



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
Secretaria de Estado de Transparência e Controle  
Controladoria-Geral

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 07/2014-DIRAG I/CONAG/CONT-STC**

**Processo nº: 040.001.154/2013**

**Unidade: Secretaria de Estado da Defesa Civil do Distrito Federal**

**Assunto: AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM TOMADA DE CONTAS ANUAL**

**Exercício: 2012**

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Tomada de Contas Anual, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Secretaria de Estado da Defesa Civil do Distrito Federal, referente ao exercício de 2012, por determinação desta Controladoria-Geral e consoante Ordens de Serviço nº 306/2012- CONT/STC e nº 154/2014-CONT/STC.

### **ESCOPO DO TRABALHO**

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado da Defesa Civil do Distrito Federal, no período de 16/10/2012 a 30/10/2012 e 11/08/2014 a 20/08/2014, objetivando verificar a conformidade das contas da Secretaria de Estado da Defesa Civil do Distrito Federal, no exercício de 2012.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2012, sobre as gestões orçamentária, contábil, financeira, patrimonial, de pessoas e suprimentos.

As constatações foram apresentadas ao gestor mediante a Nota de Auditoria nº 01/2012-DIRAG/CONAG/CONT-STC, acostada às fls.223/228 do processo.

O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 1686/2014-GAB/STC, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013. O Subsecretário de Administração Geral da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal manifestou-se acerca do Relatório Preliminar mediante o Ofício nº 132/2014-SUAG/SEPDC-DF e seus anexos, acostados às fls. 294 a 344.

**II - EXAME DAS PECAS PROCESSUAIS**

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos art. 140, 142 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF.

**IV – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA****GESTÃO ORÇAMENTÁRIA****1.1 - NOTA DE EMPENHO COM MODALIDADE DE LICITAÇÃO DIVERGENTE DO EXECUTADO****Fato**

A equipe de auditoria constatou que as notas de empenho dos processos a seguir foram descritas com a modalidade de licitação diferente do que foi executado, contrariando o inciso XII do art. 50 do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro 2010, o qual aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal.

Processo (valor)	Objeto	Modalidade descrita na Nota de empenho	Modalidade de licitação executada
423.000.005/2012 (R\$ 16.065,43)	Assinatura de periódicos.	Pregão	ARP

“Art. 50. Para cada empenho será extraído um documento denominado Nota de Empenho – NE, que conterà os seguintes dados:(...)

XII – modalidade e número da licitação ou código da dispensa ou inexigibilidade;”

Salienta-se que os dados extraídos da Nota de Empenho são originários da base de dados do Distrito Federal, por meio do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO. Esse sistema contém uma distinção entre as modalidades de Adesão a Ata de Registro de Preços – ARP, o qual se refere ao item 11, e ao Pregão de Licitação, item 9.

**Causa**

Segundo alegado pela Unidade: indisponibilidade da opção adequada no SIGGO no exercício de 2012.



### **Consequência**

Destaca-se que essa divergência gera consequências para fins estatísticos, diminuindo o percentual realizado por meio de ARP e aumentando o realizado por Pregão.

### **Manifestação do Gestor**

Primeiramente, insta ressaltar que a contratação realizada não se tratou de uma adesão a ata de registro de preços na forma convencional. A contratação em questão ocorreu por meio da licitação formal centralizada, conduzida pela Subsecretaria de Licitações e Compras/SEPLAN, na época chamada de Central de Compras, pertencente a estrutura da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, onde a estrutura denominada Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal estava contemplada como órgão participante do certame incluída no Plano de Suprimento nº. 006/2011, elaborado pela então Secretaria de Estado de Governo (órgão responsável na oportunidade pela gestão orçamentária e financeira da então Secretaria de Estado de Defesa Civil) outrora criada por força do Decreto nº. 32.716, de 01/01/2011, conforme despacho exarado às fls. 39 dos autos, após a extinção da Casa Civil do Distrito Federal ocorrida por força do Decreto 32.914, de 10 de maio de 2011.

Assim, entendendo que a Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal participava como órgão integrante no certame licitatório, uma vez que a Secretaria de Estado de Governo realizou projeção para atender esta Secretaria que na oportunidade estava a ela vinculada, e assim também entendendo a Subsecretaria de Licitações e Compras/SEPLAN procedeu a autorização para a solicitação de compra da Ata de Registro de Preços nº. 02/2012, referente ao Pregão Eletrônico nº. 286/2011, do processo nº 3032.000.004/2011, conforme Autorização nº. 0487/2012, às fls. 42-43 dos autos.

Cabe ressaltar ainda, que no exercício de 2012, o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGo), no menu orçamentário e no módulo de emissão de notas de empenho ainda não existiam as classificações 13 e 14, Pregão Presencial com Ata (CECOM) e Pregão Eletrônico com Ata (CECOM), respectivamente, que passaram a integrar o citado sistema somente a partir do exercício de 2013, motivo pelo qual a classificação na nota de empenho no campo "licitação" foi classificada como "Pregão", item 9.,

Não obstante ao entendimento da auditoria para a classificação da Nota de Empenho como se o processo fosse de uma Adesão por "carona", o que não era o caso, informamos para os devidos fins que a unidade tem se preocupado quanto a correta classificação dos itens da nota de empenho, zelando pelo cumprimento da legislação em epígrafe.

### **Análise do Controle Interno**

Em consulta ao SIGGO, constata-se que as classificações 13 e 14, Pregão Presencial com Ata (CECOM) e Pregão Eletrônico com Ata (CECOM), não existiam no



sistema em 2011. Na consulta ao exercício de 2012, verifica-se que a tabela referente às modalidades de licitação traz as opções 13 e 14.

### **Recomendação**

Proceder à correta descrição da modalidade de licitação na Nota de Empenho nos próximos processos, conforme o inciso XII do art. 50 do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro 2010.

## **GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS**

### **2.1 - PROJETO BÁSICO INDICANDO EMPRESA A SER CONTRATADA**

#### **Fato**

A Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 6º, inciso IX, define Projeto Básico como o 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.

O objetivo do projeto básico é caracterizar um serviço para que se possa eleger, de maneira isonômica, um contratante que ofereça a proposta mais vantajosa para a Administração.

Em análise ao Processo nº 423.000.027/2012, referente a inscrição em curso para treinamento profissional de três servidores, com custo total de R\$ 16.173,00, verifica-se que o projeto básico (fls. 4 a 15) traz indevidamente em seu bojo, a indicação da empresa a ser contratada.

#### **Causa**

Falha na elaboração do projeto básico.

#### **Consequência**

Falha formal na contratação, uma vez que se tratava de serviço prestado por acadêmico especializado.



## Manifestação do Gestor

Atendendo a recomendação da equipe de auditores para observar a Lei n.º 8.666/93, artigo 6º, inciso IX, na elaboração dos projetos básicos para a aquisição de bens, e contratação de serviços e obras, a Subsecretaria de Administração Geral da Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Distrito promoveu no ano de 2013, curso interno direcionado aos servidores da unidade que elaboravam projetos básicos no intuito de se evitar erros e práticas contrárias à legislação, onde o servidor ~~XXXXXXXXXXXX~~, Subsecretário de Administração Geral a época foi o instrutor. Doravante ao problema diagnosticado pelos auditores, o projeto básico em questão, tratava-se de uma contratação de empresa especializada em curso de capacitação, enquadrando-se como caso típico de inexigibilidade previsto no Art. 25 da Lei n.º 8.666/93, não havendo no que se falar em condução processual ou favorecimento a empresa que seria contratada. Assim, mesmo entendendo a inexistência de qualquer intenção de direcionamento por parte do servidor público que o elaborou, o mesmo foi devidamente orientado a evitar a citação de empresas a serem contratadas no bojo do projeto básico, mesmo quando se tratarem de casos clássicos de inexigibilidades de licitação.

Data vênua, a contratação citada amolda-se ao entendimento do TCU, que decidiu em sessão plenária de 15/7/1998, considerar que as contratações “diretas” de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação em cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de Inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei n.º 8.666/1993 (Decisão nº439/1998 - TCU), entendimento ratificado pelo Parecer nº 726 - 2008 - PROCAD - PGDF, momento em que o posicionamento jurisprudencial da justificativa da contratação por inexigibilidade de licitação descartaria a incidência de possível erro na citação de empresas no bojo do processo, conforme os entendimentos abaixo citados:

### Posicionamento jurisprudencial da justificativa

Sobre a caracterização da inexigibilidade de licitação vem demonstrando que os órgãos e entidades públicas ao investirem na formação de profissionais capacitados adotam, na maioria das vezes, a inexigibilidade de licitação para atingir tal mister. Isto ocorre em face das disposições da Lei de Licitações (art. 25, II c/c art. 13, VI):

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...]

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória



especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;  
[...]

Ao discorrer sobre o tema, Marçal Justen Filho assinala que:

O inc. VI trata do desenvolvimento de recursos e técnicas de aperfeiçoamento dos agentes públicos. Não se incluem na previsão legal serviços de aperfeiçoamento desvinculados das funções desempenhadas pelos agentes públicos. Deve haver um vínculo de pertinência entre o treinamento e atividade desempenhada. (...)

Por isso, quando a contratação envolver serviços técnico-científicos especializados (especialmente aqueles indicados no art. 13), poderá fazer-se diretamente, independentemente de procedimento formal licitatório. Não significa que a Administração possa escolher qualquer particular, a seu arbítrio. A seleção do particular a ser contratado se sujeita a certos requisitos. Os requisitos subjetivos do contratado decorrem diretamente da causa motivadora da inexigibilidade da licitação. Não se aplica o procedimento formal da licitação porque o serviço técnico-científico apresenta peculiaridades que o tornam específico, singular e inconfundível. Logo, somente particulares habilitados e capacitados poderão desenvolver o serviço de modo satisfatório. Se qualquer particular estivesse capacitado a desempenhar satisfatoriamente o serviço, não se caracterizaria ele como especializado, singular e inconfundível.

A possibilidade de contratação direta para treinamento de servidores é reconhecida na jurisprudência do TCU. Exemplificativamente, excertos do voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, relator do Proc. nº TC 018.730/97-0, fls. 17/21:

Na maioria das vezes, nos casos concreto, é extremamente difícil estabelecer padrões adequados de competição para escolher objetivamente entre diferentes professores ou cursos. Por essa razão, entendo que se deve reconhecer a necessidade de assegurar ao Administrador ampla margem de discricionariedade para escolher e contratar professores ou instrutores - quando se tratar de organizar cursos próprios - bem como para selecionar cursos abertos a terceiros, para inscrição de servidores do órgão.

Excetuados os casos de cursos virtualmente padronizados, que utilizam métodos de ensino de domínio público - como o são, por exemplo, os cursos de língua, ou os cursos de utilização de sistemas de microcomputadores - parece-me inviável pretender que se possa colocar em competição o talento e a capacidade didática de mestres em matérias de nível superior, sobretudo quando se trata de ministrar conhecimentos especializados, para complementar e aprofundar a formação de profissionais de nível universitário.

São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva "viabilidade de licitação" para formalizar tais contratos. Nem procederia, no meu entender, a idéia de que, para ser considerado de 'notória especialização', um determinado instrutor tenha de ser publicamente famoso. (...) Quem identifica a especialização, no caso, é o administrador que organiza o curso. O



mesmo raciocínio é válido quando se analisa o pagamento de matrícula em cursos abertos, pois obviamente o gestor analisa a qualificação do respectivo corpo docente.

Adotar interpretação restritiva, nesse caso, acaba tendo como único resultado criar enormes obstáculos e até mesmo inviabilizar a organização de cursos de treinamento capazes de se ajustarem de forma satisfatória às demandas específicas dos quadros de pessoal de cada órgão ou entidade.

Considero muito pouco razoável fixar, mediante interpretação rígida e estrita da lei, barreiras convencionais desnecessárias para o trabalho dos administradores dos programas e capacitação dos servidores públicos. Bastam as enormes dificuldades naturais que já se antepõem à sua tarefa - como é o caso, precisamente, da escassa disponibilidade de mestres e instrutores qualificados, experientes, e com boa didática para transmitirem conhecimentos aos treinandos.

Assim, tanto para a contratação de professores e instrutores para ministrar aulas em cursos organizados pelo próprio órgão quanto para pagar a matrícula e participação de servidores em cursos especializados, organizados por terceiros e abertos à inscrição de outros interessados - em ambos os casos -, entendo que se caracteriza a inviabilidade de competição prevista no item II do art. 25, combinado com o item VI do art. 13 da Lei das Licitações, sendo assim facultado aos administradores considerar, se assim o entenderem, inexigível o processo de licitação."

O mesmo autor ensina, ainda, sobre o mesmo assunto, em termos:

É evidente que interessa à Administração a produção de um certo resultado, mas a contratação também é norteada pela concepção de que esse resultado somente poderá ser alcançado se for possível contar com uma capacidade intelectual extraordinária. O que a Administração busca, então, é o desempenho pessoal de ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para solução de problemas no mundo real. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 1994. págs 281)

Nesse sentido, oportuna a manifestação do Ministro do TCU, Adhemar Paladini Ghisi, no voto condutor da Decisão nº 439/98, fls. 08/16:

A aplicação da lei deve ser compatível com a realidade que está inserida só assim o direito atinge seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. Nesse sentido, defendo o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado, com o aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino. Essa evolução deve ser acompanhada tanto pelos gestores como pelos órgãos de controle, no âmbito de suas atuações. Assim, desponta, ao meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador, grifamos.



### Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor evidenciou que a contratação foi adequadamente enquadrada na modalidade de inexigibilidade de licitação. Contudo, fica evidente que a falha apontada, de indicação do contratado no projeto básico, foi consumada.

#### Recomendação:

Observar a Lei n.º 8.666/93, artigo 6º, inciso IX, na elaboração dos projetos básicos para a aquisição de bens, e contratação de serviços e obras.

### 2.2 - FALHAS NOS PROCESSOS REFERENTES À ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP)

#### Fato

Em análise aos processos referentes à adesão a Ata de Registro de Preços (ARP), a equipe de auditoria constatou as seguintes impropriedades: falha na comprovação de vantagem na adesão a ARP, ausência de instrumento contratual, descumprimento ao parecer nº 1.191/2009- PROCAD/PGDF.

Dessa forma, verificou-se a utilização de Adesão a Ata de Registro de Preços em desconformidade com os devidos procedimentos legais, conforme dispõe o inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93 e o art. 8º do Decreto nº 3.931/2001 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, o qual foi recepcionado pelo Distrito Federal pelo Decreto nº 22.950/2002, bem como em divergência ao Parecer nº 1.191/2009 - PROCAD/DF.

Amostra analisada conforme tabela a seguir:

Processo - Data-NE	Adesão, a ARP nº	Contratada/ CNPJ	Objeto	Valor (R\$)	Falha de comprovação da vantagem na ARP	Ausência de instrumento contratual.	Descumprimento ao Parecer nº 1.191/09
423.000.005 /2011 - 20 de março de 2012.	002/2012	Loggos Jornais, Revistas e Publicaç / CNPJ: 00.692.970/0001- 03	Serviços de Fornecimento de Jornais e Revistas	16.065,43	SIM.	SIM.	SIM.
423.000.018 /2012 - 08 de outubro de 2012.	191/2011 - CL/DAU/UFES	Dell computadores do Brasil Ltda. CNPJ: 72.381.189/0001- 10	Aquisição de microcomputadores e monitores.(50)	112.500,00	NÃO.	SIM.	SIM.



Em análise aos Processos nº 423.000.018/2012 e 423.000.005/2012, relativo a aquisição de microcomputadores e ao fornecimento de jornais e revistas, respectivamente, verificou-se a ausência de instrumento contratual formalizando a contratação entre a Unidade e a empresa contratada, conforme prevê o Parecer nº 1.191/2009 – PROCAD/DF.

(...) a adesão a Ata de Registro de Preços está condicionada à observância dos seguintes requisitos:(...)

h) colação da minuta do contrato elaborado nos termos do edital e da Ata de Registro de Preços, devidamente adequado à legislação do Distrito Federal;

Em análise ao Processo nº 423.000.005/2012, relativo ao fornecimento de jornais e revistas, verificou-se a falha na comprovação de vantagem para a adesão à Ata de Registro de Preços.

No projeto básico consta a estimativa de preço baseada nas quatro propostas de preços, inseridas dentro do projeto. As solicitações de propostas foram emitidas para quatro empresas: Loggos Jornais, Revistas e Publicações LTDA., Banca de Revista 416 sul LTDA-ME, JM Torres Jornais e Revistas LTDA-ME e Mídia Distribuidora de Jornais e Revistas – A2P Logística e Distribuição. A primeira apresentou o menor orçamento.

Destaca-se que a Loggos Jornais, Revistas e Publicações LTDA também é a empresa fornecedora da ata nº 002/2012, PE 0286/11.

Em comparação aos valores unitários de cada periódico, referente à assinatura anual, observou-se que dois jornais aderidos pela ata de registro de preço apresentavam preços maiores que os orçados, conforme anexados no projeto básico. A seguir, tabela comparativa dos valores:

Periódico	QT D	Assinatura anual			Valor Total			Variação entre o menor e o maior valor (%)
		ARP 002/2012 -- Loggos	Orçament o Loggos	Orçament o Mídia Distr.	ARP 002/2012 -- Loggos	Orçament o Loggos	Orçament o Mídia Distr.	
Jornal de Brasília	9	361,49	339,45	360,00	3.253,41	3.055,05	3.240,00	6,49%
Correio Brasiliense	9	768,66	727,26	768,00	6.917,94	6.545,34	6.912,00	5,69%
Total					10.171,35	9.600,39	10.152,00	5,95%
Diferença entre o maior e o menor valor					570,96			



Conforme demonstrado na tabela anterior, constatou haver diferença no valor da assinatura de dois jornais entre a ARP e dois orçamentos solicitados. Nesse caso, houve variação de 5,95% entre o menor valor orçado e o da ata.

Em consulta a rede mundial de computadores ('internet'), no dia 19 outubro de 2012, nos 'sites' das revistas e jornais requisitados observou-se que o valor ofertado é menor do que o contratado. Destaca-se que o serviço de entrega dos periódicos já está incluso no valor da assinatura. Desta forma, cabe questionar a justificativa de contratação de empresa especializada no fornecimento daqueles periódicos, já que a contratação de um serviço de entrega não é necessária.

A tabela a seguir demonstra os valores ofertados nos sites, comparativamente com o contratado por meio de adesão a ata de registro de preços:

Periódico	Assinatura anual (2ª a domingo – diária para jornais e semanalmente para revistas)											Maior Variação em relação a assinatura impressa.	
	ARP 002/2012 Ass. Impressa	Site Jornal de Brasília		Site Correio Brasiliense		Site O Globo		Site ISTOÉ	Site VEJA		Site Carta Capital		
		Ass. Impressa	Ass. Impressa c/ revista VEJA	Ass. Impressa	Ass. Digital	Ass. Impressa	Ass. Digital	Ass. Impressa	Ass. Impressa	Ass. Digital	Ass. Impressa	R\$	%
Jornal de Brasília	361,49	295,00	497,00	-	-	-	-	-	-	-	-	66,49	22,54%
Correio Brasiliense	768,66	-	-	563,88 (46,99 mensais)	358,80 (29,90 mensais)	-	-	-	-	-	-	204,78	36,32%
Jornal O Globo	1.131,32	-	-	-	-	934,80 (77,90 mensais)	358,80 (29,90 mensais)	-	-	-	-	196,52	21,02%
Revista ISTO É	418,26	-	-	-	-	-	-	252,45	-	-	-	165,81	65,68%
Revista VEJA	412,92	-	-	-	-	-	-	-	392,80	426,60	-	20,12	5,12%
Revista Carta Capital	379,30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	386,10	-6,8	-1,76%

Em análise a tabela anterior verifica-se que a variação entre os valores adquiridos na adesão e os ofertados nos respectivos 'sites' chegou a 65,68%. Observa-se ainda que dos seis periódicos requisitados somente um apresentou valor menor (Revista Carta Capital).

Cabe salientar que o cálculo foi realizado em relação à assinatura impressa, observando que a assinatura digital dos periódicos representaria um custo menor. Nesse sentido, a Unidade poderia realizar um estudo visando a possibilidade de contratação do serviço por meio digital.



Nesse processo também há ausência de diversos documentos necessários para a realização da adesão, requisitos contidos no Parecer nº 1.191/2009 – PROCAD/DF, como a ausência de: instrumento contratual, manifestação da assessoria jurídica da Unidade, cópias da ata de preços e dos atos de adjudicação e homologação da Ata de Registro de Preços.

Nesta senda, houve descumprimento ao Parecer nº 1.191/2009 – PROCAD/PGDF, conforme demonstrado a seguir:

(...) a adesão a Ata de Registro de Preços está condicionada à observância dos seguintes requisitos:(...)

- d) colação de cópias do edital, da respectiva ata de preços e dos atos de adjudicação e homologação da Ata de Registro de Preços;
- e) comprovação da vantagem na adesão da Ata de Registro de Preços a ser aferida através de pesquisa de preços locais;
- f) demonstração da ausência de prejuízo à contratação original;
- g) comprovação da vigência da Ata de Registro de Preços;
- h) colação da minuta do contrato elaborado nos termos do edital e da Ata de Registro de Preços, devidamente adequado à legislação do Distrito Federal;
- i) assentimento do fornecedor da contratação e cópia da proposta formal do fornecedor dirigida ao DF, contendo as especificações, os prazos e as condições em conformidade com a Ata de Registro de Preços;
- j) comprovação da tríplice regularidade: jurídica, fiscal e econômico-financeira;
- k) colação do documento de representação do fornecedor devidamente autenticado; e
- l) manifestação conclusiva da assessoria jurídica do órgão interessado em efetuar a adesão.

De posse dos requisitos enumerados, cumpre ao órgão do Distrito Federal - interessado em aderir a Ata de Registro de Preços - promover verdadeiro check-list das exigências autorizadoras, sob pena de inviabilização da “carona” pretendida.”(grifo nosso)

Nesse sentido, a pesquisa de preços locais comprovando a desvantagem pela adesão a ARP, evidencia que os preços dispostos nas atas não permanecem vantajosos para a Unidade.



### **Causa**

Falha na verificação da melhor proposta para a contratação.

### **Consequência**

Contratação de uma assinatura de jornal impresso por preço que não seria o melhor disponível no mercado naquele momento.

### **Manifestação do Gestor**

Em análise ao processo nº. 423.000.005/2012, conforme considerações da unidade em resposta ao item 4.1 da presente nota técnica, ratificamos que a contratação outrora realizada não se tratou de uma adesão a ata de registro de preços na forma convencional. A contratação em questão ocorreu por meio licitação formal centralizada, conduzida pela Subsecretaria de Licitações e Compras/SEPLAN, na época chamada de Central de Compras, pertencente a estrutura da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, onde a estrutura da então Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal estava contemplada como **órgão participante** do certame incluída no Plano de Suprimento nº. 006/2011, elaborado pela então Secretaria de Estado de Governo (órgão responsável na oportunidade pela manutenção orçamentária e financeira da Secretaria de Estado de Defesa Civil), criada por força do Decreto nº. 32.716, de 01/01/2011, conforme despacho exarado às fls. 39 dos autos (Anexo I), após a extinção da Casa Civil do Distrito Federal ocorrida.

Assim, entendendo que a denominada Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal participava como órgão integrante no certame licitatório, uma vez que a Secretaria de Estado de Governo realizou projeção para atender o órgão que na oportunidade estava vinculado orçamentária e financeiramente aquele, a Subsecretaria de Licitações e Compras/SEPLAN procedeu a autorização para a solicitação de compra da Ata de Registro de Preços nº. 02/2012, referente ao Pregão Eletrônico nº. 286/2011, do processo nº. 3032.000.0004/2011, conforme Autorização nº. 0487/2012, às fls. 42-43 (Anexo I) dos autos, não havendo no que se falar em procedimento de Adesão por "carona", e necessariamente, o cumprimento ao disposto no Parecer nº. 1.191/2009-PROCAD/PGDF.

Quanto aos apontamentos realizados pela equipe de auditoria quanto aos valores unitários de cada periódico, em especial, dos jornais "Jornal de Brasília" e Correio Braziliense, onde havia sido apontada uma diferença entre esses itens em outras propostas colhidas que apresentavam valores menores, cabe observar que a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal optou pela contratação de uma única empresa especializada no fornecimento de jornais e periódicos e que oferecesse o menor preço global dentre a aquisição dos jornais e revistas pretendidos. Assim, quando somados os preços de todos os itens adquiridos (jornais e revistas) junto à empresa contratada e comparados com as demais propostas, inclusive com aquela que teria apresentado o valor menor em dois itens, o percentual efetivamente economizado pela Administração Pública quando comparada a segunda proposta mais vantajosa foi 7,66% menor, uma vez que o



valor empenhado foi de R\$ 16.065,43 (dezesesseis mil, sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos) e o valor da segunda melhor proposta para os mesmos itens seria de R\$ 17.399,55 (dezessete mil trezentos e noventa e nove reais e cinquenta e cinco centavos).

Tal decisão pela contratação de uma empresa por menor preço global também se justificava pela intenção do órgão em diminuir possíveis custos administrativos (custos operacionais – “fixos e variáveis”) bem como custos advindos de variáveis que não se mensuram quantitativamente, mas, qualitativamente, como o emprego dos técnicos na instrução de vários procedimentos de Dispensa de Licitação para aquisição de uma revista ou um jornal por processo, o que poderia inclusive incitar posteriores questionamentos dos órgãos de controle com o inevitável fracionamento da despesa, uma vez que é sabido que a medida que se contratam mais produtos, o preço tende a ficar cada vez menor, bem como no acompanhamento desnecessário de inúmeros contratos. Tal economia, também chamada de economia processual pode ser explicada como a tentativa de poupar qualquer desperdício, na condução de processos administrativos, bem como nos atos processuais, de trabalho, tempo e demais despesas, que possam travar o curso do processo.

Cabe lembrar também que a contratação realizada se deu com base na Ata de Registro de Preços nº. 02/2012, resultado do Pregão Eletrônico nº. 286/2011, do processo nº. 3032.000.0004/2011, que nada mais era do que a licitação realizada para atender todos os órgãos do Governo do Distrito Federal com a prestação de serviços de entrega de jornais e periódicos. Ora, se a então Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal ao contratar uma empresa que foi devidamente habilitada e declarada vencedora de um certame licitatório que acabara de ser licitado (há menos de dois meses) para a prestação de serviços idênticos e correlacionados para todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal incorreu em suposto prejuízo, haveria de se esperar que os outros órgãos participantes como as Secretarias de Estado de Governo, de Saúde, de Educação, de Segurança, de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, de Fazenda, de Planejamento e Orçamento, da própria Secretaria de Estado de Transparência e Controle e de tantas outras não citadas também houvessem gerado tal prejuízo ao erário.

Todavia, mesmo entendendo superada a discussão, no exercício seguinte, levando em consideração as observações realizadas pelos auditores quanto a contratação realizada no exercício anterior, a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal se deparou com situação semelhante em outra licitação realizada pela Subsecretaria de Licitações e Compras da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, na qual a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil era mais uma vez órgão participante, em relação a um item no Projeto Básico (no caso, a aquisição das assinaturas do Jornal de Brasília), momento em foi decidido que o item não seria objeto de contratação por meio da Ata de Registro de Preços gerada na oportunidade, mas seria adquirido por meio de Dispensa de Licitação junto a empresa responsável pela impressão dos jornais, que ofertou o menor valor para a execução dos serviços.

Outro ponto de discordância dessa Secretaria com relação à análise realizada pela equipe de auditoria foi a comparação de preços de assinaturas impressas com os preços de assinatura digitais. Na opinião dessa Secretaria, não é possível a comparação entre produtos distintos, mesmo que na sua essência sejam parecidos



em suas finalidades. Não há como comparar o custo de uma empresa com a edição de um determinado jornal e os seus custos de entrega com serviços disponibilizados via rede mundial de computadores, onde não existem custos de impressão e entrega, que mesmo não contabilizados na oportunidade, logicamente estão incluídos no custo fixo da empresa. Muito embora o serviço de assinaturas digitais seja de fato, na maioria dos casos mais acessível, esta simples circunstância não deve obrigar o Administrador a contratar ou deixar de contratar um determinado serviço, devendo o mesmo proceder a descrição dos serviços e produtos que melhor atendam a Administração e compará-los, necessariamente com serviços ou produtos similares. Assim, a decisão da Secretaria de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal seguiu os princípios da oportunidade e da conveniência, sendo a escolha pelo produto impresso mera discricionariedade dos administradores a época.

Fazendo menção ainda ao questionamento da ausência de minuta contratual referente ao processo nº. 423.000.005/2012, informamos que tal instrumento foi devidamente substituído pela Nota de Empenho pelo Ordenador de Despesas a época, tendo em vista o baixo valor da contratação realizada. Não obstante a substituição da minuta contratual pela nota de empenho, a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal designou executor para acompanhar e fiscalizar a entrega dos serviços objetos da Nota de Empenho nº. 2012NE00016, conforme Ordem de Serviço nº. 02, de 19 de março de 2012. (Anexo II).

Quanto aos apontamentos realizados referentes ao processo nº. 423.000.018/2012, que versa sobre a aquisição de microcomputadores, percebemos que tal aquisição se deu de fato por Adesão a Ata de Registro de Preço de órgão federal na modalidade "carona", onde foram cumpridos todos os requisitos legais quanto a comprovação da vantajosidade e demais instruções legais.

Entretanto, ao analisar o citado processo na oportunidade em que o mesmo foi objeto de auditoria, os auditores de controle interno fizeram uma ressalva equivocada quanto inexistência de instrumento contratual no citado processo, uma vez que no momento em que o processo estava sendo auditado, na primeira quinzena de outubro de 2012, o contrato ainda não havia sido assinado, havendo somente ocorrido até aquele instante a emissão da nota de empenho. Porém, concomitantemente, o órgão a época providenciava a elaboração do Termo de Contrato nº. 08/2012 e a coleta de sua assinatura junto aos representantes da empresa contratada que tinha filial no Brasil em outro estado da federação, no valor total de R\$ 112.500,00 (cento e doze mil e quinhentos reais) para a aquisição de 50 (cinquenta) microcomputadores com monitores de vídeo, em dois tipos distintos, conforme Ata de Registro de Preços do Pregão nº. 191/2011-UFES, acompanhados de serviço de assistência técnica gratuita "on site" para os equipamentos pelo período de 36 (trinta e seis) meses, possuindo vigência de 07/12/2012 até 06/12/2015, bem como foram adotadas os procedimentos necessários ao recolhimento e registro de garantia contratual, conforme documentos contidos no Anexo III.



### **Análise do Controle Interno**

No que se refere à assinatura de periódicos, o valor do contrato não exige a Unidade do atendimento das exigências contidas no Parecer nº 1.191/2009-PROCAD/PGDF. A pesquisa de preços não comprovou a vantagem da contratação.

No que tange à sugestão do Controle Interno, de avaliação sobre a contratação de assinatura eletrônica, salienta-se que trata-se de uma informação constante do Relatório Preliminar, cuja intenção é alertar o gestor sobre uma possibilidade de atendimento de demanda, a qual, conforme as circunstâncias, pode vir a ser econômica e operacionalmente vantajosa. Contudo, essa possibilidade não foi considerada para a avaliação do fato.

A ausência de contrato na aquisição de microcomputadores foi sanada mediante a apresentação do instrumento legal.

#### **Recomendação:**

a) fazer cumprir, nas próximas adesões a ARP, todas as exigências contidas ao Parecer nº 1.191/2009 – PROCAD/PGDF; e

b) formalizar instrumento contratual, conforme os § 1º e 2º do art. 54 e art. 55, e art. 61 da Lei nº 8.666/93.

### **2.3 - FALHAS NA EMISSÃO DE RELATÓRIO DE EXECUÇÃO NO PROCESSO DE ASSINATURA DE PERIÓDICOS**

#### **Fato**

Em análise ao Processo 423.000.005/2011, relativo à contratação de empresa para o fornecimento de periódicos, verificou-se que o único relatório de execução acostado aos autos não continha informações suficientes relativas à efetiva prestação do serviço, ou seja, não há um acompanhamento periódico do serviço prestado, nem informações relevantes para um posterior controle e fiscalização.

O relatório de execução, fls. 60 e 61, não apresenta o quantitativo de periódicos e o local de entrega, bem como as datas da entrega. Desse modo, na análise dos autos não há como comprovar se o serviço está sendo prestado a contento.

Nesse sentido, as falhas presentes no relatório de acompanhamento contraria a Lei n.º 8.666/93, art. 67:

**Art.67** A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado,



permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1o O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.(grifo nosso)

Contrariou também o que descreve o inciso II do art. 41 do Decreto Distrital nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010:

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

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

#### **Causa**

Falha no acompanhamento da execução de contrato.

#### **Consequência**

Comprometimento do controle sobre a efetiva prestação dos serviços, e da necessária avaliação sobre eficiência e efetividade.

#### **Manifestação do Gestor**

Considerando que a contratação em questão tratava-se de uma excepcionalidade prevista no Decreto nº. 32.598, de 15 de dezembro de 2010, mais especificamente no seu Art. 64, §1º, inciso I, o executor designado pela Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal a época realizou o atesto único da fatura de forma antecipada, porem, frisou que uma vez que houvesse qualquer descontinuidade ou problema que fosse identificado posteriormente, seria realizada comunicação oficial a então Unidade de Administração Geral do órgão a época. Acreditamos que se não houve manifestação posterior por parte do executor, é porque não houve descontinuidade na prestação dos serviços ou eventuais problemas que comprometessem a relação contratual existente e firmada conforme condições da Ata de Registro de Preços nº. 02/2012, referente ao Pregão Eletrônico nº. 286/2011, do processo nº. 3032.000.0004/2011.

Considerando também que o pagamento dessas despesas foi realizado de modo antecipado, como já prevê a legislação para estes casos em questão, os relatórios circunstanciados estariam condicionados a existência de fatos ou alegações que contrariassem o “contrato” entre as partes, o que não ocorreu segundo o executor designado para o acompanhamento dos serviços.



Não obstante, os executores de contratos similares foram orientados a elaborar relatórios com maior frequência, para informar o Ordenador de Despesas da prestação do serviço, mesmo na inexistência de situações contrárias ao estabelecido nos termos contratuais legais.

### **Análise do Controle Interno**

A Unidade, ao informar sobre a orientação aos executores de contratos, reconheceu a necessidade dos relatórios de execução, os quais devem servir de elementos para a o controle e para a gestão, permitindo avaliar não só a execução dos contratos, mas também a eficácia das contratações.

### **Recomendação:**

Orientar os executores da Unidade para que, de acordo com Lei n.º 8.666/93, art. 67, e art. 41 do Decreto n.º 32.598/2010, elaborem relatório de execução periodicamente, contendo informações relevantes para um posterior controle e fiscalização, anotando ocorrências relacionadas a execução do serviço, indicando, inclusive, a destinação e distribuição dos periódicos adquiridos.

### **V - CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados, foram constatadas as seguintes falhas:

<b>GESTÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.1, 2.2, 2.3	Falhas Formais
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1	Falha Formal

Brasília, 30 de Setembro de 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARENCIA DO DISTRITO FEDERAL