



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## **AUDITORIA DE REGULARIDADE**

### **RELATÓRIO FINAL**

Execução de contratos e regularidade de Termos de Cessão de Uso, arrecadação de receitas próprias e gestão do plantel da FJZB.

**(Processo nº 24936/2017-e)**



Brasília, 2017



## **RESUMO EXECUTIVO**

A presente Auditoria de Regularidade foi realizada na Fundação Jardim Zoológico de Brasília - FJZB e teve como objeto a execução de contratos e a regularidade de Termos de Cessão de Uso vigentes no período de 01/01/2016 a 30/06/2017, bem como os controles da arrecadação de receitas próprias e a gestão do plantel.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

O Tribunal avaliou a execução dos contratos de serviços de locação de mão de obra e de aquisições, assim como a regularidade de Termos de Cessão de Uso, a gestão do plantel e da arrecadação de receitas próprias da FJZB. Para alcançar esse objetivo, foram propostas as quatro questões de auditoria a seguir:

1. A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao Projeto Básico e/ou ao Termo de Referência?
2. A liquidação das despesas de serviços e insumos adquiridos é realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?
3. Os controles adotados pela FJZB são efetivos para prevenir perdas de receitas próprias e gerir o seu plantel?
4. A concessão e a execução dos Termos de Uso de Bens da FJZB estão em conformidade com a legislação aplicável e os respectivos contratos?

### **O que o Tribunal constatou?**

Verificou-se que as catracas e as cancelas instaladas na bilheteria do Zoológico de Brasília, que seriam utilizadas para registrar os acessos de visitantes ao local, encontravam-se com defeitos e sem previsão de serem consertadas por inexistir contrato vigente de manutenção desses equipamentos.

Em face disso, não há controle confiável da quantidade de tíquetes de



acesso comercializados, em que pese a existência do sistema “Society-Software Para Clubes” para registrar e emitir os bilhetes vendidos. Em consequência, são frequentes as sobras de dinheiro nos caixas, decorrentes de registro a menor das vendas de ingressos.

Além disso, encontraram-se falhas decorrentes do cancelamento de vendas no relatório “Movimento de Caixa”, gerado pelo software. Esses cancelamentos são registrados como se fossem novas receitas, criando faturamento fictício para a FJZB. Apesar de existir código numérico para separar as vendas canceladas, na prática elas são somadas às efetivamente realizadas, totalizando, no final do movimento diário daquele relatório, uma arrecadação inexistente.

Outro ponto que merece destacar é a concessão de espaços destinados ao comércio no âmbito do Zoo. Nesse caso, as autorizações de uso das áreas se deram sem prévio estabelecimento de requisitos para a escolha dos interessados e sem a publicação da intenção pública em repassar à gestão de terceiros aqueles locais.

### **Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Entre as proposições formuladas à Fundação Jardim Zoológico de Brasília, destacam-se as determinações a seguir:

- aprimore a sistemática de controle de acesso de visitantes ao Zoo, a fim de que haja efetiva compatibilidade entre os registros contábeis, os dados constantes nas roletas de pedestres e cancelas de veículos e os registros do sistema de venda de ingressos;
- adote providências para que:
  - todas as vendas de ingressos sejam registradas no sistema Society, ou outro que venha a substituí-lo, inibindo as sobras de recursos nos caixas e a consequente emissão de relatórios que não demonstrem a efetiva arrecadação da bilheteria do Zoo;
  - eventuais interrupções no fornecimento de energia elétrica ao Zoo não comprometam o efetivo registro da venda de ingressos na bilheteria;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- a bilheteria do Zoo seja provida de recursos capazes de mitigar a ocorrência de danos aos equipamentos (catracas, cancelas, computadores, etc.), provocados por descargas elétricas, a exemplo de dispositivos de proteção de surtos - DPS;
- recomendar à FJZB que avalie a conveniência técnico-econômica de viabilizar a comercialização de ingressos de acessos ao Zoológico pela internet, assegurando a transparência e o controle das receitas arrecadadas;
- defina os requisitos necessários para a ocupação dos espaços objeto de outorga a serem atendidos pelos titulares de Permissões de Uso Não Qualificadas, nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 13.311/2016;
- adote providências para que as Permissões de Uso Não Qualificadas sejam precedidas de procedimento seletivo impessoal, nos termos do disposto no art. 37, caput, da CF/1988 e art.1º, §3º, da Lei DF nº 5.730/2016;
- em situações excepcionais que ensejarem a transferência de Permissão de Uso Não Qualificada, observe o disposto na Lei nº 13.311/2016 e na Decisão nº 131/2003, no que couber;

### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, sejam aprimorados os controles utilizados na bilheteria do Zoo e melhorada a segurança dos equipamentos instalados naquele local, a fim de evitar perdas de receitas com as vendas de ingressos, assim como a obtenção de isonomia e impessoalidade na escolha dos interessados em gerir os espaços públicos repassados a terceiros.



## Sumário

1	Introdução .....	6
1.1	Apresentação .....	6
1.2	Identificação do Objeto.....	6
1.3	Contextualização.....	7
1.4	Objetivos .....	9
1.4.1	Objetivo Geral.....	9
1.4.2	Objetivos Específicos .....	9
1.5	Escopo .....	9
1.6	Montante Fiscalizado .....	10
1.7	Metodologia.....	11
1.8	Critérios de auditoria .....	11
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	12
2	Resultados da Auditoria .....	14
2.1	QA 1 – A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao Projeto Básico e/ou ao Termo de Referência? .....	14
2.2	QA 2 – A liquidação das despesas de serviços e de insumos adquiridos é realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF? .....	14
2.3	QA 3 – Os controles adotados pela FJZB são efetivos para prevenir perdas de receitas próprias e gerir o seu plantel? .....	14
2.3.1	Achado 1 – Fragilidades nos controles de venda de ingressos e no gerenciamento do acesso de visitantes ao Zoo. ....	15
2.4	QA 4 – A concessão e a execução dos Termos de Uso de Bens da FJZB estão em conformidade com a legislação aplicável e os respectivos contratos? .....	25
2.4.1	Achado 2 – Falhas na concessão e transferência de Permissões de Uso Não Qualificadas.....	25
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO: FJZB.....	35



## 1 Introdução

### 1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Regularidade realizada na Fundação Jardim Zoológico de Brasília - FJZB, em cumprimento ao PGA/2017, aprovado pela Decisão Administrativa nº 58/2016.

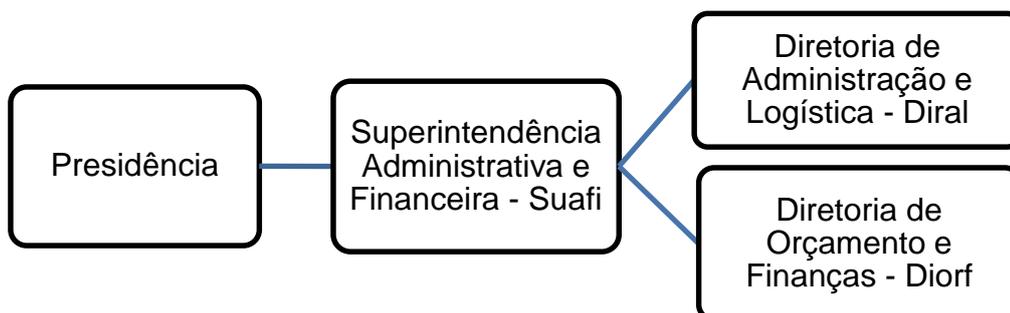
2. A execução da presente fiscalização ocorreu no período de 11/08 a 16/11/2017.

### 1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto desta fiscalização foi o exame da execução dos contratos<sup>1</sup>, da regularidade dos Termos de Cessão de Uso<sup>2</sup>, bem como dos controles da arrecadação de receitas próprias e da gestão do plantel da FJZB.

4. Os contratos fiscalizados têm como objeto a aquisição de bens e a prestação de serviços utilizados pela FJZB no desempenho de suas atividades. A supervisão e controle da execução desses ajustes são exercidos pela jurisdicionada, por meio dos órgãos constantes da figura a seguir, de acordo com a estrutura organizacional disponibilizada no sítio eletrônico da entidade<sup>3</sup>.

**Figura 1 - Estrutura organizacional na FJZB responsável pelos contratos**



<sup>1</sup> Contratos relativos aos processos listados na Tabela nº 3 deste relatório.

<sup>2</sup> Listados na Tabela nº 6 deste relatório.

<sup>3</sup> A estrutura administrativa foi estabelecida pelo Decreto nº 37.359/2016. O organograma pode ser visualizado em: <http://www.zoo.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/Untitled-7-01.jpg>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

5. A seguir, indicam-se os gestores das unidades relacionadas ao objeto da fiscalização durante o período de execução desta Auditoria de Regularidade:

**Tabela 1 - Titulares das pastas relacionadas ao objeto da fiscalização**

<b>CARGO/FUNÇÃO</b>	<b>GESTOR</b>	<b>NOMEAÇÃO</b>
Diretor-Presidente	Gerson de Oliveira Norberto	05/10/2016
Superintendente (Suafi)	Marcelo Mota de Queiroz	05/10/2016
Diretor (Diral)	José Aldebaran Costa Ribeiro	06/09/2012
Diretor (Diorf)	Eduardo Rodrigues de Araújo	10/06/2016

Fonte: sítio eletrônico da FJZB e Diário Oficial do DF.

### 1.3 Contextualização

6. Em 1997, instituiu-se a Fundação Polo Ecológico de Brasília, responsável pela gestão do complexo Polo Ecológico de Brasília, composta pelas áreas e unidades de conservação descritas no art. 2º da Lei nº 1.813/1997. Nesse mesmo preceito, estabeleceram-se as suas finalidades, das quais destacam-se as seguintes:

- alcançar a autossuficiência econômica pela eficiente administração dos recursos materiais do seu patrimônio e pela captação e arrecadação de recursos financeiros a serem utilizados no cumprimento de suas finalidades e objetivos;
- criar condições objetivas para a sustentabilidade do Polo Ecológico de Brasília, mediante a implementação de política de gestão ambiental moderna, compartilhada e participativa, ancorada no respeito aos princípios éticos e morais que regem a convivência harmoniosa entre o ser humano e a natureza;
- assegurar o bem-estar dos animais mantidos em cativeiro, bem como da fauna visitante, proporcionando-lhes conforto e cuidado adequado;
- incentivar a visitação pública com a oferta de atrações e espaços de qualidade a preços acessíveis a todos os segmentos sociais.

7. Mediante o Decreto nº 27.591/2007, alterou-se a denominação da entidade para Fundação Jardim Zoológico de Brasília - FJZB, integrando a Administração Indireta do Distrito Federal, conforme art. 7º do Decreto nº 36.236/2015.

8. A fim de assegurar o bem-estar de aproximadamente 819 (oitocentos e dezenove)<sup>4</sup> animais de seu plantel e cumprir a sua missão institucional, nos anos de

<sup>4</sup> Conforme fl. 4 do Relatório de Gestão da FZJB relativo ao exercício de 2016, disponível em: <http://www.zoo.df.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/FJZB-Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2016.pdf>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

2016 e 2017 (neste até o mês de junho) a FZJB empregou R\$ 13.197.157,82 (treze milhões, cento e noventa e sete mil, cento e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos) na aquisição de materiais e bens e na contratação de serviços, da seguinte forma:

**Tabela 2 - Valores Empenhados e Liquidados**

PROGRAMAS DE TRABALHO	EXERCÍCIO 2016		
	EMPENHADO	LIQUIDADO	%
18.122.6001.8517.9662 - Manutenção de serviços administrativos gerais.	9.085.611,48	8.356.031,61	92%
18.541.6210.3129.2583 - Reforma de recintos para animais.	14.765,80	14.765,80	100%
18.541.6210.4086.0002 - Assistência a animais.	1.110.565,50	1.110.565,50	100%
PROGRAMAS DE TRABALHO	EXERCÍCIO 2017		
	EMPENHADO	LIQUIDADO	%
18.122.6001.8517.9662 - Manutenção de serviços administrativos gerais.	3.948.187,43	3.457.377,29	88%
18.541.6210.3129.2583 - Reforma de recintos para animais.	15.275,43	15.275,43	100%
18.541.6210.4086.0002 - Assistência a animais.	632.261,45	243.142,19	38%
<b>MONTANTE FISCALIZADO</b>	<b>14.806.667,09</b>	<b>13.197.157,82</b>	<b>89%</b>

Fonte: SIGGO – QDD PSIAO110 – informação obtida em 27/07/2017.

\* Os valores informados são acumulados até junho de 2017.

9. Além da fiscalização dos recursos listados na Tabela 2, considera-se oportuno avaliar a conformidade e a regularidade na arrecadação de receitas próprias, assim como os controles exercidos sobre o seu plantel, uma vez que desde os exercícios de 2011 e 2014 não são fiscalizados pelos órgãos de controle distritais<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A CGDF apurou divergências entre os valores registrados nos caixas das bilheterias e os contabilizados nos exercícios de 2008 a 2011, em fiscalização realizada em 2013. Em 2015, verificou que animais concedidos por empréstimo no ano de 2008 não haviam retornados à FZJB, apesar de o beneficiário, Zoológico de Saleté/SC, ter sido fechado em 2014, conforme Relatórios de Inspeção nº 01/2013-DIMAT/CONIE/CONT/STC e Relatório de Auditoria nº 25/2017-DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF, respectivamente, disponíveis nos seguintes endereços:

[http://www.cg.df.gov.br/images/images/pdfs/Auditorias/Relatorio\\_de\\_Inspe%C3%A7%C3%A3o\\_2008-2011\\_FJZB-Bilheteria.pdf](http://www.cg.df.gov.br/images/images/pdfs/Auditorias/Relatorio_de_Inspe%C3%A7%C3%A3o_2008-2011_FJZB-Bilheteria.pdf)

[http://www.cg.df.gov.br/images/images/pdfs/Auditorias/Relatorio\\_PCA-2014%20-%20FJZB.pdf](http://www.cg.df.gov.br/images/images/pdfs/Auditorias/Relatorio_PCA-2014%20-%20FJZB.pdf)



## **Fiscalizações anteriores**

10. Em relação ao tema, não foram identificadas deliberações relacionadas diretamente ao objeto desta fiscalização.

### **1.4 Objetivos**

#### **1.4.1 Objetivo Geral**

11. A presente auditoria teve como objetivo geral avaliar a execução dos contratos e Termos de Cessão de Uso vigentes nos exercícios de 2016 e 2017, bem como a gestão do plantel e da arrecadação de receitas próprias da FJZB.

#### **1.4.2 Objetivos Específicos**

12. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao Projeto Básico e/ou ao Termo de Referência?
2. A liquidação das despesas de serviços e insumos adquiridos é realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?
3. Os controles adotados pela FJZB são efetivos para prevenir perdas de receitas próprias e gerir o seu plantel?
4. A concessão e a execução dos Termos de Uso de Bens da FJZB estão em conformidade com a legislação aplicável e os respectivos contratos?

### **1.5 Escopo**

13. Na presente Auditoria de Regularidade foram fiscalizados a execução de contratos vigentes no período de 01.01.2016 a 30.06.2017, conforme tabela a seguir, bem como os contratos de Termos de Cessão de Uso<sup>6</sup>, vigentes no mesmo período, além da gestão do plantel e da arrecadação de receitas próprias da FJZB. Em relação à arrecadação de receitas próprias, em face do expressivo volume de documentos, foram analisados os processos relativos aos meses de janeiro, fevereiro e junho de 2016 além dos de janeiro, fevereiro e abril de 2017.

---

<sup>6</sup> Relacionados na Tabela nº 6, parágrafo 69 deste relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Tabela 3 – Relação de processos examinados**

Nº do processo	Assunto	Valores empenhados (R\$)
196.000.101/2011	Contratação de serviços/pessoal técnico terceirizado.	7.901.511,48
196.000.003/2017	Contratação de firma/contratação de empresa terceirizada.	2.345.683,94
		297.993,00
196.000.027/2016	Aquisição de material de consumo /produtos hortifrutigranjeiros FJZB.	524.222,05
196.000.166/2016	Aquisição de material de consumo / hortifrutigranjeiros FJZB.	
196.000.007/2017	Aquisição de material de consumo /material de limpeza.	
196.000.097/2017	Aquisição de material/carnes.	216.081,49
196.000.115/2017	Aquisição de material de consumo /Construção e reforma da FJZB, cimento e outros.	
196.000.092/2016	Aquisição de material de construção, areia e outros – FJZB.	
196.000.120/2016	Aquisição de material/objeto da ata de registro nº 038/2016.	
196.000.033/2017	Aquisição de material de construção/Aquisição de material de construção para atender às necessidades desta FJZB.	

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria, a partir de dados do SIGGO (Jan/2016 a Jun/2017).

### 1.6 Montante Fiscalizado

14. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado em 2016 e 2017, de acordo com o Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO, consta na tabela a seguir:

**Tabela 4 - Montante da Despesa Fiscalizada**

PROGRAMAS DE TRABALHO	EMPENHADO - 2016
18.122.6001.8517.9662 - Manutenção de serviços administrativos gerais	9.085.611,48
18.541.6210.3129.2583 - Reforma de recintos para animais	14.765,80
18.541.6210.4086.0002 - Assistência a animais	1.110.565,50
PROGRAMAS DE TRABALHO	EMPENHADO - 2017
18.122.6001.8517.9662 - Manutenção de serviços administrativos gerais	3.948.187,43
18.541.6210.3129.2583 - Reforma de recintos para animais	15.275,43
18.541.6210.4086.0002 - Assistência a animais	632.261,45
<b>MONTANTE FISCALIZADO</b>	<b>14.806.667,09</b>

Fonte: SIGGO – QDD PSIAO110 – informação obtida em 27/07/2017.



## 1.7 Metodologia

15. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC 4B9FC30B), merecendo destaque o exame documental, a aplicação de *checklist*, a correlação de informações obtidas e a verificação de registros.

16. Durante a execução desta fiscalização, visitaram-se os locais destinados a guarda de bens patrimoniais, o almoxarifado e a bilheteria do Zoo, a fim de verificar a situação dos equipamentos utilizados no controle do acesso de visitantes, bem como a guarda e recebimento dos materiais objeto dos contratos fiscalizados.

17. Os processos de aquisição e de contratação de serviços analisados foram selecionados com base na materialidade e relevância das contratações, a partir de pesquisas na base de dados do sistema SIGGO, referentes ao período de 01.01.2016 a 31.07.2017<sup>7</sup>. Quanto à fiscalização da arrecadação de receitas próprias, diante do volume de documentos, foram analisados os processos e demais controles da arrecadação relacionados aos meses janeiro, fevereiro e junho de 2016 e os de janeiro, fevereiro e abril de 2017, sendo estes escolhidos com base no montante arrecadado.

## 1.8 Critérios de auditoria

18. Os critérios utilizados na presente fiscalização foram extraídos, entre outros, dos seguintes normativos:

**Tabela 5 – Legislação aplicável**

CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil
Lei nº 8.666/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 10.192/2001	Atualização de valores dos contratos com prazo de duração igual ou superior a um ano.
Lei nº 4.320/1964	Norma de Direito Financeiro.
LC nº 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
Lei nº 10.520/2002	Institui a modalidade de licitação denominada pregão.
Lei nº 13.311/2016	Institui normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque,

<sup>7</sup> O PT I (e-DOC 24E19248) informa os resultados da pesquisa, contendo os empenhos da FJZB no período referido.



	trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas.
LC nº 755/2008	Define critérios para a ocupação de área pública no DF mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso.
Decreto nº 34.518/2013	Repactuação de preços de contratos de serviços continuados.
Decreto nº 32.598/2010	Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 16.109/1994	Disciplina a administração e o controle de bens patrimoniais do DF.
Portaria nº 29/2004 – SGA/DF	Disciplina os procedimentos operacionais relativos à execução dos contratos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.
IN nº 02/2008-SLTI/MPOG	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.
Instrução nº 39/2009	Regimento Interno da FJZB.
Lei distrital nº 5.730/2016	Dispõe sobre a cessão de uso de bens públicos imóveis do Distrito Federal e de suas entidades da administração indireta.
Decisão nº 131/2003	Tribunal de Contas do Distrito Federal

## 1.9 Avaliação de Controle Interno

19. Com o objetivo de orientar a extensão dos testes realizados durante esta fiscalização, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno da FJZB<sup>8</sup>.

20. Para aferir o Risco Inerente, decorrente da própria natureza do objeto auditado, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade<sup>9</sup>, urgência<sup>10</sup>, tendência<sup>11</sup>, complexidade<sup>12</sup>, relevância<sup>13</sup> e materialidade<sup>14</sup>, relativas ao

<sup>8</sup> Resultado apresentado no e-DOC C886B042.

<sup>9</sup> Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

<sup>10</sup> Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

<sup>11</sup> Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não for resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

<sup>12</sup> Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

<sup>13</sup> A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

<sup>14</sup> A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício.



jurisdicionado e à matéria a ser auditada. Foi obtido um risco moderado<sup>15</sup>, como mostra o quadro a seguir:

**Figura 2 - Risco inerente à auditoria**

	FJZB	Auditoria nos contratos de serviços, aquisição e controle de receitas e do plantel.
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
<b>TOTAL</b>		
<b>Média</b>		
<b>Risco inerente (percentual)</b>	64%	

Legenda:

- Gravidade baixa
- Gravidade média
- Gravidade alta
- Não aplicável

21. Quanto aos controles do órgão, foi aplicado na unidade de Controle Interno da FJZB um questionário de avaliação de controle interno, elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do *COSO II – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. Obteve-se Risco de Controle indicado a seguir:

**Figura 3 - Risco de Controle da FJZB**

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	56%
Definição de Objetivos	0%
Identificação de Eventos	25%
Avaliação de Risco	50%
Resposta ao Risco	50%
Atividades de Controle	40%
Informação e Comunicação	8%
Monitoramento	50%
<b>Risco de Controle</b>	<b>35%</b>

22. Ressalta-se que, embora previsto na estrutura administrativa da FJZB<sup>16</sup>, o cargo de Controlador Interno encontra-se vago. Faz-se necessário o seu provimento.

<sup>15</sup> Considerando que o Risco Inerente seria baixo se inferior a 33%, moderado se entre 33% e 66%, e elevado se superior a 66%.

<sup>16</sup> A estrutura administrativa foi estabelecida pelo Decreto nº 37.359/2016. O organograma pode ser visualizado em: <http://www.zoo.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/Untitled-7-01.jpg>



## **2 Resultados da Auditoria**

### **2.1 QA 1 – A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao Projeto Básico e/ou ao Termo de Referência?**

Sim. Não foram identificadas falhas na execução dos contratos examinados. Registre-se que no período e amostra examinados a empresa Mistral Serviços Ltda. deixou de cumprir parcialmente o objeto contratado, razão pela qual, entre outras providências, a FJZB aplicou-lhe penalidades contratuais e rescindiu o ajuste. Em seguida, foram contratadas as empresas Interativa e WR para complementar a execução contratual (DA 02 e-DOC F62C8945-e). Diante disso, entende-se que as medidas adotadas pela FJZB na execução e deslinde dos Contratos nº 02/2012 e 03/2012 foram realizadas em consonância com os termos pactuados, o edital de licitação e a legislação vigente.

### **2.2 QA 2 – A liquidação das despesas de serviços e de insumos adquiridos é realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?**

Sim. Na análise de diversos processos não foram detectadas irregularidades relacionadas ao pagamento por serviços e insumos adquiridos. Quando houve alguma inconformidade na execução dos ajustes, o respectivo valor foi glosado pela FJZB na fatura seguinte (DA 03 e-DOC 2A5A8D56-e).

### **2.3 QA 3 – Os controles adotados pela FJZB são efetivos para prevenir perdas de receitas próprias e gerir o seu plantel?**

Em relação as receitas próprias, não. Os equipamentos de controle do acesso de visitantes estão com defeito e não registram os frequentadores do Zoo para confrontar com a quantidade de ingressos vendidos na bilheteria. Além disso, o sistema utilizado para registro e emissão de tíquetes de ingressos não produz informações confiáveis. Quanto ao plantel, sim. Neste caso, foram avaliados apenas os controles adotados sobre os animais classificados como exóticos, por pertencerem ao patrimônio da FJZB. Em relação aos demais, integrantes da fauna brasileira, são fiscalizados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.



### **2.3.1 Achado 1 – Fragilidades nos controles de venda de ingressos e no gerenciamento do acesso de visitantes ao Zoo.**

#### **Critério**

23. Os valores dos depósitos na conta bancária e os registrados na contabilidade devem corresponder aos constantes dos equipamentos emissores de cupom fiscal ou equivalentes e/ou comprovantes de pagamentos recebidos.

24. Legislação aplicável: CF/1988, art. 164, § 3º; e Lei nº 4.320/1964, arts. 55, 56 e 83.

#### **Análises e Evidências**

25. A FJZB, no ano de 2013, após a apuração de irregularidades na arrecadação de receitas com a venda de ingressos em sua bilheteria<sup>17</sup>, adquiriu equipamentos<sup>18</sup> que foram instalados nos acessos ao Zoo, com o objetivo de prevenir perdas de receitas e controlar o número de visitantes.

26. Em face da instalação desses equipamentos, a partir 01 de abril de 2013<sup>19</sup>, passou a utilizar o sistema “Society – Software Para Clubes” para registrar as vendas de ingressos, substituindo os equipamentos Emissores de Cupons Fiscais (ECFs) por computadores e impressoras aptas à emissão de tíquetes com código de barras.

27. As medidas implementadas, entretanto, não apresentaram avanços capazes de prevenir perdas de receitas e atender à transparência na gestão dos recursos públicos, uma vez que não permitem contrapor o número de visitantes que acessaram o Zoo com os registros de vendas de ingressos na bilheteria, conforme a

---

<sup>17</sup> Conforme TCE apurada no Processo nº 36219/2013 em trâmite nesta Corte de Contas. As contas anuais referentes ao exercício financeiro de 2012 foram analisadas no âmbito do Processo nº 18520/2013. No item III da Decisão nº 3361/2014 (e-DOC F493849D), vê-se que as referidas irregularidades na bilheteria do Zoo motivaram a seguinte ressalva: “5.1 – contabilização intempestiva da arrecadação da bilheteria e discrepância dos valores lançados no SIGGO em relação aos valores arrecadados, do Relatório de Auditoria nº 04/2013-DIMAT/CONIE/CONT/STC (Processo nº 196.000.034/2013)”.

<sup>18</sup> Trata-se de catracas, cancelas com equipamentos leitores de código de barras e de sistema de controle da venda de ingressos (Society - Software para Clubes). As catracas são utilizadas para controlar o acesso de pedestres e as cancelas o de veículos com os respectivos passageiros.

<sup>19</sup> Resposta à NA nº 06/24936/2017, e-DOC 4A53E528.



seguir indicado.

28. Acrescente-se, ainda, que mesmo com a aquisição dessa tecnologia não se previu a possibilidade de venda de ingressos pela internet, medida que poderia contribuir para a redução dos riscos de evasão de receita e para o aumento de visitantes ao Zoo. Ainda, não se pode olvidar da importância<sup>20</sup> de promover serviços públicos digitais, mediante a prestação de atividades por meio eletrônico, sem a necessidade de atendimento presencial.

### **Irregularidade 1: controle deficiente do acesso ao Zoo**

#### **a) Falhas nos equipamentos**

29. Em visita à bilheteria do Zoo<sup>21</sup>, não foram encontrados equipamentos de controle do acesso de visitantes em pleno funcionamento. Segundo o responsável pelo setor<sup>22</sup>, havia pouco tempo que eles deixaram de operar e a causa da paralisação foi a queda de um raio próximo ao local, que os danificou.

30. Impende dizer que a FJZB não dispõe de recursos que possam reduzir os riscos de danos decorrentes de descargas elétricas nos aparelhos instalados na bilheteria do Zoo. A falta, por exemplo, de Dispositivos de Proteção contra Surtos (DPS)<sup>23</sup> aplicados na rede elétrica contribuiu para que os equipamentos fossem danificados.

31. Ressalte-se que desde setembro de 2013 os equipamentos instalados na bilheteria do Zoo têm apresentado defeitos, conforme resposta à FJZB encaminhada pela empresa que os forneceu:

**Resposta: Carta de advertência datada de 04 de setembro de 2013 – contrato 06/2011-FJZB<sup>24</sup>.**

3) Com relação aos graves defeitos apresentados pelas catracas e

---

<sup>20</sup> Nesse sentido foi editado o Decreto Federal nº 8.936/2016, que institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

<sup>21</sup> Visita realizada no dia 16 de novembro de 2017.

<sup>22</sup> Eduardo Rodrigues de Araújo, Diretor de Contabilidade e Finanças.

<sup>23</sup> Dispositivos de Proteção contra Surtos (DPS), instalados em conjunto com o aterramento, visam a proteger os equipamentos de distúrbios transitórios na rede elétrica, normalmente causados por descargas atmosféricas ou chaveamentos decorrentes da interrupção na distribuição de energia pelos operadores do sistema.

<sup>24</sup> Anexo da resposta à NA 6, e-DOC 6C15895C.



cancelas que não foram solucionados pela Task Sistemas. Atualmente o acesso pode ser liberado mais de uma vez com a utilização do mesmo código de barras. (grifamos)

Considerações da Task Sistema: Em 27/08/2013 resolvemos os problemas relatados acima, conforme OS 7636, anexa à esta carta. Não temos relato de chamados abertos e não atendidos no prazo contratual.

32. Indagou-se ao responsável pelo setor quanto à previsão de as catracas e cancelas voltarem a funcionar, o qual informou não haver perspectiva de prazo, haja vista a inexistência de contrato de manutenção vigente. Disse, ainda, ser inviável a manutenção, pois o preço das peças e da mão de obra é próximo ao da aquisição de novos equipamentos.

33. Desse modo, as cancelas permanecem abertas e a conferência do número de visitantes é feita visualmente pelos operadores dos caixas ou pelos vigilantes do local. A sistemática, além de comprometer a fluidez do acesso em dias de grandes demandas, não se adequa às boas práticas de controles aplicáveis às organizações públicas, uma vez que não é possível certificar o real número de usuários do Zoo.

34. Em relação às catracas instaladas nos acessos de pedestres, as únicas que funcionam, mesmo precariamente, são as que já existiam antes de 2013. Todos os equipamentos instalados naquele ano ou após estão com defeito.

**Figura 4 – Catracas com defeito**





**Figura 5 – Catracas em funcionamento**



35. Quanto às catracas que estão funcionando, não é possível confrontar os acessos registrados com os ingressos vendidos, uma vez que não se separam os tíquetes vendidos a pedestres dos comercializados a visitantes que acessam ao Zoo em seus veículos.

36. Existe um desses equipamentos instalado na saída do Zoo, que, em tese, seria para controlar os acessos mediante a contraposição dos registros de entrada e saída de visitantes. Entretanto, as saídas registradas são menores que as entradas. Por exemplo na catraca de entrada nº 1, registraram-se 28.537 entradas; enquanto o número de saídas é de aproximadamente 21.880.

**Figura 6 - Catraca instalada na saída de pedestres**



37. Diante desse quadro, tem-se que a utilização de novos equipamentos e do sistema informatizado na Bilheteria do Zoo não foi capaz de aprimorar os controles do acesso de visitantes e a arrecadação de receitas dele decorrente. Ressalte-se que, mesmo sendo tais fragilidades conhecidas pela FJZB, não se



adotaram medidas para mitigar eventual evasão de receitas, até o momento.

### **b) Falhas no sistema de controle de ingressos**

38. Em relação ao sistema informatizado de registro e controle de venda de ingressos, desde a sua instalação nos caixas da bilheteria do Zoo, em 2013, apresenta falhas de configuração e atualização, conforme evidencia a manifestação da empresa fornecedora do sistema.

**Resposta: Carta de advertência datada de 04 de setembro de 2013 – contrato 06/2011-FJZB<sup>25</sup>.**

(...)

5) Com relação a cláusula de garantia, em que consta a manutenção preventiva, além das manutenções corretivas dos equipamentos e softwares, aos quais deverão ocorrer no prazo máximo de 08 horas úteis, após o chamado ou detecção do próprio sistema, conforme cláusulas 9.2 e 9.3 do contrato 06/2011.

(...)

É preciso considerar que existem dois tipos de manutenção de software: (i) corretiva e (ii) evolutiva, não cabendo para este serviço a manutenção preventiva.

**Não existe manutenção preventiva de software.**

Manutenções corretivas visam sanar problemas de funcionamento no software, sendo importante considerar que a própria natureza do software inclui a permanente possibilidade que ele venha a funcionar de forma não prevista.

Manutenções evolutivas são novas funcionalidades incluídas no software, que podem ser originadas de sugestões do cliente ou de iniciativa do fabricante. Não há obrigatoriedade por parte do fornecedor de realizar manutenções evolutivas, visto que a cada manutenção evolutiva gera um novo produto, diferente do objeto contratado. Também é importante considerar que nem todas as evolutivas sugeridas pelo cliente serão tecnicamente factíveis. (Grifamos)

39. Conforme manifestação da contratada, o sistema informatizado de registro e controle de venda de ingressos não tem sido mantido por inexistir previsão contratual. Mesmo assim, a FJZB não adotou medidas para atualização ou substituição do software. Segundo a jurisdicionada, quando esse sistema apresenta

---

<sup>25</sup> Anexo da resposta à NA 6, e-DOC 6C15895C.



falhas os técnicos de seu quadro de servidores as corrigem. Ademais, as eventuais inconsistências não têm impactado as operações na bilheteria do Zoo.

40. Ainda que inexistam impactos negativos nas operações desse setor, identificaram-se anomalias no relatório “Movimento de Caixa”, gerado pelo software, que comprometem a transparência e a clareza nas informações.

41. Tratam-se dos casos em que, quando se cancelou uma venda, ela passou a constar como se fosse uma nova venda registrada no relatório “Movimento de Caixa”. Ou seja, a venda cancelada, que deveria ser registrada com sinal invertido na coluna de entrada desse relatório, seguiu a mesma lógica de uma venda normal, acrescentando indevidamente as receitas de venda de ingressos.

42. O registro de vendas canceladas como sendo nova receita, cria faturamento fictício e compromete a transparência e as demonstrações financeiras da FJZB, uma vez que os dados contábeis não coincidirão com as informações geradas pelo sistema de registro de venda de ingressos.

### **Irregularidade 2: Divergência entre a arrecadação da bilheteria e o seu respectivo registro contábil.**

43. A arrecadação média da bilheteria da FJZB no período fiscalizado foi de aproximadamente R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) mensais<sup>26</sup>. Não obstante a baixa materialidade da receita, frente ao orçamento do órgão, há necessidade de adoção de melhoria dos controles em razão das falhas constatadas, a seguir identificadas.

44. O software utilizado para controlar as vendas de ingressos na Bilheteria da FJZB gera o relatório Movimento do Caixa<sup>27</sup>, em que constam, entre outras, as colunas de “Entrada”, “Saída” e “Saldo”. A primeira, registra as receitas das vendas; a segunda, a saída de dinheiro dos caixas para a Tesouraria (Caixa Central); e a última, totaliza o valor das vendas acumuladas no período.

45. Comparando o valor constante do mencionado relatório com o das receitas de venda de ingressos lançadas na Conta Contábil nº 111110100 - Caixa, do

---

<sup>26</sup> DA 5, e-DOC 4E18A720-e

<sup>27</sup> e-DOC A5ED8DC2.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

SIGGO, na data de 06 de janeiro de 2017, verificou-se divergência entre o montante contabilizado e o constante do referido software. Neste, o montante registrado foi de R\$ 31.990,00, enquanto o contabilizado foi de R\$ 12.530,00, acrescido de uma sobra de dinheiro nos caixas de R\$ 1.150,00.

46. Segundo a FJZB, a diferença existente decorreu de “um erro no fechamento do caixa 005, no dia 06/01/2017<sup>28</sup>”, quando necessitou cancelar a venda de um ingresso de R\$ 5,00, motivo pelo qual teve de realizar quatro estornos, sendo, três de R\$ 5.150,00 cada e outro de R\$ 5.155,00, totalizando R\$ 20.605,00, que foram registrados no final do relatório como novas entradas de receitas.

47. Neste ponto, destaca-se que os cancelamentos de vendas no sistema são feitos pelos responsáveis<sup>29</sup> pelo recolhimento e entrega da arrecadação à Tesouraria/FJZB, visto que os operadores dos caixas não são autorizados a realizarem tal procedimento.

48. Embora seja adequada a vedação aos operadores de caixas cancelarem vendas, a medida torna-se inócua diante da falta de controle efetivo que possibilite a comparação das vendas com a quantidade de acessos que deveriam ser registrados nas catracas e cancelas da bilheteria do Zoo.

49. Em que pesem as divergências entre os registros nos caixas e os contabilizados, entre estes e os depositados no banco não foram encontradas diferenças.

50. Outro problema identificado foi a sobra de dinheiro nos caixas. Sobre a falha, a FZJB noticiou a falta de energia elétrica no dia 06/01/2017, razão pela qual as vendas realizadas no período da manhã não foram registradas. Entretanto, ainda em janeiro de 2017, outras sobras de caixa foram identificadas nas datas de 1º, 12, 15, 21 e 24, no total de R\$ 4.882,00; e nos dias de 1º, 8, 9, 12, 15, 16, 23, 26, 29 e 30 de outubro de 2016, no montante de R\$ 10.027,06.

51. Ocorrências semelhantes foram verificadas nos meses de janeiro,

---

<sup>28</sup> e-DOC A5ED8DC2, fl.187.

<sup>29</sup> Eduardo Rodrigues de Araújo, Diretor de Contabilidade e Finanças e Cybele Maria Oliveira Zacarias, Chefe da Tesouraria.



março, abril, maio, junho, agosto, setembro, novembro e dezembro de 2016 e nos de março, abril e junho de 2017, as quais, de acordo com a FJZB, decorreram de “erros no sistema ou troco indevido<sup>30</sup>”.

52. As frequentes sobras de dinheiro nos caixas referem-se, na prática, a vendas de ingressos não cadastradas no sistema Society, visto que se tivessem sido nele lançadas por ocasião da venda, não sobriam recursos sem o correspondente registro. Dessa forma, a falta de lançamento de vendas no software destinado a tal fim compromete a lisura das informações constantes de seus relatórios, porquanto não representam fidedignamente a totalidade de ingressos efetivamente vendidos na bilheteria do Zoo.

### **Causas**

53. Inadequação e desatualização do sistema Society que controla a venda de ingressos na bilheteria do Zoo.

54. Inoperância e/ou falta de integração entre os equipamentos utilizados no controle do acesso de visitantes na bilheteria do Zoo.

55. Falta de dispositivos de segurança contra descargas elétricas e queda de energia na bilheteria do Zoo.

### **Efeitos**

56. Risco de acesso de visitantes ao Zoo sem aquisição de ingresso.

57. Obstáculos à transparência e ao controle das receitas próprias arrecadadas na bilheteria do Zoo.

58. Possibilidade de ocorrência de desvios de receitas provenientes da venda de ingressos na bilheteria do Zoo.

59. Probabilidade de danos a equipamentos na bilheteria do Zoo, provocados por descargas elétricas.

---

<sup>30</sup> Conforme e-DOC 4A53E528.



## **Considerações do Auditado**

60. Por meio do Despacho Singular nº 37/2018-MM<sup>31</sup>, facultou-se à FJZB apresentar manifestação acerca das evidências registradas no Relatório Prévio de Auditoria. Em sua manifestação, a jurisdicionada informou<sup>32</sup>, em síntese, que:

- a) A Fundação Jardim Zoológico de Brasília (FJZB) possui a particularidade de permitir o acesso de visitante com veículo próprio, e que essa característica dificulta o controle de acesso de visitantes;
- b) A atual Gestão da FJZB manteve contato com a empresa que instalou os equipamentos na Bilheteria, a fim de levantar os problemas que os impedem de funcionar adequadamente. Além disso, autuou o Processo nº 196.000.012/2017, com vistas a aquisição de sistema informatizado apropriado às características do Zoológico de Brasília e que permita a venda de ingressos pela internet.

## **Posicionamento da equipe de auditoria**

61. Sobre a contratação de sistema informatizado de bilhetagem, o processo de contratação noticiado pela FJZB encontra-se na FJZB/GEINFO/DIRAL<sup>33</sup>, desde 25/08/2017, sem movimentação. Assim, as providências trazidas pela Fundação, por ora, não modificam a situação evidenciada pela equipe de auditoria, no que tange às falhas identificadas no controle de acessos ao Zoo.

62. Nesse sentido, entende-se que a manifestação apresentada pela FJZB apenas corrobora as evidências registradas no Relatório Prévio de Auditoria, razão pela qual o presente Achado de Auditoria foi mantido sem alterações.

## **Proposições**

63. Isso posto, propõe-se ao egrégio Plenário:
  - I. Determinar à FJZB que:
    - a. aprimore a sistemática de controle de acesso de visitantes ao Zoo, a fim

---

<sup>31</sup> Conforme e-DOC 3CE75793-e.

<sup>32</sup> Ofício SEI-GDF nº 24/2018 – FJZB/GAB, e-DOC 7D495514-c.

<sup>33</sup> Processo nº 0196-000012/2017, autuado em 23/01/2017, conforme consulta realizada em 21/03/2018: [http://consulta.sicop.df.gov.br/consulta\\_processo\\_ret.asp?NU\\_ORGAO=196&NU\\_PROCESSO=000012&NU\\_ANO=2017](http://consulta.sicop.df.gov.br/consulta_processo_ret.asp?NU_ORGAO=196&NU_PROCESSO=000012&NU_ANO=2017)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de que haja efetiva compatibilidade entre os registros contábeis, os dados constantes nas roletas de pedestres e cancelas de veículos e os registros do sistema de venda de ingressos;

- b. adote providências para que:
  - b.1. todas as vendas de ingressos sejam registradas no sistema Society, ou em outro que venha a substituí-lo, inibindo as sobras de recursos nos caixas e a consequente emissão de relatórios que não demonstrem a efetiva arrecadação da bilheteria do Zoo;
  - b.2. eventuais interrupções no fornecimento de energia elétrica ao Zoo não comprometam o efetivo registro da venda de ingressos na bilheteria;
  - b.3. a bilheteria do Zoo seja provida de recursos capazes de mitigar a ocorrência de danos aos equipamentos (catracas, cancelas, computadores, etc.), provocados por descargas elétricas, a exemplo de dispositivos de proteção de surtos - DPS;
- c. encaminhe ao Tribunal um Plano de Ação com objetivo de implantar as determinações retromencionadas, indicando as ações a serem adotadas, seus prazos e setores responsáveis pela implementação, conforme modelo a ser apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria.

- II. Recomendar à FJZB que avalie a conveniência técnico-econômica de viabilizar a comercialização de ingressos de acessos ao Zoológico pela internet, assegurando a transparência e o controle das receitas arrecadadas.

### **Benefícios Esperados**

- 64. Mitigar o risco de desvio de recursos públicos provenientes da venda de ingressos na bilheteria do Zoo.



## **2.4 QA 4 – A concessão e a execução dos Termos de Uso de Bens da FJZB estão em conformidade com a legislação aplicável e os respectivos contratos?**

Não. A concessão de Permissões de Uso Não Qualificadas não se submeteu a nenhum procedimento isonômico de seleção dos permissionários. Inexistiu chamamento público dos interessados e a escolha dos atuais permissionários ocorreu sem a definição dos critérios de triagem dos interessados. Além disso, mesmo havendo óbices à transferência dessas permissões a terceiros, a FJZB autorizou a mudança de titularidade sem observância de disposições legais vigentes.

### **2.4.1 Achado 2 – Falhas na concessão e transferência de Permissões de Uso Não Qualificadas.**

#### **Critério**

65. A cessão de uso e a execução dos respectivos ajustes dela decorrentes devem observar a legislação e os termos dos contratos pertinentes.

66. Legislação aplicável: CF/1988, art. 27, caput, Lei Federal nº 13.311/2016, art. 2º, §§ 1º ao 6º; Lei DF nº 5.730/2016 e Decisão TCDF nº 131/2003.

#### **Análises e Evidências**

67. A cessão de uso de espaços públicos para o exercício de atividade mercantil no âmbito do Zoo é segregada em duas modalidades. A primeira trata da Permissão de Uso para exploração comercial das lanchonetes/restaurantes. A segunda, da Permissão de Uso Não Qualificada referente à concessão de áreas destinadas a instalação equipamentos do tipo quiosques, bancas, trailer, carrinhos e similares.

68. Em relação à Permissão de Uso, atualmente as lanchonetes/restaurantes localizados no Zoo vêm sendo exploradas por meio de contratos emergenciais<sup>34</sup>, firmados com a Associação dos Permissionários Pipoqueiros e Outros Permissionários da FJZB, visto que a empresa contratada para

---

<sup>34</sup> Foi analisado o processo nº 196.000.137/2015. Os valores anuais correspondentes às Permissões foram de R\$ 13.592,60 a partir de julho de 2015 e de R\$ 15.041,65 a partir de maio de 2016, para cada uma das duas lanchonetes.



explorar esses locais descontinuou a sua atividade. Para regularizar essa situação, encontra-se em curso a Tomada de Preços nº 01/2017<sup>35</sup>, Processo nº 196.000.138/2015, que visa a licitar a exploração comercial desses espaços<sup>36</sup>.

69. Quanto à segunda modalidade, referente às Permissões de Uso Não Qualificadas, foram analisados 33 processos, conforme se segue:

**Tabela 6 – Processos de Permissões de Uso Não Qualificadas analisados**

Números de processo		
196.000.195/2011	196.000.207/2011	196.000.220/2011
196.000.196/2011	196.000.208/2011	196.000.221/2011
196.000.197/2011	196.000.209/2011	196.000.222/2011
196.000.198/2011	196.000.211/2011	196.000.224/2011
196.000.199/2011	196.000.213/2011	196.000.225/2011
196.000.200/2011	196.000.214/2011	196.000.227/2011
196.000.202/2011	196.000.215/2011	196.000.228/2011
196.000.203/2011	196.000.216/2011	196.000.229/2011
196.000.204/2011	196.000.217/2011	196.000.247/2011
196.000.205/2011	196.000.218/2011	196.000.248/2011
196.000.206/2011	196.000.219/2011	196.000.003/2012

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

70. Constatou-se que as Permissões de Uso Não Qualificadas foram firmadas sem a definição dos critérios de escolhas dos permissionários e sem qualquer chamamento público, contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, previstos no art. 37, caput, da CF/1988, bem como o disposto na Lei nº 5.730/2016<sup>37</sup>, art. 1º, §3º<sup>38</sup>.

71. Apesar de não ter sido exigido processo seletivo formal para contratar com os permissionários, a publicidade do interesse de ceder tais áreas deveria ter ocorrido, visto que esse procedimento poderia alcançar maior número de interessados e proporcionar à FJZB a escolha de proposta mais vantajosa para a Administração.

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www.zoo.df.gov.br/zoologico-de-brasilia-divulga-edital-de-licitacao>

<sup>36</sup> Na ocasião da auditoria existiam duas lanchonetes sendo exploradas por meio de contratos emergenciais, que estão incluídas no edital da Tomada de Preço nº 01/2017, processo nº 196.000.138/2015, e ocupam uma área de aproximadamente 9m<sup>2</sup>, cada.

<sup>37</sup> Dispõe sobre a cessão de uso de bens públicos imóveis do Distrito Federal e de suas entidades da administração indireta.

<sup>38</sup> §3º. A cessão de uso deve ser precedida de procedimento seletivo impessoal, ressalvados os casos de inexigibilidade.



72. Ademais, nos processos de concessão de uso analisados<sup>39</sup>, não se verificou qualquer manifestação da FJZB informando as regras as quais os interessados deveriam observar para se tornarem permissionários. Utilizou-se como critérios para a contratação as manifestações dos interessados registradas em Fichas Cadastrais<sup>40</sup> preenchidas com os dados pessoais e a atividade que eles pretendiam explorar.

73. Ao menos a jurisdicionada deveria ter estabelecido os requisitos necessários para a ocupação dos espaços objeto de outorga a serem atendidos pelos titulares de Permissões de Uso Não Qualificadas, nos termos do art. 2<sup>o</sup><sup>41</sup> da Lei Federal nº 13.311/2016.

74. A título de exemplo, verificou-se que, com vistas ao cadastro de ambulantes para as festas de ano-novo 2017/2018, o GDF publicou o Edital de Convocação nº 004/2017-SUBMUPS/SECID<sup>42</sup>, que estabelece os requisitos para participação na seleção, bem como prevê o sorteio de vagas a serem autorizadas aos interessados em exercer o comércio ambulante no evento.

75. Por outro lado, na transferência das Permissões de Uso Não Qualificadas não foram observados os comandos da Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016, a qual dispõe que:

**“Lei nº 13.311/2016:**

*Art. 2º O direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.*

*§ 1º É permitida a transferência da outorga, pelo prazo restante, a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.*

---

<sup>39</sup> Relacionados na tabela nº 6. Existem 35 (trinta e cinco) pontos comerciais sendo explorados mediante Permissões de Uso Não Qualificadas no Zoológico de Brasília. Cada um deles ocupa uma área de aproximadamente 4m<sup>2</sup>, e ficam abertos ao público nos fins de semanas e feriados.

<sup>40</sup> Conforme e-DOCs 4FF4D0AF e 4C14EC48.

<sup>41</sup> “Art. 2º O direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local”.

<sup>42</sup> DA nº 04, e-DOC D8A17501, fls. 35/36.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

§ 2º *No caso de falecimento do titular ou de enfermidade física ou mental que o impeça de gerir seus próprios atos, a outorga será transferida, pelo prazo restante, nesta ordem:*

*I - ao cônjuge ou companheiro;*

*II - aos ascendentes e descendentes.*

§ 3º *Entre os parentes de mesma classe, preferir-se-ão os parentes de grau mais próximo.*

§ 4º *Somente será deferido o direito de que trata o inciso I do § 2º deste artigo ao cônjuge que atender aos requisitos do art. 1.830 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.*

§ 5º *O direito de que trata o § 2º deste artigo não será considerado herança, para todos os efeitos de direito.*

§ 6º *A transferência de que trata o § 2º deste artigo dependerá de:*

*I - requerimento do interessado no prazo de sessenta dias, contado do falecimento do titular, da sentença que declarar sua interdição ou do reconhecimento, pelo titular, por escrito, da impossibilidade de gerir os seus próprios atos em razão de enfermidade física atestada por profissional da saúde;" (destacou-se).*

76. Nesse sentido, a legislação autoriza a transferência somente em situações excepcionais. Como regra geral, o Tribunal, ao unificar o entendimento da matéria no âmbito desta Corte, estabeleceu que *“os instrumentos de concessão administrativa, permissão e autorização de uso não admitem transferência a terceiros, pois são celebrados ‘intuitu personae’, ou seja, têm em vista a pessoa com quem são celebrados (caráter pessoal)”* (Decisão nº 131/2003, item 5.1).

77. Por exemplo, constatou-se mudança de titularidade na permissão de uso objeto do Processo nº 196.000.003/2012<sup>43</sup>, em que o permissionário requereu a transferência da permissão supostamente à sua esposa, sem apresentar e comprovar os motivos que o impediam de exercer as atividades objeto do ajuste e sem comprovar o vínculo conjugal. Também se verificou falha na transferência da permissão de uso objeto do Processo nº 196.000.202/2011<sup>44</sup>, em que a Permissão de Uso nº 01/2010 foi repassada a terceiro, em setembro de 2013, sem a solicitação ou qualquer

---

<sup>43</sup> Conforme e-DOC 4FF4D0AF, fls. 2 a 9 e 13 a 15.

<sup>44</sup> Conforme e-DOC 4C14EC48.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

justificativa do permissionário inicial.

78. Além de disposições legais, não se observaram cláusulas contratuais sobre o tema.

**“Termo de Permissão de Uso Não Qualificada nº 01/2013**

**Processo nº 196.000.003/2012**

(...)

**CLÁUSULA QUARTA – DA DESTINAÇÃO E UTILIZAÇÃO**

*A área pública, objeto do presente Termo, somente poderá ser utilizada pela PERMISSIONÁRIA nas condições previstas, sendo expressamente vedada a sua utilização para quaisquer outros fins, bem como é vedado transferir ou ceder, a quem quer que seja, esta permissão de uso, a qualquer título, no todo ou em parte”. (grifamos)*

**“Termo de Permissão de Uso Não Qualificada nº 01/2010**

**Processo nº 196.000.202/2011**

(...)

**CLÁUSULA QUARTA – DA DESTINAÇÃO E UTILIZAÇÃO**

*A área pública, objeto do presente Termo, somente poderá ser utilizada pela PERMISSIONÁRIA nas condições previstas, sendo expressamente vedada a sua utilização para quaisquer outros fins, bem como é vedado transferir ou ceder, a quem quer que seja, esta permissão de uso, a qualquer título, no todo ou em parte”. (grifamos)*

**Causas**

79. Incúria administrativa na seleção e manutenção dos atuais permissionários de concessões de uso não qualificadas.

80. Deficiência nos controles internos na transferência de titularidade de Permissões de Uso Não Qualificada a terceiros.

**Efeitos**

81. Limitações à concorrência na seleção dos permissionários de concessões de uso não qualificadas, como risco de não terem sido alcançados aqueles que melhor atenderiam ao interesse público.



### **Considerações do Auditado**

82. Em atendimento ao disposto no Despacho Singular nº 37/2018-MM<sup>45</sup>, a FJZB apresentou manifestação acerca das evidências registradas no Relatório Prévio de Auditoria.

83. Em sua manifestação, informou<sup>46</sup> que os atos administrativos de transferência da titularidade de permissão de uso que contrariam disposições legais serão revistos e cancelados. Além disso, comunicou que fará chamamento público para selecionar novos permissionários à medida que as permissões se encerrarem.

84. Em relação às Permissões de Usos Não Qualificadas, autuou o Processo nº 0196.000.047/2018, com o objetivo de licitar os espaços disponíveis, incluindo os que foram objeto de transferências de titularidade em desacordo com a norma vigente.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

85. A FJZB não refutou as evidências registradas neste Achado de Auditoria. Os esclarecimentos apresentados sinalizam a adoção de medidas com vistas a regularização das falhas evidenciadas, mas tais ações ainda não se concretizaram.

86. Nesse sentido, entende-se que a manifestação apresentada pela FJZB apenas corrobora as evidências registradas no Relatório Prévio de Auditoria, razão pela qual o presente Achado de Auditoria foi mantido sem alterações.

### **Proposições**

87. Isso posto, propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar à FJZB que:
  - a. defina os requisitos necessários para a ocupação dos espaços objeto de outorga a serem atendidos pelos titulares de Permissões de Uso Não Qualificadas, nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 13.311/2016;
  - b. adote providências para que as Permissões de Uso Não Qualificadas

---

<sup>45</sup> Conforme e-DOC FCB27A96-e.

<sup>46</sup> Ofício SEI-GDF nº 24/2018 – FJZB/GAB, e-DOC 7D495514-c.



sejam precedidas de procedimento seletivo impessoal, nos termos do disposto no art. 37, caput, da CF/1988 e art. 1º, §3º, da Lei DF nº 5.730/2016;

c. encaminhe ao Tribunal um Plano de Ação com objetivo de implantar as determinações retromencionadas, indicando as ações a serem adotadas, seus prazos e setores responsáveis pela implementação, conforme modelo a ser apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria.

II. Recomendar à FJZB que em situações excepcionais que ensejem a transferência de Permissão de Uso Não Qualificada, observe o disposto na Lei nº 13.311/2016 e na Decisão nº 131/2003, no que couber.

### **Benefícios Esperados**

88. Aperfeiçoamento do processo de escolha de Permissionários para a ocupação de pontos comerciais no âmbito da FJZB.

### **3 Conclusões**

89. A presente auditoria visou a avaliar a execução dos contratos e Termos de Cessão de Uso vigentes nos exercícios de 2016 e 2017, bem como a gestão do plantel e da arrecadação de receitas próprias da FJZB, havendo o trabalho se desdobrado em quatro questões de auditoria.

90. Na primeira questão, não foram identificadas falhas na execução do objeto dos contratos, que se deu em consonância com os termos pactuados, ao edital de licitação e a legislação vigente, ao Projeto Básico e ao Termo de Referência, uma vez que a FJZB adotou as medidas adequadas quando da ocorrência de inexecução parcial do objeto dos Contratos nºs 02/2012 e 03/2012.

91. Em relação à segunda questão, verificou-se que a liquidação das despesas de serviços e de insumos adquiridos foi realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF, visto que eventual inconformidade foi glosada na fatura subsequente.

92. Quanto à terceira questão, evidenciou-se que os controles adotados pela FJZB não são efetivos para prevenir perdas de receitas próprias e gerir o seu



plantel, já que os equipamentos de controle do acesso de visitantes estão com defeito e não registram os frequentadores do Zoo para confrontar com a quantidade de ingressos vendidos na bilheteria. Além disso, o sistema utilizado para registro e emissão de tíquetes de ingressos não produz informações confiáveis e provocam divergências entre os valores arrecadados na bilheteria e os contabilizados. Já com relação à gestão do plantel, não foram identificados problemas relativos aos controles adotados.

93. No que tange à quarta questão, demonstrou-se que a concessão de Permissões de Uso Não Qualificadas não se submeteu a nenhum procedimento isonômico de seleção dos permissionários, ou seja, sem chamamento público dos interessados e a com a escolha dos atuais permissionários sem definição dos critérios de triagem dos interessados. A FJZB também autorizou a mudança de titularidade de permissionários sem observância das disposições legais vigentes, que vedam a transferência dessas permissões a terceiros.

94. Tem-se que as falhas evidenciadas, relativas à terceira questão de auditoria (achado 1) e à quarta questão (achado 2) não foram refutadas pela Fundação Jardim Zoológico de Brasília, mas o órgão sinalizou a adoção de medidas com vistas à sua regularização. Porém, como tais ações ainda não se concretizaram, foram relacionadas sugestões para o seu saneamento, entre as quais se destaca o encaminhamento de um Plano de Ação à Corte.

#### **4 Proposições**

95. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Tomar conhecimento:
  - a. do presente Relatório Final de Auditoria (e-DOC FCB27A96-e);
  - b. dos documentos juntados e associados aos autos.
- II. Determinar à Fundação Jardim Zoológico de Brasília (FJZB) que:
  - a. aprimore a sistemática de controle de acesso de visitantes ao Zoo, a fim de que haja efetiva compatibilidade entre os registros contábeis, os dados constantes nas roletas de pedestres e cancelas de veículos e os registros do sistema de venda de ingressos; (**Achado 1**)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- b. adote providências para que: (**Achado 1**)
    - b.1. todas as vendas de ingressos sejam registradas no sistema Society, ou em outro que venha a substituí-lo, inibindo as sobras de recursos nos caixas e a consequente emissão de relatórios que não demonstrem a efetiva arrecadação da bilheteria do Zoo;
    - b.2. eventuais interrupções no fornecimento de energia elétrica ao Zoo não comprometam o efetivo registro da venda de ingressos na bilheteria;
    - b.3. a bilheteria do Zoo seja provida de recursos capazes de mitigar a ocorrência de danos aos equipamentos (catracas, cancelas, computadores, etc.), provocados por descargas elétricas, a exemplo de dispositivos de proteção de surtos - DPS;
  - c. defina os requisitos necessários para a ocupação dos espaços objeto de outorga a serem atendidos pelos titulares de Permissões de Uso Não Qualificadas, nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 13.311/2016; (**Achado 2**)
  - d. adote providências para que as Permissões de Uso Não Qualificadas sejam precedidas de procedimento seletivo impessoal, nos termos do disposto no art. 37, caput, da CF/1988 e art. 1º, §3º, da Lei DF nº 5.730/2016. (**Achado 2**)
- III. Fixar o prazo de 90 (noventa) dias para que a FZJB encaminhe ao Tribunal um Plano de Ação com objetivo de implantar as determinações retromencionadas, indicando as ações a serem adotadas, seus prazos e setores responsáveis pela implementação, conforme modelo a ser apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria;
- IV. Recomendar à FJZB que:
- a. avalie a conveniência técnico-econômica de viabilizar a comercialização de ingressos de acessos ao Zoológico pela internet, assegurando a transparência e o controle das receitas arrecadadas; (**Achado 1**)
  - b. em situações excepcionais que ensejarem a transferência de Permissão



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de Uso Não Qualificada, observe o disposto na Lei nº 13.311/2016 e na  
Decisão nº 131/2003, no que couber. (**Achado 2**)

- V. Autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para adoção das  
providências de praxe.

À superior consideração.

Brasília (DF), 26 de março de 2018.

VAGNER MODESTO SILVEIRA  
Auditor de Controle Externo  
Matrícula 577-1

ANTONIO PEREIRA LIMA  
Auditor de Controle Externo  
Matrícula 1595-6



## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO: FJZB

Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
II. Determinar à FJZB que:			
a. aprimore a sistemática de controle de acesso de visitantes ao Zoo, a fim de que haja efetiva compatibilidade entre os registros contábeis, os dados constantes nas roletas de pedestres e cancelas de veículos e os registros do sistema de venda de ingressos; <b>(Achado 1)</b>	1)		
	2)		
	...		
b. adote providências para que: <b>(Achado 1)</b>			
b.1. todas as vendas de ingressos sejam registradas no sistema Society, ou outro que venha a substituí-lo, inibindo as sobras de recursos nos caixas e a consequente emissão de relatórios que não demonstrem a efetiva arrecadação da bilheteria do Zoo;	1)		
	2)		
	...		
b.2. eventuais interrupções no fornecimento de energia elétrica ao Zoo não comprometam o efetivo registro da venda de ingressos na bilheteria;	1)		
	2)		
	...		
b.3. a bilheteria do Zoo seja provida de recursos capazes de mitigar a ocorrência de danos aos equipamentos (catracas, cancelas, computadores, etc.), provocados por descargas elétricas, a exemplo de dispositivos de proteção de surtos - DPS;	1)		
	2)		
	...		



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

<p>c. defina os requisitos necessários para a ocupação dos espaços objeto de outorga a serem atendidos pelos titulares de Permissões de Uso Não Qualificadas, nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 13.311/2016; <b>(Achado 2)</b></p>			
<p>d. adote providências para que as Permissões de Uso Não Qualificadas sejam precedidas de procedimento seletivo impessoal, nos termos do disposto no art. 37, caput, da CF/1988 e art. 1º, §3º, da Lei DF nº 5.730/2016; <b>(Achado 2)</b></p>	<p>1)</p>		
	<p>2)</p>		
	<p>.....</p>		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.

Brasília (DF), 26 de março de 2018.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5052, de 10/07/2018

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: 24936/2017-e  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 24936/2017-e

RELATOR : CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA

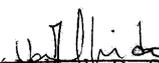
EMENTA : Auditoria de Regularidade realizada na Fundação Jardim Zoológico de Brasília - FJZB, em cumprimento ao PGA/2017.

### DECISÃO Nº 3354/2018

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria (peça 18); b) dos documentos juntados e associados aos autos; II - determinar à Fundação Jardim Zoológico de Brasília (FJZB) que: a) aprimore a sistemática de controle de acesso de visitantes ao Zoo, a fim de que haja efetiva compatibilidade entre os registros contábeis, os dados constantes nas roletas de pedestres e cancelas de veículos e os registros do sistema de venda de ingressos (Achado 1); b) adote providências para que (Achado 1): i) todas as vendas de ingressos sejam registradas no sistema Society, ou em outro que venha a substituí-lo, inibindo as sobras de recursos nos caixas e a consequente emissão de relatórios que não demonstrem a efetiva arrecadação da bilheteria do Zoo; ii) eventuais interrupções no fornecimento de energia elétrica ao Zoo não comprometam o efetivo registro da venda de ingressos na bilheteria; iii) a bilheteria do Zoo seja provida de recursos capazes de mitigar a ocorrência de danos aos equipamentos (catracas, cancelas, computadores, etc.), provocados por descargas elétricas, a exemplo de dispositivos de proteção de surtos - DPS; c) defina os requisitos necessários para a ocupação dos espaços objeto de outorga a serem atendidos pelos titulares de Permissões de Uso Não Qualificadas, nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 13.311/2016 (Achado 2); d) adote providências para que as Permissões de Uso Não Qualificadas sejam precedidas de procedimento seletivo impessoal e de amplo alcance ao público, nos termos do disposto no art. 37, "caput", da CF/1988 e art. 1º, § 3º, da Lei DF nº 5.730/2016 (Achado 2); III - fixar o prazo de 90 (noventa) dias para que a FJZB encaminhe ao Tribunal um Plano de Ação com objetivo de implementar as determinações contidas no item II supra, indicando as ações a serem adotadas, seus prazos e setores responsáveis pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria; IV - recomendar à FJZB que: a) avalie a conveniência técnico-econômica de viabilizar a comercialização de ingressos de acessos ao Zoológico pela internet, assegurando a transparência e o controle das receitas arrecadadas (Achado 1); b) em situações excepcionais que ensejarem a transferência de Permissão de Uso Não Qualificada, observe o disposto na Lei nº 13.311/2016 e na Decisão nº 131/2003, no que couber (Achado 2); V - dar ciência do relatório de auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à FJZB; VI - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para adoção das providências de praxe. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento do parecer do Ministério Público junto à Corte.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF, Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE.

SALA DAS SESSÕES, 10 de Julho de 2018

  
José Valdir da Silva  
Secretário das Sessões

  
Anilcélia Luzia Machado  
Presidente