

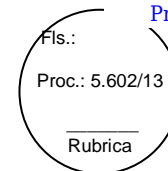


## AUDITORIA DE REGULARIDADE

### Despesas realizadas sem cobertura contratual no complexo administrativo do Distrito Federal



Brasília 2014



## **Sinopse**

O objeto da auditoria versa sobre despesas realizadas sem cobertura contratual no complexo administrativo do DF, especificamente aquelas ocorridas nos exercícios de 2012 e 2013.

Transcorridos alguns anos da “Operação Caixa de Pandora”, deflagrada ao final do ano de 2009, na qual se identificaram graves desvios provenientes da realização de despesas sem cobertura contratual, buscou-se com essa auditoria identificar se havia permanência desta irregularidade, bem como diagnosticar suas causas.

Grande parte desses gastos era reconhecida como dívidas de exercícios anteriores, principalmente por prestação de serviços de empresas de informática. O pagamento desses passivos era feito com recursos públicos provenientes de dotações orçamentárias dos órgãos e entidades do GDF.

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

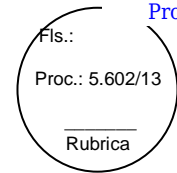
O presente processo foi autuado para verificar a existência de despesas sem cobertura contratual no complexo administrativo do DF, nos exercícios de 2012 e 2013, buscando identificar suas causas, abrangência no âmbito distrital e as medidas efetivamente adotadas para solucionar o problema.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 2 (duas) questões de auditoria:

1. Afora o legalmente autorizado, são realizadas despesas sem amparo contratual, de forma abrangente, no Complexo Administrativo do DF?
2. Caso identificadas despesas sem cobertura contratual, os órgãos vêm tomando medidas para solucionar o problema?

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

O presente trabalho identificou que as despesas sem amparo contratual são pontuais e estão concentradas na Secretaria de Saúde (todas decorrentes de atrasos nas contratações de serviços contínuos), sem evidências de que constituam um problema sistêmico e abrangente no Complexo Administrativo do DF. Os demais Órgãos analisados vêm adotando medidas suficientes para evitar a ocorrência.



É importante ressaltar que a realização de despesas sem amparo de termo contratual expõe a administração a riscos, destacando-se o comprometimento do controle dos gastos públicos.

Observou-se, ainda, a contabilização incorreta de despesas em diversos órgãos do GDF, notadamente no cadastramento dos contratos. Tal fato também afeta o controle da execução das despesas, bem como a exatidão dos registros, impactando a contabilidade do Governo do Distrito Federal.

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

Foi proposta recomendação à Secretaria de Fazenda para que alerte a todos os órgãos do GDF quanto à imperiosa necessidade de cadastrar os contratos nos sistemas de contabilidade (SIAC/SIGGO) e à Secretaria de Transparência e Controle que fiscalize a correta apropriação contábil das despesas decorrentes de contratos por parte das unidades gestoras.

Quanto à impropriedade observada na Secretaria de Estado de Saúde, as determinações para correção já foram feitas pelo Tribunal em outro processo, que tratou de assunto semelhante.

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

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, seja abolida a execução de despesas sem amparo contratual, bem como realizados os registros contábeis de forma correta, proporcionando, assim, maior qualidade no controle dos gastos públicos.



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

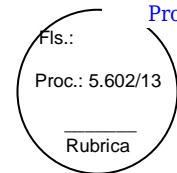
Fls.:

Proc.: 5.602/13

Rubrica

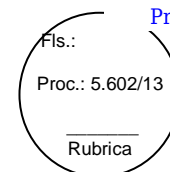
# ***RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA***





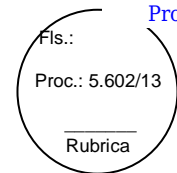
## **RESUMO**

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito do Complexo Administrativo do DF, com o objetivo de verificar a existência de despesas sem cobertura contratual, buscando identificar suas causas, abrangência na esfera distrital e as medidas efetivamente adotadas para solucionar o problema. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: requisição formal de documentos, análise documental, entrevistas informais e extração de informações em banco de dados. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: Realização de despesas sem cobertura contratual na Secretaria de Saúde; as medidas saneadoras adotadas pela SES não foram suficientes para resolver definitivamente a ocorrência das despesas sem cobertura contratual e a contabilização incorreta de despesas. Pelas falhas detectadas, foram propostas recomendações à Secretaria de Fazenda para que alerte a todas as UGs quanto à imperiosa necessidade de cadastrar os contratos no SIAC/SIGGO e à Secretaria de Transparência e Controle para que fiscalize a correta apropriação contábil das despesas decorrentes de contratos por parte das unidades gestoras.



## Sumário

1	Introdução .....	1
1.1	Apresentação .....	1
1.2	Identificação do Objeto .....	1
1.3	Contextualização .....	1
1.4	Objetivos .....	6
1.4.1	Objetivo Geral.....	6
1.4.2	Objetivos Específicos .....	6
1.5	Escopo .....	6
1.6	Montante Fiscalizado .....	6
1.7	Metodologia .....	6
1.8	Critérios de auditoria .....	12
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	13
2	Resultados da Auditoria .....	14
2.1	QA 1 – Afora o legalmente autorizado, são realizadas despesas sem amparo contratual, de forma abrangente, no Complexo Administrativo do DF? ...	14
2.1.1	Achado 1 – Realização de despesas sem cobertura contratual na Secretaria de Saúde .....	15
2.2	QA 2 – Caso identificadas despesas sem cobertura contratual, os órgãos vêm tomando medidas para solucionar o problema? .....	19
2.2.1	Achado 2 – As medidas saneadoras adotadas pela SES não foram suficientes para resolver definitivamente as despesas sem cobertura contratual. 21	
2.3	Outros Achados .....	28
2.3.1	Achado 3 – Contabilização incorreta de despesas.....	28
3	Conclusão .....	31
4	Proposições .....	32



## **1 Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada no Complexo Administrativo do Distrito Federal, em cumprimento ao PGA/2013, aprovado pela Decisão nº 96/2012-ADM (fls. 2).

2. A execução da presente auditoria ocorreu no período de 18/09/13 a 13/11/13.

### **1.2 Identificação do Objeto**

3. O objeto da auditoria versa sobre despesas realizadas sem cobertura contratual no complexo administrativo do DF, especificamente aquelas ocorridas nos exercícios de 2012 e 2013.

4. De acordo com o Decreto nº 32.716/2011 e alterações posteriores, o Complexo Administrativo do Distrito Federal é composto por 104 órgãos e entidades, sendo 77 da administração direta, e 27 da administração indireta. Esse conjunto administrativo, no que diz respeito à execução orçamentária, era composto de 219 Unidades Gestoras de recursos públicos distritais nos exercícios de 2012 e 2013.

### **1.3 Contextualização**

5. Transcorridos alguns anos da “Operação Caixa de Pandora”, deflagrada ao final do ano de 2009, na qual se identificaram graves desvios provenientes da realização de despesas sem cobertura contratual, buscou-se com essa auditoria identificar se havia permanência desta irregularidade, bem como diagnosticar suas causas.

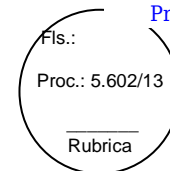
6. Grande parte desses gastos era reconhecida como dívidas de exercícios anteriores, principalmente por prestação de serviços de empresas de informática. O pagamento desses passivos era feito com recursos públicos provenientes de dotações orçamentárias dos órgãos e entidades do GDF.

7. Assim, o presente processo foi autuado para análise das despesas realizadas sem cobertura contratual no complexo administrativo do DF e suas causas na forma de auditoria de regularidade constante do Plano Geral de Ação 2013 (PGA/2013)<sup>1</sup>.

8. Esperava-se avaliar, caso confirmada a existência de despesas sem

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Decisão nº 96/2012-ADM.



cobertura contratual, se esse problema seria sistêmico (ramificado em todo GDF). Além disso, buscou-se identificar suas causas e eventuais medidas para solucionar o problema.

9. Sobre o objeto, julga-se importante enfatizar as lições de Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

*“O contrato administrativo se caracteriza por ser um vínculo jurídico formado pela manifestação de vontade consensual entre pelo menos duas partes, sendo pelo menos uma delas integrante da Administração Pública, sujeito ao regime de Direito Público e tendo por objeto uma prestação economicamente avaliável, consistente em um dar, fazer ou não fazer.*

(...)

*Através do contrato, o sujeito de direito institui uma auto-regulamentação da conduta. Criam-se normas jurídicas para o caso concreto, cuja fonte imediata não é a lei.”*

10. O contrato administrativo é um acordo bilateral e sua formalização gera direitos e deveres para ambas as partes, sendo, portanto, o meio mais adequado para resguardar a Administração Pública quanto ao efetivo cumprimento dos termos pactuados.

11. De acordo com o art. 62 da Lei nº 8.666/93, o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

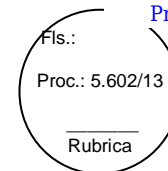
12. Já o § 4º do artigo supra, informa que é dispensável o “termo de contrato” e facultada a sua substituição, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

13. Sobre esse tema, importante destacar a Decisão nº 6097/1997, constante do Processo TCDF nº 2330/1997:

---

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo, Dialética, 2010. p. 699.





*“O Tribunal, de acordo com o voto da Relatora, ao tomar conhecimento do Edital de Concorrência nº 002/97 e dos documentos acostados às fls. 29/30 dos autos, decidiu: I) relevar a falha apontada pela instrução, referente à ausência da minuta de contrato; II) alertar a Fundação Educacional no sentido de que as compras com entrega imediata e integral dos bens que resultarem em obrigações futuras, inclusive assistência técnica, não estão contempladas na exceção prevista no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93, e, portanto, deverão ser formalizadas por meio de Termo de Contrato; III) determinar àquela jurisdicionada que, nas licitações futuras, anexe aos respectivos editais a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor, de modo a cumprir o disposto no art. 40, § 2º, inciso III, do Estatuto Fundamental das Licitações e Contratos; IV) autorizar o retorno dos autos à Inspeção própria, para que se dê continuidade ao acompanhamento dos demais procedimentos relativos à Concorrência nº 002/97.” (grifo nosso).*

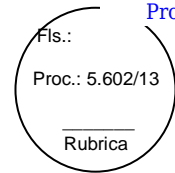
14. Nesse sentido, destacamos a necessidade da obrigatoriedade de formalização contratual, salvo despesas de pequena monta e pagamento imediato, em respeito ao parágrafo único do art. 60 da Lei de Licitações e Contratos, in verbis:

*“Art. 60, Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento.”*

15. De registrar que a Corte, no Processo nº 25831/2007, que tratou de tema semelhante, por meio da Decisão nº 1121/2009, determinou a várias Secretarias e Administrações Regionais que apresentassem justificativas e tomassem providências necessárias para regularizar a prestação dos serviços sem cobertura contratual. Destaca-se abaixo trecho da Decisão supracitada:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento dos documentos anexados aos autos, fls. 06/1092; II. determinar aos jurisdicionados relacionados a apresentação de justificativas acerca dos tópicos:*

**a) CODEPLAN: valores despendidos com a prestação de serviços de portaria, limpeza e conservação e locação de equipamentos de informática sem cobertura contratual, comprovando a compatibilidade dos preços pagos com os valores de mercado e encaminhando documentação comprobatória do efetivo**



*pagamento;*

**b) JARDIM BOTÂNICO: atual estágio do Processo nº 195.000.057/2007 (que cuida da apuração do valor da dívida com a empresa LINKNET relativa aos serviços prestados sem cobertura contratual) e o resultado dos trabalhos desenvolvidos pela comissão de sindicância noticiada no Ofício nº 058/2007-SUAG/JBB; (...)**

**d) REGIÃO ADMINISTRATIVA DO CRUZEIRO: andamento da licitação tendente à contratação dos serviços de telefonia fixa e, também, informação acerca da continuidade ou não da prestação de tais serviços sem cobertura contratual, a compatibilidade dos valores pagos com os preços de mercado, encaminhando documentação comprobatória do efetivo pagamento;**

**e) SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO: atual estágio da licitação destinada à contratação dos serviços de infra-estrutura de rede lógica (Processo nº 360.000.615/07), informações detalhadas acerca das providências adotadas para regularizar a prestação dos serviços sem cobertura contratual (locação de equipamentos de informática e instalação de mobiliário);**

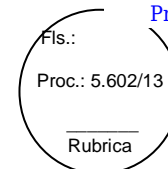
**f) CEASA: providências adotadas para substituição dos serviços que foram cancelados pela ausência de cobertura contratual (telefonia móvel, serviços de brigada de incêndio, vigilância e aluguel de máquina copiadora), informação acerca do atual estágio da sindicância noticiada no Ofício nº 06/2007-GERAD; (...)**

**i) REGIÃO ADMINISTRATIVA DA CANDANGOLÂNDIA: atual estágio da licitação para os serviços de telefonia móvel (Processo nº 147.000.210/2007) e justificativas para a manutenção da linha telefônica que atende ao Administrador Regional sem cobertura contratual;**

**j) SECRETARIA DE CULTURA: atual estágio do procedimento licitatório para contratação dos serviços de tecnologia da informação (Processo nº 150.000.784/2007) e do Processo nº 150.001.241/2007, que trata da análise da prestação de serviços sem cobertura contratual;**

**k) CEB: atual estágio das medidas adotadas para regularização dos serviços de telefonia fixa BrT, Telefonia Móvel TIM, Comunicação de dados Frame Relay, canal de voz e 0800 para o Centro de Operação do Sistema Elétrico e demonstração de que os valores praticados quando da ausência de cobertura contratual eram compatíveis com os preços de mercado;**

**l) SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO: atual andamento dos procedimentos**



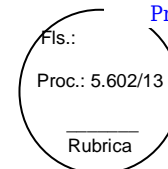
*licitatórios para contratação dos serviços de informática com equipamentos e manutenção, **informação acerca do efetivo pagamento dos serviços que foram realizados sem cobertura contratual**, demonstrando a compatibilidade dos preços com os valores de mercado;*

**m) SEPLAG: esclarecer se houve suspensão dos serviços de segurança armada, limpeza e conservação e locação de veículos que estavam sendo prestados sem cobertura contratual e se tais serviços foram efetivamente pagos; (...)** (grifo nosso).”

16. Importante ressaltar que as análises das contas de governo dos anos de 2010, 2011 e 2012 fizeram menção aos gastos sem cobertura contratual realizados no âmbito do GDF.

17. O Processo nº 17709/10 também abordou o assunto, em sede de consulta formulada pelo Procurador Geral do Distrito Federal, culminando com a Decisão nº 437/11, transcrita abaixo:

*“O Tribunal, por maioria, acolhendo voto da Conselheira MARLI VINHADELI, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: I. tomar conhecimento da Consulta formulada pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, dos documentos anexos e da informação do órgão técnico; II. informar ao Procurador-Geral do Distrito Federal que: a) o pagamento de despesas de exercícios anteriores efetuados pelos órgãos e entidades incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverá respeitar o que dispõe a legislação a respeito, em especial os arts. 37 e 63 da Lei nº 4.320/64 e 80 e 81 do Decreto nº 16.098/94, destacando que a fundamentação insuficiente ou impertinente no ato de reconhecimento de dívida poderá levar à responsabilização civil, penal e administrativa dos responsáveis; b) o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressaltadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei; c) não poderá alegar boa-fé o particular que fornece bens, obras ou serviços sem respeitar disposição legal vigente, em especial o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; III. autorizar: a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 10/2010–CICE/AT, do Parecer nº 1190/10-MF e da declaração de voto da Conselheira MARLI VINHADELI ao Procurador-Geral do Distrito Federal e aos demais órgãos e entidades jurisdicionadas desta Corte, em subsídio a esta decisão; b) o arquivamento dos autos. Parcialmente vencidos o Relator, que manteve o seu voto, e os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO e RENATO RAINHA, que seguiram o voto da Revisora, substituindo a redação da alínea "a" do item II pela da alínea "a" do item I do parecer do Ministério Público*



*junto à Corte. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o Relatório/voto da Revisora, Conselheira MARLI VINHADELI.”*

18. Considerando esse número de casos identificados pelo Tribunal, decidiu-se por realizar a presente auditoria.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

19. Verificar a existência de despesas sem cobertura contratual no complexo administrativo do DF nos exercícios de 2012 e 2013, buscando identificar suas causas, abrangência no âmbito distrital e as medidas efetivamente adotadas para solucionar o problema.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

20. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. Afora o legalmente autorizado, são realizadas despesas sem amparo contratual, de forma abrangente, no Complexo Administrativo do DF?
2. Caso identificadas despesas sem cobertura contratual, os órgãos vêm tomando medidas para solucionar o problema?

## **1.5 Escopo**

21. Constituiu escopo da presente auditoria a análise das despesas realizadas (liquidadas) com os eventos relacionados com despesas sem cobertura contratual, verificando se estavam enquadradas nas exceções elencadas em lei para a não emissão de termo contratual.

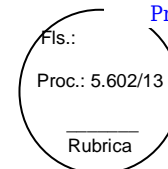
22. O período em exame abrangeu os exercícios de 2012 e 2013.

## **1.6 Montante Fiscalizado**

23. Os empenhos selecionados por meio de extração em banco de dados vinculado ao SIAC/SIGGO totalizam R\$ 825.923.346,30 (em valores originais – PT II e PT III).

## **1.7 Metodologia**

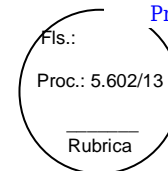
24. De forma a levantar os valores gastos pelo GDF em despesas sem cobertura contratual, realizou-se pesquisa à tabela de eventos contábeis no SIGGO (Sistema Integrado de Gestão Governamental) e constatou-se que existem eventos que são específicos para realização de gastos sem amparo contratual no exercício



de 2013. A seguir:

<b>EVENTO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
510021	APROPRIAÇÃO DE DESPESA COM AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO PARA ESTOQUE, NÃO VINCULADA A CONVÊNIOS COM TERCEIROS.
510034	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM OUTROS SERVIÇOS PRESTADOS POR PESSOA FÍSICA PAGOS DIRETAMENTE A ESTA (EXCETO DESPESAS VINCULADAS A CONTRATOS, CONVÊNIOS).
510039	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR PESSOAS JURÍDICAS (NÃO VINCULADAS A CONTRATOS E CONVÊNIOS).
510070	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS DE CAPITAL COM SERVIÇOS, TAIS COMO SERVIÇO DE CONSULTORIA (NÃO VINCULADAS A CONTRATOS E CONVENIOS COM TERCEIROS).
510074	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM OBRAS E INSTALAÇÕES (NÃO VINCULADAS A CONTRATOS E CONVENIOS COM TERCEIROS).
510082	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE, NÃO VINCULADAS A CONTRATOS E CONVENIOS.
510084	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM IMPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE (EXCETO DESPESAS VINCULADAS A CONTRATOS, CONVENIOS).
510639	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM OPERAÇÕES ENTRE ÓRGÃOS COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR PESSOAS JURÍDICAS (NÃO VINCULADAS A CONTRATOS E CONVÊNIOS).

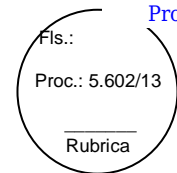
25. Considerando ainda que, no “modus operandi” identificado na “Operação Caixa de Pandora”, os gastos eram reconhecidos como despesas de exercícios anteriores (como visto nos Processos nsº 21983/09 e 6688/10), pesquisou-se também, nessa mesma tabela, os eventos contábeis específicos referentes ao reconhecimento de despesas de exercícios encerrados sem cobertura contratual, conforme demonstrado a seguir:



<b>EVENTO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
510076	APROPRIAÇÃO DE DESPESA EXERCICIO ANTERIOR COM JUROS DE PARCELAMENTO DO INSS PARA AS QUAIS O ORÇAMENTO RESPECTIVO, CONSIGNAVA CRÉDITO PRÓPRIO, COM SALDO SUFICIENTE PARA ATENDÊ-LAS.
510088	APROPRIAÇÃO DE DESPESA EXERCÍCIOS ENCERRADOS COM CAPITAL EXCETO EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE E OBRAS. PARA AS QUAIS O ORÇAMENTO RESPECTIVO, CONSIGNAVA CRÉDITO PRÓPRIO, COM SALDO SUFICIENTE PARA ATENDÊ-LAS.
510701	APROPRIAÇÃO DE DESPESA DE EXERCÍCIOS ENCERRADOS COM PESSOAL E ENCARGOS PARA AS QUAIS O ORÇAMENTO RESPECTIVO, CONSIGNAVA CRÉDITO PRÓPRIO, COM SALDO SUFICIENTE PARA ATENDÊ-LAS
510705	APROPRIAÇÃO DE DESPESA DE EXERCICIOS ANTERIOR COM JUROS E ENCARGOS ACESSÓRIOS DE EMPRÉSTIMOS A LONGO PRAZO CONTRATADOS JUNTO A CREDORES, DÍVIDA INTERNA E EXTERNA PARA AS QUAIS O ORÇAMENTO RESPECTIVO, CONSIGNAVA CRÉDITO PRÓPRIO, COM SALDO SUFICIENTE.
510720	APROPRIAÇÃO DE DESPESA DE EXERCÍCIOS ENCERRADOS PARA MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUÍTA, QUE ENTRAM NO ALMOXARIFADO, PARA AS QUAIS O ORÇAMENTO RESPECTIVO, CONSIGNAVA CRÉDITO PRÓPRIO, COM SALDO SUFICIENTE PARA ATENDÊ-LAS.
510722	APROPRIAÇÃO DE DESPESA DE EXERCÍCIOS ENCERRADOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO, PARA AS QUAIS O ORÇAMENTO RESPECTIVO, CONSIGNAVA CRÉDITO PRÓPRIO, COM SALDO SUFICIENTE PARA ATENDÊ-LAS.
510723	APROPRIAÇÃO DE DESPESA DE EXERCÍCIOS ENCERRADOS EXCETO DESPESAS DE MATERIAL DE CONSUMO PARA AS QUAIS O ORÇAMENTO RESPECTIVO, CONSIGNAVA CRÉDITO PRÓPRIO, COM SALDO SUFICIENTE PARA ATENDÊ-LAS.

26. Importa esclarecer que o Decreto nº 32.598/2010, art. 34, estabelece que, no ato da celebração de convênios/contratos e outros instrumentos congêneres, bem como seus aditivos, as unidades gestoras deverão proceder ao cadastro e atualização no SIAC/SIGGO. Nesse processo, é informado o número do contrato, vigência e valores a executar. Dessa forma, a execução orçamentária da despesa (amparada em contrato) fica vinculada a contas contábeis no subsistema de compensação (chamadas de contas de controle).

27. Nas contas de controle são incluídos os saldos a executar do



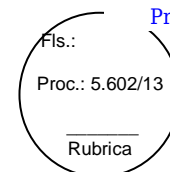
contrato, que, para serem consumidos, exigem a utilização de evento contábil próprio para apropriação de despesas vinculadas a contratos ou convênios. Debitam e creditam as contas do subsistema de compensação alterando assim o saldo restante do ajuste.

28. Dessa forma, o SIGGO não permite execução orçamentária com utilização de evento contábil que preveja amparo contratual sem que haja anteriormente um cadastro do respectivo contrato, inclusive com saldo suficiente para tal. Consequentemente, é inviável a contabilização de despesa não validada por contrato, como se a mesma o fosse, pois no momento que se utilizar o evento vinculado ao termo contratual, o SIGGO não o encontrará e muito menos o saldo a consumir, bloqueando, automaticamente, a operação.

29. É importante acrescentar que os eventos que preveem a não vinculação a contratos e convênios foram criados exatamente para adaptar o sistema, no sentido de possibilitar a contabilização das despesas que legalmente dispensam assinatura de termo contratual.

30. Como exemplo, apresenta-se comparativo de eventos contábeis equivalentes em sua função, que mostram a mesma relação de contas contábeis, diferindo apenas no aspecto de contas de controle de execução contratual (contas destacadas):

EVENTO	DESCRIÇÃO	DÉBITO	CRÉDITO
51.0.082	APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE, <b>NÃO VINCULADAS A CONTRATOS E CONVENIOS</b>	1.4.2.1.2.92.XX	1.9.3.2.9.04.00
		2.9.2.1.3.01.00	2.9.2.1.3.02.00
		2.9.2.4.1.01.01	2.9.2.4.1.06.02
		2.9.2.4.1.06.01	2.9.2.4.1.07.02
		2.9.2.4.1.07.01	2.9.2.4.2.01.01
		2.9.2.8.3.01.00	2.9.2.8.3.02.00
		2.9.3.1.1.04.00	2.9.3.1.1.05.00
		2.9.3.2.4.00.00	2.9.3.4.3.12.03
		2.9.3.4.3.12.02	2.9.3.9.9.04.03
		2.9.3.9.9.04.02	6.2.2.1.3.03.00
		3.4.4.9.0.52.XX	6.2.2.5.3.02.00
		6.2.2.1.3.01.00	6.2.2.9.2.01.03
		6.2.2.5.3.01.00	6.2.2.9.2.06.02
		6.2.2.9.2.01.01	6.2.2.9.2.07.02
		6.2.2.9.2.06.01	8.2.1.1.1.01.03
		6.2.2.9.2.07.01	8.2.1.1.1.02.02
		7.8.1.0.0.00.00	8.2.2.1.1.06.00
8.2.1.1.1.01.02	8.8.9.1.0.00.00		
8.2.1.1.1.02.01	9.6.1.3.1.02.01		
8.2.2.1.1.05.00			



EVENTO	DESCRIÇÃO	DÉBITO	CRÉDITO
51.0.530	APROPRIAÇÃO DE DESPESA DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE <b>VINCULADA A CONTRATO DE FORNECIMENTO</b>	1.4.2.1.2.92.XX	1.9.3.2.9.04.00
		2.9.2.1.3.01.00	2.9.2.1.3.02.00
		2.9.2.4.1.01.01	2.9.2.4.1.06.02
		2.9.2.4.1.06.01	2.9.2.4.1.07.02
		2.9.2.4.1.07.01	2.9.2.4.2.01.01
		2.9.2.8.3.01.00	2.9.2.8.3.02.00
		2.9.3.1.1.04.00	2.9.3.1.1.05.00
		2.9.3.2.4.00.00	2.9.3.4.3.12.03
		2.9.3.4.3.12.02	2.9.3.9.9.04.03
		2.9.3.9.9.04.02	6.2.2.1.3.03.00
		3.4.4.9.0.52.XX	6.2.2.5.3.02.00
		6.2.2.1.3.01.00	6.2.2.9.2.01.03
		6.2.2.5.3.01.00	6.2.2.9.2.06.02
		6.2.2.9.2.01.01	6.2.2.9.2.07.02
		6.2.2.9.2.06.01	8.2.1.1.1.01.03
		6.2.2.9.2.07.01	8.2.1.1.1.02.02
		7.8.1.0.0.00.00	8.2.2.1.1.06.00
		8.2.1.1.1.01.02	9.6.1.3.1.02.01
		8.2.1.1.1.02.01	8.8.9.1.0.00.00
		8.2.2.1.1.05.00	
8.1.2.3.1.04.01	8.1.2.3.1.04.02		

31. Abaixo, descrição das contas de controle em destaque:

Conta Contábil	Título da Conta Contábil
8.1.2.3.1.04.01	CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS A LIBERAR
8.1.2.3.1.04.02	CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS LIBERADO

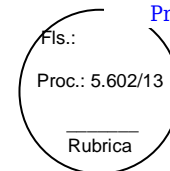
32. Importa destacar que o SIGGO é operado por pessoas nas mais diversas Unidades Gestoras. Logo, suscetível a falhas/irregularidades ocasionadas por erro ou fraude, como qualquer outro sistema digital. Entretanto, não é esse o escopo da presente auditoria.

33. Diante do exposto, decidiu-se por realizar a seleção da amostra baseada nos eventos contábeis relacionados nos §§ 24 e 25.

34. Cabe destacar que os lançamentos contábeis oriundos dos eventos elencados englobam repasses financeiros entre órgãos, despesas de pessoal, além de despesas referentes à prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica e água e esgoto pela CEB e CAESB, respectivamente. Tais despesas, juntamente com outros gastos com empresas públicas distritais, adicionadas às operações intraorçamentárias<sup>3</sup>, foram desconsideradas do escopo desta auditoria.

<sup>3</sup> “Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do





35. Destaca-se, ainda, que considerando o constante na Lei nº 8.666/93, art. 62<sup>4</sup>, também foram excluídas do escopo da auditoria as despesas cujo somatório dos empenhos era inferior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia e a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para compras e serviços comuns.

36. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 08/09, merecendo destaque a requisição formal de documentos, a análise documental, as entrevistas informais e a extração de informações em banco de dados.

37. Quanto à extração de informações em banco de dados, utilizando-se de filtro pelos eventos relacionados no § 25, chegou-se ao número de 8.569 notas de empenho em 2012 (PT – II) e 5.657 em 2013 (PT – III), correspondendo a R\$ 541.312.188,11 e R\$ 284.611.158,19, respectivamente.

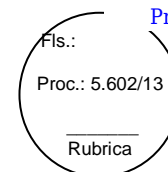
38. Deste total, considerando o escopo do presente trabalho, excluiu-se as notas de empenhos referentes às seguintes despesas:

- a) cujos valores encontravam-se abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), para compras e serviços comuns, e R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil), referente a obras e serviços de engenharia;
- b) fornecedores / credores: CEB, CAESB, empresas de telefonia, Bancos Públicos (BB, CEF, BRB), Ministérios do Governo Federal, INSS, folha de pagamento, estagiários (CIEE) e demais órgãos do GDF;
- c) realizadas pela TCB, no que se refere à encampação das empresas do Grupo Amaral (Viação Valmir Amaral Ltda, Rápido Veneza Ltda e Rápido Brasília Transportes e Turismo Ltda.), por força do Decreto nº 34.163 (fls. 53/54) e da Portaria Conjunta nº 03, da ST/DF e DFTRANS (fl. 55), ambos de 22 de fevereiro de 2013.
- d) realizadas sem cobertura contratual pelo Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, com as empresas Transdata Indústria e Serviços de Automação Ltda e Algar Tecnologia e Consultoria S/A, as quais foram objeto de análise no Processo nº 12102/12.
- e) realizadas pelo Fundo de Assistência à Saúde da CLDF, por

---

mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos. As receitas intraorçamentárias são a contrapartida das despesas classificadas na Modalidade de Aplicação “91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social” que, devidamente identificadas, possibilitam anulação do efeito da dupla contagem na consolidação das contas governamentais.” (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários – 5ª edição)

<sup>4</sup> Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.



entender que o perfil das despesas realizadas por esta UG, enquadra-se na categoria de indenizatórias por serviços médico-hospitalares prestados aos seus associados, os quais são realizados por meio de prévio convênio, funcionando como plano de saúde convencional.

39. Após essa depuração, chegou-se aos seguintes números:

ANO	NÚMERO DE EMPENHOS	TOTAL EM R\$
2012	240 (PT IV, às fls. 56/77)	154.472.657,74
2013 (até agosto)	87 (PT V, às fls. 78/87)	25.351.485,57

40. De posse desses dados, decidiu-se enviar notas de auditoria aos órgãos que apresentaram os empenhos de maiores valores, de forma a se chegar a uma representação razoável. As somas dos empenhos relacionados nas notas de auditoria correspondem a R\$ 102.344.393,15 em 2012 e R\$ 16.872.580,87 em 2013. Foram enviadas notas de auditoria para 16 unidades gestoras, solicitando informações sobre a existência de termo contratual ou justificativa para sua ausência.

41. Para emissão das notas de auditoria, além de serem consideradas as notas de empenho de maiores valores, levou-se em conta ainda os fornecedores/credores também com maiores valores recebidos ou a receber (PT VI, às fls. 88/94 e PT VII, às fls. 95/99), havendo um cruzamento entre as tabelas.

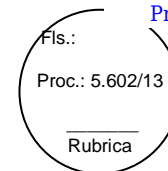
42. O PT VIII (fls. 624/625) demonstra quadro-resumo das notas enviadas aos órgãos.

43. Quando da filtragem de banco de dados com base nos eventos de lançamento contábeis relacionados no § 25, ou seja, Despesas de Exercícios Anteriores, chegou-se ao número de 23 empenhos, divididos em 3 (três) Unidades Gestoras: Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

44. O PT IX (fls. 626), demonstra quadro-resumo das notas de auditorias enviadas aos órgãos, referentes às despesas de Exercícios Anteriores.

### 1.8 Critérios de auditoria

45. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da Lei nº 8.666/93: art. 60, parágrafo único (contrato verbal, para compras que não ultrapassem R\$ 4.000,00); art. 62; caput (substituição do termo de contrato por documento equivalente, caso o valor da contratação fique abaixo de R\$ 80.000,00, para compras e serviços ou R\$150.000,00 para obras e serviços de engenharia) e §



4º (compra com entrega imediata e integral). Além de medidas que diminuem a incidência de despesas sem cobertura contratual.

### **1.9 Avaliação de Controle Interno**

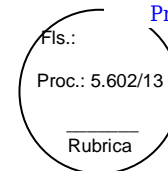
46. O complexo administrativo do DF, como demonstrado anteriormente, apresenta uma composição de 219 unidades gestoras (UGs), que realizam despesas das mais simples, como compra de material de consumo, até gastos mais complexos como construções civis e amortização de empréstimos. Os gastos públicos realizados pelo GDF, num contexto geral, apresentam variação de objeto considerável, que passa por compra de medicamentos e equipamentos hospitalares, vigilância e segurança patrimonial, tecnologia da informação, publicidade, entre outros.

47. Além da elevada quantidade de gastos, outro fator a ser considerado na análise do risco inerente é a sua materialidade. Os valores demonstrados anteriormente evidenciam que a materialidade é significativa. Nesse contexto, o Risco Inerente pode ser considerado elevado.

48. O estabelecimento de procedimentos e normas contábeis pela Secretaria de Estado de Fazenda do DF e a eficiência contábil do SIGGO, apresentando eventos contábeis específicos para apropriação das despesas, denotam a existência de um sistema de informação e controle apropriado. Sendo assim, entende-se o controle interno como adequado.

49. Levando-se em consideração que o risco inerente é elevado e o controle interno é adequado, entende-se que o risco de auditoria é moderado.

50. Conforme demonstrado no presente relatório, ainda existem falhas de controle e sistemas que permitem a ocorrência de despesas sem cobertura contratual. O Achado 3 demonstra que no ato da celebração de convênios e outros instrumentos congêneres, bem como seus aditivos, as unidades gestoras não estão procedendo ao devido cadastro e atualização no SIAC/SIGGO, em obediência ao art. 34 do Decreto nº 32.598/2010.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – Afora o legalmente autorizado, são realizadas despesas sem amparo contratual, de forma abrangente, no Complexo Administrativo do DF?

*Não. As despesas identificadas sem amparo contratual são pontuais e estão concentradas na Secretaria de Saúde, sem evidências de que constituam um problema sistêmico e abrangente no Complexo Administrativo do DF.*

51. O PT VIII (fls. 624/625), demonstra quadro-resumo com as respostas às notas de auditorias enviadas aos órgãos.

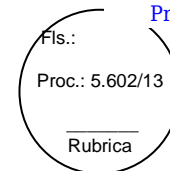
52. Desse quadro, constatou-se que a maior parte das despesas relacionadas nas notas de auditoria foi amparada em termos contratuais.

53. Para aquelas despesas não amparadas em contrato, foram apresentadas as devidas justificativas a seguir comentadas. São as despesas realizadas pelo DETRAN/DF, pela Administração Regional do Varjão e PM/DF.

54. Quanto à despesa realizada pelo DETRAN/DF, ficou comprovado que se tratava de despesa enquadrada na hipótese do § 4º, do artigo 62, da Lei nº 8.666/93, ou seja, dispensa do termo contratual e sua substituição por nota de empenho, nos casos de compra com entrega imediata e integral do bem adquirido. Tratava-se de compra de equipamento medidor de velocidade estático portátil a laser (radar de velocidade) em quantidade de 6 unidades (fls. 257). O termo de referência previa que a garantia dos equipamentos adquiridos era prestada pela fabricante, não restando à empresa fornecedora nenhuma obrigação futura ou de assistência técnica (fls. 253/256).

55. No que se refere à Administração Regional do Varjão, trata-se de despesa relacionada à contratação e execução de shows e eventos pela Secretaria de Cultura do DF. Cabe destacar o fato de o processo nº 303.000.057/2012 encontrar-se, desde outubro de 2013, na PCDF/DECAP, após ter sido objeto de análise pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle (fls. 189/191). Destarte, considerando os órgãos que acompanham o processo, e as possíveis sanções que podem ser aplicadas, afastou-se essa despesa da presente auditoria.

56. Em relação às despesas realizadas pela Polícia Militar do DF, não foi possível identificar, de início, que se tratavam de despesas que deviam ser excluídas do escopo da auditoria, vez que se referem a prestadores voluntários de serviços - PVS, que foram aprovados em processo seletivo simplificado, nos termos da Lei Distrital nº 3.398/2004 de 30 de julho de 2004 e do seu Decreto regulamentador, item I, art. 12 do Decreto 28.362 de 18 de outubro de 2007, admitidos para prestação de serviço na Polícia Militar do Distrito Federal no período de 24/03/2010 até 15/03/2012 (fls. 182/183).



57. Diante do exposto, concluiu-se que, com base nas respostas às notas de auditoria apresentadas pelas UGs, a maior parte das despesas identificadas e analisadas nesta auditoria apresentava a devida cobertura contratual.

58. A exceção a ser feita é a Secretaria de Saúde que, localizados os problemas e emitidas as Notas de Auditoria n<sup>os</sup> 10 (fls. 618/622), 18 (fls. 614/615) e 21 (fls. 623/626) com os pedidos de informações, não enviou, até a elaboração do Relatório Prévio de Auditoria, os devidos esclarecimentos.

59. Também, ficou constatado que a irregularidade que ocorre de forma abrangente no GDF refere-se a erro na contabilização das despesas, assunto que será tratado no Achado n<sup>o</sup> 3.

### **2.1.1 Achado 1 – Realização de despesas sem cobertura contratual na Secretaria de Saúde**

#### ***Critério***

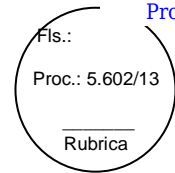
60. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação. Art. 62, caput (substituição do termo de contrato por documento equivalente, caso o valor da contratação fique abaixo de R\$ 80.000,00, para compras e serviços ou R\$150.000,00 para obras e serviços de engenharia) e § 4<sup>o</sup> (compra com entrega imediata e integral).

#### ***Análises e Evidências***

61. Conforme Notas de Auditoria n<sup>os</sup> 10 e 18 (fls. 618/622 e 614/615), foram identificados 110 empenhos da Secretaria de Saúde, contabilizados no SIAC/SIGGO como despesas sem cobertura contratual. Diante da ausência de informações pela Jurisdicionada, não foi possível evidenciar, no momento da execução do Relatório Prévio, a situação a que se referiam os empenhos listados.

62. Posteriormente, ao apreciar as manifestações do Gestor em relação ao Relatório Prévio, observamos que foram emitidas 18 Notas de Empenhos, caracterizadas como reconhecimento de dívida, para pagamentos de serviços continuados de Limpeza e Conservação, Vigilância Armada e Desarmada, Alimentação Hospitalar e Lavanderia, sem cobertura contratual.

63. Os demais empenhos, conforme informado pela Jurisdicionada, referem-se a aquisições de pronto pagamento, cuja ausência de contrato ampara-se no § 4<sup>o</sup>, art. 62, da Lei n<sup>a</sup> 8.666/93 e despesas contabilizadas incorretamente, situação descrita no Achado n<sup>o</sup> 3 do presente relatório.



## **Causas**

64. Diante das informações prestadas pela Secretaria de Saúde, identifica-se como causa o pagamento, como reconhecimento de dívida, de despesas referentes a serviços continuados que não foram contratados em decorrência de atrasos nos procedimentos licitatórios.

## **Efeitos**

65. Exposição da Administração Pública aos riscos inerentes à falta de termo contratual que estabeleça a correta execução dos serviços. Comprometimento do controle da correta execução da despesa.

## **Considerações do Auditado**

66. Em resposta ao Relatório Prévio de Auditoria, a Secretaria de Saúde, por meio do Ofício nº 1.233/2014-GAB/SES, de 30 de abril de 2014, encaminhou o Relatório Técnico nº 21/2014 – DFLCC/COR/SES, apresentando as manifestações das áreas técnicas em relação ao presente achado, acompanhado de toda a documentação probatória (Anexo I).

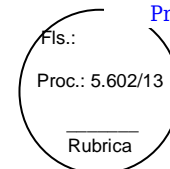
67. Para melhor compreensão das conclusões ofertadas, transcrevemos o teor dos tópicos concernentes ao Item 6 - Análise das Manifestações, e item 7 – Conclusão (fls. 14/18 do Anexo I):

### **“6. Análise das Manifestações**

*Diante do acima exposto, tem-se a seguinte apuração das 108 NE's questionadas;*

- 50 NE's cuja justificativa para a substituição do contrato se explica pelo exposto no § 4º, do Art. 62, da Lei 8.666/93, a saber, 2013NE00490, 2013NE04778, 2013NE04779, 2013NE02824 2013NE04622, 2013NE05988, 2013NE00933, 2013NE02624, 2013NE06195, 2013NE07015, 2013NE05000, 2012NE04960, 2012NE04113, 2012NE00360, 2012NE05367, 2012NE04596, 2012NE06318, 2012NE04058, 2012NE05572, 2012NE03673, 2012NE03832, 2012NE03972, 2012NE04954, 2012NE04957, 2012NE05109, 2012NE05272, 2012NE05337, 2012NE05709, 2012NE03668, 2012NE03675, 2012NE04485, 2012NE03813, 2012NE05571, 2012NE00157, 2012NE03831, 2012NE04956, 2012NE05341, 2012NE05803, 2012NE04885, 2012NE03927, 2012NE03670, 2012NE04095, 2012NE05336, 2012NE04598, 2012NE04599, 2012NE05082, 2012NE05487, 2012NE05860, 2012NE04115, 2012NE03583.
- 03 NE's que são referentes a contratos vigentes à época, a saber, 2012NE00367, 2012NE02244, 2012NE02245.
- 18 NE's que foram pagas como reconhecimento de dívida por não terem seus procedimentos conclusos em tempo hábil, a saber, 2013NE01778, 2013NE01794, 2013NE01782,


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA


2013NE01780, 2013NE04842, 2013NE06108, 2013NE06107, 2013NE01070, 2013NE01781, 2013NE06110, 2013NE03369, 2013NE02479, 2013NE06109, 2013NE03778, 2013NE03766, 2013NE03526, 2013NE06521, 2013NE03765.

- 23 NE's cujas justificativas apresentadas esclarecem que as aquisições foram realizadas de tal forma a atender a excepcionalidade das situações apresentada à época, como falta de espaço físico na Farmácia Central, por exemplo. As Notas de Empenho que se encontram nesta situação são: 2012NE05472, 2012NE00057, 2012NE00246, 2012NE00243, 2012NE05206, 2012NE04719, 2012NE02874, 2012NE00015, 2012NE03516, 2012NE01992, 2012NE02882, 2012NE00035, 2012NE02872, 2012NE00033, 2012NE03569, 2012NE03564, 2012NE00383, 2012NE04126, 2012NE02130, 2012NE03568, 2013NE06197, 2013NE00323, 2013NE04171.
- 14 NE's foram justificadas como sendo aquisições realizadas com entrega parcelada ou única, porém sem informações quanto às razões para a ausência do termo contratual, conforme expostos pelas áreas técnicas: 2013NE04195, 2013NE04617, 2013NE04194, 2012NE05904, 2012NE03709, 2012NE03335, 2012NE00122, 2012NE00070, 2012NE02631, 2012NE03736, 2012NE05809, 2012NE02409, 2012NE05994, 2012NE03866.

Assim, diante do que foi apresentado pelas áreas técnicas instadas, após análise das documentações comprobatórias, verifica-se que a maior parte das despesas relacionadas às notas de empenho questionadas se ampara no § 4º do Art. 62 da Lei Federal 8.666/93, por se tratarem de despesas realizadas para aquisições cujas entregas eram únicas e imediatas, não restando à empresa fornecedora nenhuma obrigação futura ou assistência técnica. Ademais não foram vislumbrados nos documentos, nem indicado pelas áreas técnicas a falta de acompanhamento da execução dos serviços ou da entrega dos bens, sendo em alguns casos inclusive aplicado multas punitivas e advertências às empresas que atrasaram suas entregas, mesmo nos casos em que as Notas de Empenho não possuíram informação quanto à ausência do termo contratual.

No que tange às Notas de Empenho identificadas como referentes a contratos vigentes à época, a Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES informou que se tratavam de reempenhos vinculados aos contratos de nº 101/2011 (2012NE00367) que trata da aquisição emergencial de exames imunológicos, e nº 31/2010 (2012NE02244 e 2012NE02245), que trata da contratação de serviços de Internação em até 10 (dez) leitos adultos e até 06 (seis) leitos neonatais de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) tipo II, para complementar as necessidades emergenciais da SES/DF, na ocorrência da falta de leitos vagos em sua rede hospitalar.

Quanto às notas de empenho caracterizadas como reconhecimento de dívida, segundo as áreas técnicas, ocorreu devido ao processo de contratação não ter sido concluído em tempo hábil para não ficar sem a devida cobertura contratual. Tais Notas de



*Empenho se referem a serviços continuados de Limpeza e Conservação, Vigilância Armada e Desarmada, Alimentação Hospitalar para o Hospital Regional de Santa Maria e Lavanderia, serviços essenciais para o funcionamento adequado dos serviços de saúde.*

*No que tange a Alimentação Hospitalar, atualmente, encontra-se formalizado o contrato n° 209/2013, com a empresa CIAL, para fornecimento de tal serviço ao Hospital Regional de Santa Maria, da mesma forma ocorre com os serviços de Lavanderia, que possui formalizado o contrato de n° 207/2013, ambos com vigência até maio de 2014. Também foram formalizados contratos para cobertura dos serviços de vigilância, limpeza e conservação, todos com vigência até abril de 2014. Oportuno relatar que se encontra em tramitação nesta Secretaria de Estado de Saúde, os processos regulares de contratação para esses serviços continuados, a saber, processos n°s: 060.007.535/2011 (Lavanderia), 060.009.755/2009 (Vigilância), 060.014.950/2009 (Limpeza) e 060.013.923/2013 (Alimentação), todos para atendimento à Rede.*

*Quanto ao que se refere as aquisições justificadas como situações excepcionais, tem-se que relatar que se tratava de situações emergenciais, cujos estoques se encontravam ínfimos ou esgotados, sendo, estes, solicitados para ressuprimento imediato, contudo devido ao pouco espaço físico da Farmácia Central e em alguns casos a greve da ANVISA, as entregas foram realizadas de forma parcelada.*

*No que diz respeito às notas de empenho de aquisições parceladas e que não obtiveram informações quanto à ausência do termo contratual, observou-se se tratarem de aquisições de medicamentos e materiais de consumo essenciais para a prestação dos serviços de saúde à população e que se encontrava com os estoques ínfimos ou zerados, necessitando, assim, da aquisição para reabastecimento da rede e por isso foram adquiridos em caráter emergencial.*

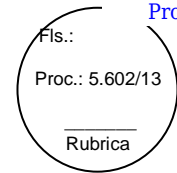
*A exceção ao acima exposto é a Nota de Empenho n° 2012NE03866, que se refere à aquisição de equipamentos de rede local – SWITCH – Lote único, com os servidores de instalação e configuração e a prestação de serviço de assistência técnica pelo período de garantia, em conformidade com as especificações e detalhamentos consignados no Termo de Referência. Para esta aquisição estava exposto no edital a necessidade de formalização do termo contratual, mas, segundo informado pela Subsecretaria de Administração Geral, por ter sido realizado por entrega única em 45 dias, não houve formalização do contrato.*

*Assim, frente ao exposto pelas áreas técnicas e às documentações comprobatórias, entendemos que as informações apresentadas atendem satisfatoriamente ao solicitado na Decisão n° 751/2014 – TCDF.*

## **7. Conclusão**

*Diante das informações acima, verifica-se, que das 108 NE's:*





*6.1 - 50 NE's cuja justificativa para a substituição do contrato se explica pelo exposto no § 4º, do Art. 62, da Lei 8.666/93.*

*6.2 - 03 NE's que são referentes a contratos vigentes à época.*

*6.3 - 18 NE's que foram pagas como reconhecimento de dívida por não terem seus procedimentos conclusos em tempo hábil.*

*6.4 - 23 NE's cujas justificativas apresentadas esclarecem que as aquisições foram realizadas de tal forma a atender a excepcionalidade das situações apresentada à época, como falta de espaço físico na Farmácia Central, por exemplo.*

*6.5 - 14 NE's foram justificadas como sendo aquisições realizadas com entrega parcelada ou única, porém sem informações quanto às razões para a ausência do termo contratual, conforme expostos pelas áreas técnicas.*

*Por todo o exposto, e considerando as informações prestadas pelas unidades orgânicas instadas anexas a este Relatório, conclui-se que o solicitado na Decisão nº 751/2014 – TCDF foi atendida de forma satisfatória no que compete a esta Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.”*

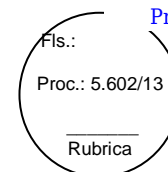
### **Posicionamento da equipe de auditoria**

68. De acordo com o apresentado pela Secretária de Saúde, do total identificado na auditoria, foram emitidas 18 Notas de Empenhos, para pagamentos de serviços continuados de Limpeza e Conservação, Vigilância Armada e Desarmada, Alimentação Hospitalar e Lavanderia, caracterizadas como reconhecimento de dívida, devido ao processo de contratação não ter sido concluído em tempo hábil. Tal fato caracteriza o presente achado, ou seja, a realização de despesas sem cobertura contratual.

69. Considerando a questão subsequente, que aborda as medidas adotadas pelas Jurisdicionadas para solucionar a questão ora identificada, entendemos que as eventuais proposições e responsabilizações estão sendo abordadas na análise do achado 2 - “*As medidas saneadoras adotadas pela SES não foram suficientes para resolver definitivamente as despesas sem cobertura contratual*”.

### **2.2 QA 2 – Caso identificadas despesas sem cobertura contratual, os órgãos vêm tomando medidas para solucionar o problema?**

*Sim. Com a exceção da Secretaria de Saúde, as demais UGs analisadas vêm adotando medidas para solucionar o problema de despesas realizadas sem o amparo de termo contratual.*



70. As despesas identificadas nesse achado, referem-se àquelas enviadas nas notas de auditoria relacionadas às Despesas de Exercícios Anteriores, conforme PT IX (fls. 626), bem como as despesas da Secretaria de Saúde (achado nº 1).

71. O PT IX demonstra quadro-resumo com as respostas às notas de auditorias enviadas aos órgãos, referentes às despesas de Exercícios Anteriores.

72. Desse quadro e do PT VIII (fls. 624/625), pôde-se perceber que, das Unidades Gestoras objeto de análise, somente em três delas foram identificadas despesas realizadas sem cobertura contratual. São as Secretarias de Estado de Saúde, de Educação e de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

73. Da Secretaria de Estado de Educação foram solicitadas informações referentes aos empenhos de números: 2013NE02718, 2013NE00882, 2013NE00771 e 2013NE00878. A resposta então enviada, além de prestar as devidas informações sobre os referidos empenhos, ainda relacionou outros que haviam sido apresentados quando da resposta à Nota de Auditoria nº 01-E, ainda na fase de planejamento desta auditoria (fls. 37).

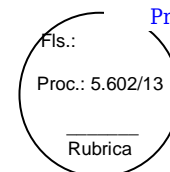
74. Esses empenhos referem-se a: reajustes de contratos, aquisições de pronta entrega, serviço de telefonia fixa, decisão do TCDF (Decisão 6705/2012 - Devolução de glosa), transporte escolar com cobertura contratual e utilização de imóveis (aluguel). Este último, merecedor de destaque, pois os demais, por si só, se excluem do escopo desta auditoria.

75. O aluguel do imóvel era alicerçado no contrato nº 43/2008 e 2º termo aditivo (processo nº 080.006.326/2007). Porém, quando da assinatura do 3º termo aditivo, foi solicitado, pelo então proprietário do imóvel, alteração do locador pessoa física para pessoa jurídica. Devido à falta de comprovação da transferência de titularidade do imóvel, não houve a respectiva assinatura de termo aditivo.

76. Diante disso, o imóvel situado à QS 104, Conjunto 05, Lote 01, Samambaia – DF foi utilizado sem cobertura contratual no período de 01/02/2011 à 20/01/2013. Tal situação foi regularizada por meio da celebração do contrato nº 10/2013.

77. Quanto à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, as despesas realizadas sem cobertura contratual também se referem a aluguel de imóvel (fls. 553/556), os quais foram objeto de reconhecimento de dívida. A situação foi regularizada em janeiro de 2013, com a cessão de espaço dentro do Shopping Popular de Ceilândia, pela Administração Regional de Ceilândia, a fim de alocar a unidade do “Na Hora Ceilândia”.

78. O que impossibilitou a renovação contratual por meio de aditivo foi o fato de a locadora do imóvel não ter apresentado em tempo hábil as alterações exigidas pela AGEFIS, conforme Laudo de Vistoria nº 15/2010 (fls. 570/583).



79. Assim sendo, considerando que a presente auditoria tem um enfoque macro (GDF como um todo) e que essas irregularidades identificadas são pontuais e, considerando, ainda, que as medidas saneadoras foram tomadas, entendeu-se, por melhor, não classificá-las como achados.

## 2.2.1 Achado 2 – As medidas saneadoras adotadas pela SES não foram suficientes para resolver definitivamente as despesas sem cobertura contratual.

### Critério

80. Medidas que diminuam a incidência de despesas sem cobertura contratual, ou que a corrijam, no sentido de celebrar, ao menos, o contrato emergencial, concomitantemente à publicação de instrumento convocatório de licitação para o objeto da despesa.

### Análises e Evidências

81. Ao manifestar-se sobre o relatório, a Secretaria de Saúde informou que foram emitidas 18 Notas de Empenhos para pagamentos de serviços continuados de Limpeza e Conservação, Vigilância Armada e Desarmada, Alimentação Hospitalar e Lavanderia, sem cobertura contratual.

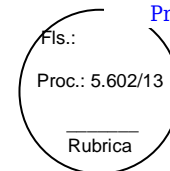
82. Destaca-se o fato de que o exame dos contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial naquela Secretaria foi objeto do Processo nº 34.934/11, cujo relatório final de auditoria foi emitido em 28/08/13, com achados como: serviços prestados sem cobertura contratual e inobservância de requisito legal para a formalização de contratos emergenciais, além de outros.

83. O referido Relatório Final de Auditoria apresentou o seguinte quadro:

Quadro 03: Período sem cobertura contratual						
Empresa	Contrato	Período do Contrato		Período Sem Contrato		
		Início	Fim	Início	Fim	Qtd. Dias
Confederal Vig. Transp. Valores Ltda.	97/2004 (11º TA)	14/10/2004	13/10/2010	14/10/2010	28/10/2010	15
	89/2010	29/10/2010	26/04/2011	-	-	-
	28/2011	27/04/2011	24/10/2011	25/10/2011	02/11/2011	9
	148/2011	03/11/2011	30/04/2012	01/05/2012	-	(*)
Ipanema Segurança Ltda.	98/2004 (11º TA)	14/10/2004	13/10/2010	14/10/2010	28/10/2010	15
	88/2010	29/10/2010	26/04/2011	-	-	-
	24/2011	27/04/2011	24/10/2011	25/10/2011	02/11/2011	9
	146/2011	03/11/2011	30/04/2012	01/05/2012	-	(*)
Ipanema Segurança Ltda. (Saúde da Família)	51/2010	10/06/2010	06/12/2010	-	-	-
	107/2010	07/12/2010	05/06/2011	-	-	-
	68/2011	06/06/2011	02/12/2011	03/12/2011	05/12/2011	3
	193/2011	06/12/2011	02/06/2012	03/06/2012	-	(*)
Brasília Empresa de Segurança Ltda.	99/2004 (12º TA)	14/10/2004	13/10/2010	14/10/2010	28/10/2010	15
	87/2010	29/10/2010	26/04/2011	-	-	-
	25/2011	27/04/2011	23/10/2011	24/10/2011	02/11/2011	10
	149/2011	03/11/2011	30/04/2012	01/05/2012	-	(*)

Fonte: Anexos I e II

(\*) Até a conclusão do Relatório Prévio, os serviços foram prestados sem cobertura contratual



84. A análise dos dados acima demonstra que a prestação de serviço sem cobertura contratual ocorreu, em grande parte, no período entre a expiração da vigência de um contrato e a formalização de um novo ajuste. Os períodos variaram entre 3 a 15 dias.

85. Diante disso, a equipe técnica propôs à Secretaria de Saúde determinação para que desenvolva estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua, elaborando, por exemplo, plano de ação para suprir as frequentes correções de editais, aumentar a coordenação entre as unidades envolvidas, obter informações gerenciais atualizadas e disponibilizar crédito orçamentário suficiente, de modo a garantir que as licitações sejam concluídas em tempo razoável, valendo-se, caso entenda pertinente, da expertise da equipe que compõe a Subsecretaria de Modernização da Gestão, vinculada à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

86. Durante o decorrer da presente auditoria, quanto aos serviços de vigilância, a Secretaria de Saúde celebrou os contratos emergenciais com as empresas Brasília Empresa de Segurança Ltda (contrato nº 177/13, à fl. 627); Lema Segurança Ltda (contrato nº 178/13, à fl. 627); Confederal Vig. Transp. Valores Ltda (contrato nº 189/13, às fls. 628/629); e Ipanema Segurança Ltda (contrato nsº 182/13, 183/13, 184/13 e 185/13, à fl. 630). A iniciativa merece destaque e demonstra a efetividade da abordagem realizada durante os trabalhos, revertendo situação que perdurava desde junho de 2012.

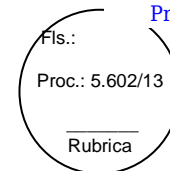
87. Conforme estabelecido no critério, além do contrato emergencial, necessário se faz dar início à licitação (fase externa). Observou-se que o processo nº 060.009.755/2009 (objeto do Processo nº 34.934/11), versando sobre a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de segurança, apesar de haver tramitado por diversos setores da SES/DF, conforme consulta ao SICOP (às fls. 693/700), ainda não saiu da fase interna, sendo essa a pendência para se considerar adotadas as medidas necessárias à regularização. Destaca-se que o referido processo foi movimentado recentemente.

88. Nota-se que a contratação de serviços de vigilância por meio de contratos emergenciais demonstra a inércia da administração na finalização dos procedimentos licitatórios. Tema já recorrente nesta Corte, conforme discorreremos ao apreciar as considerações do auditado, onde destacamos que *“última licitação no âmbito da SES ocorreu em 2004 e os contratos expiraram em outubro de 2010. Em 2009 foi instaurado processo para tratar da licitação, porém, ainda não foi concluído.”*

89. Diante do exposto, a irregularidade apontada foi apenas parcialmente solucionada consoante o critério de auditoria aqui adotado.

### **Causas**

90. Retardamento na realização de procedimento licitatório.



### **Efeitos**

91. Permanência da situação de fragilidade apresentada pelo Órgão, resultando na exposição da Administração Pública aos riscos inerentes à falta de termo contratual que estabeleça a correta execução dos gastos públicos e comprometimento do controle da correta execução da despesa.

### **Considerações do Auditado**

92. Especificamente em relação aos serviços continuados realizados sem cobertura contratual, a Secretaria de Saúde, por meio do Relatório Técnico nº 21/2014-DFLCC/COR/SES (fls. 04/18 do Anexo I), em síntese, assim apresentou:

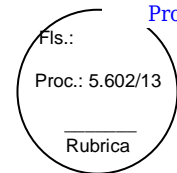
*"Quanto às notas de empenho caracterizadas como reconhecimento de dívida, segundo as áreas técnicas, ocorreu devido ao processo de contratação não ter sido concluído em tempo hábil para não ficar sem a devida cobertura contratual. Tais Notas de Empenho se referem a serviços continuados de Limpeza e Conservação, Vigilância Armada e Desarmada, Alimentação Hospitalar para o Hospital Regional de Santa Maria e Lavanderia, serviços essenciais para o funcionamento adequado dos serviços de saúde.*

*No que tange a Alimentação Hospitalar, atualmente, encontra-se formalizado o contrato nº 209/2013, com a empresa CIAL, para fornecimento de tal serviço ao Hospital Regional de Santa Maria, da mesma forma ocorre com os serviços de Lavanderia, que possui formalizado o contrato de nº 207/2013, ambos com vigência até maio de 2014. Também foram formalizados contratos para cobertura dos serviços de vigilância, limpeza e conservação, todos com vigência até abril de 2014. Oportuno relatar que se encontra em tramitação nesta Secretaria de Estado de Saúde, os processos regulares de contratação para esses serviços continuados, a saber, processos nºs, 060.007.535/2011 (Lavanderia), 060.009.755/2009 (Vigilância), 060.014.950/2009 (Limpeza) e 060.013.923/2013 (Alimentação), todos para atendimento à Rede." (fls. 16 do Anexo I)*

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

93. Conforme as informações prestadas pela Jurisdicionada, as situações identificadas, em que os serviços contínuos estavam sendo realizados sem cobertura contratual, foram regularizadas por meio de contratos emergenciais. Aduz, ainda, que estão sendo adotadas as providências para a regular contratação dos serviços em tela.

94. Em que pese a situação ter sido corrigida para os casos específicos, estas ocorrências são decorrentes da morosidade na realização dos competentes procedimentos licitatórios, o que demonstra problemas de gestão no âmbito da Secretaria de Saúde. Caso não seja realizado um planejamento adequado e



melhoras nos procedimentos de contratação, a realização de despesas sem contrato tende a ocorrer novamente.

95. Caberia, no presente momento, propor à Jurisdicionada a adoção de diversas medidas com o objetivo de aprimorar seus procedimentos de contratação e controle, de forma a evitar novas ocorrências como as constatadas. Todavia, conforme já informado no presente relatório, tais proposições já foram apresentadas no âmbito do Processo nº 34.934/11, onde esta Corte prolatou a Decisão nº 6.038/13, da qual destacamos o teor do item II, alínea “a”:

*“II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde que [...] a) desenvolva estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua, elaborando, por exemplo, plano de ação para suprir as frequentes correções de editais, aumentar a coordenação entre as unidades envolvidas, obter informações gerenciais atualizadas, disponibilizar crédito orçamentário suficiente, de modo a garantir que as licitações sejam concluídas em tempo razoável, valendo-se, caso entenda pertinente, da expertise da equipe que compõe a Subsecretaria de Modernização da Gestão, vinculada à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF (Achados 01 e 02)”*

96. Considerando a similaridade do tema abordado, trazemos ao presente relatório parte da informação nº 07/2014 - DIAUD2, que apreciou a manifestação da Jurisdicionada em relação à determinação acima transcrita:

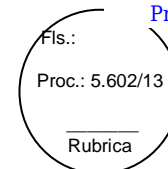
#### **“Manifestação do jurisdicionado**

*10. Cabe dizer, de início, que os esclarecimentos prestados pelas unidades orgânicas da SES foram consolidados no Relatório Técnico nº 078/2013-DFLCC/COR/SES, da lavra da Diretoria de Fiscalização de Licitações, Contratos e Convênios, unidade subordinada à Corregedoria da Saúde. Acompanham o citado relatório as manifestações e documentações oriundas dos gestores das unidades instadas (Anexo VIII).*

*11. Sobre a alínea “a” do item II da Decisão nº 6038/2013, o relatório técnico aduz que a “Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições – DAPA informou que tem buscado medidas que auxiliem as áreas demandantes quanto ao necessário planejamento das aquisições/contratações e tem se empenhado em contribuir com as melhorias dos procedimentos, valendo-se de ações como oficinas.” (fl. 007 do Anexo VIII).*

#### **Análise**

*12. A diligência em tela decorre dos Achados 01 e 02 da auditoria, relacionados a serviços prestados sem cobertura contratual e à formalização de contratos emergenciais com inobservância de requisito legal, respectivamente. A principal causa dos achados reside na morosidade na conclusão de procedimento licitatório. Foram identificados problemas administrativos sistêmicos como processo de trabalho deficiente*



e falta de coordenação entre as unidades da SES, entre outros (§§ 49/60 do relatório final, fls. 204/205).

13. Em uma Secretaria de Estado complexa, dotada de uma rede de unidades extensa, os procedimentos licitatórios perpassam por diversos gestores, desde os responsáveis pela demanda, pela elaboração do projeto básico, das minutas de edital e do contrato, pela pesquisa de preços, pela avaliação orçamentária e fiscal, pela unidade promotora da licitação, pela assessoria jurídica, até instâncias superiores.

14. Todos esses atores do processo detêm responsabilidades no limite de suas competências. Não se afigura razoável que apenas uma unidade seja instada a se manifestar sobre esses achados de auditoria. Os problemas são estruturais e mereceriam uma abordagem em nível de direção superior da Pasta.

15. A própria Diretora Substituta da DAPA esclarece que “as macro medidas que resultarão em grandes melhorias ultrapassam a competência desta DAPA, fazendo-se necessário gestões superiores bem como ações dos demais setores envolvidos.” (fl. 273 do Anexo VIII). Grifou-se.

16. De fato, as competências regimentais da DAPA limitam-se a “dirigir, coordenar e controlar a execução das atividades de análise, prospecção, preparação, pesquisa de preços, aquisição e serviços para a Secretaria.” Os achados tratam de questões maiores e complexas como deficiência na elaboração de projetos básicos, falta de recursos orçamentários, fragilidade na interação entre as diversas unidades envolvidas no processo e, ainda, falha no planejamento das aquisições.

17. A equipe de auditoria constatou “a necessidade de a SES rever todo o processo de trabalho, de modo a suprir os gargalos que provocam, cotidianamente, dificuldades no fornecimento de insumos e de serviços essenciais para o funcionamento das unidades de saúde.” (§ 60 do relatório final, fl. 205). Daí as proposições indicadas no item II.”a” da Decisão nº 6038/2013 e não respondidas a contento pelo jurisdicionado.

18. Especificamente no tocante à prestação de serviços de vigilância, o relatório de auditoria noticiou que a “última licitação no âmbito da SES ocorreu em 2004 e os contratos expiraram em outubro de 2010. Em 2009 foi instaurado processo para tratar da licitação, porém, ainda não foi concluído.” (fl. 203). Conforme consta do Processo nº 960/2012, a referida licitação foi recentemente revogada.

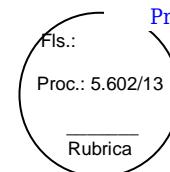
19. Para agravar o cenário, o Diário Oficial do Distrito Federal de 17 e 18/10/2013 registra a publicação de extratos contratuais, tendo por objetos a contratação emergencial de serviços de vigilância, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. A edição do dia 29/10/2013 dá publicidade às ratificações de dispensa de licitação (fls. 275/278).

20. O Quadro I a seguir demonstra algumas informações das contratações emergenciais extraídas das publicações, que é objeto do Processo nº 3.910/2013:

Quadro I – Contratações emergenciais



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



Nº CONTRATO	CONTRATADO	VIGÊNCIA	VALOR - R\$
177/2013	Brasília Empresa de Segurança Ltda.	14/10/2013 a 11/04/2014	15.494.612,88
178/2013	Lema Segurança Ltda.		3.459.773,34
183/2013	Ipanema Segurança Ltda.		7.172.626,56
184/2013	Ipanema Segurança Ltda.		10.262.863,38
185/2013	Ipanema Segurança Ltda.		25.928.569,44
189/2013	Confederal Vigilância e Transp. de Valores Ltda.		17.889.090,36
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>80.207.535,96</b>

21. *Tal qual a assinatura dos contratos emergenciais anteriores, a motivação desses ajustes se deu em virtude da não conclusão do procedimento licitatório tratado no Processo SES nº 060.009.755/2009.*

22. *Não há como admitir, depois de mais de quatro anos de início do procedimento licitatório, que não possa ser atribuída responsabilização a qualquer agente público pela morosidade da conclusão da licitação.*

23. *Nesse sentido, por meio da Decisão nº 6402/2012, Processo nº 33.372/2010, o Tribunal fez a seguinte determinação à SES:*

*'IV - determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe ao Tribunal se foi instaurado procedimento administrativo para apuração de responsabilidades pela demora na realização de procedimento licitatório, Processo nº 060.009.755/2009, dando causa às contratações diretas examinadas nos autos, esclarecendo quais as providências foram adotadas;'*

24. *A resposta da SES a essa determinação ainda não foi deliberada em Plenário.*

25. *As contratações sem licitações e até mesmo as execuções sem cobertura contratual permeiam outros serviços demandados pelo jurisdicionado, tais como conservação e limpeza, manutenção predial e alimentação hospitalar. Trata-se, portanto, de um problema de gestão a ser tratado do ponto de vista macro, razão pela qual o Tribunal determinou à SES que "desenvolva estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua."*

26. *Diante da determinação do Tribunal, caberia ao **gestor diligente** determinar a alguma unidade do órgão, ou constituir comissão de servidores, com o fito de elaborar um diagnóstico contendo as principais atividades do processo de trabalho, os principais gargalos identificados, suas causas e propostas de soluções, de modo a permitir reverter a situação contrária ao interesse público.*

27. *Ressalta-se que a SES criou recentemente a Central de Competência em Gestão de Processos, unidade vinculada à Subsecretaria de Planejamento, Regulação, Avaliação e Controle que, apesar de não ter suas competências estabelecidas no Regimento Interno, tem por finalidade, precipuamente, promover a melhoria dos processos de trabalhos.*

28. *Não obstante a gravidade do problema que se arrasta há anos, verifica-se que o jurisdicionado quedou-se inerte, restringindo-se a encaminhar informações ao Tribunal que apenas comprovam o **não** atendimento à determinação Plenária. Conforme já comentado, a unidade da SES responsável pela instrução processual das contratações, uma das etapas do processo, informou que "as macro medidas que resultarão em grandes melhorias ultrapassam a competência desta DAPA, fazendo-se*





necessário gestões superiores bem como ações dos demais setores envolvidos.” (fl. 273 do Anexo VIII). Grifou-se.

29. Ademais, não se justifica a demora excessiva na conclusão do procedimento licitatório pela SES, uma vez que o objeto é periodicamente contratado por outros órgãos ou empresas do GDF. A título de exemplo, a Secretaria de Planejamento e Orçamento, responsável pela contratação dos serviços de vigilância para todos os órgãos do GDF, exceto para as áreas de saúde, educação e para entidades da administração indireta, possui atualmente contratado por meio de procedimento licitatório, aproximadamente, 2.000 postos de vigilância para todo o complexo administrativo, quantitativo similar ao utilizado pela SES.

30. Nesse contexto, diante dos elementos carreados aos autos, verifica-se que a determinação plenária não foi cumprida pelo gestor máximo da Secretaria de Saúde. O Tribunal, em virtude das sucessivas contratações emergenciais, determinou a realização de estudos com o fito de reverter a situação contrária ao interesse público, o que não foi atendido pela SES, configurando, portanto, descumprimento da decisão plenária, na forma tipificada no art. 57, IV, da LC nº 01/1994, nos termos da matriz de responsabilidade a seguir:

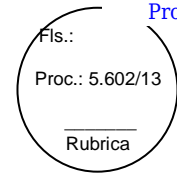
#### Quadro II – Matriz de Responsabilização

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Descumprimento da Decisão nº 6038/13, item II, alínea “a”, que determinou à Secretaria de Saúde a realização de estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua, configurando o ilícito tipificado no art. 57, IV, da LC nº 01/04.	02/12/13 (data da Decisão) até os dias atuais.	Não aplicável

31. Aponta-se como responsável pela ocorrência dessa irregularidade:

#### Quadro III – Gestor responsável

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal
Rafael de Aguiar Barbosa CPF: 286.988.354-49	Secretário de Saúde	01.01.2011 a 04.04.2013	Omissão no cumprimento da determinação objeto do item II, alínea “a”, da Decisão nº 6038/13, ao não determinar a alguma unidade da SES, ou por meio de constituição de grupo de trabalho, a realização de estudos com vistas a promover a melhoria do processo de contratação de serviços contínuos, e, conseqüente, reverter a situação contrária ao interesse público (sucessivas contratações emergenciais), configurando, portanto, descumprimento da Decisão Plenária, conforme tipificado no art. 57, IV, da LC nº 01/94.	A desídia do gestor, ao não promover estudos, contribui para a perpetuação das irregularidades constatadas nos autos, a exemplo da nova contratação emergencial dos serviços de vigilância.



32. Assim, sugere-se a audiência do Secretário de Saúde indicado no Quadro III, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 e art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990, para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso IV, da LC nº 01/94. (**Sugestões III**)

33. Propõe-se, ainda, em reiteração ao item II, alínea "a", da Decisão nº 6038/2013, determinar à Secretaria de Estado de Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, desenvolva estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua, elaborando, por exemplo, plano de ação para suprir as frequentes correções de editais, aumentar a coordenação entre as unidades envolvidas, obter informações gerenciais atualizadas, disponibilizar crédito orçamentário suficiente, de modo a garantir que as licitações sejam concluídas em tempo razoável, valendo-se, caso entenda pertinente, da expertise da equipe que compõe a Subsecretaria de Modernização da Gestão, vinculada à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF. (**Sugestões IV.a**)" (grifos do original)

97. Portanto, entendemos que se torna despiciendo, no presente processo, a apresentação de eventuais proposições no mesmo sentido, bem como propor a responsabilização do responsável.

## 2.3 Outros Achados

### 2.3.1 Achado 3 – Contabilização incorreta de despesas

#### **Critério**

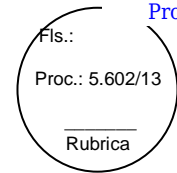
98. No ato da celebração de convênios e outros instrumentos congêneres, bem como seus aditivos, as unidades gestoras deverão proceder ao cadastro e atualização no SIAC/SIGGO (Art. 34, Decreto nº 32.598/2010).

#### **Análises e Evidências**

99. Da análise das respostas apresentadas pelas UGs às notas de auditoria, as quais relacionavam os respectivos contratos que alicerçavam as despesas então questionadas, ficou evidente que ocorreram falhas no cadastro dos referidos contratos.

100. Os contratos celebrados pelas UGs devem ser previamente cadastrados no SIAC/SIGGO, quando então serão descritos seu prazo de vigência, valor e demais dados.

101. O quadro abaixo relaciona os eventos contábeis para registro prévio



dos contratos no SIAC/SIGGO:

<b>EVENTO</b>	<b>FUNÇÃO</b>
57.0.642	REGISTRO DE CONTRATOS COM TERCEIROS REFERENTE A SEGUROS
57.0.643	REGISTRO DE CONTRATOS COM TERCEIROS REFERENTE A ALUGUÉIS
57.0.644	REGISTRO DE CONTRATOS COM TERCEIROS REFERENTE A FORNECIMENTO DE BENS
57.0.645	REGISTRO DE CONTRATOS COM TERCEIROS REFERENTE A EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS
57.0.646	REGISTRO DE CONTRATOS COM TERCEIROS REFERENTE A PESQUISAS CIENTÍFICAS
57.0.647	REGISTRO DE CONTRATOS COM TERCEIROS REFERENTE A OBRAS
57.0.648	REGISTRO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS COM TERCEIROS
57.0.649	REGISTRO DE CONTRATOS COM TERCEIROS REFERENTE A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA - PPP

102. Ocorreu que, considerando as Unidades Gestoras selecionadas, 100% delas apresentaram a inconsistência contábil de não registrar previamente seus contratos.

103. Devido a essa falha, a extração de informações em banco de dados ficou prejudicada no sentido de haver um acréscimo de trabalho e tempo despendidos na análise de gastos que nem deveriam ser escopo desta auditoria. Se houvesse o devido cadastro dos contratos no SIAC/SIGGO, a maior parte das notas de auditoria enviadas às Unidades Gestoras nem seriam emitidas, visto que não seriam relacionadas entre as despesas realizadas com os eventos contábeis referentes à falta de cobertura contratual.

104. Percebeu-se que este tipo de inconsistência ocorre, principalmente, devido a negligência ou imperícia dos operadores do SIAC/SIGGO. Além disso, cabe ao controle interno estar atento a esse tipo de incoerência.

### ***Causas***

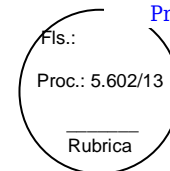
105. Conduta desidiosa dos operadores do SIAC/SIGGO. Falha no controle interno.

### ***Efeitos***

106. Comprometimento da fiscalização de convênios, de contratos e de outros instrumentos congêneres, bem como da exatidão dos registros contábeis e das demonstrações contábeis. Baixa confiabilidade dos dados produzidos pelo sistema contábil das entidades, com impacto sobre a contabilidade geral do GDF.

### ***Considerações do Auditado***

107. Nas informações prestadas pela Secretaria de Saúde não foram apresentados quaisquer esclarecimentos em relação o achado em tela.



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

108. O presente trabalho evidenciou que as falhas ocorridas no cadastramento dos contratos no SIAC/SIGGO não se restringem à Secretária de Saúde. Trata-se de uma irregularidade identificada em todas as UGs analisadas demonstrando uma falha sistêmica nos órgãos distritais.

109. Nos termos do § 9º, art. 41 do Decreto nº 32.598/2010<sup>5</sup>, compete às unidades setoriais de orçamento e finanças manter atualizado o SIAC/SIGGO e, conforme art. 117 do normativo<sup>6</sup>, e à Secretaria de Fazenda a administração, produção, manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva, bem como a modernização e segurança do Sistema.

110. Percebe-se, portanto, que tanto a Secretaria de Fazenda, quanto as unidades setoriais, não estão atuando de forma efetiva para o cumprimento do art. 34 do Decreto nº 32.598/10, ao não procederem ao cadastro e atualização dos contratos e termos aditivos no SIAC/SIGGO.

111. Ressente-se, ainda, de um acompanhamento por parte da Secretaria de Transparência e Controle, no sentido de fiscalizar a correta apropriação contábil das unidades gestoras.

### ***Proposições***

112. Recomendar à Secretaria de Fazenda que alerte a todas as UGs quanto à imperiosa necessidade de cadastrar os contratos no SIAC/SIGGO.

113. Entendemos necessário, ainda, recomendar à Secretaria de Transparência e Controle que fiscalize a correta apropriação contábil das despesas decorrentes de contratos por parte das unidades gestoras.

---

<sup>5</sup> “Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

I – o valor da taxa de administração, quando for o caso;

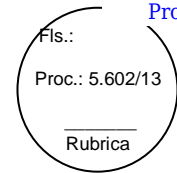
II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

(...)

§9º Compete a cada ordenador de despesa analisar e atestar os reajustes de que trata o inciso II do §5º deste artigo, e à unidade setorial de orçamento e finanças manter atualizado o SIAC/SIGGO, nos termos do artigo 34.”

<sup>6</sup> “Art. 117. A Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal é responsável pela administração, produção, manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva e pela modernização e segurança do Sistema Integrado de Gestão Governamental - Siggo.

Parágrafo único. A Unidade Central de Contabilidade, como gestora do Siggo, orientará, em conjunto com os gestores dos subsistemas, as unidades orçamentárias do Distrito Federal sobre os atos de gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do Governo do Distrito Federal.”



### ***Benefícios Esperados***

114. Correta contabilização das despesas, evitando o registro de pagamentos oriundos de contratos firmados em eventos contábeis destinados à apropriação de despesas que não necessitam de cobertura contratual.

## **3 Conclusão**

115. A presente auditoria visou verificar a existência de despesas sem cobertura contratual no Complexo Administrativo do DF nos exercícios de 2012 e 2013, buscando identificar suas causas, abrangência no âmbito distrital e as medidas efetivamente adotadas para solucionar o problema, havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

116. Na primeira questão, identificou-se que as despesas identificadas sem amparo contratual são pontuais e ocorrem, em sua maioria, na Secretaria de Saúde, sem evidências de que constituam um problema sistêmico e abrangente no Complexo Administrativo do DF.

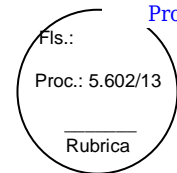
117. Em relação à segunda questão, percebeu-se que, com a exceção da Secretaria de Saúde, as demais UGs analisadas vêm adotando medidas suficientes para solucionar o problema de despesas realizadas sem o amparo de termo contratual.

118. A ocorrência apenas de casos pontuais demonstra que a administração envidou esforços no sentido de solucionar o problema, que, anteriormente, atingia os órgãos de forma global.

119. Quanto à Secretaria de Saúde, onde foram identificados os principais casos, verificou-se que são todos decorrentes de atrasos nas contratações de serviços contínuos. Trata-se de irregularidade que já vem sendo acompanhada pela Corte no âmbito do Processo nº 34.934/11.

120. Conclui-se, portanto, que as irregularidades identificadas na "Operação Caixa de Pandora", referentes a exercícios anteriores a 2009, na qual se identificaram graves desvios provenientes da realização de despesas sem cobertura contratual, não vem mais ocorrendo no âmbito da Administração Distrital.

121. Todavia, conforme identificado no Achado 3, as UGs vêm apresentando contabilização incorreta de despesas amparadas em ajustes, deixando de proceder ao devido cadastro dos contratos celebrados no SIAC/SIGGO, em atendimento ao disposto no art. 34 do Decreto nº 32.598/2010.



## **4 Proposições**

122. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:
- I) tomar conhecimento:
    - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 707/741;
    - b. da Matriz de Achados às fls. 702/703;
    - c. dos documentos constantes do Anexo I;
  - II) recomendar à:
    - a. Secretaria de Fazenda que alerte a todas as UGs quanto à imperiosa necessidade de cadastrar os contratos no SIAC/SIGGO;
    - b. Secretaria de Transparência e Controle que fiscalize a correta apropriação contábil das despesas decorrentes de contratos por parte das unidades gestoras;
  - III) o retorno do autos à Secretaria de Auditoria para fins de arquivamento.

Brasília (DF), 04 de agosto de 2014.

**MÁRIO AUGUSTO DE OLIVEIRA NETO**

Auditor de Controle Externo – 1.323-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4801 de 18/08/2015

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: [5602/2013](#)  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [5602/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

EMENTA : Auditoria de Regularidade realizada no Complexo Administrativo do Distrito Federal, em cumprimento ao PGA/2013, aprovado pela Decisão nº 96/2012-ADM.

### **DECISÃO Nº 3603/2015**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria de fls. 707/741; b) da Matriz de Achados às fls. 702/703; c) dos documentos constantes do Anexo I; II - recomendar à: a) Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que alerte todas as UGs quanto à imperiosa necessidade de cadastrar os contratos no SIAC/SIGGO; b) Controladoria-Geral do Distrito Federal que fiscalize a correta apropriação contábil das despesas decorrentes de contratos por parte das unidades gestoras; III - o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para fins de arquivamento.

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

SALA DAS SESSÕES, 18 de Agosto de 2015

Olavo Medina  
Secretário das Sessões

José Roberto de Paiva Martins  
Vice Presidente