



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

AUDITORIA OPERACIONAL

**AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS
GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO GDF**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Missão

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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
COMPOSIÇÃO EM 2014**

Conselheiros

Inácio Magalhães Filho – Presidente
Anilcéia Luzia Machado – Vice-Presidente
Manoel Paulo de Andrade Neto
Antônio Renato Alves Rainha
Paulo Tadeu Vale da Silva
José Roberto de Paiva Martins

Ministério Público

Demóstenes Tres Albuquerque – Procurador-Geral
Márcia Ferreira Cunha Farias
Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Marcos Felipe Pinheiro Lima



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

**AUDITORIA OPERACIONAL
AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS
GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO GDF**

SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública: Luiz Genédio Mendes Jorge

DIVISÃO DE CONTAS DO GOVERNO

Diretor: Auro Shiguenari Yoshida

EQUIPE DE AUDITORIA

Carlos Alberto Leite Coutinho Filho

Gisela Mendonça da Silva

DADOS PARA CONTATO

Tribunal de Contas do Distrito Federal

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

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública– 7º andar

Brasília – DF – CEP: 70.075-901

Fone: (61) 3314-2296

Este relatório está disponível em

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



RESUMO

A auditoria ora apresentada buscou avaliar os controles internos relativos à execução de contratos no âmbito do Complexo Administrativo do GDF.

Os testes de auditoria permitiram verificar que os riscos associados à execução dos contratos são altos, segundo o modelo COSO.

Os servidores não participam de capacitação previamente ao exercício da função de executores de contrato, não existem sistemas implementados que permitam o acompanhamento dos contratos celebrados pelos órgãos e unidades do GDF e os mecanismos formais de controle implementados são frágeis e não garantem a correta execução dos contratos.

Ademais, não há produção tempestiva de informações consistentes e confiáveis, o que prejudica tanto o público interno quanto o externo.

Os controles existentes não garantem que os contratos são executados em conformidade com o pactuado ou com as normas regentes.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Antecedentes	7
1.2. Contextualização.....	8
1.3. Fontes Normativas	9
1.4. Identificação do Objeto.....	9
1.5. Objetivos e Escopo da Auditoria	9
1.5.1. Objetivo Geral	9
1.5.2. Objetivos Específicos	9
1.5.3. Escopo	10
2. METODOLOGIA.....	10
2.1 – Análise documental.....	11
2.2 – Entrevistas	11
2.3 – Inspeção física.....	11
3. RESULTADOS DA AUDITORIA	12
Os servidores não participam de capacitação previamente ao exercício da função de executores de contratos no âmbito do GDF	12
Não existem sistemas implementados que permitam o acompanhamento dos contratos celebrados pelos órgãos e unidades do GDF.....	13
Os mecanismos formais de controle implementados são frágeis e não garantem a correta execução dos contratos.....	15
4. CONCLUSÃO.....	19
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	19
6. DECISÃO TCDF Nº 4281/2014	21



1. INTRODUÇÃO

Os controles internos constituem-se em processos que buscam proporcionar razoável segurança de que os riscos associados às transações realizadas não afetem o atingimento dos objetivos de uma organização, evitando ou minimizando a ocorrência de erros e/ou fraudes.

Nesse contexto, foi realizada avaliação dos controles internos associados à execução dos contratos celebrados no âmbito do complexo administrativo distrital. Nesse trabalho, buscou-se aplicar os critérios definidos pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*, constantes da obra *Internal Control – Integrated Framework*, que classificam os objetivos da organização em três categorias (operacional, divulgação e conformidade) e incluem como componentes de análise: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e atividades de monitoramento. A lógica do modelo perpassa todos os níveis da organização.

1.1. Antecedentes

O primeiro trabalho relacionado a controles internos em subsídio à elaboração de Relatório Analítico sobre Contas de Governo foi realizado em 2010, com foco no patrimônio público.

Entre as principais constatações do trabalho realizado, pode-se citar:

- descrição parcial nos normativos das tarefas referentes a gestão patrimonial associadas aos cargos existentes, bem como das competências necessárias para seu exercício;
- inexistência de:
 - ações setoriais para identificar demandas de capacitação técnica e de melhoria de desempenho dos servidores da Diretoria Geral de Patrimônio, da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal;
 - indicadores de desempenho;
 - avaliação de riscos;
 - normas, no âmbito da administração centralizada e dos órgãos relativamente autônomos do DF, que versem sobre a devolução de todo material permanente sob a responsabilidade do servidor quando da sua aposentadoria ou exoneração;
 - ações formalizadas para incentivar as unidades a evitarem ociosidade de seus bens;
- necessidade de aprimoramento dos controles relativos à incorporação dos bens móveis doados e dos bens adquiridos com recursos do FCDF;
- não identificação de controles complementares relativos a transferência e movimentação de bens;
- limitações no Sistema Geral de Patrimônio – SISGEPAT;



- inconsistências na obtenção/disponibilização de informações necessárias para o acompanhamento dos objetivos na área patrimonial.

Em 2011, procedeu-se à análise do Plano de Transparência e Combate à Corrupção, em que foi constatada a baixa aderência do Plano e demais ações de transparência e combate à corrupção desenvolvidas no DF às boas práticas nacionais e internacionais. Além disso, foi verificado baixo grau de implementação das ações previstas no Plano.

Outras avaliações de controles internos utilizando a metodologia COSO já vinham sendo realizadas anualmente desde 2009, no âmbito do Programa de Transporte Urbano, por força de contrato firmado entre GDF e BID, que exigia a realização de avaliações dessa natureza. Por se tratar de auditoria de escopo amplo, a avaliação dos controles internos foi bem abrangente, abarcando as áreas contábil, orçamentária, financeira, de aquisições, de tecnologia da informação, de gestão do risco e da própria estrutura organizacional afetas ao Programa.

1.2. Contextualização

O conceito de contrato administrativo é dado pela Lei nº 8.666/93, art. 2º, parágrafo único:

“considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

É um acordo de vontades que se sujeita a rígidos limites estabelecidos pela lei.

Consoante o disposto na Lei Orgânica do TCDF, art. 1º, inciso V, alínea 'd', e art. 41, inciso I, alínea 'b', compete a este Tribunal verificar a regularidade dos contratos celebrados pelo Poder Público distrital. Essa verificação compreende uma série de procedimentos, desde o exame prévio do edital, passando pela execução dos termos ajustados, até a regularidade da despesa.

A execução do contrato representa etapa importante nesse processo. É nessa fase que o agente público assume a responsabilidade de gerenciar os acordos firmados pela administração, de modo a garantir que os objetivos pretendidos sejam alcançados, no prazo estabelecido, dentro dos custos previstos. Importa assegurar que todas as etapas e fases do contrato estejam sendo cumpridas.

A gestão adequada dos contratos administrativos é fundamental para o alcance do princípio constitucional da eficiência, garantindo a supremacia do interesse público e evitando desperdício de recursos públicos pela ocorrência de erros e/ou fraudes.

Nesse contexto, apontamentos realizados nos Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios sobre as Contas de Governo ao longo dos últimos exercícios evidenciaram fragilidades na administração dos contratos geridos pelo GDF.

Citam-se, como exemplos, as auditorias envolvendo os fatos narrados



no Processo – TCDF nº 41100/09 (Operação Caixa de Pandora), que revelaram a existência de irregularidades na execução de contratos administrativos, como o pagamento por serviços que não foram prestados ou por produtos que não foram entregues; o recebimento de produtos ou serviços em desacordo com o que foi contratado; o descumprimento de prazos e de outras cláusulas contratuais.

Além disso, há os recorrentes casos de contratações emergenciais que não preenchem os requisitos elencados pela lei e de despesas sem cobertura contratual.

1.3. Fontes Normativas

Como fontes normativas que regem o tema, citam-se:

- Constituição da República Federativa do Brasil;
- Lei Orgânica do Distrito Federal;
- Lei Complementar nº 101/00;
- Lei nº 4.320/64;
- Lei nº 8.666/93;
- Decreto nº 32.598/10;
- Decreto nº 32.752/11; e
- Portaria SGA nº 29/04.

1.4. Identificação do Objeto

O objeto da auditoria é o exame de instrumentos de controles internos utilizados na execução dos contratos administrativos celebrados pelos órgãos e unidades do Complexo Administrativo do GDF.

1.5. Objetivos e Escopo da Auditoria

1.5.1. Objetivo Geral

O objetivo do trabalho é avaliar se estão implementados controles internos inerentes à execução dos contratos administrativos que dificultem a ocorrência de erros e/ou fraudes.

1.5.2. Objetivos Específicos

O objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

1ª Questão: Os executores de contratos são devidamente capacitados?

2ª Questão: Os sistemas de controle utilizados garantem o acompanhamento adequado dos contratos celebrados pelos órgãos e unidades do GDF?



3ª Questão: Os mecanismos formais existentes e implementados são suficientes para mitigar o risco de ocorrência de erros e fraudes?

1.5.3. Escopo

A auditoria tem como escopo a avaliação dos controles internos utilizados na execução dos contratos administrativos celebrados no âmbito do GDF. Neste contexto, com a seleção dos contratos de maior valor, que serviriam de amostra para a verificação dos controles, foram definidas as Secretarias de Educação – SE, de Publicidade Institucional – SEPI, de Saúde – SES e de Transportes – ST, além do Serviço de Limpeza Urbana – SLU, como órgãos a serem visitados.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de outubro a dezembro de 2013.

2. METODOLOGIA

Pelo fato de o modelo COSO se aplicar a organizações, foi realizada adaptação no sentido de se verificar, especificamente para atividade de execução dos contratos administrativos, os pontos relevantes a serem tratados.

Assim, na concepção do COSO, foram definidos como objetivos que norteariam o controle da execução dos contratos, os abaixo elencados:

- **Operacional:** existência de mecanismos de controle que assegurem que os contratos celebrados pelo Complexo Administrativo do GDF são executados segundo os termos pactuados, garantindo em quantidade e qualidade os produtos e serviços adquiridos para a consecução do interesse público;
- **Divulgação:** a execução dos contratos deve ser transparente, produzindo, de forma tempestiva, informações confiáveis acerca de sua evolução física e financeira, possibilitando o conhecimento do estado do contrato e eventual tomada de decisão quanto a eventuais alterações necessárias ao atingimento do interesse público; e
- **Conformidade:** os contratos devem ser executados em conformidade com o arcabouço legal que rege a matéria.

A partir da definição dos objetivos, tratou-se de verificar os aspectos relacionados aos componentes da metodologia COSO, a saber:

- **Ambiente interno:** ambiente existente no contexto do contrato, que colabora ou não para o funcionamento dos controles internos;
- **Avaliação de riscos:** identificação e análise dos riscos inerentes à atividade, que possam comprometer o alcance dos objetivos;
- **Atividades de controle:** controles existentes que, se devidamente implementados, permitem a mitigação do risco;



- **Informação e comunicação:** fluxo de informações relativas ao contrato disponíveis a quem delas necessite, promovendo o controle interno; e
- **Monitoramento:** avaliação dos controles internos existentes.

Estabelecidos os procedimentos de análise, foram definidos os contratos a que seriam aplicados. Para tanto, a partir dos dados disponíveis no SIGGO, foram classificados todos os contratos com pagamentos realizados no período de janeiro a agosto de 2013, em ordem decrescente do total de despesas pagas.

Após verificação dos contratos de maior valor, procedeu-se à seleção daqueles que seriam objeto de análise, tomando-se o cuidado de não selecionar contratos com objetos iguais ou similares, nem de mais de um contrato por órgão.

Definidos os processos a serem fiscalizados, procedeu-se à avaliação dos controles internos relativos a cada um dos respectivos contratos. Para tanto, foram utilizados os métodos de coleta de dados e de informações a seguir descritos.

2.1 – Análise documental

Selecionada a amostra, foi solicitada disponibilização dos processos de pagamento para verificação *in loco*. Foram analisados processos das seguintes áreas:

- a. alimentação hospitalar;
- b. publicidade;
- c. vigilância;
- d. coleta de lixo;
- e. obras de engenharia do setor de transporte.

Foram solicitadas, ainda, informações às Secretarias de Transparência e Controle e de Planejamento e Orçamento.

2.2 – Entrevistas

A partir dos processos selecionados, procedeu-se à formulação de questionamentos dirigidos aos executores de contrato. As entrevistas ocorreram, muitas das vezes, no local em que há execução e, portanto, pode-se cotejar o que é dito pelo executor com aquilo que se constata em inspeção física.

2.3 – Inspeção física

Foram realizadas, ainda, visitas aos locais em que são executados os contratos, isto é, onde os procedimentos adotados e seus resultados podem ser verificados.



3. RESULTADOS DA AUDITORIA

Questão de Auditoria 1 (Operacional)

Os executores de contratos são previamente capacitados para exercerem suas funções?

Resposta à Questão de Auditoria

Os servidores não participam de capacitação previamente ao exercício da função de executores de contratos no âmbito do GDF

Critérios

Servidores devidamente capacitados para o exercício da função de executor de contratos, com informação clara sobre suas responsabilidades e atribuições, bem como conhecimento técnico em relação ao objeto contratado.

Análise e evidências

Primeiramente, verificou-se que não existe política de capacitação voltada aos executores de contrato no âmbito do GDF. Embora a Escola de Governo ofereça cursos voltados ao tema, a participação em tais cursos não se constitui em pré-requisito para o exercício da função. A falta de mapeamento de riscos não permite perceber que a falta de capacitação constitui fator de risco e, portanto, deve ter um instrumento ou atividade de controle associado.

De fato, os executores de contrato entrevistados afirmaram que, de regra, não foram instados a participar de qualquer tipo de curso ou evento voltado à atividade que iriam exercer, nem tampouco receberam orientação quanto às atribuições e/ou responsabilidades. Afirmaram que o aprendizado se deu no dia a dia, na prática, o que abre uma margem grande para a ocorrência de erros de toda natureza.

Foi relatada a participação em curso na SLU após alguns anos de exercício da função, mas não como premissa para seu exercício.

Em relação aos aspectos técnicos, observou-se que os servidores responsáveis pela execução de contratos conhecem os objetos dos contratos sob sua fiscalização. São, em geral, servidores lotados nos setores aos quais se vinculam esses objetos. Por exemplo, na Secretaria de Saúde, a responsável pela execução do contrato de alimentação hospitalar nas unidades de saúde é uma nutricionista; no DER, o responsável pela execução do contrato das obras do denominado Veículo Leve sobre Pneus é um engenheiro; na SEPI, o executor detém experiência na execução de contratos de publicidade. Ainda assim, nenhum desses servidores participou de curso de capacitação específico previamente ao exercício da função.

Nesse contexto, a falta de informação quanto às responsabilidades e aos limites de atuação do executor de contratos, bem como acerca de normas de execução orçamentário-financeira, afetam sobremaneira o ambiente de controle relacionado à gestão dos contratos no GDF.



Causas

Como causas, podem ser apontados:

- inexistência de gestão de riscos associada à atuação do executor de contratos;
- inexistência de normatização que obrigue a capacitação prévia dos executores de contratos.

Efeito

O efeito direto é a potencial ocorrência de erros e/ou fraudes na execução dos contratos, com eventual prejuízo ao erário e à sociedade.

Recomendações

No contexto verificado, recomenda-se:

- identificar os riscos associados à atuação do executor de contratos;
- desenvolver instrumentos para mitigar cada um dos riscos identificados;
- adotar mecanismos que permitam o acompanhamento da atuação dos executores de contratos; e
- editar norma que torne obrigatória a capacitação prévia dos servidores que assumirão a função de executores de contratos.

Benefícios esperados

Como benefício da adoção das medidas sugeridas, espera-se que os executores de contrato estejam devidamente habilitados para o exercício dessa função, permitindo a redução do risco de ocorrência de erros e/ou fraudes.

Questão de Auditoria 2 (Divulgação)

Os sistemas de controle utilizados garantem o acompanhamento adequado dos contratos celebrados pelos órgãos e unidades do GDF?

Resposta à Questão de Auditoria

Não existem sistemas implementados que permitam o acompanhamento dos contratos celebrados pelos órgãos e unidades do GDF.

Critérios

Existência de sistema que permita o acompanhamento dos contratos celebrados pelos órgãos e unidades do GDF, não só quanto a aspectos orçamentários e financeiros, mas com informações gerenciais confiáveis que possam subsidiar a tomada de decisão, bem como informar a sociedade sobre o bom uso do dinheiro público.



Análise e evidências

Partindo-se da premissa de que as informações relativas aos contratos devem estar disponíveis aos gestores envolvidos no processo, assim como à sociedade, como forma de *accountability*, bem como para conhecimento dos níveis hierárquicos superiores e do órgão de controle interno, foram realizadas análises dos sistemas que servem de apoio ao executor de contratos.

Verificou-se que os gestores de contratos não têm a seu dispor sistema informatizado único, implantado e em atividade, para acompanhamento de contratos. Observou-se desde a utilização de anotações simples a uso de planilhas eletrônicas para o controle exercido pelo responsável pela execução de contratos. Cada um, dentro de suas limitações, efetua seus próprios controles individuais, da forma que melhor entender.

Foi informado que o sistema SIAC/SIGGO apresenta módulo de acompanhamento de contratos, que forneceria os instrumentos necessários e suficientes para a execução da atividade de controle. Entretanto, verificou-se que a atualização/alimentação de seus dados não é rotineira, visto que não é obrigatória, o que gera inconsistência nas informações disponibilizadas.

A própria STC admitiu que o SIAC/SIGGO poderia se prestar ao acompanhamento da execução dos contratos, caso fosse impositiva a correta utilização do módulo respectivo. Não existe, assim, sistema que consolide e forneça informações confiáveis sobre a execução de todos os contratos firmados no âmbito do GDF.

Foi relatado que, embora existam relatórios de acompanhamento dos contratos, que, a princípio, deveriam ser remetidos para conhecimento da chefia imediata, conforme orientação da Portaria nº 29, de 25.02.2004, da então Secretaria de Estado de Gestão Administrativa, tais relatórios são elaborados para atender a eventuais auditorias, não se constituindo em documentos destinados a informar órgãos supervisores, nem para servir de subsídio a qualquer tomada de decisão.

Assim, as informações relativas ao acompanhamento da execução dos contratos ficam restritas aos executores. Os níveis hierárquicos superiores somente tomam conhecimento dos dados disponíveis no SIAC/SIGGO.

Não se identificou, portanto, processo que assegure o levantamento sistemático e tempestivo de informações relevantes, que sirvam de instrumento gerencial para a tomada de decisões e a prevenção de erros e/ou fraudes.

Esse contexto traz prejuízos tanto ao público interno, quanto ao externo, em especial, ao cidadão. A este é dado o poder de denunciar eventuais irregularidades de que tenha conhecimento. Por meio do telefone 162, ou do site www.ouvidoria.df.gov.br, é possível fazer reclamações e denúncias, dar sugestões ou solicitar informações sobre os serviços prestados pelo GDF. Já o telefone 0800 6449060 trata especificamente de irregularidades em licitações e contratos. Há, ainda, o serviço de atendimento presencial em diversas unidades da Ouvidoria do complexo administrativo distrital, cuja lista completa encontra-se disponível no site da Ouvidoria Geral do DF. Entretanto, a falta de sistematização das informações limita esse poder.



Causas

Como causa, aponta-se ausência de norma que torne obrigatória a alimentação correta e tempestiva do módulo de contratos do SIAC/SIGGO.

Efeito

Os efeitos mais perceptíveis são:

- inexistência de instrumento efetivo que permita o acompanhamento da gestão dos contratos pelos órgãos supervisores;
- prejuízos aos controles interno e externo, bem como à população, pela falta de informações consistentes sobre a execução dos contratos.

Recomendação

Cabe recomendar que seja editada norma que torne obrigatório o uso do módulo SIAC/SIGGO, com alimentação tempestiva de informações, de modo a torná-lo instrumento efetivo para acompanhamento e gestão dos contratos.

Benefícios esperados

Como benefício direto da implementação da recomendação sugerida, tem-se:

- promoção da transparência na execução dos contratos celebrados pelo Complexo Administrativo do GDF;
- disponibilização tempestiva de informações consistentes sobre os contratos, permitindo tanto aos controles interno quanto externo colaborar na melhoria da gestão desses contratos;
- disponibilização de instrumento efetivo para o acompanhamento e gestão dos contratos por parte tanto da chefia imediata, quanto do órgão supervisor.

Questão de Auditoria 3 (Conformidade)

Os mecanismos formais existentes e implementados são suficientes para mitigar o risco de ocorrência de erros e fraudes?

Resposta à Questão de Auditoria

Os mecanismos formais de controle implementados são frágeis e não garantem a correta execução dos contratos.

Crerios

Os mecanismos formais de controle devem estar implementados, sendo capazes de detectar eventuais falhas e de evitar a ocorrência de erros e/ou fraudes.



Análise e evidências

O órgão central de controle interno informou que não monitora a execução dos contratos celebrados no âmbito do GDF. Sua atuação se restringe à fiscalização *ex post*, por amostragem, na maioria das vezes por ocasião de auditorias anuais em subsídio a tomadas e prestações de contas dos administradores públicos, ou em inspeções pontuais e auditorias especiais para apuração de possíveis irregularidades. A inexistência de sistema que consolide e disponibilize as respectivas informações ao público externo à unidade contratante certamente colabora com essa situação.

Apesar de o Decreto nº 32.752/2011 dispor sobre a criação das unidades de controle interno em cada Secretaria de Estado, verificou-se que estas ainda se encontram sem a estrutura necessária e suficiente para o cumprimento das diversas competências que lhes foram atribuídas pelo Decreto nº 34.367/13, entre as quais se destacam:

Art. 3º Compete a cada Unidade de Controle Interno-UCI, sob a supervisão técnica e normativa da Secretaria de Estado de transparência e Controle do Distrito Federal - STC:

*I – oferecer orientação preventiva aos gestores das Secretarias de Estado, contribuindo para **identificação antecipada de riscos e para a adoção de medidas e estratégias da gestão voltadas à correção de falhas, aprimoramento de procedimentos e atendimento do interesse público;***

*II – apoiar o **aperfeiçoamento das práticas administrativas** da respectiva Secretaria;*

*III – **monitorar** a execução do ciclo orçamentário e a **utilização dos recursos públicos**, dando ciência de eventuais anormalidades à STC e ao respectivo Secretário de Estado;*

(Grifamos)

Percebeu-se, portanto, que as UCIs atuam, ainda, de forma bastante limitada.

Não há mecanismos, nem rotina estabelecida, para que o órgão supervisor possa gerenciar os contratos em execução sob sua responsabilidade. As informações que, a rigor, deveriam estar eletronicamente sistematizadas e disponíveis para servir de base às tomadas de decisão ficam arquivadas em meio físico, à disposição de eventual auditoria, conforme relatado na Questão de Auditoria 2.

Não se percebeu, também, a existência de padronização de procedimentos para fiscalização da execução de contratos. As atividades são realizadas a partir da experiência de cada servidor envolvido no processo.

Há grande preocupação com os aspectos formais inerentes à execução da despesa pública, com todas as fases bem documentadas (NE, NL e OB). Entretanto, a liquidação da despesa mostrou-se frágil, com grande risco de ocorrência de erros ou até mesmo de fraudes. Embora todas as faturas estejam devidamente atestadas, tal qual exige a legislação regente, em muitos casos, não se pode nem mesmo garantir que o objeto contratado foi entregue, conforme as especificações ajustadas.



Na SEPI, por exemplo, declarou-se que, apesar de todos os avanços tecnológicos existentes, seria impossível confirmar que os produtos/serviços de publicidade constantes das faturas a serem pagas foram efetivamente executados/entregues. No caso, o executor confia na informação prestada pela própria contratada para atestar as faturas. Ademais, a agência de publicidade contratada faz uso de serviços de outra empresa para verificar a veiculação das matérias produzidas nos veículos de comunicação (espécie de subcontratação).

Situação similar foi detectada no contrato de coleta de lixo do SLU. Não se pode certificar que as faturas reflitam exatamente o serviço executado, pois não há garantias de que o lixo não tenha sido objeto de pesagem mais de uma vez. O lixo destinado às usinas de tratamento é pesado logo na entrada e, no caso de não haver capacidade para recebimento, o lixo é transportado até o aterro, onde, segundo informado, não sofre nova pesagem. Além disso, o sistema que acumula as pesagens, posteriormente aplicadas para a geração dos valores a serem pagos, não sofre verificação periódica.

Na SES, verificou-se a preocupação e cuidado com que a executora local busca exercer sua função. Entretanto, afirmou-se que não há como garantir o alcance da finalidade do objeto contratado em sua totalidade, visto que existe um componente sobre o qual não tem qualquer controle, qual seja, os quantitativos encaminhados para uma UPA vinculada ao hospital. Uma vez que nunca visitou a referida UPA, a executora não tem como garantir que o contrato de alimentação hospitalar esteja alcançando seu objetivo, ou seja, esteja chegando a quem dela necessite em conformidade com as especificações pactuadas.

Foi observada, ainda, no âmbito da SES, a prática de contratações emergenciais em sequência e não discriminação de valores unitários nos contratos, nem nas notas fiscais. Tabelas contendo esses valores unitários eram repassados posteriormente ao executor do contrato para definição dos valores a serem pagos, o que prejudica o controle, tanto interno, quanto externo.

Na Secretaria de Educação, relativamente ao contrato de vigilância, verificou-se que os diretores de escolas atuam como fiscais informais do contrato, atestando a execução local, se os serviços foram devidamente executados. O executor do contrato confia, então, nesses atestos como comprovação da prestação dos serviços.

No contrato sob coordenação do DER, relativo às obras do Eixo Sul – VLP, o fiscal do contrato afirmou, de forma categórica, que o valor pago corresponde exatamente àquilo que foi entregue. Entretanto, verificou-se que foram autorizadas e pagas obras que não constavam do projeto e, portanto, não licitadas. As formalizações que o DER acreditava necessárias estavam em curso. Mesmo sem parecer positivo da Procuradoria Geral do DF, as referidas obras já estavam em andamento, ou mesmo finalizadas.

Há, portanto, fragilidades nos controles internos afetos à execução de contratos no âmbito GDF que requerem imediata providência para serem sanadas.



Causas

As causas que podem ser apontadas para ocorrência das irregularidades constatadas são:

- ausência de gerenciamento de risco associado à execução de contratos;
- inexistência de rotina de fiscalização da execução dos contratos;
- inexistência de uniformidade de procedimentos para a gestão dos contratos;
- inexistência de sistema que gere informação tempestiva e confiável sobre a execução dos contratos.

Efeito

O efeito direto é a elevação dos riscos de ocorrência de erros e/ou fraudes, com eventuais prejuízos ao erário e à sociedade.

Recomendações

Nesse contexto, recomenda-se:

- identificar os riscos envolvidos em cada etapa do processo de execução de contratos;
- desenvolver instrumentos para mitigar cada um dos riscos identificados, estabelecendo rotinas que permitam a uniformização de procedimentos de controle no âmbito do GDF;
- adotar mecanismos que permitam o acompanhamento da execução dos contratos;
- adotar rotina de fiscalização dos contratos celebrados pelo Complexo Administrativo distrital.

Benefícios esperados

Como benefícios, tem-se a transparência na execução dos contratos celebrados pelos órgãos e unidades do GDF e a redução dos riscos de ocorrência de erros e/ou fraudes.



4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que a atividade de execução dos contratos celebrados no âmbito do GDF, sob a ótica da metodologia COSO, possui várias fragilidades. Os executores de contrato não participam previamente de capacitação para exercer suas funções; não existem sistemas implementados que permitam o acompanhamento adequado da execução dos contratos; e os mecanismos formais de controle não garantem sua correta execução. Esse quadro, associado à prática reiterada de contratações emergenciais em sequência e de despesas sem cobertura contratual traduzem um cenário no qual o risco da ocorrência de erros e/ou fraudes é bastante elevado.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I) recomendar:

a) à Secretaria de Transparência e Controle que:

- i. edite norma que torne obrigatória a capacitação prévia dos servidores que assumirão a função de executores de contratos;
- ii. identifique os riscos envolvidos em cada etapa do processo de execução de contratos;
- iii. desenvolva instrumentos para mitigar cada um dos riscos identificados;
- iv. adote mecanismos que permitam o acompanhamento da atuação dos executores de contratos;
- v. estabeleça rotinas que permitam a uniformização de procedimentos de controle relativos à gestão de contratos no âmbito do GDF;
- vi. estabeleça rotina de fiscalização dos contratos celebrados pelo Complexo Administrativo distrital.

b) às Secretarias de Fazenda e de Planejamento e Orçamento que aprimorem o módulo de contratos no sistema SIAC/SIGGO, tornando obrigatórios seu preenchimento e atualização, de modo a transformá-lo em instrumento efetivo para acompanhamento e gestão de contratos, bem como promover a necessária capacitação dos servidores que irão utilizá-lo;

II) determinar às Secretarias de Transparência e Controle, de Fazenda e de Planejamento e Orçamento que apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Implementação das recomendações acima elencadas, ou de outras ações que entenderem necessárias para resolução dos problemas



apontados no relatório, com cronograma de execução, para fins de posterior monitoramento, conforme modelo anexo;

- III) dar conhecimento do inteiro teor deste relatório e da decisão que vier a ser proferida ao Senhor Governador, a todos os Secretários de Estado do Governo do Distrito Federal, bem como aos Senhores Deputados Distritais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4715 de 02/09/2014

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [5750/2013](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [5750/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar os controles internos associados à gestão de contratos administrativos no âmbito do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal.

DECISÃO Nº 4281/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) recomendar: a) à Secretaria de Transparência e Controle que: i. edite norma que torne obrigatória a capacitação prévia dos servidores que assumirão a função de executores de contratos; ii. identifique os riscos envolvidos em cada etapa do processo de execução de contratos; iii. desenvolva instrumentos para mitigar cada um dos riscos identificados; iv. adote mecanismos que permitam o acompanhamento da atuação dos executores de contratos; v. estabeleça rotinas que permitam a uniformização de procedimentos de controle relativos à gestão de contratos no âmbito do GDF; vi. estabeleça rotina de fiscalização dos contratos celebrados pelo Complexo Administrativo distrital; b) às Secretarias de Fazenda e de Planejamento e Orçamento que aprimorem o módulo de contratos no sistema SIAC/SIGGO, tornando obrigatórios seu preenchimento e atualização, de modo a transformá-lo em instrumento efetivo para acompanhamento e gestão de contratos, bem como promover a necessária capacitação dos servidores que irão utilizá-lo; II) determinar às Secretarias de Transparência e Controle, de Fazenda e de Planejamento e Orçamento que apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Implementação das recomendações acima elencadas, ou de outras ações que entenderem necessárias para resolução dos problemas apontados no relatório de auditoria, com cronograma de execução, para fins de posterior monitoramento, conforme modelo anexo a este relatório; III) dar conhecimento do inteiro teor do relatório de auditoria e desta decisão ao Senhor Governador, a todos os Secretários de Estado do Governo do Distrito Federal, bem como aos Senhores Deputados Distritais.

Presidiu a sessão a Presidente em exercício, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCD Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

SALA DAS SESSÕES, 02 de Setembro de 2014

Olavo Medina
Secretário das Sessões

Anilcéia Luzia Machado
Presidente em exercício