



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL

Bens móveis permanentes estocados pela Secretaria de Estado de Saúde do DF

(Processo nº 35.025/2015-e)



Brasília – Maio/2017



Resumo Executivo

A presente auditoria teve como objetivo avaliar a regularidade e a legitimidade das aquisições de bens móveis permanentes estocados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES-DF, órgão da Administração Direta do Governo do Distrito Federal.

A fiscalização teve origem na Representação nº 31/2015-CF, na qual o Ministério Público de Contas do Distrito Federal apresentou denúncia de que haveria mobiliário estocado em galpões da SES-DF próximos ao Setor Hospitalar Sul, bem como no Hospital Regional de Santa Maria (HRSM), sendo que parte dos bens que estavam neste teriam sido destruídos em um incêndio, denotando “*desrespeito para com o patrimônio público*”.

Salientou também que as compras da SES-DF são sempre justificadas “*ao argumento do terror, de que se faz necessária a aquisição porque vidas precisam ser salvas, deixando-se de demonstrar que o binômio necessidade e economicidade precisam andar juntos*”.

Considerando essa realidade, a fiscalização abrangeu a análise de aquisições de bens móveis permanentes estocados pela SES-DF, avaliando a pertinência e suficiência das justificativas para a compra, a motivação e adequação dos quantitativos solicitados e adquiridos e o atendimento ao interesse público com as compras.

Para fins de amostra, foram selecionadas, com base em Curva ABC, as compras cujos valores correspondiam a aproximadamente 87% (oitenta e sete por cento) do valor total de bens permanentes estocados (PT 03). Esses produtos perfaziam mais de 30% (trinta por cento) dos bens móveis permanentes existentes nos três galpões em que a SES-DF armazena os bens previamente à distribuição para as áreas demandantes.

O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo geral da presente auditoria foi verificar a regularidade e a legitimidade das aquisições de bens móveis permanentes estocados pela SES-DF em seus galpões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Para alcançar esse objetivo, foi proposta uma questão de auditoria:

1. As aquisições dos bens permanentes estocados pela SES-DF atendem aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e legitimidade?

Com vista a responder à questão, foram apresentados quatro itens de verificação:

- a. Regularidade do planejamento das contratações;
- b. Regularidade do procedimento de seleção dos fornecedores;
- c. Regularidade na execução dos contratos;
- d. Utilização eficiente e econômica dos recursos públicos para aquisição de bens permanentes.

O que o Tribunal encontrou?

Constatou-se que as aquisições da SES-DF dos bens permanentes em estoque¹ não observaram os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e legitimidade. Os bens recebidos antes de 2016 que estão nos depósitos da jurisdicionada são, em grande parte, provenientes de compras que violam normas constitucionais e legais e não atendem ao interesse público.

Verificou-se que o órgão aderiu a atas de registro direcionando a aquisição dos produtos e sem comprovar a vantajosidade da adesão em relação ao processo licitatório ordinário. Em um caso, a SES-DF realizou pagamento em desacordo com as normas de execução orçamentária e financeira, gerando risco de dano ao erário.

Ademais, foram encontrados casos de aquisição sem justificativa idônea para a especificação dos bens e definição dos quantitativos a serem adquiridos.

Por fim, detectou-se a utilização ineficiente e antieconômica de recursos públicos, representada pela existência de bens sem possibilidade de uso, seja por falta de peças para a montagem, seja por falta de estrutura das unidades da SES-DF. A isso soma-se, ainda, a apuração de falhas quanto à adoção de procedimentos para garantir a conservação e segurança dos itens estocados.

¹ Posição em setembro em 2016.



Quais foram as proposições formuladas pela Equipe de Auditoria?

Entre as proposições formuladas à SES-DF, destacam-se:

- Formalizar, previamente às contratações por meio de adesão a ata de registro de preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresentar justificativas contendo diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, nos termos do art. 29, III, do Decreto Distrital nº 36.519/2015 e das Decisões TCDF nº 5.697/2011 e 3.410/2013;

- Adotar medidas para dar efetiva destinação aos equipamentos de vigilância eletrônica em posse da Secretaria, oriundos do Contrato nº 195/2012, evitando a depreciação e obsolescência dos bens;

- Nas contratações que envolvam fornecimento de bens, instalação e configuração de equipamentos e sistemas e treinamento, especificar nos termos de referência cada ação, de modo que as propostas sejam apresentadas com valores individualizados para os diversos elementos, nos termos do art. 14, § 4º, da IN 04/2014-SLTI/MPOG;

- Fazer constar dos processos de compras públicas justificativa para as quantidades a serem adquiridas, com comprovação de que foram definidas em função da utilização provável, nos termos do art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993;

- Observar, ao utilizar o Sistema de Registro de Preços, o disposto no art. 15, §7º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, adquirindo exclusivamente o quantitativo de bens permanentes a serem imediatamente encaminhados às unidades destinatárias, admitindo-se razoável e justificada margem de segurança em estoque;

- Exigir, previamente à aquisição de equipamentos médico-hospitalares, manifestação da área técnica responsável declarando a viabilidade de instalação e utilização imediatas dos bens a serem adquiridos, nos termos da Portaria SES-DF nº 232/2015 e do art. 20, § 2º, da Portaria SES-DF nº 210/2017;

- Garantir que a Diretoria de Patrimônio tenha efetivo controle sobre a totalidade dos bens móveis permanentes estocados nas diferentes unidades do órgão, atualizando os Termos de Guarda e Responsabilidade e promovendo os devidos registros no sistema de patrimônio, em observância ao disposto no Decreto Distrital nº 16.109/1994;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Aprimorar os procedimentos de segurança e guarda dos bens permanentes em depósitos, a exemplo de restrição de acesso apenas a servidores autorizados da Diretoria de Patrimônio, adequação das instalações, evitando compartilhamento de espaço físico, implantação de monitoramento eletrônico e realização de inventários periódicos.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, a promoção de melhorias nas instâncias de controle da SES-DF, bem como o aperfeiçoamento no planejamento para aquisições de bens permanentes, com a especificação e os quantitativos efetivamente necessários ao órgão. Pretende-se, ainda, resguardar o erário, evitando que sejam realizados pagamentos sem a plena contraprestação por parte de fornecedores. Almeja-se, por fim, alcançar aprimoramento nos procedimentos de guarda e distribuição dos bens permanentes adquiridos.



Sumário

1	Introdução	7
1.1	Apresentação	7
1.2	Identificação do Objeto	7
1.3	Contextualização.....	11
1.4	Objetivos	13
1.4.1	Objetivo Geral.....	13
1.4.2	Objetivos Específicos	13
1.5	Escopo	14
1.6	Montante Fiscalizado	14
1.7	Metodologia.....	14
1.8	Critérios de auditoria	15
1.9	Avaliação de Controle Interno	15
2	Resultados da Auditoria	17
2.1.1	ACHADO 1: Direcionamento e irregularidades nos processos de aquisição por adesão a atas de registro de preços.....	17
2.1.2	ACHADO 2: Realização de pagamentos em desacordo com as normas de execução orçamentária e financeira e com o contrato.....	39
2.1.3	ACHADO 3: Ausência de justificativas para as quantidades adquiridas.....	52
2.1.4	ACHADO 4: Utilização ineficiente e antieconômica de recursos públicos.....	65
2.1.5	ACHADO 5: Falhas na guarda e controle de bens patrimoniais.....	76
3	Conclusão	89
4	Proposições	90



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de auditoria realizada para verificar a regularidade e a legitimidade das aquisições de bens móveis permanentes estocados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, conforme determinado na Decisão Plenária nº 3.962/2016.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 25/08/2016 a 04/11/2016.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria foi a análise da regularidade e da legitimidade das aquisições de bens móveis permanentes estocados pela SES-DF, órgão da Administração Direta do Governo do Distrito Federal. O atual Secretário de Saúde é o Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, nomeado em 02/03/2016.

4. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP², os bens móveis são os bens corpóreos que têm existência material e que podem ser transportados por movimento próprio ou removidos por força alheia sem alteração da substância ou da destinação econômico-social, para a produção de outros bens ou serviços. Constituem itens tangíveis, mantidos para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, ou seja, ativos imobilizados do ente público.

5. Para o exercício de suas atividades-meio e de suas funções finalísticas, a SES-DF se utiliza de bens permanentes (tais como equipamentos médicos e mobiliários hospitalares), adquirindo-os por meio de procedimentos previstos na legislação que rege as contratações públicas. Apresentada a necessidade da compra pela área demandante, os setores responsáveis procedem aos atos preparatórios e aos procedimentos para seleção do fornecedor.

² Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014, e Portaria STN nº 700, de 10 de dezembro de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

6. Realizada a licitação ou a compra por dispensa ou inexigibilidade, a entrega dos bens varia de acordo com o sistema utilizado (compra para entrega imediata ou ata de registro de preços – ARP). Sendo os bens adquiridos para entrega imediata, a SES-DF recebe o bem no prazo e local previstos no edital; sendo firmada ARP, conforme se apresente a necessidade da área demandante, esta solicita a execução da ata, nos quantitativos comprovadamente necessários, cabendo à empresa entregar os itens na forma acordada.

7. Recebidos os bens pela SES-DF, em cumprimento ao Decreto Distrital nº 16.109/1994³, a unidade administrativa remete à Secretaria de Fazenda os documentos comprobatórios da aquisição dos produtos e liquidação da despesa, procedendo o órgão fazendário à incorporação, isto é, ao conjunto de atos que identificam e registram o bem como integrante do patrimônio do Distrito Federal. Ressalte-se que apenas com a incorporação o bem é distribuído para ser utilizado pelo órgão público.

8. Considerando essa realidade, a fiscalização proposta abrangeu a análise de aquisições de bens móveis permanentes estocados pela SES-DF, avaliando a pertinência e suficiência das justificativas para a compra, a motivação e adequação dos quantitativos solicitados e adquiridos e o atendimento ao interesse público com as compras.

9. De acordo com as competências regimentais estipuladas no Decreto Distrital nº 34.213/2013, os trabalhos foram desenvolvidos nas seguintes unidades: Subsecretaria de Administração Geral (SUAG), Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde (SAIS), Subsecretaria de Logística e Infraestrutura da Saúde (SULIS)⁴.

10. A seguir são elencados os atuais gestores da SES-DF vinculados ao objeto da fiscalização:

³ Disciplina a administração e o controle dos bens patrimoniais do Distrito Federal e dá outras providências.

⁴ Posteriormente ao término do período de execução da presente fiscalização, o Decreto Distrital nº 37.760, de 07 de novembro de 2016, dividiu a SULIS em duas Subsecretarias: de Logística em Saúde (SULOG) e de Infraestrutura em Saúde (SINFRA).



Quadro 1: Principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização

Identificação do Gestor	Cargo/Função	Período
Humberto L. P. da Fonseca	Secretário de Estado de Saúde	02/03/2016 até a presente data
Daniel Seabra Resende Castro Correa	Secretário-Adjunto de Assistência à Saúde	13/02/2017 até a presente data
Ismael Alexandrino Junior	Secretário-Adjunto de Gestão em Saúde	13/02/2017 até a presente data
Marúcia Valença de Miranda	Subsecretária de Administração Geral	01/04/2016 até a presente data

Legislação Aplicável

11. A Constituição Federal prevê que a Administração Pública obedecerá, entre outros, os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência. Determina ainda que, ressalvados os casos previstos na legislação, as compras públicas sejam precedidas de processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

12. Com o intuito de regulamentar o comando constitucional, a Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública. Por sua vez, a Lei Federal nº 10.520/2002 regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão.

13. Por força do Decreto Distrital nº 22.950/2002, entre 08 de maio de 2002 e 10 de julho de 2013, aplicou-se, no Distrito Federal, o Decreto Federal nº 3.931/2001, para fins de regulamentação do Sistema de Registro de Preços. A matéria foi regida pelo Decreto Distrital nº 34.509/2013 entre 10 de julho de 2013 e 28 de maio de 2015, data de edição e início de vigência do Decreto Distrital nº 36.519/2015.

14. Note-se que os procedimentos para adesão a atas de registro de preços foram regulados, no âmbito do Distrito Federal, inicialmente pelo Decreto Distrital nº 33.662/2012, revogado pelo já mencionado Decreto Distrital nº 34.509/2013, que restou ab-rogado pelo também aludido Decreto Distrital nº 36.519/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

15. De seu turno, o Decreto Distrital nº 23.460/2002 regulamenta a utilização da modalidade pregão no âmbito do DF, ao passo que o Decreto Distrital nº 36.520/2015 estabelece diretrizes e normas gerais de licitações, contratos e ajustes para a Administração direta e indireta deste ente federativo.

16. O Decreto Distrital nº 16.109/1994, que disciplina a administração e o controle dos bens patrimoniais do Distrito Federal, dispõe sobre a incorporação e a distribuição dos bens adquiridos pelo Governo do Distrito Federal – GDF. O Decreto Distrital nº 21.909/2001 disciplina a utilização do Sistema Geral de Patrimônio – SisGepat. A seguir, outros marcos normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização:

Quadro 2: Normas Aplicáveis

Norma	Objeto
Constituição Federal	Estabelece que, ressalvados os casos especificados na legislação, as compras públicas sejam precedidas de processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.
Lei Federal nº 8.666/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei Federal nº 10.520/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto Distrital 16.109/1994	Disciplina a administração e o controle dos bens patrimoniais do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto Distrital 21.909/2001	Disciplina a utilização, pelos órgãos da administração centralizada e órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal, do Sistema Geral de Patrimônio – SisGepat e dá outras providências.
Decreto Distrital 34.213/2013	Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Saúde e dá outras providências.
Decreto Distrital 36.918/2015	Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.
Decreto Distrital 36.220/2014	Dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral
Portaria SES-DF 232/2015	Resolve que todos os projetos básicos e termos de referência para aquisição de equipamentos médico-hospitalares e odontológicos sejam precedidos de parecer técnico emitido pela Diretoria de Engenharia Clínica de Equipamentos Médicos e Diretoria de Engenharia.
Instrução SES-DF 02/2011	Dispõe sobre os requisitos mínimos que devem constar dos termos de referência e projetos básicos no âmbito da SES-DF.



1.3 Contextualização

17. O Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Decisão nº 3.962/2016, determinou a realização de fiscalização, conforme segue:

“II – em face do exame preliminar realizado pela 2ª Divisão de Auditoria no bojo da Informação n.º 22/2016-2ª DIAUD, ter por despicienda a realização do procedimento de inspeção a que alude o item III.b da Decisão n.º 5.686/2015, autorizando, em consequência, com fulcro no art. 120, inciso II, do RI/TCDF, a realização de auditoria de regularidade para exame das situações narradas na Representação n.º 31/2015-CF e nos expedientes a que alude o item I.a retro”

18. Na Representação 31/2015-CF (e-DOC 0A6F7A63-e, peça 3), o Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC) apresentou denúncia de que haveria mobiliário estocado em galpões da SES-DF próximos ao Setor Hospitalar Sul, bem como em um sótão do Hospital Regional de Santa Maria (HRSM), sendo que parte dos bens que estavam neste teriam sido destruídos em um incêndio, denotando *“desrespeito para com o patrimônio público”* (fl. 2).

19. Salientou que as compras da SES-DF são sempre justificadas *“ao argumento do terror, de que se faz necessária a aquisição porque vidas precisam ser salvas, deixando-se de demonstrar que o binômio necessidade e economicidade precisam andar juntos”* (fl. 2). Nessa senda, solicitou, por meio de uma análise sistêmica, a realização de fiscalização das aquisições dos bens estocados, verificando-se a observância de princípios constitucionais como legalidade, eficiência e legitimidade, dentre outros.

20. Inicialmente, por força da Decisão nº 5.686/2015, os autos foram remetidos à Secretaria de Acompanhamento deste Tribunal, com vista à realização de inspeção, na forma solicitada pelo MPC. Contudo, diante da abrangência da fiscalização, que envolve mobiliários e equipamentos diversos, destinados a setores de unidades distintas da SES-DF, e de entendimento firmado com a Secretaria de Acompanhamento, propôs-se a realização de auditoria, o que foi autorizado pela Corte na aludida Decisão nº 3.962/2016.

21. Em aditamento à Representação citada, o MPC encaminhou o Ofício nº 384/2015-MPC/PG, em que constam informações apresentadas pela SES-DF a respeito dos bens estocados nos galpões do órgão (e-DOC 98A42F8B-e, peça 67).



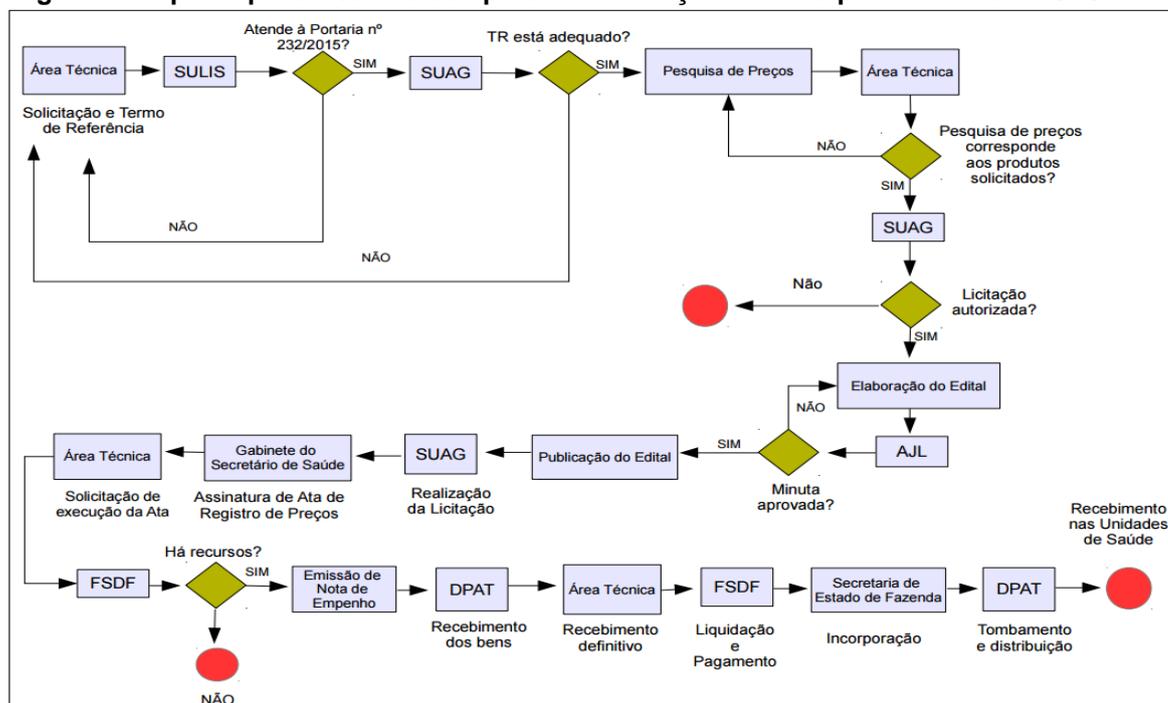
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

22. Juntou, ainda, o Ofício nº 475/2016-GPG (e-DOC F56EC52E-e, peça 96), tratando de bens estocados em galpão em Samambaia, bem como o Ofício nº 484/2016-GPCF (e-DOC 78101AF3-e, peça 101), que traz em anexo cópias do Relatório de Visita de membros da Câmara Legislativa do DF ao Hospital de Base e de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face de gestores da SES-DF, por suposta aquisição ilegal de equipamento PET-CT (PET-Scan), para detecção de tumores.

23. Destarte, de modo a atender à Representação do MPC e à Decisão nº 3.962/2016, a presente fiscalização foi realizada com o fito de verificar a regularidade e a legitimidade das aquisições dos bens permanentes armazenados nos depósitos da SES-DF.

24. A seguir, é apresentado mapa de processo concernente às compras de bens móveis permanentes pela Secretaria de Saúde.

Figura 1: Mapa de processo das compras e distribuição de bens permanentes na SES-DF⁵⁻⁶



Fonte: Equipe de Auditoria

⁵ O mapa de processo apresentado refere-se a contratações atuais pelo Sistema de Registro de Preços. Caso a aquisição não seja realizada por esse sistema, as tarefas relacionadas a verificação de disponibilidade de recursos e a dispêndios de valores ocorrem em momentos diferentes dos apresentados.

⁶ SULIS: Subsecretaria de Logística e Infraestrutura da Saúde; SUAG: Subsecretaria de Administração Geral; FSDF: Fundo de Saúde do Distrito Federal; AJL: Assessoria Jurídico-Legislativa; DPAT: Diretoria de Patrimônio, subordinada à Coordenação de Administração da SUAG.



Fiscalizações Anteriores

24. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF), foram identificados processos relacionados ao objeto desta auditoria, apresentados a seguir:

Quadro 3: Processos TCDF relacionados ao objeto da fiscalização

Processo nº	Objeto	Última Decisão
43.350/2005	Aquisição de equipamentos hospitalares fornecidos por empresas de servidores da SES-DF	477/2014
9.065/2006	Concorrência nº 13/2006 – SUCOM/SEF. Aquisição de mobiliário.	1.321/2006
23.273/2006	Concorrência nº 026/2006-COPEL/SUCOM/SEF. Aquisição de mobiliário	3.911/2006
36.198/2011	Registro de preços para aquisição de sistema de arquivos deslizantes	471/2016
22.544/2013	Denúncia a respeito de possíveis irregularidade em adesão a atas de registro de preços pelas SES-DF	2.866/2016
13.507/2014	Implantação do Sistema de Registro de Frequência – SISREF, incluindo a aquisição de catracas pela SES-DF	429/2016
19.645/2014	Registro de preços para aquisição de macas de longa permanência para as unidades de saúde da SES-DF	1.984/2015
26.650/2014	Registro de preços para aquisição de carros para coleta e distribuição de materiais e insumos pela SES-DF	6.218/2014

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual. Consulta em 09/09/2016.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

25. Verificar a regularidade e a legitimidade das aquisições de bens móveis permanentes estocados pela SES-DF em seus galpões.

1.4.2 Objetivos Específicos

26. A questão de auditoria foi assim definida:

1. As aquisições dos bens móveis permanentes estocados pela SES-DF atendem aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e legitimidade?



27. Dessa forma, foram apresentados os seguintes itens de verificação:
- a. Regularidade do planejamento das contratações;
 - b. Regularidade do procedimento de seleção dos fornecedores;
 - c. Regularidade na execução dos contratos;
 - d. Utilização eficiente e econômica dos recursos públicos para aquisição de bens permanentes.

1.5 Escopo

28. O escopo desta fiscalização abrangeu os processos de licitação e aquisição dos bens móveis permanentes não utilizados que constam ou constavam dos estoques da SES-DF na data de início desta fiscalização.

29. Para fins de amostra, foram selecionadas, com base em Curva ABC, as compras cujos valores correspondiam, à época da execução da auditoria, a aproximadamente 87% (oitenta e sete por cento) do valor total de bens permanentes estocados (PT 03). Esses produtos perfaziam mais de 30% (trinta por cento) dos bens móveis permanentes existentes nos três galpões em que a SES-DF armazena os bens previamente à distribuição às áreas demandantes.

30. Convém salientar que foram excluídos do escopo os bens recebidos no exercício financeiro de 2016, por entender-se que tais bens não podiam ser considerados, naquele momento, em desuso.

1.6 Montante Fiscalizado

31. Com vista a atender aos termos da Representação do MPC, que originou a presente auditoria, tomou-se como montante fiscalizado o valor total dos bens móveis permanentes em desuso estocados nos galpões da SES-DF, excluídos os recebidos em 2016. A soma verificada foi de R\$ 4.261.951,63 (quatro milhões, duzentos e sessenta e um mil, novecentos e cinquenta e um reais e sessenta e três centavos) (PT 03).

1.7 Metodologia

32. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC 08B5FE6F-e,



peça 91), merecendo destaque a realização de visitas, exame de documentos e preenchimento de *checklists*.

33. Como já mencionado, os processos de compra analisados foram selecionados com base em Curva ABC, abrangendo aproximadamente 87% (oitenta e sete por cento) do valor total de bens permanentes estocados (PT 03) e mais de 30% (trinta por cento) dos bens móveis permanentes existentes nos três galpões em que a SES-DF armazena os bens antes da distribuição às áreas correspondentes.

1.8 Critérios de auditoria

34. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da legislação elencada no Quadro 2.

1.9 Avaliação de Controle Interno

35. Com o objetivo de orientar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes a serem realizados durante a fiscalização, procedeu-se à Avaliação dos Controles Internos da Subsecretaria de Administração Geral da Secretaria de Saúde (SUAG/SES-DF), uma vez que abriga em sua estrutura os setores responsáveis pela gestão dos bens permanentes (Diretoria de Patrimônio) e pelas aquisições da SES-DF (Coordenação de Compras).

36. Para aferir o Risco Inerente, decorrente da própria natureza do objeto auditado, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade⁷, urgência⁸, tendência⁹, complexidade¹⁰, relevância¹¹ e materialidade¹², relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme quadro abaixo:

⁷ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

⁸ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

⁹ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: “Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?”

¹⁰ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades e incertezas.

¹¹ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 4: Avaliação do Risco Inerente

	Órgão	Matéria auditada 1
Gravidade		
Urgência		
Tendência		
Complexidade		
Relevância		
Materialidade		
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	53%	

Legenda:
 1 Baixa
 2 Média
 3 Alta
 N/A

Fonte: PT 2

37. Em relação à materialidade das despesas relativas ao objeto auditado, concluiu-se pela baixa materialidade, haja vista perfazerem, em média, 1,79% (um vírgula setenta e nove por cento) em relação ao total da despesa autorizada no âmbito da SES-DF nos exercícios de 2012, 2013 e 2014¹³, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Cálculo da Materialidade¹⁴

Cálculo de Materialidade			
Materia Auditada	2012	2013	2014
Despesa autorizada relativa à matéria auditada	69.807.348,00	32.899.890,67	20.922.865,00
Total Despesa Autorizada no órgão	1.836.684.484,79	1.767.063.056,46	1.947.357.752,36
Percentual	3,80%	1,86%	1,07%
Materialidade (Percentual)	1,79%		

Fonte: SIGGO. UG 170101, Gestão 17901. Consulta em 09/09/2016.

38. Quanto ao Risco de Controle, foi realizada entrevista com a Subsecretária de Administração Geral e com o Diretor de Patrimônio da SES-DF. A partir das respostas, compôs-se a Planilha de Avaliação de Controle Interno (PT 2), cuja avaliação indicou o percentual de 65% para o Risco de Controle¹⁵, o que permitiu concluir pela existência de um “adequado” sistema de controle interno¹⁶, com relação à atribuição de prevenir e detectar erros ou irregularidades relevantes.

¹² A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício.

¹³ Foram utilizados como base esses exercícios em função da amostra selecionada, já tratada no item referente ao escopo deste trabalho.

¹⁴ A despesa relativa à matéria auditada foi obtida a partir dos Programas de Trabalho relativos a Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes. O Total Despesa Autorizada na SES-DF refere-se à soma da despesa autorizada para a SES-DF, excluído o gasto com pessoal.

¹⁵ Risco de Controle – baixo: inferior a 33%; moderado: 33% a 65% e alto: superior a 66%.

¹⁶ Controle Interno (100% menos o Risco de Controle): Fraco: inferior a 33%; Adequado: 33% a 65% e Forte: superior a 66% (PT 2).



2 Resultados da Auditoria

QA – As aquisições de bens móveis permanentes estocados pela SES-DF atendem aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e legitimidade?

Não. A realização de aquisições direcionadas de bens permanentes, sem comprovação da vantajosidade em adesões a atas de registro de preço, com especificações e quantitativos não justificados, representa violação aos princípios aludidos. Como consequência dessas compras viciadas, a SES-DF mantém bens permanentes em seus estoques por anos, evidenciando a má gestão de recursos públicos.

2.1.1 ACHADO 1: Direcionamento e irregularidades nos processos de aquisição por adesão a atas de registro de preços

Critério

35. A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, estabelece que as compras públicas sejam efetuadas mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. De seu turno, o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 determina a aplicação dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa e da igualdade.

36. No âmbito do DF, o Decreto Distrital nº 33.662/2012¹⁷ previu a possibilidade de os órgãos do Poder Executivo aderirem a atas de registro de preços, mediante a exposição de exceção motivada (art. 1º, § 1º, I). O art. 4º, V, estipulou que os processos administrativos relativos às adesões trouxessem termo de referência demonstrando a adequação da demanda às especificações constantes do edital da ARP. Esta última exigência foi repetida pelo art. 27, III, do Decreto Distrital nº 34.509/2013¹⁸, que revogou a norma citada e substituiu-a na regência do tema.

37. No que concerne especificamente a contratações de bens e serviços de TI, a matéria foi disciplinada, no âmbito distrital, por meio dos Decretos Distritais nºs 32.218/2010¹⁹, 34.637/2013²⁰ e 37.667/2016²¹.

¹⁷ Vigente entre 15 de maio de 2012 e 10 de julho de 2013.

¹⁸ Vigente entre 10 de julho de 2013 e 28 de maio de 2015.

¹⁹ Vigente entre 16 de setembro de 2010 e 06 de setembro de 2013, dispunha, em seu art. 1º, que “A contratação de bens e serviços de tecnologia da informação no âmbito da Administração Direta e



Análises e Evidências

38. O exame dos processos de aquisição dos bens estocados em depósitos²² da SES-DF permitiu concluir que houve falhas nos procedimentos de contratação desses bens, como burla à licitação, direcionamento da contratação e ausência de comprovação da vantajosidade, conforme evidenciado a seguir. Registra-se que as questões inerentes aos quantitativos adquiridos serão tratados no Achado 3.

Vigilância eletrônica (Processo SES 060.014.397/2012)

39. O processo SES 060.014.397/2012 tratou de adesão à ARP nº 0077/2011, do Senado Federal, por meio da qual o órgão da União contratara o fornecimento e instalação de câmeras para vigilância eletrônica. O valor total do contrato celebrado com a empresa Multidata Ltda. (Contrato nº 195/2012-SES-DF²³) foi de R\$ 5.301.854,00 (cinco milhões, trezentos e um mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais).

Burla à licitação

40. Embora a ARP do Senado tratasse exclusivamente da aquisição e instalação das câmeras (PT 4, fls. 57 e 82/83), o termo de referência (TR) da SES-DF previu, além do fornecimento e instalação dos produtos para monitoramento e segurança, uma gama de serviços, que iam da realização de projetos para instalação

Indireta do Distrito Federal reger-se-á, no que couber, pelo disposto no Decreto Federal nº 7.174, de 12 de maio de 2010 e na Instrução nº 04, de 19 de maio de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

²⁰ Vigente entre 06 de setembro de 2013 e 29 de setembro de 2016, estabelecia, em seu art. 1º, que “A contratação de bens e serviços de tecnologia da informação no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal reger-se-á, no que couber, pelo disposto no Decreto Federal nº 7.174, de 12 de maio de 2010, na Instrução Normativa MP/SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010 e na Instrução Normativa MP/SLTI nº 02, de 14 de fevereiro de 2012, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

²¹ Prevê, em seu art. 1º, que “A contratação de bens e serviços de tecnologia da informação no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal reger-se-á, no que couber, pelo disposto no Decreto Federal nº 7.174, de 12 de maio de 2010, na Instrução Normativa MP/SLTI nº 04, de 11 de setembro de 2014, e na Instrução Normativa MP/SLTI nº 02, de 12 de janeiro de 2015, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”.

²² Parque de Apoio (SGAP, Bloco G), 916 Sul (Setor Hospitalar Sul) e Setor de Cargas/SIA (STRC Trecho 4, Cj. C, Lote 4).

²³ PT 4, fls. 173/188.



a serviços de *help desk*, passando por manutenção preventiva e corretiva (PT 4, fls. 19/28).

41. Como, para as necessidades da SES-DF, não bastava a simples instalação, ela incluiu no contrato tais serviços (PT 4, fls. 173/177, 179 e 181/185). Contudo, com isso, “transformou”, ao arripio da lei, uma ARP de aquisição e instalação de bens em um contrato que misturava fornecimento de produtos e prestação de serviços.

42. Na medida em que não poderia prescindir dos serviços cuja necessidade declarou no TR e firmou no contrato, a modificação do objeto da ARP referida não era uma opção legalmente autorizada, e, ao fazê-lo, a SES-DF procedeu a verdadeira burla à licitação. Assim se afirma porque, ao incluir serviços não previstos na ARP do Senado Federal, restou configurada, na prática, dispensa de licitação fora das hipóteses previstas na Lei Federal nº 8.666/1993.

43. Cumpre esclarecer que o documento da SES-DF em que constam os valores do contrato a ser firmado (PT 4, fl. 49) não traz uma planilha de custos especificando os valores de cada serviço e dos produtos a serem fornecidos, mas apenas os montantes constantes da ata original firmada pelo Senado Federal – restrita a fornecimento de bens e, por isso, sem valores para os serviços que a SES-DF veio a contratar²⁴.

44. Por outro lado, o cronograma financeiro previu que seriam pagos: 30% (trinta por cento) do valor global do contrato com o termo de aceite dos projetos por parte da contratante; 40% (quarenta por cento), com o termo de aceite dos equipamentos pela contratante; e 30% (trinta por cento), com a entrega da solução (PT 4, fl. 44).

45. Essa incongruência entre o TR e a ARP apenas representou um problema para o órgão quando se verificou que a empresa, após entregar os produtos no almoxarifado da SES-DF, estava pleiteando um pagamento por fornecimento de bens, quando o contrato mencionara natureza da despesa atinente à prestação de serviços (PT 4, fls. 341 e 415).

46. Dessa forma, foi assinado, em 11 de novembro de 2013, termo aditivo ao contrato para alteração do elemento de despesa, com chancela da assessoria

²⁴ O valor total do contrato corresponde unicamente aos valores dos bens, ou seja, os preços unitários dos equipamentos multiplicados pelas respectivas quantidades (PT 4, fl. 51).



jurídico-legislativa (PT 4, fls. 447/449), constando, agora, dotação orçamentária relativa ao fornecimento de bens (PT 4, fls. 455/456).

47. Deve-se ressaltar que a obrigatoriedade da realização de licitação foi elevada “à categoria de princípio da Administração Pública”²⁵, o princípio licitatório. Dele se extrai que a licitação é obrigatória, mas que a “legislação poderá estabelecer situações em que a Administração poderá contratar sem que tenha que licitar”²⁶. Não se enquadrando o caso citado em nenhuma das situações excepcionadas e tendo os gestores da SES-DF optado, desde o início do procedimento, por afastar potenciais licitantes, tem-se por violado o referido princípio.

48. Ainda de acordo com autorizada doutrina, o princípio da legalidade impõe que a Administração Pública restrinja “sua ação aos limites das determinações legais, não podendo fazer nem mais, nem menos do fixado em lei”²⁷. Trata-se da legalidade estrita: “a validade de qualquer decisão da Administração dependerá (...) de uma autorização legislativa específica (ainda que implícita)”²⁸.

49. Pelo exposto, entende-se ter havido violação ao princípio licitatório, previsto no art. 37, XXI, da CF, e no art. 2º da Lei de Licitações, bem como ao princípio da legalidade estrita (art. 37, *caput*, da CF e art. 3º da Lei de Licitações).

Direcionamento

50. Este Tribunal de Contas, por intermédio das Decisões nº 3.410/2013²⁹ e 5.697/2011³⁰, ao apreciar situações de adesão a ARPs, reconheceu a necessidade de

²⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 5. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 79.

²⁶ *Ibidem*, p. 79.

²⁷ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 50/51.

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 72.

²⁹ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...) II - informar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal: a) que a pesquisa de preços a que se fere o item II da Decisão nº 1.806/06 deve ser feita de forma ampla, abrangendo não somente os veículos da marca constante da ata de registro de preços adotada, mas também outras capazes de atender ao interesse da administração; b) quanto à **indispensabilidade de especificar as condições e exigências mínimas necessárias às suas necessidades, quando de novas aquisições, previamente à aferição da existência de alguma ata que atenda às suas expectativas (...).**” (Grifamos.)

³⁰ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II. determinar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei ou apresente justificativas para as seguintes impropriedades identificadas no procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Edital de Pregão Presencial nº 042/2010-CCEL/PI que originou o Contrato nº 32/2011: a) indícios de



se proceder a verificação prévia da adequação da demanda (bem ou serviço) às especificações constantes do edital e do respectivo termo de referência a que está atrelada à Ata de Registro de Preços. Em sentido similar concluía o Parecer nº 1.191/2009 – Procad/PGDF³¹.

51. Nada obstante, o processo SES 060.014.397/2012 se inicia com um TR direcionado, desde a sua elaboração, para a adesão à ARP do Senado Federal, conforme se verifica no trecho a seguir transcrito, retirado do termo de referência em tela:

Nesse contexto, entre as alternativas de mercado, a SES-DF identificou que a Ata de Registro de nº 177/2011 [sic] do Senado Federal, cujo objeto é a aquisição de solução integrada de monitoramento eletrônico, é a que melhor atende as necessidades elencadas e aos requisitos estabelecidos. (PT 4, fl. 9) (grifou-se)

52. Reforçando o aduzido, vê-se, em documento que oficializa a demanda – extemporaneamente juntado aos autos – que o próprio pedido de aquisição já orienta a aquisição por via da adesão (PT 4, fls. 339 e 240/244)³².

53. Destarte, em vez de se ter a adesão apenas como uma opção, escolhendo-a após cotejo com outras – em especial, o procedimento licitatório regular –, a SES-DF preferiu, à margem de qualquer justificativa, aderir à ARP do Senado Federal.

54. Vale lembrar que tal fato também vai de encontro ao disposto no então vigente Decreto Distrital nº 33.662/2012 (art. 1º, § 1º, I), que exigia demonstração de exceção motivada para a adesão, o que não se verifica nos autos. Pelo contrário, a justificativa apresentada presta-se a motivar um procedimento regular de licitação, não uma adesão (PT 4, fls. 7/9).

favorecimento da empresa Marelli Móveis para Escritórios Ltda., **contrariando o princípio da igualdade e da impessoalidade, constantes do art. 3º da Lei nº 8.666/93, haja vista que a adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão 042/2010-CCEL/PI não foi precedida de indicação clara da adequação da demanda às especificações constantes do edital e do respectivo termo de referência a que está atrelada a referida ARP; (...)**". (Grifamos.)

³¹ "Requisitos obrigatórios para a viabilização da adesão pela Administração Distrital (...) a) verificação de adequação da demanda (bem ou serviço) às especificações constantes do edital e do respectivo termo de referência a que está atrelada à Ata de Registro de Preços" (fl. 8);

³² Consta do **Documento de Oficialização da Demanda**, *in verbis*: "Dentre as alternativas de mercado, a SES-DF identificou que a Ata de Registro de Preços Pregão 077/2011 do Senado Federal, para Solução Integrada de Monitoramento Eletrônico que atende às necessidades elencadas e aos requisitos estabelecidos. (...). Assim, **a administração da SES-DF optou pela solução em comento (...)**". (Grifamos.)



55. Com tal procedimento, a SES-DF direcionou a contratação à empresa Multidata Ltda., nem mesmo verificando a viabilidade de se realizar licitação e se oportunizar a competição entre concorrentes. Como o caso se enquadra como contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação (TI), conclui-se pela violação também do art. 2º, I, do Decreto Federal nº 7.174/2010³³, que vedava especificações no termo de referência que direcionassem ou favorecessem a contratação de um fornecedor específico.

56. Conforme leciona Marçal Justen Filho³⁴, a licitação é “*instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante*”, e a isonomia constitui “*um princípio estabelecido em favor do particular interessado em disputar o contrato administrativo. Mas a tutela aos interesses individuais reflete, igualmente, a proteção aos interesses da Administração Pública*”³⁵.

57. No caso em tela, não se verifica a observância desse princípio constitucional (art. 37, CF) e legal (art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993), restando infringido, também, o princípio da legalidade, previsto nos mesmos dispositivos citados.

58. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao se debruçar sobre caso similar, reconheceu a necessidade de que o órgão

“formalize previamente às contratações por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente justificativas contendo diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, em obediência ao disposto nos art. 14 e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993”.³⁶

59. Por conseguinte, evidenciado o direcionamento do procedimento, conclui-se pela infração aos princípios da legalidade e da isonomia e pela frustração ao caráter competitivo que deve enformar as compras públicas (art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal nº 8.666/1993).

³³ Aplicável ao Distrito Federal por força do art. 1º do Decreto Distrital nº 32.218/2010.

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, pp. 58/59.

³⁵ *Ibidem*, p. 60. (Grifamos.)

³⁶ Acórdão 2.764/2010-Plenário, julgado em 13/10/2010.



Adesão intempestiva

60. Além de ter havido burla ao princípio licitatório e direcionamento na contratação, verificou-se que a avença também foi ilegal por ter se dado intempestivamente, quando já vencida a ARP do Senado Federal.

61. Consta do processo que a ARP foi firmada pelo Senado Federal em 01 de dezembro de 2011 (PT 4, fls. 82/83). Considerando que, nos termos do art. 15, § 3º, III, da Lei Federal nº 8.666/1993, o registro de preços terá sempre validade não superior a um ano, e que o art. 4º, III, do Decreto Distrital nº 33.662/2012 exige comprovação da vigência da ARP para a adesão, a SES-DF teria até 01 de dezembro de 2012 para finalizar a contratação.

62. Nada obstante, a autorização para adesão só foi dada em 10 de dezembro de 2012 (PT 4, fl. 159), e o contrato só foi firmado em 28 de dezembro de 2012 (PT 4, fls. 173/188). Assim, seja tomando por base a autorização para adesão, seja elegendo como parâmetro a data de assinatura do contrato, a adesão violou as normas mencionadas.

63. Faz-se mister destacar que o parecer da assessoria jurídico-legislativa (AJL) da SES-DF foi o ato imediatamente posterior à autorização no processo, não tendo apontado qualquer problema em relação ao fato de a ata estar vencida (PT 4, fls. 161/168). Chama a atenção que, embora conste logo após a autorização do Secretário de Saúde de 10 de dezembro de 2012, o parecer é datado de 29 de novembro de 2012, data em que a ARP do Senado ainda estaria válida e a adesão, portanto, seria tempestiva.

64. Porém, outras duas ocorrências contradizem a data apresentada no documento: o parecer cita especificamente o ato de autorização da autoridade, de 10 de dezembro de 2012 (PT 4, fl. 163, item “s”); e, de acordo com o Sistema de Consulta Pública dos Processos Administrativos do GDF (Sicop), o processo só foi remetido à AJL em 07 de dezembro de 2012 (PT 5). Em função de todo esse conjunto fático, evidencia-se que a assessoria jurídica, falhando em seus deveres funcionais³⁷,

³⁷ Segundo o art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993, “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”. De seu turno o art. 2º, XII, da Instrução Normativa SES-DF nº 4/2011 condiciona a adesão à existência de “manifestação conclusiva da assessoria jurídica do órgão interessado em realizar a adesão”, cabendo, nos termos do art. 6º, “à unidade executiva ou orgânica da SES/DF (Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL/SES), promover o atendimento do inciso XII do artigo 2º deste Ato Normativo”.



contribuiu para a ilegalidade, tanto com relação à inconsistência da data de seu parecer quanto com referência à ausência de oposição ao prosseguimento da adesão extemporânea.

Não comprovação de vantajosidade

65. O art. 15, V, da Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública; o § 1º desse dispositivo demanda ainda ampla pesquisa de mercado.

66. No caso de contratações de bens e serviços de TI, nos termos do art. 14, VI, da IN SLTI/MPOG nº 04/2008³⁸, a estratégia de contratação compreenderia a elaboração de orçamento detalhado, fundamentado em pesquisa de mercado, incluindo contratações similares, valores oficiais de referência ou tarifas públicas.

67. Por meio das Decisões nº 5.399/2009 e 2.946/2010, o TCDF estabeleceu que a SES-DF, para fins de pesquisa de preços, deveria obter um mínimo de três propostas válidas, levando em conta, ainda, os preços praticados pela própria jurisdicionada e por outros órgãos públicos em aquisições semelhantes.

68. Ademais, a comprovação da vantajosidade da adesão era, à época do ajuste, exigida pelo art. 4º, VII, do Decreto Distrital nº 33.662/2012.

69. Seguindo escólio do já citado Marçal Justen Filho, a vantajosidade *“corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração”*³⁹. No caso de adesões a ARPs, Joel de Menezes Niebuhr esclarece que *“para que a adesão seja vantajosa, é necessário que o objeto consignado na ata que se pretenda aderir atenda às necessidades do aderente”*⁴⁰.

70. Como evidenciado acima, a ARP do Senado, ao limitar-se a fornecimento e instalação de bens, não servia à SES-DF, a qual demandava uma série de outros serviços (PT 4, fls. 19/20 e 24/28). Entretanto, isso não foi óbice à adesão, que acabou ocorrendo sem que a ARP atendesse às necessidades da

³⁸ Aplicável ao Distrito Federal por força do art. 1º do Decreto Distrital nº 32.218/2010.

³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Op. Cit., p. 61.

⁴⁰ GUIMARÃES, Edgar e NIEBURH, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. atualizada de acordo com o Decreto nº 7.892/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 140.



jurisdicionada e sem que esta tivesse condições de fazer uso dos bens adquiridos, conforme se detalhará no Achado 2.

71. Visando atender à norma, a SES-DF juntou, a título de pesquisa de preços, apenas duas cotações de empresas (PT 4, fls. 122/142). Ainda, cabe assinalar que não consta do relatório elaborado pela área responsável qualquer preço público.

72. Importante destacar a lição de Joel de Menezes Niebuhr, que ecoa as decisões do TCDF acima citadas:

*“A pesquisa de preços pode ser realizada, entre outros meios, com a consulta a três potenciais fornecedores ou prestadores de serviços e com a pesquisa dos valores de outros contratos ou mesmo outras atas de registro de preços que tenham objetos idênticos ou semelhantes ao que se pretenda aderir, na forma do inciso V do artigo 15 da Lei nº 8.666/93”.*⁴¹

73. Dessa forma, quer se considere que o contrato trata de mera compra, quer se entenda que configura ajuste para prestação de serviços com fornecimento de bens, não foi demonstrada a vantajosidade da contratação. Tendo em vista o direcionamento que estava sendo efetuado, a pesquisa de preços representou mera etapa formal inadequadamente vencida, incapaz de permitir a comprovação de que a adesão era economicamente a melhor opção para a Secretaria.

74. A reforçar o que aqui se expõe, há manifestação do autor do TR, então titular da SUTIS, no sentido de que a justificativa apresentada no próprio TR já levaria à presunção de vantajosidade da adesão (PT 4, fl. 170)⁴².

Mobiliário hospitalar (Processo SES 060.003.421/2014)

75. Este processo trata da aquisição de mobiliário hospitalar para diversas especialidades no âmbito da SES-DF, realizada por meio de adesão à ARP nº 37/2013 do Ministério da Defesa. A partir dessa ata, celebrou-se com a empresa Hospimetal Indústria Metalúrgica de Equipamentos Hospitalares Ltda. o Contrato nº 263/2014, no valor de R\$ 4.620.325,72 (quatro milhões, seiscentos e vinte mil, trezentos e vinte e cinco reais e setenta e dois centavos) (PT 12, fls. 726/738).

⁴¹ Ibidem, p. 141.

⁴² *In verbis*: “Em atendimento ao despacho de fls. 150, quanto ao apontamento relativo à comprovação da vantajosidade, constante da Nota Técnica nº 1.193/2012, da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL, item VII (fls. 147), vimos informar que essa se presume nos argumentos expostos no Termo de Referência, principalmente às fls. 6/7”.



Direcionamento

76. Tal como no processo SES 060.014.397/2012, relativo às câmeras de vigilância, há evidências de que o procedimento de aquisição ora em debate foi direcionado para a adesão à ata de registro de preços realizada pelo Ministério da Defesa.

77. Primeiramente, já na solicitação inicial da aquisição do mobiliário hospitalar, elaborada pela Gerência de Hotelaria da SES-DF – GEH (Memorando nº 029/2014, de 11/02/2014), há expressa intenção⁴³ de aderir à Ata de Registro de Preços nº 37/2013 (PT 12, fls. 2/4). A GEH, em seu pedido de novo mobiliário hospitalar, incorre na inversão da ordem do processo de licitação, decidindo pela adesão a uma ARP específica antes de qualquer ato que apresente um levantamento da real demanda da SES-DF.

78. Como salientado pelo douto membro do MPC na Representação nº 009/2016-CF⁴⁴, esta Corte de Contas, na Decisão nº 3.410/2013, considerou essa prática contrária ao Direito, *in verbis*:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...) II - informar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal: ... b) quanto à indispensabilidade de especificar as condições e exigências mínimas necessárias às suas necessidades, quando de novas aquisições, previamente à aferição da existência de alguma ata que atenda às suas expectativas”. (Grifou-se)

79. Além disso, na mencionada solicitação da GEH, argumentou-se que a adesão era “necessária”, em razão dos princípios administrativos da eficiência e da economicidade (PT 12, fls. 2/4 e 195/196). Entretanto, não houve pesquisa de preços nesta etapa inicial, requisito que atestaria a alegada vantajosidade que seria obtida com a adesão. Tratou-se, assim, de um despacho padrão, que repete o constante do processo SES 060.009.212/2013 (PT 13, fls. 58/59), constituindo mais um fator a reforçar a ocorrência do direcionamento.

⁴³ Na referida solicitação para compra de mobiliário hospitalar, há expressa menção à ata que se pretende aderir: “Considerando a **Ata de Registro de Preço no 37/2013**, PE – Pregão Eletrônico com SRP nº 37/2013” (PT 12, fl. 2, sem grifos no original). Além disso, são relacionados diversos itens que se pretendia adquirir, identificando-os conforme os números de grupos e itens constantes da ARP que se intencionava aderir (PT 12, fl. 3).

⁴⁴ e-DOC C7506AE7-e (peça 3 do Processo 15.436/2016-e).



80. No sentido do aqui arguido, o Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 2.764/2010-Plenário, fixou requisitos mínimos a serem observados por órgãos públicos quando da adesão a atas de terceiros: (i) necessidade de elaborar, em momento prévio à contratação por adesão à ata de registro de preços, termo de caracterização do objeto a ser adquirido, no qual restem indicados o diagnóstico da necessidade e as justificativas da contratação, bem como a demonstração de adequação do objeto em vista do interesse da Administração; (ii) dever de realizar pesquisa de preços a fim de atestar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão; e (iii) obrigação de respeitar os termos consignados em ata, especialmente seu quantitativo, sendo manifestamente vedada a contratação por adesão de quantitativo superior ao registrado.

81. Outrossim, o TR que fundamentou a adesão e o contrato traz descritivos de bens que praticamente repetem os da ata federal, sendo válido concluir que a elaboração do TR se pautou antes pela ARP nº 37/2013, do que pelas reais necessidades das unidades hospitalares da rede distrital de saúde (PT 12, fls. 18/144, 170/193 e 726/738)⁴⁵.

82. De todo modo, as questões atinentes às justificativas dos quantitativos adquiridos serão tratados pormenorizadamente no Achado 3.

83. Por fim, enrobustecendo as evidências de direcionamento, constatou-se que, de forma a viabilizar a adesão, que deveria ocorrer até 14 de novembro de 2014 (PT 12, fl. 144), foram utilizados recursos do Programa de Trabalho 10.301.6202.4088.0088 – “Capacitação de Servidores” (PT 12, fl. 734), por faltarem recursos orçamentários no programa de trabalho relacionado ao objeto da compra. Com isso, em 10 de novembro de 2014, a quatro dias do limite, logrou-se aderir, de maneira ilegal, à ARP.

Mobiliário para escritório (Processo SES 060.009.212/2013)

84. Por meio deste processo, a SES-DF aderiu à ARP nº 06/2013, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), cujo objeto era a aquisição de mobiliário, e.g.,

⁴⁵ Na referida Representação nº 009/2016-CF, o MPC aponta indícios de indicação de marca. Na visão da equipe de auditoria, contudo, a indicação de marca é decorrência lógica e inexorável do direcionamento da aquisição para a adesão a essa ata específica.



mesas, gaveteiros e estações de trabalho. Firmou-se, a partir desse processo, com a empresa Giom Comércio e Representações de Móveis Ltda., o Contrato nº 249/2013, no valor de 6.425.070,00 (seis milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil e setenta reais) (PT 13, fls. 219/233).

Direcionamento

85. Assim como nos outros casos mencionados neste achado, o processo em epígrafe, destinado à aquisição de mobiliário alegadamente necessário para a inauguração das Unidades de Saúde do Sistema Prisional, Domiciliar e de Saúde da Família, já foi autuado com vista à adesão à ARP (PT 13, fl. 2). Veja-se que o primeiro ato do processo, datado de 31 de julho, já se refere à adesão, sendo acompanhado por autorização de adesão pela Funasa, datada de 08 de julho de 2013.

86. Verificou-se que a adesão não foi tratada apenas como uma opção, escolhendo-a após comparação com outras – notadamente o procedimento licitatório regular. Foi decidido de pronto que seria realizada a adesão à ARP da Funasa.

87. Assim como nos outros casos acima comentados, não consta dos autos qualquer justificativa idônea para a adesão. Pelo contrário, junta-se mero despacho padrão, defendendo a adesão por motivos de eficiência, celeridade e economicidade – nunca demonstrada (PT 13, fls. 58/59).

88. Tal qual exposto pelo ilustre membro do MPC na Representação nº 31/2015, que originou a presente auditoria, *“compras da SES-DF acabam sendo sempre justificadas ao argumento do terror, de que se faz necessária a aquisição porque vidas precisam ser salvas”* (e-DOC 0A6F7A63-e, peça 3, fl. 2).

89. É o que ocorreu no caso em comento e o que se pode verificar no despacho mencionado, que alude a *“necessidade urgente”*. Note-se que a alegada urgência vai de encontro à posterior manifestação, pela própria SES-DF, de ausência de prejuízo na prorrogação do prazo de entrega, que viria a ser pleiteada pelo fornecedor após a celebração contratual (PT 13, fl. 261).

90. Destarte, com tal procedimento, a SES-DF direcionou a contratação à empresa Giom Comércio e Representações de Móveis Ltda., sequer buscando avaliar a viabilidade de se realizar licitação e se oportunizar a competição entre concorrentes – a qual poderia ter sido financeiramente proveitosa à SES-DF.

91. Na esteira do aduzido acima em relação aos processos SES 060.014.397/2012 e 060.003.421/2014, tal prática não se mostra consentânea com os



princípios da legalidade e da isonomia, bem como com o caráter competitivo que, ressalvadas exceções – não verificadas neste caso –, deve ser garantido nas contratações públicas. A fim de se evitar tautologia, uma vez expostos os fatos, reitera-se a fundamentação jurídica exposta quanto ao direcionamento apontado no processo SES 060.014.397/2012.

Não comprovação da vantajosidade

92. Também aqui repetindo procedimento que já se verificara no processo SES 060.014.397/2012 (câmeras de vigilância), supostamente com vista a comprovar a vantajosidade da adesão, a SES-DF limitou-se a apresentar duas cotações de empresas e não juntou qualquer cotação de preços praticados pela Administração Pública (PT 13, fls. 188/198).

93. O presente caso, contudo, mostra-se ainda mais grave que o primeiro. Além de não ter consultado preços de outras contratações públicas, exigência do art. 15, V, da Lei Federal nº 8.666/1993, as cotações das empresas foram trazidas pela área técnica, que, desde o princípio do procedimento, direcionara a compra para a empresa contratada (PT 13, fl. 199). Dessa forma, não há como se reconhecer que a vantajosidade da adesão foi demonstrada e que houve ampla pesquisa de mercado; vê-se que apenas se buscou vencer formalidade exigida por *checklist* (PT 13, fls. 200/201), representando afronta ao art. 15, V, e § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993.

94. Mostra-se relevante notar que o procedimento desconsiderou, também, as Decisões TCDF nº 5.399/2009 e 2.946/2010, que cristalizaram, para a SES-DF e para o GDF como um todo, o entendimento desta Corte de que as pesquisas de preços para aferir a compatibilidade com os preços de mercado (exigida, à época desta contratação, também pelo Decreto Distrital nº 34.509/2013) deveriam incluir um mínimo de três propostas válidas, levando em conta, ainda, os preços praticados pela própria jurisdicionada e por outros órgãos públicos em aquisições semelhantes.

Causas

- 95. Falhas na assessoria jurídica e nas instâncias de controle da SES-DF.
- 96. Falhas na realização de pesquisa de preços.
- 97. Descumprimento de decisões pretéritas do TCDF.



Efeitos

98. Utilização ineficiente e antieconômica dos recursos públicos.
99. Realização de aquisições ilegítimas, que não atendem ao interesse público.

Considerações do auditado

100. Em conformidade com o disposto no Capítulo 6 do Manual de Auditoria do TCDF, por meio da Decisão 62/2017 e dos Ofícios 243/2017-GP e 244/2017-GP, o Tribunal encaminhou a versão prévia do Relatório de Auditoria à SES-DF e à empresa Multidata Ltda., para conhecimento e manifestação.

101. Em resposta, foram remetidos a esta Corte de Contas (i) os Ofícios 421/2017-GAB/SES⁴⁶ (peça 129), 630/2017-GAB/SES⁴⁷ (peça 131) e 931/2017-GAB/SES⁴⁸ (peça 132) – todos da Secretaria de Saúde –, bem como (ii) as considerações da empresa Multidata Ltda.⁴⁹ (peça 128).

102. Sobre o presente achado, a Coordenação de Administração Geral da SES-DF informou que foi elaborado Novo Fluxo de Contratações no âmbito da Pasta, conforme transcrito a seguir:

“Elaborado Novo Fluxo de Contratações da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, aprovado pelo Plenário do Colegiado de Gestão, por meio da Deliberação nº 28, de 15 de dezembro de 2016. De acordo com o novo fluxo, a aquisição de bens permanentes (mobiliário de escritório, hospitalar e equipamentos médico-hospitalares) será precedida pela padronização desses pelas comissões de incorporação de tecnologias da SES/DF. Ademais, o processo de aquisição será elaborado por uma Equipe de Planejamento, a qual possui caráter multidisciplinar, integrando as áreas administrativas, técnicas e de armazenamento. Essa etapa inclui desde o levantamento e consolidação das necessidades da Rede à estrutura necessária para a instalação dos bens a serem contratados. Essa medida visa qualificar o plano de necessidades de acordo com as demandas da Rede, melhorar a execução orçamentária alinhando os projetos e planos estratégicos, além de reduzir o tempo de aquisição de bens permanentes.” (Ofício nº 421/2017-GAB/SES, peça 129, p. 2)

⁴⁶ e-DOC 8A250EFD-c, documento juntado em 06/03/2017.

⁴⁷ e-DOC 1DF1B759-c, documento juntado em 27/03/2017.

⁴⁸ e-DOC 99F9A5BA-c, documento juntado em 04/05/2017.

⁴⁹ e-DOC 64205C1D-c, documento juntado em 03/03/2017.



103. De seu turno, a Coordenação de Compras da SES-DF, por meio de sua Diretoria de Instrução para Aquisição – DIAQ, pontuou que existe uma metodologia de estimativa de preços a ser observada em suas atividades, a qual contempla os valores praticados tanto na esfera pública quanto na privada. A Diretoria em questão, após detalhar a referida sistemática de uniformização dessa atribuição, declarou ainda que tal metodologia “atende à legislação vigente e coaduna com as orientações dos Órgãos de Controle” (peça 132, pp. 133/137).

104. Na sequência, a DIAQ teceu considerações em relação à não comprovação de vantajosidade verificada no Processo SES 060.009.212/2013 (aquisição de mobiliário para escritório), *in verbis*:

“Processo 060-009.212/2013 - Mobiliário para Escritório

“Não comprovação da vantajosidade”

Apesar de não constar dos autos pesquisa por preços públicos, por ocasião da presente resposta essa Diretoria procedeu à busca por valores praticados por outros órgãos ou entidades da Administração a fim de demonstrar a vantajosidade da aquisição.

Inicialmente, de posse dos códigos BR dispostos no termo de referência, procedeu-se à pesquisa no portal de compras governamentais Comprasnet. Ocorre que, em função da amplitude dos códigos BR frente à elevada especificidade dos descritivos apresentados no Termo de Referência, não foram localizadas outras aquisições.

Adicionalmente, perpetrou-se buscas por atas na rede mundial de computadores utilizando-se os descritivos pleiteados, com sucesso. Foram localizadas as propostas referentes à Ata de Registro de Preços n° 002/2012 do Comando Militar do Planalto, com validade até 10/04/2013 e à Ata de Registro de Preços n° 024/2011 do Comando Militar do Nordeste, válida até 10/11/201[2]. O fato levou à possibilidade de identificação de respectivas atas no Comprasnet, conforme anexo. Complementarmente, localizou-se a ata 04/2013 do Comando Militar do Sudeste.

Conforme pode se constatar, os preços dispostos nas atas supracitadas apresentaram-se superiores ou semelhantes aos contratados pela SES/DF, demonstrando vantajosidade econômica na aquisição.” (peça 132, pp. 137/138)

105. Por sua vez, a empresa Multidata Ltda., contratada para fornecer materiais e serviços de sistema de vigilância eletrônica, apresentou peça em que contesta o direcionamento e a ausência de comprovação de vantajosidade (e-DOC 64205C1D-c, peça 128)⁵⁰.

⁵⁰ O documento da Multidata LTDA. envolve questionamentos aos achados 1 e 2, bem como



106. A empresa refuta a apontada violação ao princípio licitatório e ao princípio da legalidade estrita, uma vez que teria sempre se prontificado junto à Secretaria de Saúde a concluir todo o projeto, o que não teria ocorrido por falta de condições técnicas para instalação (peça 128, pp. 2/3).

107. Defende não haver diferença entre o objeto da contratação do Senado e o da SES-DF, assim como sustenta não ter havido tentativa do órgão distrital de burlar o processo licitatório. Justifica que a Secretaria teria apenas sido mais detalhista e exigente no momento da elaboração do seu contrato, não havendo que se falar em prejuízo ao erário, dado que do próprio relatório constaria a ocorrência de acréscimo de atividades, o que prejudicaria somente a empresa (peça 128, p. 3).

108. Assevera que todos os serviços previstos pela SES-DF também constavam do contrato com o Senado, inclusive instalação, manutenção e help desk (peça 128, p. 4).

109. Quanto ao direcionamento apontado, aduz ter apenas manifestado o aceite da solicitação da SES-DF em aderir à ARP, não lhe cabendo questionar as solicitações de adesão, e sim aceitar ou recusar os pedidos. Assim, não se poderia falar em direcionamento da contratação uma vez que foram cumpridas todas as etapas licitatórias pelo Senado Federal (peça 128, p. 4).

110. Em relação à não comprovação da vantajosidade da adesão, argumenta que o preço estimado na licitação do Senado seria 33,87% superior ao valor fechado e adjudicado, revelando grande ganho para a administração. Como a SES-DF providenciou duas cotações de preço e outros órgãos federais também aderiram a essa ata, estariam evidenciados os benefícios da adesão e comprovada sua vantajosidade (peça 128, p. 5).

Posicionamento da equipe de auditoria

111. Da manifestação da Coordenação de Administração Geral da SES-DF não consta qualquer informação ou argumento que contrarie o achado de auditoria. Nada obstante, merecem enaltecimento as medidas tomadas pelo órgão, visando não

requerimento para reconsideração da Decisão nº 62/2017, que manteve medida cautelar deferida, de modo que a peça foi igualmente recebida como recurso no bojo do processo TCDF nº 31.326/2016-e, desamparado destes autos por determinação plenária (Decisão nº 62/2017, item VI, a). Dessa forma, analisar-se-ão neste relatório, separadamente, os argumentos atinentes aos achados. A análise das razões recursais visando à reforma da decisão que determinou a não realização de pagamentos à empresa será feita nos autos do Processo TCDF nº 31.326/2016-e.



repetir em processos futuros as irregularidades apontadas. Destaca-se, ainda, a recente publicação da Portaria SES-DF nº 210, de 13 de abril de 2017, a qual estabelece o Regulamento de Contratações no âmbito da jurisdicionada.

112. Em relação às considerações da Diretoria de Instrução para Aquisição da SUAG/SES-DF, vale destacar que a referida pesquisa de preços – motivada por ocasião de resposta ao envio do Relatório Prévio e realizada posteriormente à celebração do contrato de compra – não sana as irregularidades detectadas. A adequada verificação dos preços de mercado deve ser feita em momento prévio à celebração do ajuste – e não mais de três anos após a assinatura do contrato⁵¹. Por fim, ressalte-se que não houve indicação de sobrepreço no presente caso, mas sim apontamento de afronta a norma legal, com o intuito de que os procedimentos sejam aprimorados e os erros, evitados.

113. De seu turno, as alegações trazidas pela Multidata LTDA. contestam frontalmente as irregularidades apontadas no achado, atinentes ao Processo SES nº 060.014.397/2012, merecendo, portanto, considerações mais detidas.

114. Primeiramente, deve-se deixar claro que a mencionada violação aos princípios licitatório e da legalidade estrita, no presente contexto, nada tem a ver com o fato de a empresa ter ou não ter prestado os serviços para os quais foi contratada, mas sim com o procedimento que levou à contratação.

115. Quanto à inexistência de prejuízo ao erário pela burla à licitação, mais uma vez refuta-se a relação entre os dois fatos. A burla à licitação, repita-se, refere-se aos vícios no procedimento da contratação, ao passo que eventual dano ao erário relaciona-se a um eventual pagamento sem a efetiva contraprestação, objeto do Achado 2.

116. Ao contrário do aduzido, há, sim, diferença entre os objetos descritos no termo de referência e no contrato da SES-DF e aquele constante do contrato do Senado Federal. As cláusulas do contrato com o Senado elencadas pela empresa tratam de garantia, não de manutenção preventiva e corretiva, não sendo admissível confundi-las. Além disso, não há cláusula prevendo serviços de *help desk* no instrumento firmado com o Senado Federal.

⁵¹ Nas duas atas de realização de pregão eletrônico anexas ao Ofício 931/2017-GAB/SES, de 02/05/2017, ambas provenientes do Ministério da Defesa, é possível constatar que tais demonstrativos da pesquisa foram emitidos nos dias **27/02/2017** e **01/03/2017** (peça 132, pp. 52/132).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

117. Em relação ao fato de a empresa ter apenas aceitado a adesão da SES-DF, o que ilidiria a ocorrência de um direcionamento, há que se esclarecer que a empresa só poderia ser considerada responsável pelo fato se tivesse sido apontado conluio entre ela e os gestores do órgão, algo que não consta do relatório prévio de auditoria. Dessa forma, não se propôs responsabilização, muito menos a punição da fornecedora.

118. Por derradeiro, no tocante à comprovação da vantajosidade, a equipe de auditoria consignou que a SES-DF não empreendeu os atos e procedimentos previstos na legislação visando a uma efetiva pesquisa de preços e evidenciação dos benefícios da contratação direta. O fato de os valores do contrato terem sido inferiores aos valores estimados pelo Senado Federal não afastam o dever da SES-DF de comprovar a vantajosidade no momento da adesão.

119. A vantajosidade da adesão só pode ser comprovada por efetiva pesquisa, abarcando tanto preços de mercado quanto preços praticados pela Administração. Não tendo sido realizada a pesquisa na forma e com os requisitos da lei, não há que se falar em comprovação de vantajosidade, ainda que outros órgãos também tenham aderido a essa ata.

120. Pelo exposto, considerando a insuficiência dos argumentos trazidos para alterar qualquer das conclusões expostas no relatório prévio de auditoria, a equipe mantém o achado sem modificações.

Responsabilização

Irregularidade 1

Quadro 4-A

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Adesão irregular à ARP nº 77/2012 do Senado Federal, por meio do Contrato nº 195/2012 (Vigilância Eletrônica – Processo 060.014.397/2012), configurando burla à licitação, direcionamento, adesão intempestiva e sem exposição de exceção motivada e não comprovação de vantajosidade, em violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993; art. 2º, I, do Decreto Federal nº 7.174/2010; art. 1º, § 1º, I, e art. 4º, III e VII, do Decreto Distrital nº 33.662/2012.	07/11/2012 a 28/12/2012 (PT 4, fls. 7 e 187)	Não aplicável

Responsáveis indicados

121. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 4-B

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
José Carlos Esteves Francisco CPF: 344.966.377-15	Subsecretário de Tecnologia da Informação em Saúde	13/12/2011 a 21/07/2014	Processo SES 060.014.397/2012: elaborou o TR direcionado, propondo a adesão à ARP do Senado Federal (PT 4, fls. 3/46)	A elaboração do TR direcionado para a adesão pelo titular da unidade deu início à irregularidade em questão, tendo o ato concorrido de forma determinante para a violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993; art. 2º, I, do Decreto Federal nº 7.174/2010; art. 1º, § 1º, I, e art. 4º, III e VII, do Decreto Distrital nº 33.662/2012. Além disso, como responsável da Área Técnica pelo Documento Oficial de Demanda, o gestor possuía poder hierárquico e decisório sobre o assunto.	Não aplicável
José de Moraes Falcão CPF: 143.621.984-15	Subsecretário de Administração Geral	01/06/2012 a 09/12/2013	Processo SES 060.014.397/2012: aprovou o TR direcionado para a adesão à ARP do Senado Federal (PT 4, fl. 159)	A aprovação do TR direcionado permitiu a continuidade da contratação irregular. Assim, configurou conduta concorrente para a prática das ilicitudes. Além disso, o gestor, que atuou como responsável pelo Documento Oficial de Demanda que já direcionava a contratação para a adesão à ARP do Senado, foi omissivo no dever funcional de supervisão e controle, permitindo e contribuindo para a violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993; art. 2º, I, do Decreto Federal nº 7.174/2010; art. 1º, § 1º, I, e art. 4º, III e VII, do Decreto Distrital nº 33.662/2012.	Não aplicável
Rafael de Aguiar Barbosa CPF: 286.988.354-49	Secretário de Estado de Saúde	01/01/2011 a 04/04/2014	Processo SES 060.014.397/2012: autorizou a adesão direcionada à ARP, no uso da competência expressa no art. 1º, § 1º, I, do Decreto Distrital nº 33.662/2012, que exigia a autorização específica do Secretário para este tipo de procedimento (PT 4, fls. 159).	O ato de autorização da adesão direcionada do então Secretário de Estado de Saúde, quando a ARP já se encontrava vencida, foi determinante para a consumação das irregularidades. Assim, ao praticar tal ato de gestão, a autoridade máxima do órgão deixou de exercer supervisão e controle que lhe incumbiam, ensejando a violação do art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993; art. 2º, I, do Decreto Federal nº 7.174/2010; art. 1º, § 1º, I, e art. 4º, III e VII, do Decreto	Não aplicável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

				Distrital nº 33.662/2012.	
Flávio Rogério da Mata Silva CPF: 417.976.981-68	Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa	07/05/2012 a 07/11/2014	Processo SES 060.014.397/2012: cometeu erro grosseiro ao manifestar a possibilidade de adesão sem apontar a intempestividade (ata vencida) e apondo data inverídica no seu parecer (PT 4, fls. 161/168).	A omissão do assessor jurídico constituiu falha grave, descumprindo seu dever de apontar a impossibilidade jurídica da adesão intempestiva e permitindo a continuidade da compra eivada de ilegalidade (art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993 e art. 2º, XII, e 6º, da Instrução Normativa SES-DF nº 4/2001).	Não aplicável

Irregularidade 2

Quadro 4-C

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Adesão irregular à ARP nº 37/2013 do Ministério da Defesa, por meio do Contrato nº 263/2014 (Mobiliário Hospitalar – Processo 060.003.421/2014), configurando direcionamento da contratação em violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.	11/02/2014 a 10/11/2014 (PT 12, fls. 2/4 e 726/738)	Não aplicável

Responsáveis indicados

122. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 4-D

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Diogo Francisco Vieira CPF: 006.185.911-76	Gerente de Hotelaria Substituto	10/11/2014 a 24/12/2014	Processo SES 060.003.421/2014: solicitou a aquisição direcionada para a adesão (PT 12, fls. 2/4)	A solicitação direcionando a adesão deu início à irregularidade em questão, tendo o ato concorrido de forma determinante para a violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF, e art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Daniel Veras de Melo CPF: 863.368.271-00	Gerente de Hotelaria	26/04/2013 a 10/11/2014 24/12/2014 a 18/02/2015	Processo SES 060.003.421/2014: aprovou o TR direcionado (PT 12, fls. 170/185)	A aprovação do TR direcionado permitiu a continuidade da contratação irregular. Assim, configurou conduta concorrente para a prática das ilicitudes, constituindo também omissão em seu dever de supervisão e controle, na qualidade de gerente da unidade, o que permitiu e contribuiu para a violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
--	----------------------	--	--	---	---------------

Irregularidade 3

Quadro 4-E

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Adesão irregular à ARP nº 06/2013 da Fundação Nacional de Saúde, por meio do Contrato nº 249/2013 (Mobiliário para escritório – Processo 060.009.212/2013), configurando direcionamento da contratação e não comprovação da vantajosidade da adesão, em violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, e art. 27, IV, do Decreto Distrital nº 34.509/2013.	31/07/2013 a 30/12/2013, (PT 13, fls. 2 e 233)	Não aplicável

Responsáveis indicados

123. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 4-F

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Rosalina Aratani Sudo CPF: 226.290.171-68	Subsecretária de Atenção Primária à Saúde	13/12/2011 a 31/12/2014	Processo SES 060.009.212/2013: solicitou a compra direcionada à adesão, bem como aprovou os dois primeiros TRs direcionados (PT 13, fls. 2, 52 e 100)	A solicitação, direcionando a contratação, deu início à irregularidade em questão, tendo o ato concorrido de forma determinante para a violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF, e art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993. Ademais, a aprovação dos TRs direcionados, que deram prosseguimento à compra, constituiu omissão no dever de supervisão e controle que, enquanto titular da unidade e superior hierárquico, incumbia-lhe, dando ensejo, portanto, à continuidade da contratação em violação às normas citadas.	Não aplicável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Diogo Francisco Vieira CPF: 006.185.911-76	Gerente de Hotelaria Substituto	10/11/2014 a 24/12/2014	Processo SES 060.009.212/2013: aprova u o TR definitivo da aquisição (PT 13, fls. 103/164)	A aprovação do TR direcionado definitivo permitiu a continuidade da contratação irregular. Assim, configurou conduta concorrente para a prática das ilicitudes, constituindo também omissão em seu dever de supervisão e controle, na qualidade de gerente em exercício da unidade, o que permitiu e contribuiu para a violação ao art. 37, <i>caput</i> e XXI, da CF; art. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
---	---------------------------------	-------------------------------	---	---	---------------

Proposições

124. Sugere-se ao Egrégio Plenário:
- I. determinar à SES-DF que, doravante, formalize, previamente às contratações por meio de adesão a ata de registro de preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente justificativas contendo diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, nos termos do art. 29, III, do Decreto Distrital nº 36.519/2015 e das Decisões TCDF nº 5.697/2011 e 3.410/2013;
 - II. recomendar à SES-DF que dê ciência da decisão que vier a ser prolatada nestes autos aos servidores com atribuições de supervisão e controle sobre contratações públicas;
 - III. autorizar a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados nos Quadros 4-B, 4-D e 4-F, com fundamento nos artigos 164 e 269 do Regimento Interno do TCDF, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994.

Benefícios Esperados

125. Economia ao erário.
126. Melhorias nos processos de compras e adesões a ARPs pela SES-DF.



2.1.2 ACHADO 2: Realização de pagamentos em desacordo com as normas de execução orçamentária e financeira e com o contrato

Critério

127. A Lei Federal nº 4.320/1964 dispõe que o pagamento da despesa só será realizado após sua regular liquidação (art. 62), a qual terá por base os comprovantes da entrega de bens ou da prestação efetiva do serviço. Assim, é defeso o pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação contratual.

128. Como ensinam Haroldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior, a liquidação da despesa é o processo pelo qual se dá *“a verificação do cumprimento das cláusulas contratadas, que permite à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, nascendo, portanto, a partir dela, a obrigação de pagamento”*⁵².

129. Tal liquidação *“deve comportar a verificação ‘in loco’ do cumprimento da obrigação por parte do contratante”*⁵³, e os *“comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato”*⁵⁴.

130. Por sua vez, o art. 55 da Lei de Licitações prevê que do contrato constarão o preço e as condições de pagamento, bem como os prazos de início das etapas de execução, de conclusão, de entrega e de recebimento definitivo, conforme o caso. O art. 65, II, c, do mesmo diploma legal, veda a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de execução de serviço.

Análises e Evidências

131. Conforme tratado no Achado 1, por meio do processo SES 060.014.397/2012 (câmeras de vigilância), a SES-DF aderiu, intempestivamente, à

⁵² REIS, Heraldo da Costa e MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 34. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 124.

⁵³ Ibidem, p. 125.

⁵⁴ Ibidem, p. 127.



ata de registro de preços nº 0077/2011, do Senado Federal, vigente de 01/12/2011 a 01/12/2012, culminando no Contrato nº 195/2012, celebrado com a empresa Multidata Ltda., no valor total de R\$ 5.301.854,00 (cinco milhões, trezentos e um mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais).

132. De acordo com o projeto de contratação, o objeto da avença seria a aquisição de solução integrada de monitoramento eletrônico para as unidades da rede pública de saúde do DF, incluindo fornecimento de equipamentos, os serviços de instalação, configuração da solução, treinamento, suporte e manutenção (PT 4, fl. 6). Nos itens 8.19 e 9.1 do projeto, prevê-se como obrigação da contratada a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, de instalação física e lógica e de configuração necessária à operacionalização do sistema, além de serviços de *help desk* (PT 4, fls. 17/28).

133. Nos termos do cronograma físico juntado aos autos (PT 4, fl. 43), os projetos de instalações físicas, lógicas e elétricas, bem como o planejamento de sua execução seriam apresentados 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato; as instalações seriam realizadas até 60 (sessenta) dias a contar da data do acordo; e o início da operação se daria em 90 (noventa) dias da assinatura do termo. Ainda segundo o projeto (PT 4, fl. 17, item 8.14), os serviços seriam iniciados 15 (quinze) dias após a assinatura do contrato, e os serviços operacionais deveriam estar ativos em 90 (noventa) dias a contar dessa data (PT 4, fl. 10, item 8.1 do projeto).

134. De seu turno, o cronograma financeiro (PT 4, fl. 44) previu que seriam pagos: 30% (trinta por cento) do valor global do contrato com o termo de aceite dos projetos por parte da contratante; 40% (quarenta por cento), com o termo de aceite dos equipamentos pela contratante; e 30% (trinta por cento), com a entrega da solução.

135. As descrições das obrigações da contratada e dos serviços a serem prestados – os quais, repise-se, não constavam da ata original a que se aderiu – estão nas cláusulas 3.1, 3.2, 3.3, 8.2, 8.6, 8.7 e 11.1 do Contrato nº 195/2012-SES-DF (PT 4, fls. 173/188). Tais cláusulas repetem todo o conjunto de serviços elencado no projeto de contratação.



136. Realizada a adesão à ARP⁵⁵, passaram-se mais de 4 (quatro) meses até que fosse emitida a nota de empenho, em 14/05/2013 (PT 4, fl. 219), e aproximadamente mais 2 (dois) meses até que a empresa entregasse no almoxarifado da SES-DF os equipamentos de vigilância eletrônica, em 11/07/2013 (PT 4, fl. 230), sem apresentação dos projetos previstos. O recebimento definitivo dos bens veio a ocorrer apenas em 17/10/2013 (PT 4, fls. 355/376), tão somente em função de pedido da empresa, datado de 03/10/2013 (PT 4, fls. 341/342), para que fosse realizado o pagamento, uma vez que os bens teriam sido entregues.

137. Alegadamente a título de cautela, o então Subsecretário de Tecnologia da Informação em Saúde (SUTIS) sugeriu – sem amparo em qualquer norma, ato administrativo ou negócio jurídico – que fossem pagos 80% (oitenta por cento) do valor total do contrato. Dessa forma, de acordo com o servidor, os 20% (vinte por cento) restantes ficariam reservados, supostamente assegurando o erário até o momento do “*cumprimento da totalidade das obrigações da contratada*” (PT 4, fl. 343).

138. Cumpre reiterar que a arbitrária divisão (80%-20%) não constava do TR ou do contrato firmado, indo frontalmente de encontro ao cronograma de desembolso constante do primeiro (PT 4, fl. 44). Tal cronograma atribui 40% (quarenta por cento) do valor aos materiais a serem fornecidos e 60% (sessenta por cento) aos múltiplos serviços.

139. Em sequência, encampando a proposta da SUTIS, mas condicionando-a ao recebimento definitivo dos bens, a AJL, que já cancelara a adesão à ARP vencida, manifestou-se, em 09/10/2013, pela possibilidade do pagamento proposto pela SUTIS (PT 4, fls. 344/346). Ato contínuo, apresentou-se um cronograma para instalações (PT 4, fls. 349/354).

140. É oportuno lembrar que o documento da SES-DF em que foram previstos os valores do contrato a ser firmado (PT 4, fl. 49) não traz planilha de custos especificando os valores de cada serviço e dos produtos a serem fornecidos, mas apenas os montantes constantes da ata original firmada pelo Senado Federal – restrita a fornecimento de bens e sua instalação e, por isso, sem valores para os serviços que a SES-DF veio a contratar.

⁵⁵ Entre a autuação do processo, em 07 de novembro de 2012, e a assinatura intempestiva do contrato, em 28 de dezembro de 2012, transcorreram apenas 51 (cinquenta e um) dias, lapso temporal excepcionalmente exíguo no âmbito da SES-DF, mesmo para aquisições via dispensas de licitação oriundas de ordens judiciais.



141. Nada obstante, o pagamento de 80% (oitenta por cento) do valor total foi realizado em 29/11/2013 (PT 4, fls. 505/523), em completo desacordo com a legislação (artigos 62 e 63 e seus parágrafos, da Lei Federal nº 4.320/1964, e art. 65, II, c, da Lei Federal nº 8.666/1993), dado que não verificado qualquer adimplemento das cláusulas contratuais relativas aos serviços, mas unicamente à entrega dos bens.

142. Nessa senda, relembre-se que o cronograma de desembolso previa o pagamento de 30% (trinta por cento) do valor total pela apresentação dos projetos – o que ainda não ocorrera no momento em que houve o pagamento. E estipulava 40% (quarenta por cento) para o momento em que entregues os bens. A proposta do então responsável pela SUTIS, efetivamente levada a efeito, foi, portanto, não só ilegal, como também discrepante do processo de compra por ele comandado.

143. Passados 11 (onze) meses, em 16 de outubro de 2014, a empresa peticionou junto à SES-DF solicitando o pagamento do restante do valor. O pleito foi fundamentado no fato de que não teria entregue a solução e prestado os serviços contratados na sua totalidade em função da constatação de que *“o equipamento de rede central da Secretaria de Saúde não suportaria a ligação das câmeras a serem instaladas nas unidades hospitalares”*. Por conseguinte, tendo a contratada entregue 100% (cem por cento) dos bens e prestado parte dos serviços (montagem da sala de monitoramento e instalação de 95 câmeras, com configuração de um gerenciador e três storages), não tendo complementado sua contraprestação por culpa da Administração, caber-lhe-ia a totalidade do pagamento (PT 4, fls. 530/531). Segundo a empresa, o serviço prestado corresponderia a 95% (noventa e cinco por cento) do contratado. Não há, contudo, qualquer planilha apta a atestar o afirmado.

144. Registre-se que, de acordo com a própria contratada, das 900 (novecentas) câmeras adquiridas, 95 (noventa e cinco) foram instaladas; dos 15 (quinze) storages previstos para armazenagem de rede, três foram configurados; e dos quatro gerenciadores de sistema, apenas um foi configurado (PT 4, fl. 530, e PT 11).

145. Corroborando a inviabilidade de instalação do material adquirido, os executores do contrato manifestaram-se de acordo com o pedido da empresa, ou seja, pagamento imediato⁵⁶ do montante de R\$1.007.352,21 (95% da quantia não

⁵⁶ Tão logo examinou o processo em comento e constatou indícios de irregularidades que representavam, *prima facie*, risco de dano ao erário, a equipe de auditoria reportou os fatos à chefia



paga) e bloqueio do restante no valor de R\$ 53.018,54 até a conclusão dos serviços (PT 4, fl. 533).

146. O valor restante corresponderia a 5% (cinco por cento) da quantia antes retida alegadamente para garantir a prestação dos serviços – ou, mais precisamente, a 1% (um por cento) do total contratado. De mais de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) contratados, os servidores entenderam que R\$ 53.018,54 (cinquenta e três mil e dezoito reais e cinquenta e quatro centavos) resguardaria o órgão público e o erário.

147. Em razão de as notas fiscais terem sido emitidas no exercício de 2013, foram adotadas providências para o reconhecimento de dívida, o que atrairia para a SES-DF a obrigação de pagamento por serviços não executados (PT 4, fl. 538), novamente em infração aos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964.

148. Importante também destacar que o Decreto Distrital nº 32.598/2010⁵⁷ dispõe que a liquidação da despesa deve observar os seguintes requisitos:

Art. 61. A liquidação de despesa por fornecimento de material ou prestação de serviços terá por base as condições estabelecidas na licitação ou ato de sua dispensa, em cláusulas contratuais, ajustes ou acordos respectivos, e nos comprovantes da efetiva entrega e recebimento de material, ou de prestação do serviço ou execução da obra.

Parágrafo único. Para a liquidação da despesa, é indispensável constar do processo:

I - nota de empenho;

II - atestado de recebimento do material, de prestação do serviço ou de execução da obra, emitido por agente credenciado, na primeira via do documento fiscal, salvo nos casos previstos no §1º do artigo 64;

III - termo circunstanciado que comprove o recebimento do serviço ou a execução da obra, nos termos da alínea “b” do inciso I do artigo 73 da Lei n.º 8.666, de 1993, emitido por servidor ou comissão designada pela autoridade competente;

IV - atestado de execução, na forma do artigo 44;

V - data, nome por extenso, em carimbo ou letra de forma, número de matrícula e cargo ou função, sob as assinaturas dos servidores que os instruírem o processo;[...] (Grifamos)

imediate e, por meio da Informação nº 39/2016-DIAUD2 (processo TCDF 31.326/2016-e), sugeriu ao egrégio Plenário a concessão de medida cautelar para impedir a SES-DF de realizar qualquer pagamento referente a esse contrato à empresa. A medida cautelar foi concedida por unanimidade por meio da Decisão nº 5.484/2016, de 25 de outubro de 2016 e mantida por meio da Decisão nº 62/2017.

⁵⁷ Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.



149. A equipe de auditoria buscou esclarecimentos mais precisos sobre o cumprimento do contrato por parte da empresa junto à Coordenação Especial de Tecnologia da Informação em Saúde (CTINF) da SES-DF⁵⁸. A CTINF informou ter tido acesso em outubro de 2016, quando já em curso esta fiscalização, aos projetos para instalação das câmeras e aos demais documentos atinentes aos serviços prestados pela empresa (PTs 6 a 11)⁵⁹.

150. Ultimando os graves fatos aqui apontados, constatou-se que, após terem sido adotados os procedimentos com vista ao reconhecimento de dívida do valor remanescente de R\$ 1.060.370,75 (um milhão, sessenta mil, trezentos e setenta reais e setenta e cinco centavos), a SES-DF não possuía os pré-requisitos⁶⁰ para a utilização dos bens e serviços contratados, devendo, para tanto, realizar nova despesa (PT 4, fls. 559/565).

151. Em visita e entrevista com gestores do Hospital Regional da Asa Norte – HRAN, verificou-se que foram efetivamente instaladas 20 câmeras no local. Contudo, pela falta de estrutura (*switch*), as câmeras nunca entraram em funcionamento.

152. Esses gestores do HRAN estavam responsáveis pela administração do Hospital de Base do Distrito Federal – HBDF à época em que foram instaladas 20 câmeras nesse hospital. Segundo os servidores, as câmeras do HBDF também nunca funcionaram por falta de estrutura.

153. É patente que a suposta *urgência* da SES-DF em aderir à ata cessou tão logo feito o ajuste. Nessa senda, é de se alertar que essa prática não foi isolada, tendo sido observada em adesão a ARP tratada no processo TCDF nº 3.848/2015-e⁶¹ e na adesão para aquisição do equipamento PET-CT, objeto de ação de improbidade

⁵⁸ Com a nova estrutura da SES-DF (Decreto Distrital nº 36.918/2015), a CTINF passou a exercer as atribuições até então a cargo da SUTIS.

⁵⁹ Conforme os atuais gestores do órgão, após exame dos documentos emitidos pela empresa e de análise *in loco*, constatou-se que a declaração da empresa corresponde efetivamente ao que foi realizado, embora não constem do processo administrativo documentos comprobatórios da prestação.

⁶⁰ A SES-DF não possuía infraestrutura necessária para instalação das câmeras – condição que deveria ter sido verificada antes da celebração do contrato –, no caso, o equipamento de rede central da Secretaria não suportava a ligação das câmeras a serem instaladas nas unidades hospitalares (PT 4, fl. 559).

⁶¹ Esse processo analisou a regularidade da aquisição, armazenamento e dispensação de órteses, próteses e materiais especiais no DF.



administrativa cuja petição inicial está juntada neste processo (e-DOC 7FA43AE5-e, peça 102, fls. 18/96)⁶².

154. Em comum, esses processos têm a época (novembro de 2012 a janeiro de 2013), parte dos gestores responsáveis pela adesão e pelo pagamento e o fato de se tratar de adesões a ARPs cuja urgência termina assim que o contrato é firmado. A reboque vêm a má alocação de recursos públicos da saúde e a manutenção, por anos, de bens parados nos depósitos da SES-DF.

155. De toda a sequência de fatos aqui narrados, pode-se concluir pela ocorrência de diversas violações a normas de direito administrativo e financeiro, as quais se passa a especificar.

156. Primeiramente, cumpre apontar a inobservância dos prazos previstos no TR e no contrato para início e conclusão dos trabalhos, bem como a inércia da SES-DF em relação ao fato, em descumprimento aos artigos 66 e 78, I e IV, da Lei Federal nº 8.666/1993.

157. Além do desrespeito ao prazo para início dos trabalhos, ao realizar o pagamento na forma proposta pelo então Subsecretário de Tecnologia (80% do valor total a título de fornecimento de bens), os gestores da SES-DF infringiram o TR e o cronograma de desembolso. E, ao assim fazerem, tendo em vista que não fora prestado qualquer serviço até aquele momento, violaram, como aduzido acima, os artigos 62 e 63 e seus parágrafos, da Lei Federal nº 4.320/1964, e o art. 65, II, c, da Lei Federal nº 8.666/1993.

158. Os projetos executivos para instalação das câmeras não constam do processo administrativo e, como a atual gestão só teve acesso àqueles recentemente, não é possível saber em que momento foram apresentados. A única certeza é que não foram entregues antes do fornecimento dos bens, tanto assim que não há, na petição em que pleiteia o pagamento, qualquer menção aos projetos, mas apenas à entrega dos produtos (PT 4, fls. 341/342)⁶³.

⁶² O equipamento Pet-CT foi objeto do Processo TCDF nº 1.780/2013.

⁶³ Os arquivos "pdf" com os projetos encaminhados pela empresa à SES-DF em 2016 têm, como datas de modificação, o ano de 2014, sendo possível presumir serem essas as datas de elaboração dos projetos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

159. A solução completa, por sua vez, jamais foi entregue, podendo-se afirmar que a SES-DF e os pacientes por ela atendidos não encontraram retorno do dispêndio realizado.

160. Em entrevista com servidores da CTINF, a equipe de auditoria foi informada de que chegou a ser instalada central de monitoramento, que funcionou durante certo período de tempo, mas não mais. Ademais, conforme entrevistas com gestores do HRAN e HBDF, as câmeras instaladas nos hospitais nunca funcionaram.

161. Nessa senda, o entendimento da equipe de auditoria é que os pagamentos na forma e momento em que foram realizados representaram grave infração a norma legal.

162. Quanto ao valor restante, objeto do reconhecimento de dívida pretendido, eventual pagamento representaria efetivo enriquecimento ilícito por parte da empresa. Ainda que a SES-DF fosse a única e exclusiva responsável pela inviabilidade da prestação completa dos serviços, o fato de eles não terem sido fornecidos impede que se faça o pagamento integral à empresa.

163. Outrossim, não se mostra consentâneo com a boa-fé pretender receber por serviços não prestados.

164. Para finalizar a já considerável mixórdia administrativa relacionada a este contrato, parte das câmeras estocadas no almoxarifado da SES-DF foi furtada⁶⁴, não sendo mais viável o completo cumprimento do contrato, com instalação de todas as câmeras pelas quais se pagou.

Causas

165. Falhas nas instâncias administrativas de controle.

166. Falhas no planejamento da aquisição.

167. Desconsideração do termo de referência e do contrato.

168. Ausência de resguardo em relação ao erário.

Efeitos

169. Não prestação do serviço contratado.

170. Risco de dano ao erário.

⁶⁴ O assunto será mais detidamente tratado no Achado 5.



Considerações do auditado

171. Por meio do Ofício nº 630/2017-GAB/SES, a SES-DF informou que o Fundo de Saúde do Distrito Federal – FSDF não detém, em seus registros contábeis ou em listagens de processos de reconhecimento de dívidas, o cadastro da empresa Multidata Ltda. (e-DOC 1DF1B759-c, peça 131, fl. 1).

172. Já a referida empresa, em sua manifestação (e-DOC 64205C1D-c, peça 128), alega que o próprio relatório deixa claro que a dilatação do prazo de execução não teria sido causada pela empresa e que não teria havido má-fé da SES-DF, mas “excesso de zelo em solicitar diversos documentos que não eram previstos no edital do Senado Federal, mas que foram julgados pertinentes pela equipe de implantação”. Argui que teria sido realizada “quase a totalidade dos serviços necessários para a completa instalação do CFTV, restando apenas e tão somente a instalação das câmeras” (peça 128, p. 5).

173. Reitera os termos de seus esclarecimentos anteriores ao defender que o “percentual do valor pago até a presente data não é de forma alguma aleatório”, sendo decorrência de a empresa ter entregue os equipamentos e não constar da ata previsão do que deveria ser pago.

174. Assim, a SES-DF teria utilizado o mesmo critério adotado pelo Senado Federal, em situação similar, o que também teria ocorrido na Câmara dos Deputados. Postula a inaplicabilidade da “relação 40/60” para se efetuar o pagamento, alegando a inexistência de documentos que estabeleçam os preços por item (peça 128, p. 6).

175. Ademais, defende que a empresa “comprovadamente” entregou a totalidade dos equipamentos e realizou 95% dos serviços, tendo os atrasos decorrido da não disponibilização dos equipamentos de rede necessários por parte da Secretaria. Explica que “[p]ara a comprovação da execução dos 95% foram executadas vultuosas [sic] obras de engenharia em todas as unidades administrativas e hospitalares” indicadas pelo órgão, obras essas que incluíram visitas técnicas e fornecimento de serviços e materiais (peça 128, pp. 6/7).

176. Assim, conclui que “a única etapa restante é a instalação física das câmeras e a configuração do sistema na sede da secretaria, o que de fato representa muito pouco para a conclusão do projeto e (...) foi estimado em 5% pela secretaria após medição e entrega da documentação” (peça 128, pp. 6/7).



177. Menciona, também, a parte dos serviços que foi realizada, conforme indicado no próprio relatório de auditoria, e pugna a impossibilidade de se responsabilizar e penalizar a empresa por fatos a que não deu causa (peça 128, pp. 7/8).

Posicionamento da equipe de auditoria

178. O argumento da empresa de que a SES-DF utilizou o mesmo critério aplicado pelo Senado Federal para pagamento não é capaz de alterar o entendimento da equipe, uma vez que o pagamento de 80% (oitenta por cento) quando da entrega dos bens e a manutenção de 20% (vinte por cento) como cautela para garantir a prestação de serviços, adotado pela SES-DF, não está previsto em nenhum documento do processo administrativo: nem no termo de referência, nem na ata do Senado Federal a que se aderiu, nem no contrato.

179. O fato de o Senado Federal ter feito o dispêndio de determinada forma não confere à fornecedora qualquer direito a esse regime, o que só ocorreria se tal procedimento estivesse previsto nos documentos que embasaram a contratação em tela. O único documento que previa a forma de pagamento era o cronograma físico-financeiro constante do termo de referência da SES-DF (PT 4, pp. 43/44), o qual estipulava o desembolso de 30% (trinta por cento) do valor global do contrato com termo de aceite de projetos elaborados pela empresa; desembolso de 40% (quarenta por cento) do valor global do contrato com termo de aceite dos equipamentos por parte da contratante; e 30% (trinta por cento) com termo de aceite pela entrega da solução.

180. Nessa senda, o valor que a SES-DF pretendia pagar (R\$ 1.060.370,75 – um milhão, sessenta mil, trezentos e setenta reais e setenta e cinco centavos) e o montante remanescente (R\$ 53.018,54 – cinquenta e três mil e dezoito reais e cinquenta e quatro centavos) só serão devidos pelo Distrito Federal quando efetivamente implantada a solução de vigilância eletrônica pela empresa.

181. A empresa tinha ciência do TR da SES-DF em que constavam as condições mencionadas, e sua petição solicitando o pagamento à época (PT 4, fls. 341/342) sequer menciona qualquer inviabilidade da estrutura da SES-DF, inviabilidade essa que, ao que tudo indica, só foi percebida em momento posterior, embora a empresa afirme ter realizado vistorias.



182. Ao contrário do alegado, a divisão rejeitada pela contratada em sua peça não foi criada pela equipe; como referido, ela consta do multicitado cronograma financeiro.

183. Quanto ao argumento de que falta parcela ínfima para finalização dos serviços, deve-se lembrar que o funcionamento das câmeras, impossível sem sua instalação, é a essência da contratação, condição necessária para toda a solução da qual a SES-DF pretendia, em tese, fruir. Se a quase totalidade dos serviços tivesse sido prestada, não haveria tão grande quantidade de câmeras estocadas, até hoje, no almoxarifado.

184. Em relação à afirmação de que prestou, ao longo de 2013 e 2014, os serviços contratados, com atestação dos fiscais do contrato, reitera-se o evidenciado no Relatório Prévio de Auditoria: o cronograma físico-financeiro elaborado pela SES-DF e aceito pela empresa foi descumprido desde o princípio.

185. Ademais, a atestação da entrega de bens ou prestação de serviços não possui caráter absoluto, podendo o TCDF verificar a correção de atestações e de pagamentos delas decorrentes. No caso presente, a atestação das notas fiscais pela entrega dos bens e eventual atestação de alguns dos serviços contratados não ensejariam o pagamento na forma e no montante realizados, menos ainda o reconhecimento quase integral da dívida, uma vez que a imensa maioria das câmeras não foi instalada, e parte daquelas instaladas nunca entrou em funcionamento.

186. Tampouco presta-se a alterar o entendimento da equipe a alegação de que os serviços ainda não prestados teriam sido estimados em 5% (cinco por cento) pela secretaria após medição e entrega da documentação.

187. A uma, porque não seriam, de fato, 5% (cinco por cento) do total da contratação, mas sim do saldo remanescente. Isso importaria na liquidação de mais 19% (dezenove por cento) do montante contratado, chegando, assim, a 99% (noventa e nove por cento) do total.

188. A duas, porque, conquanto os fiscais da SES-DF tenham sugerido o pagamento dessa forma, não há cálculo ou consideração pormenorizada sobre o que foi efetivamente feito e o que resta a fazer. A suposta estimação trazida à baila pela empresa é aleatória, e o que os servidores da SES-DF fizeram foi meramente aquiescer ao pedido da empresa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

189. Para efetuar dispêndios, os órgãos públicos devem, antes, liquidar regularmente a despesa, o que pressupõe a comprovação de prestação dos serviços contratados (art. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964). Se os serviços não foram prestados integralmente, não pode ser feita a liquidação da despesa, e, se não pode ser feita a liquidação, não pode ser efetuado o pagamento.

190. Não se consideram ilididas, portanto, as evidências de violação às normas de execução orçamentária e financeira pelos gestores da SES-DF.

191. No que toca à manifestação da SES-DF, confirmando a declaração do Fundo de Saúde, constatou-se, em pesquisa junto ao Diário Oficial do DF e ao Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo, que efetivamente não houve publicação, nos exercícios de 2013 a 2017, de nenhum reconhecimento de dívida referente à empresa Multidata Ltda. pelo órgão.

192. Entretanto, como do processo administrativo da contratação constam providências visando ao reconhecimento da dívida, deve-se reforçar à SES-DF que, para tanto, faz-se necessária a regular liquidação da despesa.

193. Por conseguinte, a equipe mantém o achado, para sugerir ao Plenário que determine à SES-DF que se abstenha de realizar pagamento ou reconhecimento de dívida sobre o valor remanescente previsto no contrato até que sejam efetivamente prestados os serviços e regularmente liquidada a despesa.

Responsabilização

Irregularidade 4

Quadro 4-G

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Realização de pagamentos à empresa Multidata Ltda. (Contrato nº 195/2012 – Processo 060.014.397/2012 – Vigilância Eletrônica), no montante de 80% do valor total ajustado, em desacordo com o cronograma financeiro, as cláusulas contratuais e as normas de execução orçamentária e financeira, em violação aos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964; e art. 65, II, c, da Lei Federal nº 8.666/1993.	09/10/2013, 18/10/2013, 01/11/2013 e 02/12/2013 (PT 4, fls. 343, 413, 443, 344/346, 508/523)	Não aplicável

Responsáveis indicados

194. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 4-H

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
José Carlos Esteves Francisco CPF: 344.966.377-15	Subsecretário de Tecnologia da Informação em Saúde	13/12/2011 a 21/07/2014	Propôs o pagamento de 80% do valor total do contrato, em contrariedade ao cronograma financeiro, ao contrato e às normas de execução orçamentária e financeira (PT 4, fls. 343 e 413).	A proposta de pagamento nos moldes fixados pelo gestor da SUTIS deu origem à ilegalidade em questão, sendo conduta indispensável para a violação aos art. 62 e 63, da Lei Federal nº 4.320/1964, e art. 65, II, c, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
Flávio Rogério da Mata Silva CPF: 417.976.981-68	Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa	07/05/2012 a 07/11/2014	Cometeu erro grosseiro, ao manifestar a possibilidade de pagamento em evidente desacordo com o cronograma financeiro e com as normas de execução orçamentária e financeira (PT 4, fls. 344/346).	O servidor, na condição de assessor jurídico, tecnicamente capacitado para orientar os gestores visando ao adequado cumprimento da lei, deixou de observar o cronograma financeiro estipulado pelo órgão, bem como normas jurídicas, permitindo assim o prosseguimento do pagamento, em violação ao art. 62 e 63, da Lei Federal nº 4.320/1964, e art. 65, II, c, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
José de Moraes Falcão CPF: 143.621.984-15	Subsecretário de Administração Geral	01/06/2012 a 09/12/2013	Determinou a emissão da nota de empenho que cancelou 20% do total contratado, permitindo, por conseguinte, que o pagamento dos 80% restantes fosse feito (PT 4, fl. 443).	Atuando como ordenador de despesas, permitiu que fosse realizado o pagamento em desacordo com o cronograma financeiro e com o art. 62 e 63, da Lei Federal nº 4.320/1964, e art. 65, II, c, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável

Proposições

195. Sugere-se ao Egrégio Plenário:
- I. determinar à SES-DF que:
 - a. abstenha-se de realizar reconhecimento de dívida ou pagamento junto à empresa Multidata Ltda., CNPJ 02.743.744/0001-21, decorrente do Contrato nº 195/2012 e seus aditivos, condicionando esses atos à efetiva comprovação da execução dos serviços, em observância aos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Distrital nº 32.598/2010;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

b. adote medidas para dar efetiva destinação aos equipamentos de vigilância eletrônica em posse da Secretaria, oriundos do Contrato nº 195/2012, evitando a depreciação e obsolescência dos bens, e informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas;

c. doravante, nas contratações que envolvam fornecimento de bens, instalação e configuração de equipamentos e sistemas e treinamento, especifique nos termos de referência cada ação, de modo que as propostas sejam apresentadas com valores individualizados para os diversos elementos, nos termos do art. 14, § 4º, da IN 04/2014-SLTI/MPOG.

II. autorizar a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados no Quadro 4-H, com fundamento nos artigos 164 e 269 do Regimento Interno do TCDF, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994.

Benefícios Esperados

- 196. Resguardo do erário.
- 197. Melhoria no controle dos serviços contratados pela SES-DF.

2.1.3 ACHADO 3: Ausência de justificativas para as quantidades adquiridas

Critério

198. A Administração Pública é regida, entre outros, pelos princípios da finalidade, da motivação, do interesse público e da eficiência (art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999, aplicável ao DF por força da Lei Distrital nº 2.834/2001). Enquanto o princípio da motivação exige que a Administração exponha, em seus atos, as razões de fato e de direito que levaram a sua prática, o princípio da finalidade visa assegurar que os esforços dos agentes públicos tenham, por fim imediato, aquele determinado



pelas normas e, por fim mediato, a realização do interesse público⁶⁵. De seu turno, o princípio da eficiência intenta garantir que o gestor utilize os recursos públicos da forma mais parcimoniosa e proveitosa possível, intentando realizar, produzir ou comprar o máximo com o mínimo dispêndio viável.

199. Em sede de compras públicas, a Lei Federal nº 10.520/2002 estabelece que a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá seu objeto (art. 3º, I). A Lei Federal nº 8.666/1993, por sua vez, determina, em seu art. 15, § 7º, II, que a definição das quantidades a serem adquiridas serão definidas em função da utilização provável, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

Análises e Evidências

200. O adequado e regular planejamento das compras governamentais é requisito essencial de uma boa gestão. Assim, é imprescindível que se proceda à programação dos gastos, para que estes sejam empregados com qualidade, retornando benefícios aos cidadãos.

201. Para tanto, deve haver um correto diagnóstico das reais demandas do órgão, mapeando processos críticos e prioritários, no intuito de prover serviços públicos de qualidade à sociedade, destinatária final do trabalho da máquina administrativa.

202. Com a finalidade de verificar a adequação do planejamento das aquisições dos bens que se encontram nos depósitos da SES-DF, foram analisados os respectivos processos de aquisição. Após exame desses documentos, concluiu-se **não** haver **demonstração** de um planejamento sistemático das compras, tampouco a **adoção** de critérios objetivos e técnicos para a determinação das quantidades a serem adquiridas.

203. As falhas de planejamento dizem respeito aos seguintes processos, conforme se explicita a seguir.

⁶⁵ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 101.


Quadro 5: Processos com falhas no planejamento da aquisição

Processo SES	Objeto	Instrumento	Contratada	Valor (R\$)
411.000.282/2008 060.001.572/2009	Aparelhos de raio-X	ARP nº 256/2008	VMI Indústria e Comércio Ltda.	1.958.000,00
278.000.556/2012	Mesas auxiliares	Contrato nº 058/2015	Alpha – Imec Indústria Mecano-Científico Ltda. – ME	179.463,00
060.014.397/2012	Vigilância eletrônica	Contrato nº 195/2012	Multidata Ltda.	5.301.854,00
060.011.535/2012 060.014.063/2013	Impressoras de etiqueta	ARP nº 068/2013A	AIDC Tecnologia Ltda.	128.740,00
060.009.212/2013	Mobiliário de escritório	Contrato nº 249/2013	Giom Comércio e Representações de Móveis Ltda.	6.425.070,00
060.003.421/2014	Mobiliário hospitalar	Contrato nº 263/2014	Hospimetal Indústria Metalúrgica de Equipamento Hospitalares Ltda.	4.620.325,72

Aparelhos de raio-X (Processos SES 411.000.282/2008 e 060.001.572/2009)

204. Os autos em questão tiveram como objeto, respectivamente, a licitação para registro de preços de aparelhos de *raio-X fixo de teto* e a correspondente execução da ARP nº 256/2008, resultante do primeiro processo.

205. Da solicitação para realização da compra, de 29/09/2008, consta pedido de 20 aparelhos de raio-X (PT 16, fl. 1). No entanto, na grade de distribuição que faz parte desse mesmo documento, encontra-se um total de apenas sete equipamentos (PT 16, fl. 5). Assim, já aqui se verificou absoluta ausência de justificativa para as treze unidades restantes.

206. Posteriormente, executou-se a ata em sua totalidade de uma só vez, adquirindo-se 20 aparelhos, sem que houvesse estudo **prévio** das condições



estruturais para confirmar viabilidade de recebimento e instalação dos bens, apesar de ter sido apresentada nova grade de distribuição (PT 15, fls. 2/3).

207. Em resposta à solicitação de prorrogação do prazo de entrega feita pela empresa, a SES-DF manifestou que a Engenharia Clínica estaria ainda avaliando a estrutura para confirmar a viabilidade técnica de instalação dos bens e que algumas unidades de saúde estariam sendo reformadas para receber os aparelhos (PT 15, fls. 15 e 18). A partir disso, é possível concluir que primeiro procedeu-se à execução da ata e, somente depois, foi feito o exame das estruturas no sentido de confirmar se estas comportavam a instalação dos bens nos locais designados.

208. No pedido de execução da ata, sustenta-se que a aquisição de novos equipamentos é urgente. No entanto, nem havia sido verificada a viabilidade de recebimento e instalação dos 20 aparelhos.

209. Como decorrência da falta de planejamento, atualmente encontram-se parados em depósito da SES-DF, desde 2009, dois aparelhos de raio-X, cada um deles adquirido pelo valor de R\$ 97.900,00⁶⁶ (PT 3).

210. Essas duas unidades remanescentes tinham como destino os Hospitais Regionais da Asa Norte (HRAN) e de Brazlândia (HRBz), conforme grade de distribuição do pedido de execução. No entanto, em recentes manifestações, essas unidades hospitalares afirmaram não possuírem interesse nesses bens⁶⁷. O HRAN ocupou o único espaço disponível à época da contratação com outro equipamento – um tomógrafo (PT 15, fl. 55). Por seu turno, o HRBz afirmou não possuir estrutura adequada nem espaço físico para instalação do aparelho em questão (PT 15, fl. 57).

Mesas auxiliares (Processo SES 278.000.556/2012)

211. Este processo tratou da aquisição de mesas auxiliares, efetivada por meio de sistema de registro de preços – SRP.

212. A solicitação inicial para compra dos referidos bens partiu do Hospital Regional de Planaltina – HRPI, por meio de Termo de Referência elaborado por este centro hospitalar, datado em 09/07/2012 (PT 18, fls. 3/7). Este documento previa a compra de 4 (quatro) mesas inox para o centro cirúrgico dessa unidade.

⁶⁶ Valor original da compra, sem correção monetária.

⁶⁷ O HRAN manifestou desinteresse pelo raio-X em 17/06/2016 (PT 15, fl. 55); o HRBz, em 08/06/2016 (PT 15, fl. 57).



213. Posteriormente, no entanto, a aquisição se estendeu a toda a rede da SES-DF, alterando o quantitativo de 4 para 500 (quinhentas) unidades, sem que conste dos autos justificativa para essa mudança. Esse novo quantitativo está consignado no TR da Gerência de Enfermagem, de 11/06/2013 (PT 18, fls. 10/15). Além disso, a justificativa para a contratação é genérica, *in verbis*: “A aquisição de Mesa Auxiliar visa a atender as demandas das Unidades Cirúrgicas e Assistência Especializada – UCAE, Centro Obstétrico e Ambulatorial da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, bem como viabilizar a abertura de novas salas cirúrgicas”. Como se vê, não há exposição das condições em que se encontravam as unidades destinatárias das mesas, nem estudos que indicassem o quantitativo ideal confrontado com o existente, muito menos grade de distribuição.

214. O quantitativo de 500 mesas auxiliares foi mantido, também sem justificativa, em TR posterior, de 10/02/2014, no qual foram feitas algumas retificações (PT 18, fls. 37/41). Dessa forma, a ARP nº 318/2014, que se originou deste TR (PT 18, fls. 75/84), foi assinada para 500 unidades. Em solicitação de execução da ata, de 14/11/2014, apresenta-se grade de distribuição baseada em solicitações dos gerentes de enfermagem regionais, totalizando um pedido de 367 mesas auxiliares (PT 18, fl. 85), as quais, em setembro de 2016, continuavam em estoque.

Vigilância eletrônica (Processo 060.014.397/2012)

215. O processo em epígrafe destinou-se à contratação de serviços de vigilância eletrônica, tendo o ajuste sido concretizado mediante adesão à ARP nº 0077/2011 do Senado Federal.

216. O primeiro TR, datado de 12/11/2012, propõe um quantitativo de 1.050 câmeras, entre outros equipamentos a comporem o sistema de monitoramento eletrônico (PT 4, fls. 38/45). Em seguida, as quantidades solicitadas são alteradas para os números exatos e os respectivos itens que constam da ARP federal, adequando o TR para a adesão total (PT 4, fl. 49).

217. Aqui, chama atenção, pela falta de razoabilidade e de justificativa, que a Secretaria de Saúde alegadamente necessitasse exatamente dos mesmos quantitativos que o Senado Federal, órgãos que possuem condições e estruturas notoriamente distintas. Não houve, portanto, justificativa para a quantidade original nem para a quantidade final adquirida, corroborando o direcionamento da compra apontada no Achado 1; fica claro, uma vez mais, que a contratação não foi baseada



nas reais demandas da SES-DF, tendo-se por violado o art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993⁶⁸.

218. Conforme se tratou no Achado 2, transcorridos 14 (catorze) meses da entrega dos produtos no almoxarifado da SES-DF e 10 (dez) meses do pagamento de 80% (oitenta por cento) do avençado, os executores do contrato da jurisdicionada manifestaram a impossibilidade da completa prestação do serviço, uma vez que a SES-DF não teria capacidade e estrutura para o integral fornecimento dos serviços contratados (PT 4, fl. 533).

219. Verificou-se, então, que a contratação equivocada e ilegal só foi possível pelo não atendimento a um dispositivo basilar que rege as licitações e contratações públicas, qual seja, o art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993⁶⁹.

220. Analisando-se o projeto elaborado para o serviço a contratar, vê-se que não constam estudos técnicos preliminares assegurando a viabilidade técnica do serviço. Nesse sentido, vale lembrar que se aderiu a uma ata de fornecimento de bens visando à contratação de serviços, mas não foi elaborada planilha de custos para estes (PT 4, fls. 5/46).

221. Dessa forma, a não prestação dos serviços contratados deve-se, em grande monta, ao planejamento falho e inadequado, orientado desde o início para a adesão à ata, e não para as necessidades efetivas da SES-DF.

222. Como resultado, a SES-DF mantinha em seu estoque, no momento da execução dos trabalhos de campo, equipamentos oriundos dessa contratação no valor de R\$ 2.652.557,83 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e oitenta e três centavos).

Impressoras de etiquetas (Processos SES 060.011.535/2012 e 060.014.063/2013)

223. Estes autos envolveram, respectivamente, a licitação e a execução da ARP nº 68/2013A, para aquisição de impressoras de etiquetas.

⁶⁸ “§ 7º Nas compras, deverão ser observadas, ainda: (...) II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação”.

⁶⁹ “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: (...) IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (...)”.



224. Como justificativa para a compra, o Núcleo de Patologia Clínica cita as inaugurações das Unidades de Pronto Atendimento – UPAs no DF, solicitando a execução da ata para adquirir 205 impressoras, em 28/11/2013 (PT 14, fl. 3).

225. Contudo, na grade de distribuição que acompanha o pedido, há uma relação com os equipamentos necessários para as UPAs, entre os quais não se encontram impressoras de etiqueta (PT 14, fl. 4). Assim, não fica evidenciada a alegada necessidade de compra desses itens.

226. Além disso, no TR do procedimento licitatório (Processo 060.011.535/2012), consta que seriam destinadas 10 impressoras de etiqueta para cada uma das 12 UPAs, totalizando, assim, 120 unidades do equipamento (PT 14, fl. 93). Nada obstante, conforme já mencionado, justificou-se a execução da ata para aquisição de impressoras sob o argumento da inauguração de 11 UPAs, as quais deveriam demandar, no máximo, 110 unidades – tendo como parâmetro aquele estabelecido no TR, *i.e.*, 10 impressoras por UPA. No entanto, repise-se, foram adquiridas 205 impressoras de etiqueta, sem que fosse apresentada justificativa para esse incremento de 95 unidades.

227. Vale destacar que, como consequência, havia, em setembro de 2016, 74 impressoras de etiqueta estocadas em depósito da SES-DF – recebidas em 2014, aguardando eventual e incerta distribuição (PT 3, planilha “ABC por item”).

Mobiliário de escritório (Processo SES 060.009.212/2013)

228. O processo em questão teve como objeto a aquisição de mobiliário de escritório pela SES-DF, a qual ocorreu por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 6/2013, firmada entre a Fundação Nacional da Saúde – Funasa e a empresa Giom Comércio e Representações de Móveis Ltda., fornecedora de móveis da marca Marelli.

229. Foram elaborados três TRs, mas em nenhum deles encontra-se justificativa para os quantitativos a serem adquiridos. No primeiro, pretende-se adquirir 31 dos 54 itens da ata original, sem justificativa para as quantidades aludidas (PT 13, fls. 8/53). Por sua vez, no segundo TR, são relacionados os mesmos itens, mas as quantidades mudam sem apresentação de justificativas (PT 13, fls. 62/100).

230. Por fim, no terceiro e definitivo TR (PT 13, fls. 103/164), constam todos os 54 itens da ARP original, nos exatos quantitativos desta, sem qualquer justificativa (PT 13, fls. 104/107 e 4/6); a conclusão a que os então gestores da SES-DF



chegaram – mais uma vez sem motivação e razoabilidade – é que o órgão teria exatamente a mesma necessidade de mobiliários que a Funasa. Trata-se, pois, de mais uma evidência do direcionamento à adesão, discutido no Achado 1.

231. A única fundamentação para a solicitação que a Gerência de Hotelaria (GEH) da SES-DF juntou corresponde a justificativa-padrão que alerta, sem qualquer prova, para necessidade urgente do órgão (PT 13, fls. 58/59).

232. Em setembro de 2016, os bens em estoque somavam o montante de R\$ 351.276,00 (trezentos e cinquenta e um mil, duzentos e setenta e seis reais).

Mobiliário hospitalar (Processo SES 060.003.421/2014)

233. Este processo tratou da aquisição de diversos mobiliários hospitalares (e.g., leitos, berços, macas, divãs e biombos), a qual ocorreu por meio de adesão à ARP nº 37/2013 proveniente do Hospital Central do Exército do Ministério da Defesa.

234. Primeiramente, cabe pontuar que a justificativa inicialmente apresentada para a realização da compra foi genérica, utilizando-se de motivos como “*ampliar a qualidade da assistência prestada*”, agregar “*valor à qualidade da assistência prestada aos clientes nas unidades*” e o fato de que “*a estruturação do ambiente de atendimento dos servidores causa impacto direto na excelência do atendimento à população*” (PT 12, fl. 5). Ainda que essas sejam realidades concretas, não são argumentos por si só suficientes para comprovar a necessidade da compra em si ou dos itens específicos, a qual deve ser pautada por elementos mais concretos e objetivos, como estudos da área técnica, demandas das unidades de saúde e comparações entre quantitativo ideal e o existente.

235. Também foi citada a abertura de novos serviços de saúde como um dos motivos para as aquisições de mobiliários hospitalares. Porém, as tais unidades a serem inauguradas não são identificadas no TR. Adicionalmente, não há grade de distribuição acompanhando o termo de referência e, conseqüentemente, não é possível saber os quantitativos de cada item a serem destinados por unidade de saúde, muito menos os destinatários dos bens que se pretendia adquirir (PT 12, fls. 5/17).

236. Além da utilização de motivação padronizada e genérica, alegam-se, como justificativas para a compra dos produtos, a escassez e a precariedade destes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

na SES-DF (PT 12, fls. 2/17 e 170/193⁷⁰). No entanto, no contrato posteriormente firmado, fracionou-se a entrega em três parcelas, alterando-se o prazo de fornecimento proposto pelo TR para 60, 75 e 90 dias contados da assinatura do contrato, a depender do lote (PT 12, fls. 170/193 e 726/738).

237. A referida mudança no prazo de fornecimento dos bens decorreu de pedido da Gerência de Hotelaria – GEH. Nesta oportunidade, a GEH alega a falta de espaço no Almoxarifado Central para acondicionar a totalidade dos itens adquiridos (PT 12, fl. 617). No entanto, se estes bens estavam em falta e a compra deles era urgente (tal como se sustentou na solicitação da adesão à ARP), não há justificativa para que, até o encerramento dos trabalhos de campo desta fiscalização, ainda restassem bens armazenados nos depósitos da SES-DF.

238. Em setembro de 2016, ainda existiam 198 itens referentes a essa compra – realizada em 2014 – parados em depósito da SES-DF, aguardando serem distribuídos (PT 3)⁷¹. No caso do biombo duplo, das 610 unidades adquiridas, 153 permanecem estocadas – aproximadamente 25,08% do quantitativo adquirido. Ainda que, no caso das mesas ginecológicas e das camas *fawler* superluxo, os percentuais remanescentes em depósito não sejam altos, vale lembrar que o mobiliário hospitalar em comento foi recebido no exercício de 2014 e está há quase dois anos em estoque, sem qualquer utilização e ocupando espaço que, como a própria GEH manifestara, é insuficiente. É possível concluir, pois, que a compra não levou em consideração as reais demandas das unidades de saúde.

239. Apesar do aduzido, uma vez que os quantitativos originais dos bens acabaram reduzidos em função de insuficiência de recursos financeiros, tendo a solicitação final partido dos diretores das unidades hospitalares (PT 12, fls. 170/185) conforme suas necessidades, deixa-se de propor a audiência dos responsáveis pela aprovação dos quantitativos.

240. Por todo o exposto, fica nítida a necessidade de aprimoramento dos processos de aquisições no âmbito da SES-DF, os quais devem resultar de

⁷⁰ O item 2, “Justificativa”, do segundo TR (PT 12, fl. 170) possui exatamente o mesmo teor do primeiro TR (PT 12, fl. 5).

⁷¹ Esses 198 itens são: 19 mesas luxo para exame (12,5% das 152 unidades adquiridas na compra); 153 biombo duplos (25,08% das 610 unidades compradas); 18 mesas ginecológicas simples (5,11% do total adquirido de 220 unidades); e 8 camas *fawler* superluxo (3,63% de 220 itens adquiridos).



planejamento com base nas necessidades efetivas da rede, para que sejam evitadas compras em excesso e desperdício de recursos públicos.

Causas

- 241. Direcionamento de aquisições.
- 242. Falhas no planejamento das compras da SES-DF.
- 243. Falhas nas instâncias de controle da SES-DF.

Efeitos

- 244. Estocagem de bens por longos períodos de tempo.
- 245. Risco de obsolescência dos bens.
- 246. Mau aproveitamento dos recursos públicos, que poderiam ser direcionados a áreas carentes da SES-DF.

Considerações do auditado

- 247. Conforme mencionado no Achado 1, a Coordenação de Administração Geral relatou que foi elaborado Novo Fluxo de Contratações da SES-DF, aprovado pelo Plenário do Colegiado de Gestão, por meio da Deliberação nº 28, de 15 de dezembro de 2016 (Ofício nº 421/2017-GAB/SES, e-DOC 8A250EFD-c, peça 129).
- 248. Sobre o mencionado fluxo, a jurisdicionada destacou que o processo de aquisição será elaborado por uma Equipe de Planejamento – a qual possuirá caráter multidisciplinar, integrando as áreas administrativas, técnicas e de armazenamento –, observando as necessidades e as demandas da Rede, bem como a estrutura necessária para a instalação dos bens a serem contratados (peça 129, p. 2).
- 249. Além disso, a jurisdicionada acrescentou os seguintes esclarecimentos sobre os procedimentos a serem adotados nas novas compras da Pasta:

Ressaltamos, ainda, que os novos processos de compra já apresentam comprovação de que os quantitativos foram definidos em função da utilização provável e são compostos por grade de distribuição prévia, conforme estabelecido no Novo Fluxo de Contratações.

Por fim, das proposições formuladas à Secretaria, ratificamos que já consta a obrigatoriedade de Parecer Técnico emitido pela Diretoria de Engenharia Clínica de Equipamentos Médicos e Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Tecnologia, para todos os Projetos Básicos e Termos de Referência de aquisição de equipamentos médico-hospitalares, em atendimento à Portaria nº 232, de 15 de setembro de 2015. (grifou-se) (peça 129, p. 4)



Posicionamento da equipe de auditoria

250. Considerando o cenário em que se realizavam as compras nos últimos anos – repleto de vícios e carente de planejamentos consistentes –, a elaboração de novo fluxo de contratações é iniciativa que demonstra disposição do órgão em aperfeiçoar suas práticas. Da mesma forma, a já citada Portaria SES-DF nº 210/2017 (Regulamento de Contratações no âmbito da Secretaria de Saúde) também aponta nesse mesmo sentido e merece ser destacada.

251. Com o novo instrumento, espera-se que os processos de aquisição de bens permanentes sejam aprimorados, para que fiquem livres de burlas e falhas tais como as detectadas na presente fiscalização.

252. No entanto, a equipe mantém o achado sem modificações, visto que não foram apresentados fatos ou razões que se oponham às conclusões expostas. Pelo contrário, as considerações apenas reforçam a necessidade de adoção de medidas com vistas a evitar que as irregularidades detectadas na fiscalização voltem a ocorrer.

253. Desse modo, o achado permanece inalterado, na forma da versão prévia do Relatório de Auditoria.

254. No tocante aos procedimentos de aquisição das mesas auxiliares (Processo SES 278.000.556/2012), a SES-DF informou que, das 367 unidades, 349 foram distribuídas aos hospitais e centros demandantes, tendo a incorporação desses bens ao patrimônio do órgão ocorrido apenas em junho de 2016. Diante dessas circunstâncias, deixa-se de sugerir a audiência dos responsáveis.

Responsabilização

Irregularidade 5

Quadro 5-A

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Ausência de apresentação de justificativas para as quantidades adquiridas, em inobservância aos princípios da finalidade, da motivação, do interesse público e da eficiência (art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999, aplicável ao DF por força da Lei Distrital nº 2.834/2001) e ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Fabio Marcelo Heldt: 28/01/2009 Carlos Fernando Dal Sasso de Oliveira: 29/09/2008 e 19/02/2009 Paula Barzon Garcia de Menezes: 28/11/2013 Roberto José Bittencourt: 06/12/2013 José Carlos Esteves Francisco: 07/11/2012 e 12/11/2012 José de Moraes Falcão: 10/12/2012 Daniel Veras de Melo: 16/10/2013 Diogo Francisco Vieira: 19/11/2013	Não aplicável

Responsáveis indicados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

255. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 5-B

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Fabio Marcelo Heldt CPF: 889.087.390-68	Chefe do Núcleo de Diagnóstico por Imagem (GEAD/DIASE /SAS/SES)	15/05/2008 a 27/03/2009	Processo SES 060.001.572/2009: solicitou a execução total da ARP, para aquisição de 20 aparelhos de raio-x (PT 15, fls. 2/3).	Ao solicitar a execução da totalidade da ARP, alegando urgência, não justificando o quantitativo e não verificando a necessidade e capacidade da estrutura da SES-DF, o responsável violou o art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 e o art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993. Como consequência, há, no estoque da SES-DF, desde 2009, dois aparelhos de raio-x sem utilização.	Não aplicável
Carlos Fernando Dal Sasso de Oliveira CPF: 046.833.398-38	Chefe da Unidade de Administração Geral/SES	20/08/2008 a 18/03/2009	Processos 411.000.282/2008 e 060.001.572/2009: solicitou à Secretaria de Planejamento a realização da licitação e aqiesceu ao pedido de aquisição sem justificativa para os quantitativos (PT 16, fls. 1/6 e PT 15, fls. 7/8).	Na condição de chefe da Unidade de Administração Geral, a autoridade deu início ao procedimento sem justificar os quantitativos solicitados para o registro de preço. Ademais, também enquanto gestor da SES-DF, permitiu, com sua aquiescência, que fosse efetivada a execução da ARP sem que os quantitativos fossem justificados e em descompasso com a capacidade da estrutura da SES-DF, violando o art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 e o art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
Paula Barzon Garcia de Menezes CPF: 112.243.908-30	Chefe do Núcleo de Patologia Clínica (GAD/DIASE/ SAS/SES)	03/09/2013 a 13/02/2014	Processo 060.014.063/2013: solicitou a aquisição de 205 impressoras (PT 14, fls. 3/4).	A solicitação de 205 impressoras, quando a motivação trazida não justificava mais do que 110, ensejou diretamente a violação ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
Roberto José Bittencourt CPF: 430.937.877-34	Subsecretário de Atenção à Saúde	05/09/2012 a 09/11/2014	Processo 060.014.063/2013: aprovou a aquisição de 205 impressoras (PT 14, fl. 8).	Na condição de Subsecretário da unidade solicitante, permitiu, com sua aquiescência, que fosse efetivada a execução da ARP sem que os quantitativos fossem justificados e em descompasso com a motivação apresentada, violando o art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

José Carlos Esteves Francisco CPF: 344.966.377-15	Subsecretário de Tecnologia da Informação em Saúde	13/12/2011 a 21/07/2014	Processo SES 060.014.397/2012: elaborou o TR e solicitou a realização da contratação (PT 4, fls. 3/46 e 2).	O gestor, enquanto autoridade da unidade solicitante, ensejou contratação desprovida de planejamento adequado, desconsiderando a capacidade estrutural da SES-DF, bem como suas reais necessidades, em violação ao art. 6º, IX e art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
José de Moraes Falcão CPF: 143.621.984-15	Subsecretário de Administração Geral	01/06/2012 a 09/12/2013	Processo SES 060.014.397/2012: aprovou o TR (PT 4, fl. 159).	Ao aprovar TR sem que as quantidades estivessem justificadas e sem que se houvesse demonstrado a capacidade da estrutura da SES-DF para instalação do objeto, a autoridade administrativa do órgão aquiesceu e deu continuidade à contratação viciada, descumprindo seu dever funcional de supervisão e controle e concorrendo para a violação ao art. 6º, IX e art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
Daniel Veras de Melo CPF: 863.368.271-00	Gerente de Hotelaria	26/04/2013 a 10/11/2014 24/12/2014 a 18/02/2015	Processo SES 060.009.212/2013: aquiesceu à adesão e motivou a contratação (PT 13, fls. 58/59).	A motivação inidônea apresentada e a aquiescência da autoridade à realização da aquisição, omitindo-se em seu dever supervisão e controle, viabilizaram a concretização de compra sem planejamento e sem amparo em estimativa de utilização. Desse modo, seus atos ensejaram a continuidade e aparência de regularidade do procedimento, que violava o art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 e art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável
Diogo Francisco Vieira CPF: 006.185.911-76	Gerente de Hotelaria Substituto	10/11/2014 a 24/12/2014	Processo SES 060.009.212/2013: aprovou o TR (PT 13, fl. 164).	A aprovação do TR com aumento de quantitativos sem amparo em qualquer justificativa determinou a continuidade da contratação e concorreu para a violação ao art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 e ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.	Não aplicável



Proposições

256. Sugere-se ao Egrégio Plenário:
- I. determinar à SES-DF que, doravante, faça constar dos processos de compras públicas justificativa para as quantidades a serem adquiridas, com comprovação de que foram definidas em função da utilização provável, nos termos do art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993;
 - II. autorizar a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados no Quadro 5-B, com fundamento nos artigos 164 e 269 do Regimento Interno do TCDF, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994.

Benefícios Esperados

257. Melhor aproveitamento dos recursos públicos, com a realização de aquisições de produtos e quantidades efetivamente necessários.
258. Facilitação do controle de bens permanentes, com estocagem apenas dos materiais estritamente necessários.

2.1.4 ACHADO 4: Utilização ineficiente e antieconômica de recursos públicos

Critério

259. O princípio da economicidade (art. 70 da Constituição Federal) demanda que os órgãos públicos, na execução do orçamento e na implementação de políticas públicas, façam o melhor uso possível dos recursos do erário, evitando gastos desnecessários e desperdícios.
260. Conforme distingue Luiz Henrique Lima, o ato antieconômico pode se dar por sobrepreço, por desnecessidade da compra, serviço ou obra pública (ainda que por preços razoáveis) ou por omissão ou má gestão, incluindo a execução



incompleta ou a não utilização de bens, gerando desperdícios ou disfunções na administração⁷².

261. Por sua vez, o princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal) exige dos administradores públicos que envidem esforços para realizar, produzir ou comprar o máximo com o mínimo dispêndio viável.

262. Em termos de compras públicas, os princípios aludidos criam a obrigação não só de se comprar pelo menor preço possível, mas também de se adquirir os bens nas qualidades e quantidades estritamente necessárias – admitida eventual margem de segurança, se justificada e razoável.

Análises e Evidências

263. Conforme planilhas de controle de patrimônio da SES-DF (PT 3) e verificação *in loco* pela equipe de auditoria, a jurisdicionada mantém em seus estoques, por dilatados períodos de tempo, uma gama de bens que ou deveriam estar sendo usados nas unidades do órgão, ou não deveriam ter sido comprados na forma procedida (Quadro 6).

⁷² LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 6. ed. São Paulo: Método, 2015, pp. 38/39.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 6: Bens estocados nos depósitos da SES-DF⁷³

PROCESSO	ITEM	NOTA DE RECEBIMENTO	SALDO
272.000.764/11	BALANÇA ELETRÔNICA	NR: 45.225/2015	34
060.008.190/15	AMALGAMADOR	NR: 043.424/15	6
060.008.192/15	ESTABILIZADOR DE TENSÃO - NHS	NR: 047.634/15	11
060.008.195/15	BOMBA A VÁCUO ALTA POTÊNCIA	NR: 047.626/15	1
	CONSULTÓRIO ODONTOLÓGICO	NR: 047.622/15	1
060.008.196/15	FILTRO COMPRESSOR DE AR ODONTO	NR: 042.122/15	6
	FOTOPOLIMERIZADOR	NR: 042.122/15	6
060.010.216/13	CARDIOTOCÓGRAFO (Monitor Fetal)	NR: 45.614/15	20
060.009.548/15	MINI MAÇARICO A GÁS	NR: 045.326/15	1
060.014.046/12	SUORTE DE TV 42 POLEGADAS	NR: 252.741/13	29
060.014.397/12	CÂMERA IP FIXAS POE MOD IM10DN10 1E	NR: 4.149/15	410
	CÂMERA MOD IEE10DN8		159
	CÂMERAS IP PTZ MOD SD4E35 PGO		49
	CÂMERAS IP PTZ MOD SD4E36 PGEO		47
	ESTAÇÃO TRABALHO MOD WS5070		9
060.001.572/09	APARELHO RAO X	Ano: 2009	2
060.009.212/13	BANDÔ PARA MESA AUTOPORTANTE	NR: 10.595/14	100
	BANDÔ PARA MESA AUTOPORTANTE GRANDE		2
	EMPILHAMENTO BAIXO DE PAINEL DE VIDRO		25
	ESTAÇÃO DE TRABALHO PARA 4 LUGARES EM X PEQUENA		7
	ESTAÇÃO DE TRABALHO PORTA		15
	ESTAÇÃO TRAB. GRANDE 4 LUGARES X		8
	GAVETEIRO FIXO COM DUAS GAVETAS		109
	MESA DE CANTO		4
	MESA DE CENTRO		8
	MESA DIRETOR / GERENCIAL		9
	MESA GABINETE		6
	MESA PENINSULA GRANDE		18
MESA PENINSULA PEQUENA	31		
	QUADRO PARA PASTA SUSPensa		66
060.009.068/12	BANHO MARIA	NR: 208.175/12	4
	CENTRÍFUGA DE MICRO HEMATÓCRITO	NR: 234.127/12	1
060.009.069/12	BANHO MARIA PARA LEITE HUMANO	NR: 174.839/12	2
060.003.421/14	BIOMBO DUPL0	NR: 49.450/14	153
	MESA GINECOLOGICA SIMPLES (1 colchão)	NR 49.460/14	18
	MESA PARA EXAME COM ARMÁRIO 3 GAVETAS - LUXO	NR: 49.457/14	19
	CAMA FAWLER-SUPER LUXO-02 MANIVELAS	NR: 49.460/14	8
060.02908/13	BRAÇADEIRA CABO DE AÇO	NR: 188.294/13	38
065.001.369/14	CARRO TIPO BANDEJA	NR: 00.353/15	5
060.014.645/10	CILINDRO DE GÁS UN. PORTÁTIL 3 L	NR: 194.343/13	34
060.009.557/13	SUORTE DE BRAÇO - BRAÇADEIRA	NR: 223.379/13	95
060.004.767/13	GUARDA ROUPA	NR 124.199/13	2
060.014.063/13	IMPRESSORA DE ETIQUETAS DE MESA	NR: 12.269/14	74
060.015.170/12	MESA DE REUNIÃO OVAL	NR: 127.151/13	14
060.011.360/11	CATRACA		15
0278.000556/12	MESA AUXILIAR HOSPITALAR	NR: 35.524/15	367

Fonte: PT 3

264. A Tabela 2 demonstra uma série de aquisições com custo de oportunidade desconsiderado pelo órgão. Em vez de se adquirir apenas aquilo de que se necessita imediatamente, compra-se em quantidades injustificáveis, enquanto é fato notório que a SES-DF não possui recursos para todas as suas demandas.

⁷³ Posição em 02 de setembro de 2016. Foram excluídos os bens recebidos em 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 2: Bens e valores estocados nos depósitos da SES-DF⁷⁴⁻⁷⁵

PROCESSO	ITEM	VALOR UNITÁRIO	RECEBIMENTO	RECEBIDO	EM ESTOQUE	R\$ EM ESTOQUE
060.014.397/12	CÂMERA IP FIXAS POE MOD IM10DN10 1E	R\$ 2.281,00	2013	600	410	R\$ 935.210,00
	CÂMERA MOD IEE10DN8	R\$ 3.550,00		200	159	R\$ 564.450,00
	CÂMERAS IP PTZ MOD SD4E35 PGO	R\$ 9.800,00		50	49	R\$ 480.200,00
	CÂMERAS IP PTZ MOD SD4E36 PGEO	R\$ 11.500,00		50	47	R\$ 540.500,00
	ESTAÇÃO TRABALHO MOD WS5070	R\$ 21.510,00		10	9	R\$ 193.590,00
060.001.572/09	APARELHO RAI0 X	R\$ 97.900,00	2009	20	2	R\$ 195.800,00
060.009.212/13	BANDÔ PARA MESA AUTOPORTANTE	R\$ 103,00	2014	100	100	R\$ 10.300,00
	BANDÔ PARA MESA AUTOPORTANTE GRANDE	R\$ 105,00		25	2	R\$ 210,00
	EMPILHAMENTO BAIXO DE PAINEL DE VIDRO	R\$ 890,00		25	25	R\$ 22.250,00
	ESTAÇÃO DE TRABALHO PARA 4 LUGARES EM X PEQUENA	R\$ 11.900,00		80	7	R\$ 83.300,00
	ESTAÇÃO DE TRABALHO PORTA	R\$ 1.900,00		15	15	R\$ 28.500,00
	ESTAÇÃO TRAB. GRANDE 4 LUGARES X	R\$ 12.200,00		20	8	R\$ 97.600,00
	GAVETEIRO FIXO COM DUAS GAVETAS	R\$ 190,00		450	109	R\$ 20.710,00
	MESA DE CANTO	R\$ 357,00		10	4	R\$ 1.428,00
	MESA DE CENTRO	R\$ 496,00		10	8	R\$ 3.968,00
	MESA DIRETOR / GERENCIAL	R\$ 3.000,00		30	9	R\$ 27.000,00
	MESA GABINETE	R\$ 1.750,00		20	6	R\$ 10.500,00
	MESA PENINSULA GRANDE	R\$ 800,00		40	18	R\$ 14.400,00
	MESA PENINSULA PEQUENA	R\$ 780,00		80	31	R\$ 24.180,00
	QUADRO PARA PASTA SUSPENSÁ	R\$ 105,00		100	66	R\$ 6.930,00
060.003.421/14	BIOMBO DUPLO	R\$ 209,14	2014	610	153	R\$ 31.998,42
	MESA GINECOLÓGICA SIMPLES (1 colchão)	R\$ 1.190,00		352	18	R\$ 21.420,00
	MESA PARA EXAME COM ARMÁRIO 3 GAVETAS - LUXO	R\$ 2.200,00		152	19	R\$ 41.800,00
	CAMA FAWLER-SUPER LUXO-02 MANIVELAS	R\$ 2.600,00		220	8	R\$ 20.800,00
060.014.063/13	IMPRESSORA DE ETIQUETAS DE MESA	R\$ 628,00	2014	205	74	R\$ 46.472,00
				TOTAL		R\$ 3.423.516,42

Fonte: PT 3

265. Como já relatado no Achado 3, a equipe de auditoria apurou que dois aparelhos de raio-X, cada um no valor original de R\$ 97.900,00 (noventa e sete mil e novecentos reais), estão nos depósitos da SES-DF sem uso desde o ano de 2009. Segundo consta do processo SES 060.001.572/2009 (processo de execução da ARP 256/2008 – PT 15), esses equipamentos seriam destinados aos Hospitais Regionais da Asa Norte e de Brazlândia; como esses hospitais não dispunham da estrutura para recebê-los (PT 15, fls. 3 e 54/57) – o que deveria ter sido checado antes da execução da ARP –, a jurisdicionada segue em busca de destinatário para os bens⁷⁶.

⁷⁴ Posição em 02 de setembro de 2016. Constam desta tabela apenas os bens adquiridos por meio dos processos em que foram identificadas irregularidades. Foram excluídos os bens recebidos em 2016.

⁷⁵ O montante em estoque corresponde aos valores originais das compras, sem correção monetária.

⁷⁶ Com vista a evitar a ocorrência de situações como essa, a SES-DF editou a Portaria nº 232/2015, na qual resolve:

“Art. 1º - Criar a obrigatoriedade para que todos os Projetos Básicos e Termos de Referência, para qualquer modalidade de aquisição de equipamentos médico-hospitalares e ou odontológicos, sejam acompanhados/precedidos de Parecer Técnico emitido pela Diretoria de Engenharia Clínica de Equipamentos Médicos (DECEN/SULIS/SES/DF) e Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Tecnologia (DEAT/SULIS/SES/DF).

(...)

Art. 3º - Os Pareceres Técnicos devem conter a descrição da infraestrutura necessária para a instalação e funcionamento dos equipamentos médico-hospitalares e ou odontológicos, quanto à estrutura física, rede elétrica, rede hidráulica, climatização, rede de gases e exaustão, além de declaração de que o espaço e instalações estão prontos e adequados.

(...)

§2º - A obrigação de que trata o caput do artigo deverá ser precedida de vistoria *in loco* e assinada pela Diretoria Hospitalar.”



266. De seu turno, as câmeras para vigilância eletrônica, entregues em meados de 2013, estão ainda, em sua maioria, no almoxarifado da SES-DF, tendo parte sido furtada e parte sido instalada, mas não posta em efetivo funcionamento (PT 4, fls. 570/575 e 589).

267. Há, ainda, 367 mesas auxiliares, recebidas em definitivo em 23/10/2015 (PT 18, fl. 111), mais de 3 (três) anos após a solicitação da área técnica (PT 18, fl. 2). A incorporação desses bens ao patrimônio do DF foi realizada apenas em 09/06/2016 (PT 18, fl. 118), mas, passados mais de 4 (quatro) meses, seguem estocados no galpão da SES-DF no Setor de Cargas.

Figuras 2 e 3: Mesas auxiliares estocadas no Setor de Cargas



Fonte: Equipe de auditoria

268. É de se destacar, por fim, quantitativo expressivo de mobiliário desmontado nos depósitos da SES-DF, o qual, de acordo com o contrato (PT 13, fl. 223), deveria ter sido montado e posto em uso em 15 dias corridos a contar da entrega, ocorrida parte em 21/03/2014 e parte em 07/02/2014 (PT 13, fls. 281/292 e 295/302).

269. Embora não conste dos autos a informação de que unidades da SES-DF receberam quais móveis, os atuais gestores do patrimônio do órgão afirmaram em entrevista que, após visita da empresa para verificar a viabilidade de montagem e distribuição dos bens estocados, concluiu-se por sua impossibilidade, por faltarem peças. Ainda conforme esses servidores, isso se deve ao fato de a compra não ter previsto o destino específico de cada bem, de modo que, ao se deparar com a falta de espaço nas unidades para instalação dos bens adquiridos, foram feitas adaptações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

nestes que culminaram em verdadeiras sobras nos depósitos da Secretaria (PT 22, item 12).

270. Nesse diapasão, a adesão direcionada (Achado 1) e com especificações e quantitativos injustificados (Achado 3), fruto do processo SES 060.009.212/2013, gerou para a SES-DF o dever de guarda e cuidado de bens cujos valores poderiam, em 2014, ter sido direcionados a áreas mais necessitadas e relacionadas diretamente à saúde dos cidadãos. Mais grave, gerou efetivo dano ao erário no valor de R\$ 351.276,00 (trezentos e cinquenta e um mil, duzentos e setenta e seis reais) (PT 3), montante esse equivalente às sobras sem condições de uso.

Tabela 3: Dano ao erário – Processo SES 060.009.212/2013

PROCESSO	ITEM	VALOR UNITÁRIO	QUANTIDADE EM ESTOQUE	VALOR EM ESTOQUE
060.009.212/13	BANDÔ PARA MESA AUTOPORTANTE	R\$ 103,00	100	R\$ 10.300,00
	BANDÔ PARA MESA AUTOPORTANTE GRANDE	R\$ 105,00	2	R\$ 210,00
	EMPILHAMENTO BAIXO DE PAINEL DE VIDRO	R\$ 890,00	25	R\$ 22.250,00
	ESTAÇÃO DE TRABALHO PARA 4 LUGARES EM X PEQUENA	R\$ 11.900,00	7	R\$ 83.300,00
	ESTAÇÃO DE TRABALHO PORTA	R\$ 1.900,00	15	R\$ 28.500,00
	ESTAÇÃO TRAB. GRANDE 4 LUGARES X	R\$ 12.200,00	8	R\$ 97.600,00
	GAVETEIRO FIXO COM DUAS GAVETAS	R\$ 190,00	109	R\$ 20.710,00
	MESA DE CANTO	R\$ 357,00	4	R\$ 1.428,00
	MESA DE CENTRO	R\$ 496,00	8	R\$ 3.968,00
	MESA DIRETOR / GERENCIAL	R\$ 3.000,00	9	R\$ 27.000,00
	MESA GABINETE	R\$ 1.750,00	6	R\$ 10.500,00
	MESA PENINSULA GRANDE	R\$ 800,00	18	R\$ 14.400,00
	MESA PENINSULA PEQUENA	R\$ 780,00	31	R\$ 24.180,00
	QUADRO PARA PASTA SUSPensa	R\$ 105,00	66	R\$ 6.930,00
			Total	R\$ 351.276,00

Fonte: PT 3

271. Todo o exposto revela, pois, a realização de gastos que não tiveram efetiva contrapartida para a Secretaria, em suma, utilização de recursos públicos em violação aos princípios da eficiência (art. 37 da CF) e da economicidade (art. 70 da CF).

272. Registre-se, ainda, que há diversos bens estocados nos depósitos da SES-DF sem grade de distribuição, conforme consolidado no Quadro 7.

273. Por fim, deve-se assinalar que há bens recebidos há mais de 12 meses cuja distribuição não pode ser feita por não ter sido realizada sua incorporação ao patrimônio do GDF, como apresentado no Quadro 8.

274. Note-se que, para fins de incorporação do bem, faz-se necessária a regular liquidação da despesa, que não vem sendo realizada pela SES-DF, uma vez que o Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo condiciona a emissão de nota de lançamento para liquidação à prévia liberação da cota financeira pela Subsecretaria do Tesouro (SUTES/SEF). Nada obstante, o Tribunal, por meio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Decisão nº 5.545/2016 (item IV.c), de 27/10/2016, determinou à SUTES/SEF providências para sanar a irregularidade.

**Quadro 7: Bens estocados sem grade de distribuição
(Recebidos entre 2012 e 2015)**

PROCESSO	ITEM	EMPENHO	NOTA DE RECEBIMENTO	SALDO
060.008.190/15	AMALGAMADOR	5566/15	NR: 043424/15	6
060.009.068/12	BANHO MARIA	4804/12	NR: 208.175/12	4
060.009.069/12	BANHO MARIA PARA LEITE HUMANO	5040/12	NR: 174.839/12	2
060.008.195/15	BOMBA A VÁCUO ALTA POTÊNCIA	05970/15	NR: 047.626/15	1
060.002.908/13	BRAÇADEIRA CABO DE AÇO	6517/13	NR: 188.294/13	38
060.009.068/12	CENTRÍFUGA DE MICRO HEMATÓCRITO	4804/12	NR: 234.127/12	2
060.08195/15	CONSULTÓRIO ODONTOLÓGICO	05970/15	NR: 047622/15	1
060.008.196/15	FILTRO COMPRESSOR DE AR ODONTO	5579/15	NR: 042122/15	6
060.008.196/15	FOTOPOLIMERIZADOR	5579/15	NR: 042122/15	6
060.004.767/13	GUARDA ROUPA	3885/13	NR 124.199/13	2
060.009.548/15	MINI MAÇARICO A GÁS	06204/15	NR: 045.326/15	1
0060.009.557/13	SUPORTE DE BRAÇO - BRAÇADEIRA	08187/13	NR: 223379/13	89
060.014.046/12	SUPORTE DE TV 42 POLEGADAS	09949/13	NR: 252.741/13	29

Fonte: PT 19

Quadro 8: Bens estocados sem incorporação⁷⁷

PROCESSO	ITEM	EMPENHO	NOTA DE RECEBIMENTO	LIQUIDAÇÃO	SALDO
272.000.764/2011	BALANÇA ELETRÔNICA	5600/15	45.225/15	NÃO	34
060.010216/2013	CARDIOTOCÓGRAFO (Monitor Fetal)	04311/15	45.614/15	NÃO	20
065.001.369/2014	CARRO TIPO BANDEJA	5677/14	00.353/15	NÃO	5
060.008.192/2015	ESTABILIZADOR DE TENSÃO - NHS	5949/15	047.634/15	NÃO	11

Fonte: PT 20

Causas

- 275. Falhas nas instâncias de controle da SES-DF.
- 276. Má utilização do Sistema de Registro de Preços.
- 277. Ausência de justificativa para os quantitativos de bens adquiridos.
- 278. Aquisição de bens sem planejamento e programação em grade de distribuição.
- 279. Demora na liquidação da despesa, condição necessária à incorporação dos bens.
- 280. Ausência de verificação prévia da capacidade de instalação ou utilização dos bens.

⁷⁷ Bens recebidos antes do exercício de 2016.



Efeitos

- 281. Má alocação de recursos públicos.
- 282. Risco de deterioração ou obsolescência de bens adquiridos.
- 283. Possível falta de recursos para áreas necessitadas da SES-DF.
- 284. Dano ao erário.

Considerações do auditado

285. No Ofício nº 421/2017-GAB/SES (e-DOC 8A250EFD-c, peça 129), a SES-DF apresentou as providências que foram tomadas, em relação aos processos de aquisição citados no presente Relatório, as quais seguem transcritas:

“A Diretoria de Patrimônio iniciou o monitoramento dos processos de aquisição após a emissão da Nota de Empenho, visando diminuir os prazos entre o recebimento dos bens e sua distribuição às unidades de saúde. Outra medida adotada é o contato com o fornecedor para aprimoramento da logística prévia de recebimento e armazenagem, além da organização dos bens nos galpões, com a realização de inventários periódicos.

Em relação aos processos de aquisição citados no Relatório, destacamos os seguintes apontamentos:

a) Aparelhos de RAIO-X (Processo 060.001.572/2009):

Alterada a destinação dos equipamentos pela Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde, após análise técnica das necessidades da Rede, para o Hospital Regional de Brazlândia e Hospital Regional de Planaltina. A licitação para adequação física que possibilitará a instalação dos aparelhos nas unidades será realizada pela NOVACAP, com previsão de conclusão até dezembro/2017.

b) Câmeras de Vigilância (Processo 060.014.397/2012):

A Coordenação de Tecnologia da Informação, área técnica responsável, está reformulando a grade de distribuição, para indicação das unidades que serão monitoradas eletronicamente a fim de aprimorar o controle do fluxo de servidores, pacientes e equipamentos.

c) Mesas Ginecológicas e Camas Fowler Superluxo (Processo 060.003.421/2014)

Consta saldo de 18 (dezoito) mesas e 8 (oito) camas que serão destinadas à Inauguração de 4 (quatro) unidades básicas de saúde, a saber: 2 (duas) em Ceilândia, 1 (uma) em Samambaia e 1 (uma) em Sobradinho Tais mobiliários também serão distribuídos para as UBSs que serão reformadas, sendo estas: o CS do Gama nº 8 e o CS de Ceilândia nº11.

d) Mesas Auxiliares (Processo 278.000.556/2012)

Existia, em estoque, 367 (trezentas e sessenta e sete) mesas auxiliares, das quais, foram distribuídas, até o momento, 349 (trezentas e quarenta e nove), restando apenas 18 (dezoito) unidades. O saldo remanescente se refere à reserva técnica da SES/DF e será distribuído após inaugurações de novos serviços ou para reposição, se necessário (Termos de Guarda e Responsabilidade anexos)

e) Monitores Fetais (Processo 060.010.216/2013)

Equipamentos distribuídos, em sua totalidade, em janeiro/2017 (Termos de Guarda e Responsabilidade anexos).



f) Mobiliário de Escritório (Processo 060.009.212/2013)

Incêndio ocorrido no Hospital Regional de Santa Maria, onde estavam armazenados parte dos mobiliários, destruiu componentes e acessórios dos móveis. A Diretoria de Patrimônio tem realizado gestão junto ao fornecedor, visando a possibilidade de reposição das peças necessárias à montagem. O processo de apuração de responsabilidade sob nº 060.009.374/2013 segue em andamento.” (peça 129, pp. 2/4)

286. Ainda sobre o Processo 060.009.212/2013 (mobiliário de escritório), a Diretoria de Patrimônio da SES-DF – DPAT prestou, complementarmente, os seguintes esclarecimentos, encaminhados por meio do Ofício nº 931/2017-GAB/SES, de 02/05/2017 (e-DOC 99F9A5BA-c, peça 132):

f) Mobiliário de escritório (Processo 060.009.212/2013)

(...)

No intuito de buscar uma solução para a grande quantidade de sobra de peça de mobiliários adquiridos, a Diretoria de Patrimônio/COADM/SUAG contatou a empresa MARELLI para que a mesma verificasse, in loco, a possibilidade de montagem de qualquer mobiliário com as peças armazenadas no Galpão.

Após tal verificação, a empresa informou a impossibilidade de montar qualquer móvel com as peças ali existentes, mas ressaltou que verificaria em seus depósitos a existência de acessórios necessários para a montagem de mobiliários.

Como resposta, a mesma informou que poderia fornecer, gratuitamente, as peças faltantes para a montagem de 27 (vinte e sete) mesas em “L” e 27 (vinte e sete) penínsulas pequenas. As 27 (vinte e sete) mesas em “L” estão em fase de montagem na ADMC.

O início desta montagem deu-se na data de 04/03/2017. (peça 132, pp. 46/47)

287. Além disso, diante da grande quantidade de equipamentos permanentes armazenados nos depósitos da SES-DF sem grade de distribuição (Quadro 7), a DPAT informou ter encaminhado memorandos para diversas áreas⁷⁸, com o intuito de receber grades de distribuição e encontrar destinação para tais bens estocados (peça 132, p. 47).

288. No tocante aos bens estocados que estão aguardando liquidação para posterior incorporação, o setor comunicou que, dos quatro processos relacionados no Quadro 8 do presente achado, ainda permaneciam como pendentes de liquidação três deles⁷⁹ (peça 132, p. 47).

⁷⁸ Foram consultadas as seguintes áreas: Gerência de Odontologia/SAIS, Coordenação de Tecnologia da Informação, DISAM/SAIS, DIASE/SAIS, DIENF/SAIS e SUGEP – Memorandos 26 a 31/2017, respectivamente, enviados para as unidades em 20/02/2017 (peça 132, p. 47).

⁷⁹ Processos 272.000.764/2011 (balança eletrônica), 065.001.369/2014 (carro tipo bandeja) e 060.008.192/2015 (estabilizador de tensão NHS).



289. Em relação à postura da atual gestão, nos procedimentos a serem adotados nas novas compras da Pasta, a jurisdicionada apresentou os seguintes esclarecimentos, conforme já mencionado no Achado 3:

Ressaltamos, ainda, que os novos processos de compra já apresentam comprovação de que os quantitativos foram definidos em função da utilização provável e são compostos por grade de distribuição prévia, conforme estabelecido no Novo Fluxo de Contratações.

Por fim, das proposições formuladas à Secretaria, ratificamos que já consta a obrigatoriedade de Parecer Técnico emitido pela Diretoria de Engenharia Clínica de Equipamentos Médicos e Diretoria de Engenharia. Arquitetura e Tecnologia, para todos os Projetos Básicos e Termos de Referência de aquisição de equipamentos médico-hospitalares, em atendimento à Portaria nº 232, de 15 de setembro de 2015. (peça 129, p. 4)

Posicionamento da equipe de auditoria

290. Em síntese, as medidas informadas pela SES-DF para reparar algumas das falhas apontadas foram: alteração da destinação original dos aparelhos de raio-X e realização de licitação para adequação física que possibilite a instalação dos equipamentos nas unidades hospitalares destinatárias desses bens; reformulação da grade de distribuição das câmeras de vigilância, pela Coordenação de Tecnologia da Informação; previsão de destinação de 18 mesas ginecológicas e 8 camas Fowler superluxo a unidades básicas de saúde; distribuição de 95% das mesas auxiliares que se encontravam estocadas à época da execução da auditoria; distribuição da totalidade dos monitores fetais (cardiotocógrafos); negociação pela Diretoria de Patrimônio junto ao fornecedor do mobiliário de escritório estocado nos depósitos.

291. Ocorre, contudo, que os móveis adquiridos por meio do processo 060.009.212/2013 não correspondem ao mobiliário deteriorado no incêndio ocorrido no Hospital de Santa Maria, conforme afirmado pela jurisdicionada (peça 129, p. 4; peça 132, p. 46). À fl. 1 do PT 25 (processo de apuração do incêndio⁸⁰), listam-se os materiais queimados no evento, não havendo identidade entre estes e os itens comprados a partir do processo 060.009.212/2013.

292. Ademais, de acordo com o laudo de perícia criminal que examinou o local do incêndio (PT 25, fl. 11), este ocorreu em 06 de agosto de 2013. O processo 060.009.212/2013, por sua vez, foi autuado em 31 de julho de 2013 (PT 13, fl. 2), tendo o contrato dele decorrente sido assinado em 30 de dezembro de 2013 (PT 13,

⁸⁰ Processo 060.009.374/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

fls. 219/233). Em suma, não é possível que um incêndio ocorrido em agosto de 2013 tenha queimado mobiliário recebido apenas no ano de 2014 (PT 13, fls. 281/292).

293. De todo modo, as providências para encontrar destinação e, conseqüentemente, utilidade para os bens estocados são práticas indiciárias de uma boa gestão. No entanto, é necessário destacar que os longos períodos de tempo em que tais bens permaneceram nos depósitos sem uso representam custo de oportunidade não recuperável.

294. Além disso, ressalte-se que as medidas informadas pela jurisdicionada não contrariam o achado de auditoria, visto que constituem ações para evitar que falhas como as detectadas na presente auditoria voltem a ocorrer. Desse modo, ainda que constituam boas práticas de gestão, as informações encaminhadas não são suficientes para refutar as evidências do presente achado.

Proposições

295. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

I. determinar à SES-DF que:

a. instaure tomada de contas especial, caso ainda não o tenha feito, para identificar os responsáveis e apurar o dano representado pelas sobras de mobiliário, oriundo do Processo SES 060.009.212/2013, em observância ao disposto no art. 9º, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas;

b. doravante, observe, ao utilizar o Sistema de Registro de Preços, o disposto no art. 15, §7º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, adquirindo exclusivamente o quantitativo de bens permanentes a serem imediatamente encaminhados às unidades destinatárias, admitindo-se razoável e justificada margem de segurança em estoque;

c. doravante, exija, previamente à aquisição de equipamentos médico-hospitalares, manifestação da área técnica responsável declarando a viabilidade de instalação e utilização imediatas dos bens a serem adquiridos, nos termos da Portaria SES-DF nº 232/2015 e do art. 20, § 2º, da Portaria SES-DF nº 210/2017;



II. recomendar à SES que, doravante, faça constar dos processos de aquisição de material permanente, previamente à contratação, a grade de distribuição das unidades destinatárias.

Benefícios Esperados

- 296. Menor estocagem de bens móveis permanentes.
- 297. Otimização do controle sobre estoque de bens móveis permanentes.
- 298. Melhor aproveitamento dos recursos públicos.

2.1.5 ACHADO 5: Falhas na guarda e controle de bens patrimoniais

Critério

299. A Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe que, nas compras, deverão ser observadas as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material (art. 15, § 7º, III).

300. No DF, o Decreto Distrital nº 16.109/1994 trata, em seus artigos 15 e 16, sobre a responsabilidade pela guarda e manutenção em segurança dos bens patrimoniais.

Análises e Evidências

Falhas na guarda e armazenamento de bens

301. A Secretaria de Saúde do Distrito Federal possui três depósitos destinados à guarda de bens permanentes: Parque de Apoio (SGAP, Bloco G), 916 Sul (Setor Hospitalar Sul) e Setor de Cargas/SIA (STRC Trecho 4, Cj. C, Lote 4).

302. Ainda que o acesso seja relativamente restrito nos três galpões de bens permanentes da SES-DF, tendo em vista que entrada e saída são controladas por vigilantes, no Parque de Apoio, o espaço para guarda dos bens é **compartilhado** entre as Subsecretarias de Administração Geral (SUAG), responsável pelos depósitos de bens patrimoniais, e de Logística e Infraestrutura da Saúde (SULIS)⁸¹, gestora dos almoxarifados de bens de consumo.

⁸¹ O depósito da 916 Sul destina-se somente à guarda de bens sob responsabilidade da SUAG. Já no Setor de Cargas, em visita realizada no dia 30/08/2016, em relação a bens permanentes, havia apenas mesas auxiliares hospitalares; o restante dos itens em estoque era composto por materiais de consumo como medicamentos, insumos e luvas cirúrgicas.



303. Os próprios gestores do patrimônio reconheceram que essa **divisão de espaço** gera uma série de dificuldades para o controle do patrimônio, como insuficiência de espaço, desorganização dos produtos adquiridos e recebidos e eventuais obstáculos à responsabilização em caso de extravio de bens (PT 21).

304. O depósito do Almojarifado no Parque de Apoio consiste em várias salas acessíveis a partir de um corredor principal. As salas ficam trancadas, sendo que somente servidores da Diretoria de Patrimônio – DPAT possuem as respectivas chaves. Nesse mesmo galpão, há outras salas destinadas à SULIS. O compartilhamento desse espaço gera falta de controle, tendo em vista que a circulação pelo corredor é relativamente livre: por ele transitam colaboradores das duas Subsecretarias e funcionários das empresas que realizam entregas de mercadorias. Ocorrendo falta de espaço, produtos recebidos são alocados nesse corredor, prejudicando também a segurança desses bens.

305. Ademais, de acordo com relato de servidores da Gerência de Tombamento e Movimentação – GTM, é comum que agentes da SULIS remanejem bens sob responsabilidade dessa Gerência sem prévio aviso ou solicitação (PT 21). Foi destacado que é frequente que bens sejam mudados de lugar nos corredores, diante da falta de espaço nas salas e a necessidade de remanejamento dos itens para melhor acomodação, o que também enfraquece o controle e a identificação dos produtos.

Figuras 4 a 7: Corredor e salas com bens móveis no Parque de Apoio



Fonte: Equipe de auditoria

306. Um segundo aspecto que merece análise é a **falta de monitoramento eletrônico**. Não existem câmeras de segurança em nenhum dos três depósitos destinados à guarda de bens permanentes. Um efetivo sistema de monitoramento, com transmissão e armazenamento de imagens, seria de grande utilidade para fins de prevenção e responsabilização, em especial no Parque de Apoio⁸².

307. Outra falha verificada diz respeito à **organização dos bens**. Em visitas realizadas aos depósitos⁸³, observou-se que não há identificação dos itens estocados, sendo que muitos estão espalhados de forma desordenada. Caixas são aglomeradas

⁸² Este é o maior dos três depósitos e, de acordo com o informado em reunião com a SUAG, realizada em 27/10/2016 (PT 22, item 3), são apenas dois vigias para uma área extensa. Se houvesse câmeras de monitoramento, a segurança dos bens seria, em tese, mais efetiva. O depósito do Setor de Cargas possui dois vigilantes por turno, e o da 916 Sul, um segurança por turno. Nestes, os seguranças ficam com as chaves dos galpões, ao passo que, no Parque de Apoio, somente o pessoal da DPAT detém as chaves.

⁸³ As visitas aos três galpões foram realizadas nos dias 30/08/2016 (Setor de Cargas), 31/08/2016 (916 Sul) e 02/09/2016 (Parque de Apoio) (PT 21).



sem que haja indicação de dados relevantes dos produtos armazenados, como denominação e respectivos processos de aquisição e execução.

308. Tendo em vista que se trata de equipamentos de saúde, em razão da alta especificidade e peculiaridade da área, é essencial que todos os componentes estocados (ou ao menos o conjunto) estejam devidamente identificados. Evidência disso é que os representantes da GTM que acompanharam esta equipe de auditoria, quando indagados sobre os itens no depósito, não souberam identificar todos os bens estocados (PT 21).

309. Foi relatado que há um servidor, ausente no dia da fiscalização *in loco*, capaz de diferenciar todos os itens armazenados (PT 21). No entanto, não se mostra razoável que toda a SES-DF fique dependente de um único funcionário.

310. Na 916 Sul, foram encontrados módulos diversos de mobiliário da empresa Marelli⁸⁴ que se encontravam sem a devida identificação. Considerando que as unidades são compostas por peças principais e acessórias, a forma como estão dispostos os bens prejudica e talvez impeça sua identificação.

Figuras 8 e 9: Bens no depósito da 916 Sul



Fonte: Equipe de auditoria

311. Ainda em relação às condições de guarda, segurança e conservação dos bens permanentes, é relevante citar dois incidentes que indicam a necessidade

⁸⁴ A aquisição desses móveis, realizada por meio do Processo SES 060.009.212/2013, foi abordada nos Achados 1 e 3.



de melhorias nessa questão: o furto de câmeras estocadas no galpão do Parque de Apoio e o incêndio no HRSM.

312. O primeiro evento envolveu o furto de 90 (noventa) câmeras de vigilância⁸⁵, quatro teclados de sistema⁸⁶ e duas armazenagens de rede (*storages*)⁸⁷ – equipamentos adquiridos por meio de adesão à ata de registro de preços do Senado Federal (Processo SES 060.014.397/2012)⁸⁸. Da análise dos autos do Processo SES 060.010.012/2015⁸⁹, estimou-se o valor do total dos bens furtados em R\$ 641.401,00 (seiscentos e quarenta e um mil, quatrocentos e um reais), sem a incidência de atualização monetária⁹⁰ (PT 24, fl. 13). Ressalte-se que não foi identificada a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), em ofensa ao que impõe o art. 9º da Lei Orgânica do TCDF⁹¹ e a jurisprudência dessa Casa (Decisões TCDF nº 155/2002⁹², 2.841/2003⁹³ e 205/2005⁹⁴).

⁸⁵ 61 Câmeras IP fixas Pelco Sarix IM 10DN10-1E; 15 Câmeras IP fixas Pelco Sarix IEE 10DN8-1; 8 Câmeras IP PTZ Pelco Spectra IV IP modelo SD4E36-PG-0 e 6 Pelco Spectra IV modelo SD436-PG-E0 (PT 24, fl. 13). Vale ressaltar que, no Boletim de Ocorrência (PT 24, fl. 2), consta que foram furtadas 82 câmeras.

⁸⁶ Desses quatro teclados de sistema, dois eram do sistema WS5070 e dois eram do sistema KBD500 (PT 24, fl. 13).

⁸⁷ Especificações das armazenagens em rede adquiridas: 24 TB (terabytes), Pelco NSM 5200-PS.

⁸⁸ Essa adesão foi objeto dos Achados 1, 2 e 3. Vale trazer a conhecimento que, para justificar a adesão de câmeras que viriam a ser furtadas, assim expôs a SES-DF: “O sistema de monitoramento eletrônico tem como princípios primordiais: guarda eletrônica, **inibição da ação delituosa, o flagrante em tempo real, a identificação do infrator através da imagem**” (PT 4, fl. 9).

⁸⁹ Processo referente à sindicância destinada a apurar o furto das câmeras e outros equipamentos.

⁹⁰ Em relação aos teclados que sumiram, estes eram parte acessória de estações de trabalho e de câmeras completas adquiridas. Assim, considerou-se o valor unitário total (componente principal e acessórios) para cálculo do montante relativo aos valores dos bens furtados.

⁹¹ “Art. 9º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Distrito Federal, na forma prevista no inciso VI do art. 6º desta Lei Complementar, **da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências, com vista à instauração de tomada de contas especial**, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto neste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.” (Grifamos.)

⁹² “IV) esclarecer (...) que Tomada de Contas Especial e Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar são procedimentos distintos, os quais podem coexistir, contudo, havendo fortes indícios de prejuízo, é indispensável a instauração de TCE.”

⁹³ “b) esclarecer (...) que TCE e sindicância são procedimentos diversos com finalidades distintas, que podem tramitar independentemente um do outros.”

⁹⁴ “II – a) o processo de sindicância não se confunde e tampouco substitui o processo de tomada de contas especial. Uma vez configurado o dano ao erário, deve a autoridade administrativa competente,



313. Destaque-se, também, que o extravio das câmeras pode ter levado mais de dois anos para ter sido notado pelos responsáveis pela guarda de tais equipamentos. Conforme consta na *Comunicação de Ocorrência Policial nº 3.574/2015-0, Protocolo nº 1311516/2015*, datada de 13/10/2015⁹⁵, o incidente criminal pode ter ocorrido num período compreendido entre 01/08/2013 – data de recebimento dos bens furtados – e 07/10/2015 – data de finalização do inventário patrimonial, ocasião em que se constatou que tais bens haviam sido furtados (PT 24, fl. 2).

314. Assim, o incidente ora relatado indica alguns aspectos que merecem atenção da Secretaria de Saúde: falta de segurança dos depósitos, necessidade de reforço no monitoramento físico e eletrônico, ausência de controle periódico eficaz (tal como inventários fidedignos), falhas no planejamento das compras (câmeras foram adquiridas, mas estão paradas em estoque há mais de três anos), morosidade nos processos de aquisição e distribuição de patrimônio.

315. O segundo incidente, ocorrido em 06 de agosto de 2013, foi um incêndio no Hospital Regional de Santa Maria – HRSM, no qual parte do mobiliário estocado nessa unidade hospitalar foi queimada⁹⁶. O prejuízo estimado com o incidente é de 186.931,27 (cento e oitenta e seis mil, novecentos e trinta e um reais e vinte e sete centavos) (PT 25, fl. 17).

316. O incêndio foi causado por um funcionário de empresa contratada para a realização de reforma no local, tendo a mobília sido incendiada no momento em que se atijou fogo em massa asfáltica e, incidentalmente, a chama alcançou os móveis encaixotados.

317. Assim, é possível questionar se as condições de guarda dos bens no HRSM eram adequadas, o que se estende, pelo conjunto de fatos aqui trazido, para a SES-DF como um todo. Fica claro que os bens queimados não estavam protegidos

obrigatoriamente, sob pena de responsabilidade solidária, instaurar processo de tomada de contas especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano.”

⁹⁵ Neste documento, registra-se a comunicação, pela então ocupante do cargo de Gerente de Tombamento da SES-DF, do crime ocorrido à Polícia.

⁹⁶ Conforme os autos do Processo SES 060.009.374/2013, destinado à apuração dos fatos envolvendo o incêndio ocorrido no HRSM, foram deteriorados no incêndio 18 divãs para exame, 184 mesas de cabeceira com mesa de refeição acoplada e acessório para mesas autoportantes em L (PT 25, fl. 2).



de forma adequada, visto que foram atingidos a partir da utilização de um maçarico próxima a itens feitos de madeira.

318. Quanto ao dano ao erário, não se localizou o devido processo de TCE para reparação do prejuízo.

Falhas no controle de bens permanentes

319. A dispersão dos itens adquiridos pela SES-DF em vários galpões, como mencionado, dificulta o controle dos bens permanentes. Além dos três depósitos, há bens permanentes estocados em outras localidades.

320. Em visita realizada ao Hospital Regional de Santa Maria – HRSM, em 19/10/2016, foram encontradas, no subsolo dessa unidade hospitalar, 63 (sessenta e três) bases de *maca de transposição para centro cirúrgico* acondicionadas em caixas, cuja carga é da Diretoria de Patrimônio da SES-DF. Conforme informado pelo Núcleo de Material e Patrimônio do HRSM, esses bens são novos e estão estocados neste hospital desde 2013, a pedido da Secretaria, por falta de espaço em seus depósitos (PT 23, item 5). Vale observar que a maca de transposição é composta por duas partes: base e padiola; no HRSM, há apenas as bases.

Figura 10: Parte das macas da SES-DF estocadas no HRSM



Fonte: Equipe de auditoria

321. O HRSM declarou que não controla entrada ou saída desses itens, uma vez que tal atribuição seria realizada pela SES-DF. Entretanto, ao ser questionada em



reunião sobre essas bases para maca, a DPAT informou **não ter conhecimento** sobre esses bens e sua localização (PT 22, item 10). Posteriormente, por meio de contato telefônico, a DPAT informou que as padiolas já haviam sido distribuídas para alguns pontos da rede e que a SES-DF realizaria um levantamento para mapear quais unidades receberam as padiolas, para destinar as bases respectivas a essas unidades. Tal fato evidencia a falta de controle dos bens patrimoniais da SES-DF.

322. Além das macas de transposição, verificou-se que há 47 (quarenta e sete) camas de berço hospitalar, alocadas nos corredores do subsolo do HRSM. Embora esses berços estejam em condições de uso, encontram-se parados desde que a clínica pediátrica foi desativada nessa unidade, não havendo previsão de retorno desse serviço (PT 23, item 3).

323. Os gestores de patrimônio do HRSM salientaram que a SES-DF não possui um sistema informatizado que permita cruzamento de dados entre as unidades, no intuito de identificar se existem hospitais que estejam precisando de bens estocados e parados em outras unidades de saúde (PT 23, item 3a). Ressalte-se, no entanto, que o Decreto Distrital nº 16.109/94⁹⁷ estabelece os procedimentos a serem observados em casos de ociosidade de bens permanentes, quais sejam, redistribuição entre unidades ou devolução para a unidade central, medidas não adotadas pelos gestores setoriais, corroborando falhas no controle desses bens.

⁹⁷Art. 40. **O bem móvel caracterizado como** de recuperação antieconômica, inservível ou **ocioso**, e quanto a este, desde que **não haja possibilidade de redistribuição a outro órgão da Administração Direta do Distrito Federal**, será recolhido, para fins de alienação, junto ao Departamento de Manutenção Patrimonial da Secretaria de Administração, no prazo de quinze dias, contado da data da caracterização.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, considera-se: [...]

III - **bem ocioso, aquele que, embora em condições de uso, não esteja sendo utilizado.**

[...]

§ 4º O agente setorial de patrimônio, antes de proceder ao recolhimento, **comunicará a existência de bens móveis caracterizados como ociosos** ao Departamento Geral de Patrimônio, que providenciará sua redistribuição.

§ 5º Aos casos de redistribuição de **bens móveis considerados ociosos** aplicam-se as disposições contidas nas Seções I e III, Capítulo IV, Título I, no que couberem." (Grifamos.)



Figuras 11 e 12: Camas de berço hospitalar estocados no HRSM



Fonte: Equipe de auditoria

324. Adicionalmente, por meio do Ofício nº 475/2016-MPC/PG, de 03/10/2016 (e-DOC F56EC52E-e, peça 96), e seu Anexo (e-DOC 94CBB587-e, peça 97), tomou-se conhecimento de bens da SES-DF estocados no Hospital Regional de Samambaia – HRSam, os quais estão sem número de patrimônio, aguardando pelo processo de incorporação. Assim, fica nítida a necessidade de a SES-DF mitigar ou eliminar essa dispersão na guarda de bens permanentes, e, ainda, aperfeiçoar o controle patrimonial pela DPAT (e-DOC 94CBB587-e, peça 97, p. 15).

325. Agravando a situação em comento, em muitos casos, não consta do **Sistema Geral de Patrimônio – SisGepat⁹⁸ a localização exata dos bens**. Em relação aos bens que ainda não foram distribuídos, tal registro vem sendo feito informalmente pela DPAT, por meio de planilhas⁹⁹. Ainda que a iniciativa de realizar esse controle por conta própria represente um aspecto positivo, é imperativo que haja um controle institucionalizado, impessoal e mais preciso da localização dos bens estocados.

326. Em algumas unidades que recebem os bens permanentes distribuídos pela DPAT não é providenciada a transferência de responsabilidade para o órgão usuário do bem (Termo de Guarda e Responsabilidade), conforme determina o

⁹⁸ O SisGepat é um sistema integrado de processamentos de dados, destinado à execução das atividades de administração e controle dos bens patrimoniais móveis e semoventes de propriedade do Distrito Federal (art. 1º do Decreto Distrital nº 21.909/2001).

⁹⁹ Note-se que apenas a atual gestão da DPAT elaborou tais planilhas, não havendo registros anteriores desse controle.



Decreto Distrital nº 16.109/94. Assim, o SisGepat também não é capaz de indicar o local e o setor responsável pela guarda desses bens.

327. Nessa senda, com o intuito de verificar bens distribuídos pelo Almojarifado nos últimos doze meses, realizou-se visita à Subsecretaria de Vigilância Sanitária – SVS, em 18/10/2016. Alguns dos itens que, segundo a DPAT, foram distribuídos à SVS não foram localizados em consulta no SisGepat¹⁰⁰.

328. Nesse mesmo dia, ao realizar busca no referido sistema sobre “kit analisador de óleo”, indicava-se como local de guarda a *Gerência de Apoio à Fiscalização à Divisa* (GEAF), pertencente à estrutura da SVS. No entanto, conforme informado por servidor da SVS, a GEAF é composta por 22 inspetorias, não sendo possível saber em qual delas os referidos kits se encontram. Já no controle informal realizado pela GTM, indicava-se apenas “SVS” como destino dos referidos itens, cumprindo lembrar que essa Subsecretaria é composta por cinco Diretorias¹⁰¹ e uma Assessoria¹⁰².

329. O mesmo foi constatado em hospitais da rede de saúde pública distrital. Para fins ilustrativos, é válido citar o caso do Hospital Regional do Gama (HRG). No controle da GTM, os bens que foram distribuídos ao HRG são relacionados à sigla NMP/HRG (Núcleo de Material e Patrimônio do Hospital Regional do Gama); no entanto, em visita realizada a essa unidade, no dia 19/10/2016, a Sra. Marcela, servidora lotada no Almojarifado do HRG, informou que muitos dos bens haviam sido remetidos a outros pontos da região (tais como postos de saúde e centros de atenção primária). Nesse sentido, verifica-se que os dados registrados no sistema de gestão de patrimônio não representam com fidedignidade a situação dos bens, pois não é possível conhecer a localização destes após a sua distribuição original (PT 22, item 8).

¹⁰⁰ De acordo com planilhas da GTM, os itens “Kit Analisador Óleo”, “Nebulizador Aerossol” e “Termonebulizador” foram distribuídos à SVS, mas os números de tombamento informados não correspondiam, no sistema, aos itens descritos nas planilhas. A pesquisa foi feita pelo Sr. Cleiton, servidor lotado no Laboratório Central de Saúde Pública – LACEN.

¹⁰¹ Diretoria de Vigilância Sanitária – DIVISA, Diretoria de Vigilância Epidemiológica – DIVEP, Diretoria de Vigilância Ambiental – DIVAL e Diretoria do Laboratório Central de Saúde Pública – LACEN. A GEAF pertence à DIVISA.

¹⁰² Assessoria de Mobilização Institucional e Social para a prevenção da Dengue, Chikungunya e Zika.



Causas

- 330. Omissão dos gestores na observância de normas que regem a gestão patrimonial.
- 331. Ausência de controle eficaz dos bens e deficiência nos procedimentos de inventários periódicos.
- 332. Falta de infraestrutura para a gestão da informação referente aos bens móveis permanentes estocados pela SES-DF em suas unidades.
- 333. Fragilidade da segurança dos depósitos.

Efeitos

- 334. Dificuldade na realização do controle patrimonial.
- 335. Risco de deterioração, extravio e furto de bens
- 336. Prejuízo ao atendimento da população.
- 337. Prejuízo ao erário.

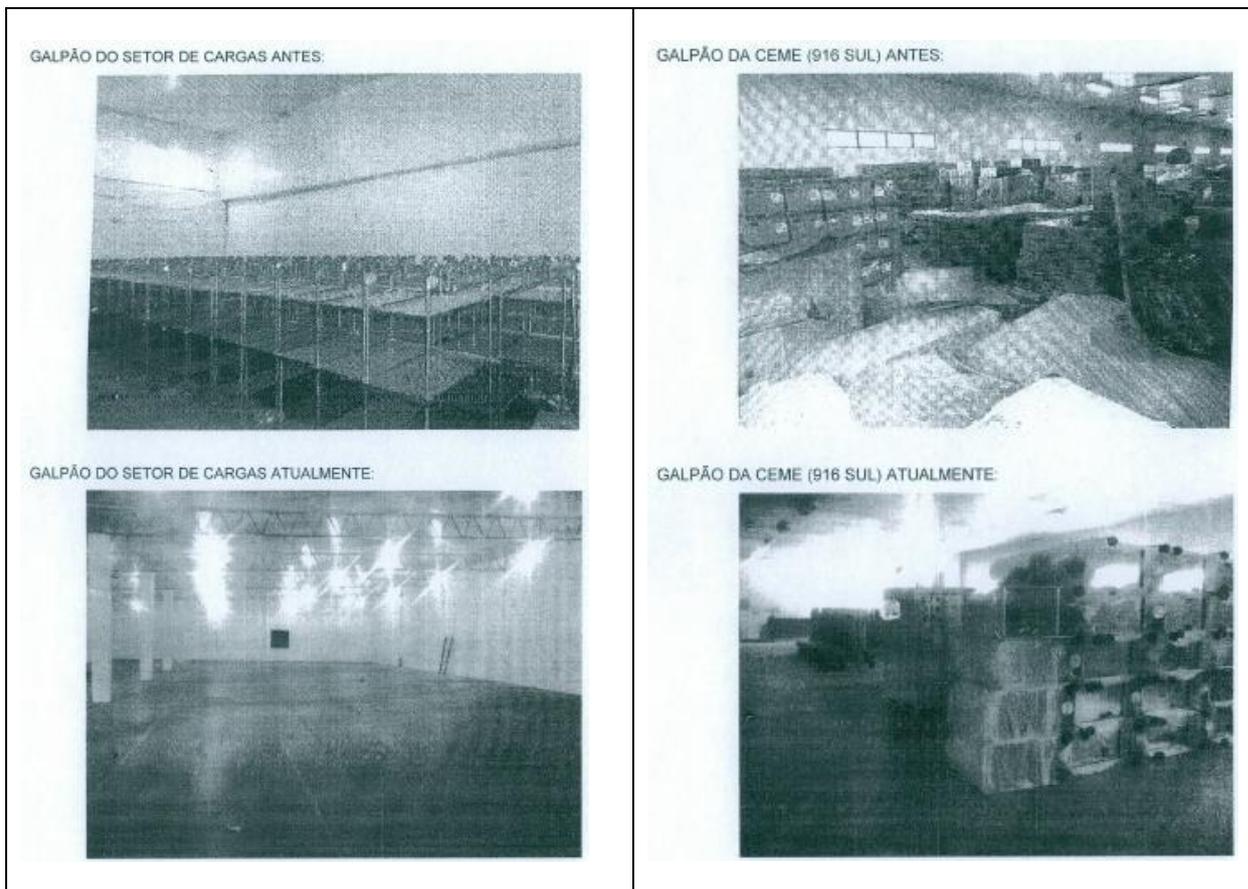
Considerações do auditado

338. Conforme exposto anteriormente, a SES-DF informou as medidas adotadas para corrigir as falhas na guarda e controle de bens patrimoniais detectadas ao longo da auditoria: (i) monitoramento pela Diretoria de Patrimônio dos processos de aquisição após a emissão da Nota de Empenho com o intuito de diminuir os intervalos de tempo decorridos entre o recebimento dos bens e a sua distribuição às unidades de saúde; (ii) contato com os fornecedores para aprimoramento da logística prévia de recebimento e armazenagem; (iii) organização dos bens nos galpões; (iv) realização de inventários periódicos; e (v) trabalho de aproximação junto aos agentes setoriais de patrimônio (Ofício 421/2017-GAB/SES, e-DOC 8A250EFD-c, peça 129, p. 2; e Ofício 931/2017-GAB/SES, e-DOC 99F9A5BA-c, pp. 45/48).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figuras 13 e 14: Reorganização dos bens em depósitos da SES-DF



Fonte: Ofício nº 421/2017-GAB/SES (e-DOC 8A250EFD-c, peça 129, fls. 5/7)

339. No Ofício 931/2017-GAB/SES, de 02/05/2017, o órgão auditado informou que a sua Diretoria de Patrimônio concluiu a identificação dos itens patrimoniais armazenados, na qual são indicados: especificação, nota de recebimento, número do processo de aquisição, interessado no objeto e *status* – “aguardando grade”, “aguardando liquidação” e “em distribuição” (peça 132, p. 48).

340. Pontuou, ainda, que a organização dos bens foi aprimorada (conforme demonstrado nas Figuras 13 e 14), observando-se, em futuras entregas de equipamentos, a acomodação conjunta destes com os respectivos componentes e acessórios necessários à montagem, para facilitar e permitir a identificação e a distribuição (peça 132, p. 48).

341. Na sequência, a SES-DF destacou algumas ações que a DPAT vem promovendo junto aos agentes setoriais de patrimônio, com o propósito de aprimorar a gestão patrimonial. Entre tais medidas, foram mencionados (i) os encontros frequentes com esses gestores, a fim de padronizar os processos de trabalho e



buscar solução para os problemas comuns enfrentados pela área-fim; (ii) alertas sobre a necessidade de lançamento no SisGepat de todas as movimentações e distribuições de bens internas no âmbito das Unidades de Saúde; (iii) orientação para que os hospitais regionais não armazenem bens permanentes e equipamentos novos, visando dar o devido uso aos mesmos; (iv) adoção da prática de não liberação de equipamentos para posterior tombamento *in loco* (peça 132, p. 48).

342. Por fim, sobre as camas de berço hospitalar alocadas no subsolo do HRSM, pertencentes à Clínica Pediátrica – serviço que atualmente se encontra desativado –, a Coordenação de Administração Geral pontuou que a Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde (SAIS) estuda a reabertura do setor ou a redistribuição dos mobiliários para outras unidades de saúde (peça 129, p. 4).

Posicionamento da equipe de auditoria

343. Da manifestação da SES-DF não consta qualquer informação ou argumento que contrarie o achado de auditoria.

344. Ainda assim, merece ser destacada a iniciativa de organizar os bens estocados nos depósitos da Secretaria de Saúde, promovida pela Coordenação de Administração juntamente com a Diretoria de Patrimônio. A partir das fotos enviadas por meio do Ofício nº 421/2017-GAB/SES (Figuras 13 e 14), é possível notar que houve melhora nesse quesito. Além disso, as providências tomadas para fortalecer o controle patrimonial e impulsionar a otimização de recursos também devem ser ressaltadas.

345. De todo modo, são mantidas em sua integralidade as proposições conforme o Relatório Prévio, visto que as informações trazidas pela jurisdicionada, embora relevantes, não afetam as proposições formuladas.

Proposições

346. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

- I. determinar à SES-DF que:
 - a. instaure tomada de contas especial com vista a identificar os responsáveis e apurar os danos ao erário decorrentes do furto dos equipamentos de vigilância eletrônica (Contrato nº 195/2012 – Processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

060.014.397/2012) e do incêndio de mobiliário ocorrido em agosto de 2013 no Hospital Regional de Santa Maria, em observância ao disposto no art. 9º, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas;

b. garanta, doravante, que a Diretoria de Patrimônio tenha efetivo controle sobre a totalidade dos bens móveis permanentes estocados nas diferentes unidades do órgão, atualizando os Termos de Guarda e Responsabilidade e promovendo os devidos registros no sistema de patrimônio, em observância ao disposto no Decreto Distrital nº 16.109/1994;

c. adote medidas para redistribuição de materiais ociosos que se encontram em depósitos, nos termos do Decreto Distrital nº 16.109/1994, evitando a depreciação dos bens, em especial quanto aos berços hospitalares e macas de transposição que se encontram no HRSM, e informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas;

d. aprimore os procedimentos de segurança e guarda dos bens permanentes em depósitos, a exemplo de restrição de acesso apenas a servidores autorizados da Diretoria de Patrimônio, adequação das instalações, evitando compartilhamento de espaço físico, implantação de monitoramento eletrônico e realização de inventários periódicos, e informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas.

Benefícios Esperados

- 347. Controle adequado dos bens móveis permanentes da SES-DF.
- 348. Proteção do patrimônio público.

3 Conclusão

- 349. A presente auditoria examinou a regularidade e a legitimidade das aquisições de bens móveis permanentes estocados pela SES-DF.



350. Quanto à questão de auditoria formulada, verificou-se que as aquisições de bens móveis permanentes estocados pela auditada não observaram os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e legitimidade.

351. Nesse sentido, foram detectadas compras direcionadas, adesões a atas de registro de preço sem comprovação da vantajosidade, ausências de justificativas para especificações e quantitativos adquiridos, pagamentos em desacordo com as normas de execução orçamentária e financeira e com o contrato, bem como falhas nas condições de guarda e controle do patrimônio do órgão auditado.

352. Concluiu-se, assim, pela má gestão dos recursos públicos, em que compras viciadas acarretam a permanência, por longos períodos de tempo, de bens permanentes nos estoques da jurisdicionada por anos.

353. Por fim, vale acrescentar que a jurisdicionada vem adotando providências para correção de parte das falhas apontadas neste relatório, conforme apresentado no Ofício nº 421/2017-GAB/SES.

354. Ante o exposto, conclui-se pela necessidade de adoção das medidas propostas neste relatório, consubstanciadas em determinações e recomendações, para que a SES-DF passe a realizar aquisições de bens permanentes na forma preconizada pela legislação regente, bem como garanta condições adequadas de guarda e controle desses bens.

4 Proposições

355. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I. Tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria;
- II. Determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:
 - a. doravante, formalize, previamente às contratações por meio de adesão a ata de registro de preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente justificativas contendo diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, nos termos do art. 29, III, do Decreto Distrital nº 36.519/2015 e das Decisões TCDF nº 5.697/2011 e 3.410/2013 (Achado 1);
 - b. abstenha-se de realizar reconhecimento de dívida ou pagamento junto à empresa Multidata Ltda., CNPJ 02.743.744/0001-21, decorrente do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Contrato nº 195/2012 e seus aditivos, condicionando esses atos à efetiva comprovação da execução dos serviços, em observância aos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Distrital nº 32.598/2010 (Achado 2);

- c. adote medidas para dar efetiva destinação aos equipamentos de vigilância eletrônica em posse da Secretaria, oriundos do Contrato nº 195/2012, evitando a depreciação e obsolescência dos bens, e informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas (Achado 2);
- d. doravante, nas contratações que envolvam fornecimento de bens, instalação e configuração de equipamentos e sistemas e treinamento, especifique nos termos de referência cada ação, de modo que as propostas sejam apresentadas com valores individualizados para os diversos elementos, nos termos do art. 14, § 4º, da IN 04/2014-SLTI/MPOG (Achado 2);
- e. doravante, faça constar dos processos de compras públicas justificativa para as quantidades a serem adquiridas, com comprovação de que foram definidas em função da utilização provável, nos termos do art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (Achado 3);
- f. instaure tomada de contas especial, caso ainda não o tenha feito, para identificar os responsáveis e apurar o dano representado pelas sobras de mobiliário, oriundo do Processo SES 060.009.212/2013, em observância ao disposto no art. 9º, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas (Achado 4);
- g. doravante, observe, ao utilizar o Sistema de Registro de Preços, o disposto no art. 15, §7º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, adquirindo exclusivamente o quantitativo de bens permanentes a serem imediatamente encaminhados às unidades destinatárias, admitindo-se razoável e justificada margem de segurança em estoque (Achado 4);
- h. doravante, exija, previamente à aquisição de equipamentos médico-hospitalares, manifestação da área técnica responsável declarando a viabilidade de instalação e utilização imediatas dos bens a serem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

adquiridos, nos termos da Portaria SES-DF nº 232/2015 e do art. 20, § 2º, da Portaria SES-DF nº 210/2017 (Achado 4);

- i. instaure tomada de contas especial com vista a identificar os responsáveis e apurar os danos ao erário decorrentes do furto dos equipamentos de vigilância eletrônica (Contrato nº 195/2012 – Processo 060.014.397/2012) e do incêndio de mobiliário ocorrido em agosto de 2013 no Hospital Regional de Santa Maria, em observância ao disposto no art. 9º, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas (Achado 5);
- j. garanta, doravante, que a Diretoria de Patrimônio tenha efetivo controle sobre a totalidade dos bens móveis permanentes estocados nas diferentes unidades do órgão, atualizando os Termos de Guarda e Responsabilidade e promovendo os devidos registros no sistema de patrimônio, em observância ao disposto no Decreto Distrital nº 16.109/1994 (Achado 5);
- k. adote medidas para redistribuição de materiais ociosos que se encontram em depósitos, nos termos do Decreto Distrital nº 16.109/1994, evitando a depreciação dos bens, em especial quanto aos berços hospitalares e macas de transposição que se encontram no HRSM, e informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas (Achado 5);
- l. aprimore os procedimentos de segurança e guarda dos bens permanentes em depósitos, a exemplo de restrição de acesso apenas a servidores autorizados da Diretoria de Patrimônio, adequação das instalações, evitando compartilhamento de espaço físico, implantação de monitoramento eletrônico e realização de inventários periódicos, e informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas (Achado 5).

III. Recomendar à SES-DF que:

- a. dê ciência da decisão que vier a ser prolatada nestes autos aos servidores com atribuições de supervisão e controle sobre contratações públicas (Achado 1);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- b. doravante, faça constar dos processos de aquisição de material permanente, previamente à contratação, a grade de distribuição das unidades destinatárias (Achado 4).
- IV. Autorizar, com fundamento nos artigos 164 e 269 do Regimento Interno do TCDF, a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados nos Quadros 4-B, 4-D, 4-F, 4-H e 5-B, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994 (Achados 1, 2 e 3).

Brasília/DF, 05 de maio de 2017.

Gabriel Heller
Auditor de Controle Externo
Matrícula 1574-8

Renata Yuco Kanemoto
Auditora de Controle Externo
Matrícula 1625-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4987, de 21/09/2017

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **35025/2015-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 35025/2015-e

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA : Representação n.º 31/2015-CF, do Ministério Público junto à Corte, versando acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, caracterizadas pela existência de diversos materiais e mobiliário adquiridos pela jurisdicionada e que se encontram estocados, sem utilização.

DECISÃO Nº 4657/2017

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) da Informação n.º 25/2017-DIAUD2 (e-DOC 33EAB822-e); b) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC C8012184-e); c) das Matrizes de Achados e de Responsabilização (e-DOC C2F17C92-e e 1BD73F9F-e, respectivamente); d) do Parecer n.º 660/2017-CF (e-DOC FF7C4E6C-e); e) dos demais documentos carreados ao feito; II - considerar procedente a Representação n.º 31/2015-CF, formulada pelo MPjTCDF, disso dando ciência à representante; III - determinar à Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal - SES/DF que: a) no prazo de 15 (quinze) dias, informe a esta Corte de Contas o atual estágio do Contrato n.º 195/2012-SES/DF, isto é, se ainda encontra-se vigente: i) caso afirmativo, esclareça quais as medidas administrativas que foram e estão sendo tomadas pela administração com vistas à plena execução do ajuste; ii) caso negativo, informe as medidas administrativas e judiciais adotadas em relação à inexecução parcial do objeto contratual e aos valores já pagos à empresa contratada; b) doravante, formalize, previamente às contratações por meio de adesão a ata de registro de preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente justificativas contendo diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, nos termos do art. 29, inciso III, do Decreto Distrital n.º 36.519/2015 e das Decisões nºs 5.697/2011 e 3.410/2013-TCDF (Achado 1); c) com espeque no art. 277 do RI/TCDF, se abstenha de realizar reconhecimento de dívida ou pagamento a favor da empresa Multidata Ltda., CNPJ 02.743.744/0001-21, decorrente do Contrato n.º 195/2012-SES/DF e seus aditivos, condicionando esses atos à efetiva comprovação da execução dos serviços, em observância aos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64 e ao Decreto Distrital n.º 32.598/2010 (Achado 2); d) adote medidas para dar efetiva destinação aos equipamentos de vigilância eletrônica em posse da SES/DF, oriundos do Contrato n.º 195/2012-SES/DF, evitando a obsolescência dos bens, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas (Achado 2); e) doravante, nas contratações que envolvam fornecimento de bens e prestação de serviços, especifique no projeto básico cada ação, de modo que as propostas sejam apresentadas com valores individualizados para os diversos elementos, com a adequada composição de todos os custos unitários, nos termos do art. 14, § 4º, da IN 04/2014- SLTI/MPOG e do comando contido no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 (Achado 2); f) doravante, faça constar dos processos de compras públicas justificativa para as

quantidades a serem adquiridas, com comprovação de que foram definidas em função da utilização provável, nos termos do art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 e demais normas regulamentadoras (Achado 3); g) instaure tomada de contas especial - TCE, caso ainda não o tenha feito, para identificar os responsáveis e apurar o dano representado pelas sobras de mobiliário, oriundo do Processo Administrativo n.º 060.009.212/2013-SES, em observância ao disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 01/94, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas (Achado 4); h) doravante, nas compras, observe o disposto no art. 15, §7º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, adquirindo exclusivamente o quantitativo de bens permanentes a serem imediatamente encaminhados às unidades destinatárias, admitindo-se razoável e justificada margem de segurança em estoque, a partir de planejamento fundamentado, devendo obedecer as normas específicas atinentes ao Sistema de Registro de Preços, quando for o caso (Achado 4); i) doravante, exija, previamente à aquisição de equipamentos médico-hospitalares, manifestação das áreas técnicas responsáveis, declarando a viabilidade de instalação e utilização imediatas dos bens a serem adquiridos, nos termos da Portaria n.º 232/2015-SES-DF e do art. 20, § 2º, da Portaria n.º 210/2017-SES-DF (Achado 4); j) instaure tomada de contas especial - TCE, caso ainda não o tenha feito, com vista a identificar os responsáveis e apurar os danos ao erário decorrentes do furto dos equipamentos de vigilância eletrônica (Contrato n.º 195/2012-SES/DF - Processo Administrativo n.º 060.014.397/2012) e do incêndio de mobiliário ocorrido em agosto de 2013 no Hospital Regional de Santa Maria, em observância ao disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 01/94, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas (Achado 5); k) garanta, doravante, que o setor responsável da SES/DF tenha efetivo controle sobre a totalidade dos bens móveis permanentes estocados nas diferentes unidades do órgão, atualizando, no mínimo, os Termos de Guarda e Responsabilidade e promovendo os devidos registros no sistema de patrimônio, em observância ao disposto no Decreto Distrital n.º 16.109/94 (Achado 5); l) adote medidas para redistribuição de materiais ociosos que se encontram em depósitos, nos termos do Decreto Distrital n.º 16.109/94, evitando a depreciação dos bens, em especial quanto aos berços hospitalares e macas de transposição que se encontram no HRSM, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações realizadas (Achado 5); m) aprimore os procedimentos de segurança e guarda dos bens permanentes em depósitos, a exemplo de restrição de acesso apenas a servidores autorizados, adequação das instalações, evitando compartilhamento de espaço físico, implantação de monitoramento eletrônico e realização de inventários periódicos, e informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as ações adotadas (Achado 5); IV - recomendar à SES/DF que: a) dê ciência desta decisão aos servidores com atribuições de supervisão e controle das contratações públicas da Pasta (Achado 1); b) doravante, faça constar dos processos de aquisição de material permanente, previamente à contratação, a grade de distribuição das unidades destinatárias (Achado 4); V - com fundamento nos arts. 164 e 269 do Regimento Interno do TCDF, ordenar a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados nos Quadros 4-B, 4-D, 4-F, 4-H e 5-B, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pelas irregularidades a eles apontadas no Relatório Final de Auditoria, com acréscimo em relação aos nominados no Quadro 4-B, para que se justifiquem também sobre a irregularidade a eles imputada, relativa à elaboração/aprovação do projeto básico que resultou no Contrato n.º 195/2012-SES/DF em afronta ao disciplinado no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93; VI - alertar os gestores chamados em audiência mediante o item V quanto à possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, inciso II, e art. 60 da LO/TCDF; VII - autorizar: a) o envio de cópia das matrizes de achados e de responsabilização, do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão aos responsáveis chamados em audiência por intermédio do item V; b) a juntada desta decisão aos autos do Processo n.º 31.326/2016, em face da medida cautelar deferida no bojo da Decisão n.º 5.484/2016, no que alude aos serviços decorrentes

do Contrato n.º 195/2012-SES/DF, para fins de exame dos efeitos da diligência inserta no item III.c retro na liminar proferida por esta Casa; c) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria /TCDF, para as providências devidas.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.

SALA DAS SESSÕES, 21 de Setembro de 2017


João Batista Pereira de Souza
Secretário das Sessões Substituto


Anilcéia Luzia Machado
Presidente