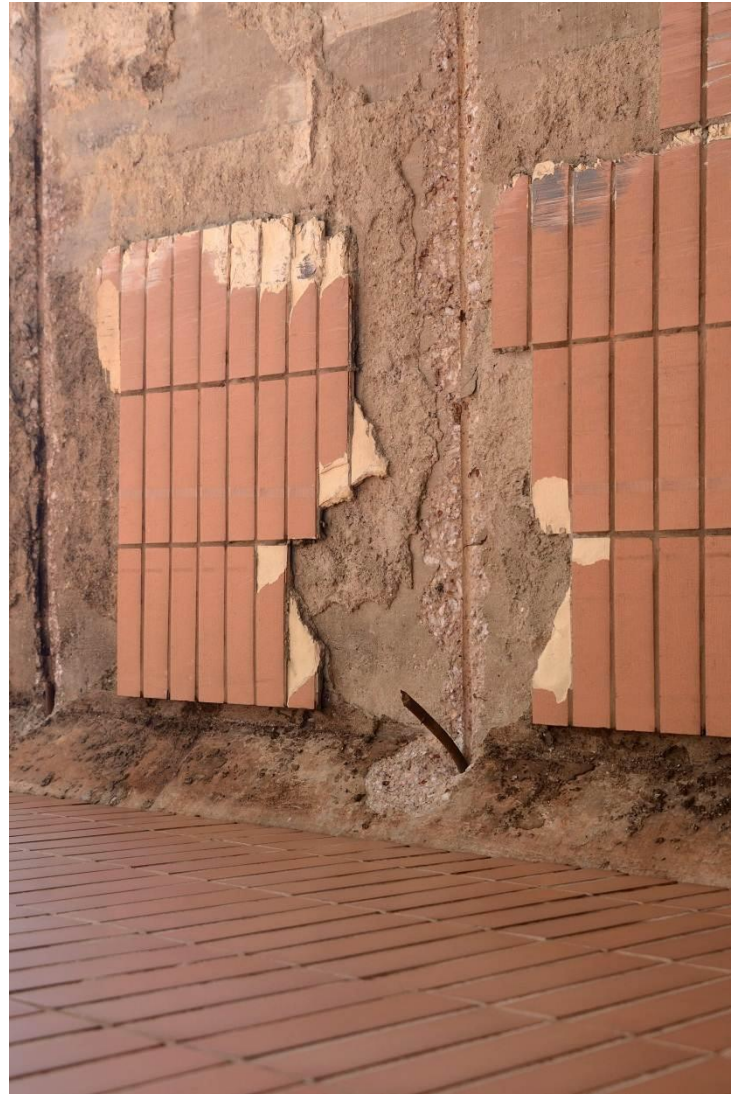


PONTE DAS GARÇAS



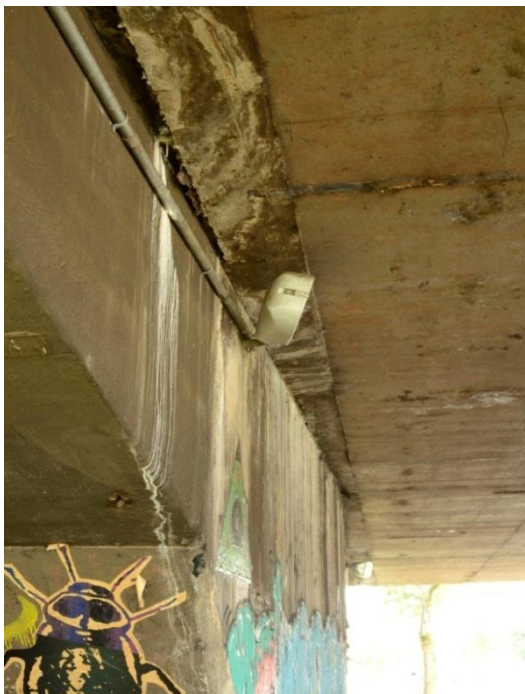


VIADUTO 203/204 SUL





VIADUTO GALERIA



VIADUTO S2



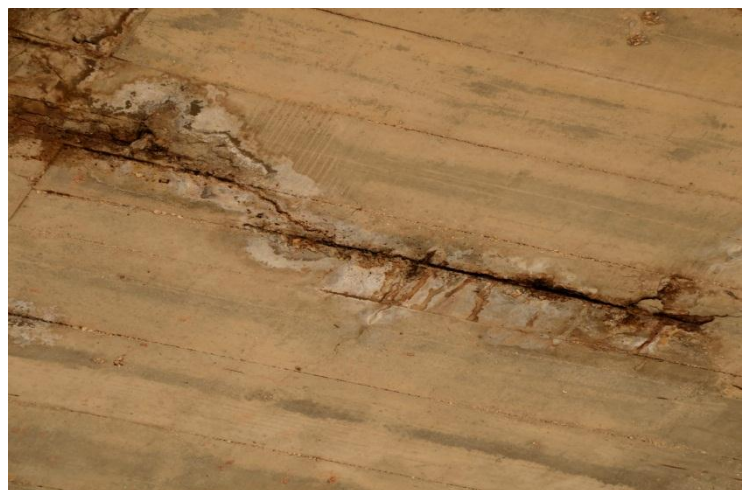


VIADUTO 215/216 SUL



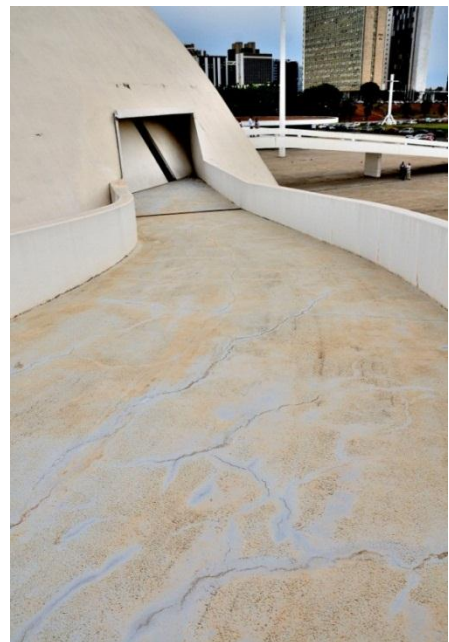


VIADUTO N2



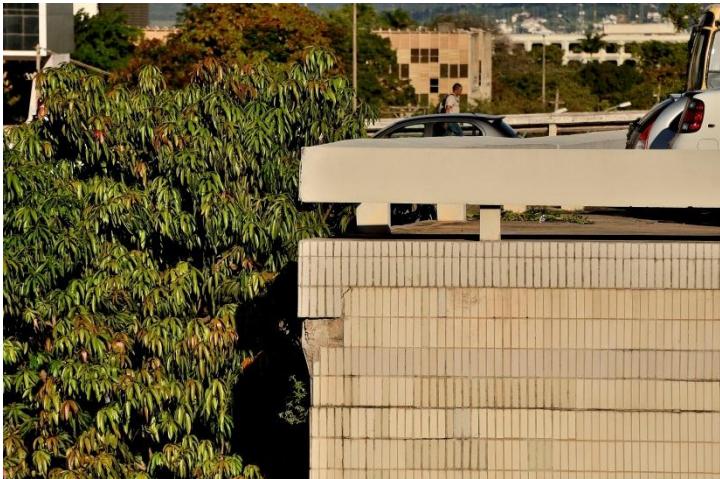


MUSEU NACIONAL





ESTACIONAMENTO CNB





8. DECISÃO

DECISÃO Nº 6300/2012 - 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.