



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subsecretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL N.º 02/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF

PROCESSO: 480.000.093/2015
UNIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
OBJETIVO: AUDITORIA ESPECIAL
EXERCÍCIO: 2011 a 2014

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Auditoria Especial, que trata dos exames realizados sobre os contratos de locação de imóveis referentes ao período de 2011 a 2014, firmados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, por determinação desta Subsecretaria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço n.º **/****, de ** de **** de ****, prorrogada/alterada pelas OS n.º **/**** e **/****, de ** de **** de **** e ** de **** de ****, respectivamente.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, no período de 09/02/2015 a 17/04/2015, objetivando verificar a regularidade dos contratos de locação de imóveis firmados no período de 2011 a 2014, na extensão julgada necessária, nas circunstâncias apresentadas e com o objetivo de emitir opinião sobre os procedimentos concernentes às contratações e consequentes pagamentos.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos. O procedimento adotado para a execução dos exames foi análise de todos os processos relativos às locações de imóveis, bem como seus pagamentos, além de visitas *in loco* em todos os imóveis locados e ocupados.

O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, por meio do Ofício n.º 731/2015 – GAB/STC, de 11/05/2015, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria n.º 89-STC, de 21/05/2013. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício n.º 1216/2015 – GAB/SES, de 17/06/2015.



Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

II - CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CONTRATOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS

A Secretaria de Estado da Saúde é órgão integrante do Governo do Distrito Federal, responsável pelas ações e serviços de saúde pública realizados no âmbito do Poder Executivo Distrital. É dirigida pelo Secretário de Saúde e tem como atribuição exercer a gestão do SUS no território do Distrito Federal, acumulando as funções típicas dos Estados e dos Municípios no que se refere às diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Saúde.

Para o exercício de suas atribuições foi que a Secretaria de Saúde firmou, no período de 2011 a 2014, 40 contratos de locação de imóveis, conforme demonstrado abaixo:

ITEM	PROCESSO	LOCADOR	CPF / CNPJ	CONTRATO	FINALIDADE	VIGÊNCIA	ENDEREÇO IMÓVEL	VALOR MENSAL ALUGUEL (R\$)	VALOR ANUAL ALUGUEL (R\$)	SITUAÇÃO CONTRATO
01	060.006.495/2011	[REDACTED]	359.***.***.91	078/2011	Alojar o Centro de Saúde nº 03	04/07/2011 a 04/07/2012	Rua Alexandre Salgado, Quadra 20, Lote 7A, Setor Tradicional - Planaltina	14.800,00	177.600,00	Expirou vigência em 2014 e não foi prorrogado
02	060.007.471/2011	Almi Imóveis e Administração Ltda.	05.363.903/0001-50	199/2011	Guarda de bens inservíveis e em desuso para serem recuperados	19/12/2011 a 19/12/2012	DF 001 - 480 - Gama	57.371,89	688.462,68	Expirada a vigência em 2012 sem prorrogação
03	060.007.471/2011	Boi Gordo Frig. Mat. Ind. Com. de Carnes Bov., Suíno, Cap. e Aves Com. Emb. e Der. Ltda.	24.948.762/0001-82	200/2011	Guarda de bens inservíveis e em desuso para serem recuperados	19/12/2011 a 19/12/2012	QI 03, Lote 860 - Gama	11.067,70	132.812,40	Expirada a vigência em 2014 e não houve prorrogação - não há assinatura do locador
04	060.007.471/2011	Agropecuária São Gabriel Ltda.	01.565.161/0001-95	201/2011	Guarda de bens inservíveis e em desuso para serem recuperados	19/12/2011 a 19/12/2012	QI 03, Lote 860, lado Oeste - Gama	29.300,00	351.600,00	Expirada a vigência em 2014 e não houve prorrogação
05	060.010.058/2010	Imóveis Estrelas Administração e Investimentos Ltda.	00.653.493/0001-69	041/2012	Aloja o SAMU	24/05/2012 a 24/05/2013	Trecho 03, módulos 2090 e 2100 - SIA - Brasília	54.300,00	651.600,00	Vigente - houveram 02 prorrogações (2013 e 2014)
06	060.010.794/2012	Consultório Médico MAS S/S Ltda.	13.545.103/0001-89	169/2012	Implantação de serviços de Atenção Psicossocial Infância Juvenil - CAPS AD I II Brasília e Unidade de Acolhimento Infância Juvenil Brasília	19/12/2012 a 19/12/2013	QS 107, Conj. 07, Lote 03/04 - Samambaia	31.070,00	372.840,00	Expirou prazo de vigência - houve uma prorrogação em 2013
07	060.010.794/2012	[REDACTED]	648.***.***.04	170/2012	Implantação de Unidade de Atendimento Psicossocial Infância Juvenil - CAPS AD III	19/12/2012 a 19/12/2013	QNN 01, Conj. A, Lotes 45 e 47 - Ceilândia	41.200,00	494.400,00	Expirou prazo de vigência - houve uma prorrogação em 2013
08	060.010.794/2012	M Valle Construções Ltda.	37.119.419/0001-77	171/2012	Implantação de serviços de Atenção Psicossocial Infância Juvenil - CAPS AD I III Brasília e Unidade de Acolhimento Infância Juvenil Brasília	19/12/2012 a 19/12/2013	SHGCN, CR 714/715, Bloco C, Lojas 01, 02 e 03, Acesso Torre A e Torre B - Brasília	54.365,14	652.381,68	Expirou prazo de vigência - houve uma prorrogação em 2013
09	060.010.794/2012	[REDACTED]	702.***.***.82	172/2012	Implantação de Unidade de Acolhimento	19/12/2012 a 19/12/2013	QS 107, Conj. 8, Lotes 03, 04 e 05 - Samambaia	22.800,00	273.600,00	Expirou prazo de vigência - houve uma prorrogação em 2013
10	060.010.794/2012	Agropecuária São Gabriel Ltda.	01.565.161/0001-95	173/2012	Implantação de serviços de Atenção Psicossocial Infância Juvenil - CAPS AD I III Brasília e Unidade de Acolhimento Infância Juvenil Brasília	19/12/2012 a 19/12/2013	QI 03, Lote 760/780 - Gama	31.850,00	382.200,00	Expirou prazo de vigência - não houve ocupação - não houve rescisão formal - não há assinatura do locador
11	060.010.794/2012	[REDACTED]	385.***.***.68	174/2012	Implantação de Unidade de Acolhimento	19/12/2012 a 19/12/2013	SHGIS, Quadra 706, Bloco K, Casa 03 - Brasília	19.500,00	234.000,00	Contrato rescindido em 10/02/2013



ITEM	PROCESSO	LOCADOR	CPF / CNPJ	CONTRATO	FINALIDADE	VIGÊNCIA	ENDEREÇO IMÓVEL	VALOR MENSAL ALUGUEL (R\$)	VALOR ANUAL ALUGUEL (R\$)	SITUAÇÃO CONTRATO
12	060.010.601/2012	Cursos Sui Juris Ltda.	06.136.948/0001-55	003/2013	Alojar o Conselho de Saúde do DF	09/01/2013 a 09/01/2014	Quadra 01, Lotes 895 a 1055 – SIG - Brasília	18.043,25	216.519,00	Prorrogado de vigência a
13	277.000.069/2011		218.***.***-21	012/2013	Reinstalação do CAPS II – Centro da Atenção Psicossocial II	22/01/2013 a 22/01/2014	QSA 09, Casa 09 – Taguatinga Sul	20.000,00	240.000,00	Vigente - houve 02 prorrogações (2014 e 2015) - valor reduzido para R\$ 13.000,00 mensal
14	065.000.069/2013	Irmãos Sarkis Ltda.	00.854.687/0001-22	097/2013	Alojar Subsecretaria de Vigilância Sanitária	25/06/2013 a 25/06/2014	SBN, Quadra 02, Bloco P, Lote 04, Loja 01 – 1º Pavimento	241.872,80	2.902.473,60	Vigente - houve prorrogação em 2014
15	060.012.031/2012		882.***.***-15	102/2013	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	15/07/2013 a 15/07/2014	Quadra 05, Conj. 02, Lotes 11/12 – Cidade Estrutural	6.300,00	75.600,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
16	060.014.802/2012		093.***.***-53	103/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	DF 128, Conj. A, Lote 13, Bloco A – Condomínio Samauma - Planaltina	3.500,00	42.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
17	060.014.802/2012		538.***.***-53	104/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	Rua 52, Casa 41 – Bairro Vila Nova – São Sebastião	3.240,00	38.880,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
18	060.014.802/2012		116.***.***-25	105/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	Quadra 05, Casa 05 – Bairro São Francisco – São Sebastião	2.600,00	31.200,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
19	060.014.802/2012		024.***.***-34	106/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	Quadra 31, Lote 06 – Bairro Vila São José – São Sebastião	2.600,00	31.200,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
20	060.014.802/2012		832.***.***-34	107/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	Rua 07, Casa 400 – Bairro Vila do Boa – São Sebastião	3.000,00	36.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
21	060.014.802/2012		403.***.***-25	108/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	Núcleo Rural Rajadinha II, Rua 02, Lote 15 – Chácara Riacho Doce - Planaltina	3.500,00	42.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
22	060.014.802/2012		417.***.***-53	109/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	CR 71, Lote 177 – Vale do Amanhecer - Planaltina	2.500,00	30.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
23	060.014.802/2012		259.***.***-15	110/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	Quadra 26, Casa 39 – Setor Leste - Gama	3.730,00	44.760,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
24	060.014.802/2012		473.***.***-15	111/2013	Implantação de Unidades de Saúde para abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	17/07/2013 a 17/07/2014	Rua 14, Lote 21/31 – Bairro João Cândido – São Sebastião	4.340,00	52.080,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
25	060.010.636/2010		090.***.***-34	131/2013	Alojar o Núcleo de Inspeção da Vigilância Sanitária de Brasília Norte	03/09/2013 a 03/09/2014	SCRN 708/709, Bloco B, Lojas 42, 43 e 46 - Brasília	22.000,00	264.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
26	060.007.456/2013		399.***.***-91	139/2013	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	06/09/2013 a 06/09/2014	Quadra 01, Casa 14 – Engenho Velho – Sobradinho I	6.500,00	78.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
27	060.007.455/2013		000.***.***-08	140/2013	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	09/09/2013 a 09/09/2014	Quadra 01, Conj. D, Casa 08, Térreo – Setor Sul - Gama	3.500,00	42.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
28	060.010.310/2013		348.***.***-72	175/2013	Galpão para acomodação de bens patrimoniais do Núcleo de Medicamentos Básicos e Estratégicos	09/10/2013 a 09/10/2016	STRC/Sul, TR 04, Conj. C, Lote 04 - Brasília	87.040,00	3.133.440,00	Vigente - vigência de 36 meses
29	060.004.647/2013	Unidas Consultoria e Participações Ltda	37.985.538/0001-02	218/2013	Galpão para acomodação de medicamentos e materiais hospitalares	03/12/2013 a 03/12/2014	TR 04, Lote 1840/1890 - SIA	131.500,00	1.578.000,00	Vigente - houve prorrogação em 2014
30	060.012.767/2013		075.***.***-15	019/2014	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	21/01/2014 a 21/01/2015	CAUB II, Lote 13 – Riacho Fundo II	4.550,00	54.600,00	Expirou vigência sem prorrogação em 2015
31	060.000.384/2014	Amais Diversões e Eventos Ltda.	05.807.103/0001-81	043/2014	Implantação de Unidade Básica de Saúde	19/02/2014 a 19/02/2015	Rua 4 C, Chácara 12 – Colônia Agrícola Samambaia - Vicente Pires	86.800,00	1.041.600,00	Expirou vigência sem prorrogação em 2015
32	060.014.771/2014		512.***.***-00	057/2014	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	14/03/2014 a 14/03/2015	QR 217, Conj. D, Lote 16 – Santa Maria	2.450,00	29.400,00	Expirou vigência sem prorrogação em 2015
33	060.004.617/2014		856.***.***-53	166/2014	Implantação de Centro	27/06/2014 a	QR 516, Conj. E,	2.380,00	28.560,00	Vigente



ITEM	PROCESSO	LOCADOR	CPF / CNPJ	CONTRATO	FINALIDADE	VIGÊNCIA	ENDEREÇO IMÓVEL	VALOR MENSAL ALUGUEL (R\$)	VALOR ANUAL ALUGUEL (R\$)	SITUAÇÃO CONTRATO
					de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	27/06/2015	Lote 17 – Santa Maria			
34	060.004.618/2014		221. ***.***.34	167/2014	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	27/06/2014 a 27/06/2015	QR 402, Conj. A, Lote 21 – Santa Maria	2.400,00	28.800,00	Vigente
35	060.004.619/2014		296. ***.***.87	171/2014	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	09/07/2014 a 09/07/2015	QMS 16, Rua 14, Casa 01 – Condomínio Mini Chácara – Sobradinho	5.800,00	69.600,00	Vigente
36	060.005.888/2014	Condomínio Quadra 45 – Setor de Mansões - Sobradinho	01.691.746/0001-51	191/2014	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento a Equipe da Saúde da Família	04/08/2014 a 04/08/2015	Condomínio Quadra 45A – Setor de Mansões Sobradinho – Vales dos Pinheiros - Sobradinho	3.900,00	46.800,00	Vigente
37	060.006.841/2014		992. ***.***.68		Implantação de Centro de Apoio e Atendimento a Equipe de Saúde da Família	26/08/2014 a 26/08/2015	Rua 26, Conj. B, Casa 17 – Residencial Bosque II – São Sebastião	2.860,00	34.320,00	Vigente
38	060.008.589/2014	WR Empreendimentos Imobiliários Ltda. - EPP	01.621.911/0001-07	235/2014	Implantação do CAPS AD III - Rodoviária	29/09/2014 a 29/09/2015	SCS Quadra 05, Bloco B, Loja 73 - Brasília	50.000,00	600.000,00	Vigente
39	060.006.848/2014		611. ***.***.87	237/2014	Implantação de Policlínica	30/09/2014 a 30/09/2015	QS 107, Conj. 8, Lotes 06/07 - Samambaia	15.200,00	182.400,00	Vigente
40	060.005.887/2014	Blumenau Empreendimentos Imobiliários Ltda.	37.994.852/0001-51	239/2014	Implantação de Centro de Apoio e Atendimento a Equipe de Saúde da Família	02/10/2014 a 02/10/2015	QS 1033, Conj. 1, Lote 04 - Samambaia	10.800,00	129.600,00	Vigente
TOTAL								1.120.530,78	15.535.329,36	

Ademais, no período, 02 imóveis foram ocupados pela Secretaria de Saúde sem que houve formalização do contrato. Registre-se que estas locações são oriundas da Fundação Zerbini (CNPJ: 50.644.053/0013-57), a saber:

PROCESSO	LOCADOR	CPF	FINALIDADE	ENDEREÇO IMÓVEL	VALOR MENSAL ALUGUEL (R\$)	VALOR ANUAL ALUGUEL (R\$)	SITUAÇÃO CONTRATO
060.000.405/2007		154. ***.***.20	Abriar equipe da Estratégia de Saúde da Família	Rua 06, Lote 70 – Setor Tradicional – São Sebastião	856,96	10.283,52	Sem contrato
060.000.400/2007		238. ***.***.72	Abriar equipe da Estratégia de Saúde da Família	Chácara 10 – Morro da Cruz – São Sebastião	900,00	10.800,00	Sem contrato
TOTAL					1.756,96	21.083,52	

III – PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

A – METODOLOGIA

A elaboração do Plano de Auditoria considerou os estudos preliminares sobre a Unidade e técnicas de diagnóstico aplicáveis a Auditoria Governamental, bem como as informações das verificações anteriores da Controladoria-Geral do Distrito Federal (STC) e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), além de outras fontes. No planejamento, especificamente, foi possível empregar a Matriz SWOT (*Strengths*: forças; *Weaknesses*: fraquezas; *Opportunities*: oportunidades; *Threats*: ameaças) e o Mapa de Verificação de Riscos, sendo delimitados:

- Problema Focal da Auditoria;
- Pontos Críticos de Controle;
- Questões de Auditoria;
- Procedimentos de Auditoria.

B – PROBLEMA FOCAL DA AUDITORIA



A equipe, com base nos estudos preliminares realizados e na aplicação das técnicas de diagnóstico mencionadas, formulou o seguinte problema focal de auditoria:

Em que medida os contratos de locação de imóveis firmados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal seguiram os princípios da Administração Pública, bem como a legislação que rege a matéria.

C – PONTOS CRÍTICOS E QUESTÕES DE AUDITORIA

Com base nas técnicas de diagnóstico aplicadas, foram identificados os Pontos Críticos de Controle, detalhados na respectiva Matriz de Planejamento por Questões de Auditoria, com vistas à elucidação do Problema Focal de Auditoria, agregando as exigências da Ordem de Serviço n.º 24/2015, de 09/02/2015, prorrogada/alterada pelas OS n.º 50/2015 e 74/2015, de 09/03/2015 e 30/03/2015, respectivamente, estando abaixo descritas, com as principais constatações ocorridas nesta auditoria:

PONTOS CRÍTICOS		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
A	Adequação do projeto básico	A.1	O projeto básico contempla os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos imóveis a serem locados?	1.1
CONSTATAÇÕES		1.1.1	Ausência de estudos técnicos preliminares	
		1.1.2	Divergência entre os termos do projeto básico e os termos dos contratos	
		A.2	Houve direcionamento nas locações de imóveis?	1.2
CONSTATAÇÕES		1.2.1	Projeto básico direcionado	
		1.2.2	Locação de imóvel sem demanda da área técnica	
		A.3	As razões das locações de imóveis encontram adequação com o interesse público?	-
INFORMAÇÃO		Esta questão de auditoria foi respondida no item 3.1.1		

PONTOS CRÍTICOS		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
B	Adequação dos preços de aluguel com o praticado no mercado	B.1	A cotação de preços realizada reflete o preço de aluguel praticado no mercado?	2.1
CONSTATAÇÕES		2.1.1	Não comprovação da compatibilidade dos preços dos aluguéis com os praticados no mercado	

PONTOS CRÍTICOS		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
-----------------	--	----------------------	--	----------------------



PONTOS CRÍTICOS		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
C	Regularidade do procedimento licitatório	C.1	A modalidade de licitação adotada é a adequada para a contratação do objeto?	-
INFORMAÇÃO		Esta questão de auditoria foi respondida no item 3.1.1		
		C.2	No caso de contratação direta, os requisitos foram cumpridos?	3.1
CONSTATAÇÕES		3.1.1 Não cumprimento dos requisitos para adoção da dispensa de licitação 3.1.2 Inobservância da proibição de servidor contratar com a Administração Pública distrital 3.1.3 Descumprimento da legislação regente		
		C.3	As necessidades de instalação e localização condicionaram a escolha?	-
INFORMAÇÃO		Esta questão de auditoria foi respondida no item 3.1.1		

PONTOS CRÍTICOS		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
D	Regularidade do contrato de locação de imóvel	D.1	A formalização do contrato de locação de imóvel seguiu a prescrição legal?	4.1
CONSTATAÇÕES		4.1.1 Cláusulas contratuais colidentes entre si 4.1.2 Cláusulas contratuais com repetição de obrigações 4.1.3 Ausência de uniformidade no estabelecimento das cláusulas contratuais 4.1.4 Contrato assinado por não proprietário do imóvel 4.1.5 Contrato assinado por somente um dos proprietários 4.1.6 Prorrogação fora do prazo de vigência		

PONTOS CRÍTICOS		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
E	Regularidade das execuções contratuais	E.1	A execução do contrato foi regular sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade, atendendo sua finalidade pública e aos interesses institucionais?	5.1
CONSTATAÇÕES		5.1.1 Descumprimento de cláusulas contratuais 5.1.2 Ocupação irregular de imóvel 5.1.3 Ocupação de imóveis sem a formalização de contrato 5.1.4 Não cumprimento das atribuições pelos executores dos contratos 5.1.5 Descumprimento do Decreto nº 32.598/2010 5.1.6 Depósito em conta particular de executor		

Os trabalhos de campo realizados visaram à elucidação de todas as questões de auditoria formuladas.



D – SELEÇÃO DE PROCESSOS PARA AUDITORIA

Foram selecionados os processos, conforme relação abaixo:

SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO
01	060.006.495/2011	10	060.010.636/2010	19	060.004.618/2014
02	060.007.471/2011	11	060.007.456/2013	20	060.004.619/2014
03	060.010.058/2010	12	060.007.455/2013	21	060.005.888/2014
04	060.010.794/2012	13	060.010.310/2013	22	060.006.841/2014
05	060.010.601/2012	14	060.004.647/2013	23	060.008.589/2014
06	277.000.069/2011	15	060.012.767/2013	24	060.006.848/2014
07	065.000.069/2013	16	060.000.384/2014	25	060.005.887/2014
08	060.012.031/2012	17	060.014.771/2014	26	060.000.405/2007
09	060.014.802/2012	18	060.004.617/2014	27	060.000.400/2007

IV – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “A”

Adequação do projeto básico.

O objetivo do exame desse ponto crítico de controle consistiu em verificar se o projeto básico elaborado pela Secretaria de Saúde com vistas à locação de imóveis observou as prescrições do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993.

1.1– QUESTÃO DE AUDITORIA 1

O projeto básico contempla os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos imóveis a serem locados?

1.1.1 – AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Fato

A elaboração de estudos técnicos preliminares representa a primeira etapa do planejamento de uma contratação. Sendo assim, é necessário o planejamento prévio para a locação de imóvel, em que a Administração deve estabelecer quais são os critérios a serem preenchidos por um imóvel a fim de atender as suas necessidades, como o tamanho da área, necessidade ou não de estacionamento, restrição a determinados lugares, atendimento por linhas de transporte público, acessibilidade, público alvo, consulta à população local, etc.



Por isso, o projeto básico deve ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares, sob pena da contratação não atender as necessidades da Administração, com conseqüente desperdício de recursos públicos. A elaboração de projeto básico sem vinculação a estudos técnicos preliminares contraria o art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993.

Verificou-se que a Subsecretaria de Atenção à Saúde apresentou Plano Diretor de Saúde Mental do Distrito Federal, período 2011 a 2015, com indicação dos pressupostos teóricos, legais e estratégicos para a implantação da Rede de Atenção Psicossocial no Distrito Federal. Já a Subsecretaria de Atenção Primária à Saúde apresentou os Projetos de Reorganização da Atenção Primária à Saúde e Expansão da Estratégia Saúde da Família das Regionais de Saúde, elaborados em 2011 e 2012.

Todavia, entende-se que somente estes estudos não são suficientes, tendo em vista que para um planejamento eficiente é necessário que os estudos estejam completos e adequados, considerando a demanda, a capacidade de instalação e oportunidade para o início da locação, o que não foi observado nos processos examinados. Diante da ausência de estudos técnicos preliminares evidenciou-se a perda de recursos públicos decorrente da falta do devido planejamento prévio ante as locações de imóveis, conforme será demonstrado a seguir.

A título de exemplo, no processo nº 060.010.794/2012, Contrato nº 174/2012, que trata de locação de imóveis para implantação de Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD III) e Unidade de Acolhimento (UA), o imóvel locado no endereço SHGIS, Quadra 706, Bloco K, Casa 03 – Brasília, não pôde ser utilizado para implantação de Unidade de Acolhimento devido à manifestação contrária da população local, tendo em vista que esta não foi consultada e, por conseguinte, não anuiu para referida instalação. Ademais, o imóvel locado situa-se em área cuja destinação é para Habitação Unifamiliar Geminada (Norma de Gabarito de Brasília - NGB 40/87).

Como conseqüências da ausência de planejamento na mencionada contratação houve representação da comunidade local junto no Ministério Público do Distrito Federal, o imóvel não pôde ser utilizado, não foi implantada a Unidade de Acolhimento, ou seja, deixou-se de prestar serviço de saúde à população e, ainda, acarretou prejuízo ao erário distrital devido ao pagamento de aluguel relativo ao período de dezembro/2012 a abril/2013, sem a efetiva utilização do imóvel no valor de R\$ 65.838,57.

Outra constatação da ausência de planejamento foi a locação de um galpão, no Gama, para instalação de serviços de Atenção Psicossocial Infante Juvenil – CAPS AD I III Brasília e Unidade de Acolhimento Infante Juvenil Brasília. Trata-se do Contrato nº 173/2012, processo nº



060.010.794/2012, locador Agropecuária São Gabriel Ltda. Verificou-se que as características do imóvel locado (galpão) não permitiram a implantação dos serviços objeto do contrato. Por isso, o imóvel não foi utilizado, não houve a implantação do CAPS, mais um serviço de saúde deixou de ser prestado à população e, também, causou prejuízo ao erário por pagar aluguel, sem a devida ocupação e utilização do imóvel locado no valor de R\$ 77.501,66. Os pagamentos ocorreram em 15/02/2013, 06/02/2013 e 11/03/2013.

Registre-se que a rescisão desse imóvel não foi formalizada, apesar da comunicação da Diretoria de Saúde Mental, em 28/06/2013, sobre a não utilização do imóvel. Deixou-se, simplesmente, o contrato expirar em 19/12/2013.

Além desses imóveis mencionados, no imóvel objeto do processo nº 060.010.794/2012, Contrato nº 171/2012, locador M Valle Construções Ltda., destinado à implantação de CAPS e Unidade de Acolhimento Infante Juvenil na Asa Norte, verificou-se quando da visita no imóvel que não houve implantação da Unidade de Acolhimento e que, pelo menos, 50% da área total não está sendo utilizada. Diante disso, vislumbra-se um dano mensal aos cofres públicos de R\$ 27.182,57. Considerando o período de 19/12/2012 a 19/12/2014 referente ao tempo de vigência do contrato o valor total do prejuízo (referente a 50% da área não utilizada) foi de R\$ 652.381,68. Cabe consignar que para este locador pagou-se de aluguel em 2013 o valor de R\$ 567.209,63 (11 meses) e em 2014 o valor de R\$ 596.204,37 (11 meses).

Acrescenta-se às constatações, o imóvel locado e destinado à implantação de uma policlínica em Samambaia, processo nº 060.006.848/2014, Contrato nº 237/2014. Neste, verificou-se que o piso superior está totalmente ocioso (200 m²). A Gerência de Saúde Funcional/DIASE/SAS/SES apresentou a seguinte resposta à Solicitação de Auditoria nº 18/2015 - DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 23/03/2015:

[...]

Esta Gerência informa que para locação do imóvel situado na QS 107, conjunto 08, lotes 06/08, foram realizados estudos prévios, finalizados no início de 2014.

A inexistência de um serviço de reabilitação, Ambulatório de Saúde Funcional, para atendimento a população da região Sudeste proporciona um aumento significativo da demanda nas regiões administrativas adjacentes, como Taguatinga e Ceilândia, gerando uma demanda reprimida nesses locais de 700 pacientes. Segundo dados coletados na Regional de Taguatinga, 25% dos pacientes atendidos nos ambulatórios de fisioterapia do HRT são moradores de Samambaia.

Após diagnóstico da situação atual foi proposto por esta gerência a locação de um imóvel que atendesse as várias necessidades da população, atendimento este, de reabilitação física, neurológica e intelectual.



Para tanto, como plano de ação, foi estabelecida a necessidade dos profissionais Fisioterapeutas, Psicólogos, Terapeutas Ocupacionais e Fonoaudiólogos. A incapacidade de nomeação de Terapeutas Ocupacionais e Psicólogos gerou a necessidade de abertura do ambulatório em local próximo aos estabelecimentos de saúde já em funcionamento, para que estes profissionais pudessem prestar parte de suas cargas horárias no novo Ambulatório de Saúde Funcional.

Diante do exposto e no intuito de facilitar o deslocamento dos próprios pacientes ficou estabelecido o melhor local próximo à UPA de Samambaia, ao CAPS Ad III e ao CAPS II, além de próximo à Unidade de Acolhimento, formando um grande complexo da saúde naquela área e facilitando ao usuário o conhecimento e o deslocamento entre esses diferentes serviços.

À esta Gerência não compete fazer estudo de preço de locação de imóvel e sim, gerar a demanda para a locação.

Para compor o Ambulatório de Saúde Funcional foi proposto o quantitativo de 500 horas/semanais de Fisioterapeutas, 400 horas/semanais de Fonoaudiólogos, 200 horas/semanais de Terapeutas Ocupacionais e 60 horas/semanais de Psicólogos. Porém, em função da não liberação de 40 horas para os servidores, da impossibilidade de nomeação de novos e de remoção de servidores de outras regionais por se encontrar no período eleitoral (a partir de setembro de 2014), viu-se a dificuldade de abrir o serviço com o quantitativo previsto inicialmente. Esta situação vem sendo melhorada até a presente data embora, neste momento, em razão do aumento do limite prudencial da LRF, não há possibilidade de nomear nem conceder 40 horas a servidores.

O Ministério da Saúde estabelece as dimensões mínimas para o credenciamento e o atendimento dos serviços de saúde, em cada uma das áreas. As dimensões mínimas encontram-se no Sistema SOMASUS para que os gestores possam se nortear na construção ou na locação dos imóveis.

Atualmente, no Ambulatório de Saúde Funcional, existem 60 horas/semanais de Fonoaudiologia, 10 horas/semanais de Terapia Ocupacional, 50 horas/semanais de Fisioterapia.

Em detrimento à grande necessidade de se iniciar os atendimentos à população o imóvel em tela foi recebido. Os atendimentos foram iniciados com recursos humanos reduzidos, utilizando somente a área física do primeiro piso, porém, com demanda para utilização dos dois pavimentos.

A ampliação dos atendimentos e o funcionamento pleno do ambulatório serão possíveis mediante a contratação de recursos humanos e a compra de equipamentos necessários.

Apesar de a Gerência de Saúde Funcional apresentar as razões pelo não funcionamento pleno da Policlínica, entende-se que o problema está na concepção, ou seja, no planejamento das ações da Secretaria de Saúde, pois não é razoável alugar um imóvel, pagar um aluguel mensal de R\$ 15.200,00 e não ter condições de prestar serviços de saúde a contento à população devido à falta de servidores, mobiliários e instrumentos de trabalho.



Assim, tendo em vista a área ociosa de 50%, calcula-se um prejuízo mensal de R\$ 7.600,00. Para o período de 30/09/2014 a 30/03/2015 estima-se um potencial dano no valor de R\$ 53.200,00, dado que não houve qualquer pagamento para o referido locador.

Constatou-se, ainda, no processo nº 060.000.384/2014, Contrato nº 043/2014, locador Amais Diversões e Eventos Ltda., que o imóvel locado, em Vicente Pires, possui dimensões superiores à demandada, isto é, locou-se um imóvel com 2.800 m² sendo que a demanda, no projeto básico, era de um imóvel com no mínimo 100 m² para implantação de uma Unidade Básica de Saúde. Verificou-se, quando da visita *in loco*, em 09/03/2015, que somente em torno de 800 m² estão sendo utilizados pela Unidade Básica de Saúde - UBS, área essa muito superior à necessidade da UBS em questão.

Para o restante da área alugada, ou seja, 2.000 m², existem projetos de implantação de um Centro Odontológico e um Ambulatório de Saúde Funcional, sendo que foram alocados equipamentos de odontologia em um andar do prédio sem que até a data da visita tenha sido implantado, de fato, o serviço para a comunidade local.

Como se observa, a falta de planejamento ensejou a locação indevida de imóvel, gerando assim, prejuízo aos cofres públicos devido ao pagamento de aluguel de área não utilizada no valor de R\$ 62.000,00 ao mês, perfazendo o total de R\$ 744.000,00 no período de 12 meses, considerando que o valor do m² é de R\$ 31,00, conforme proposta do locador. Vale consignar que para este locador pagou-se de aluguel em 2014 o valor de R\$ 781.200,00 (9 meses).

Ressalta-se que no processo não há qualquer justificativa para a locação de um imóvel 28 vezes maior do que foi demandado no projeto básico.

Já em relação ao imóvel locado em Samambaia, relativo ao processo nº 060.005.887/2014, Contrato nº 239/2014, locador Blumenau Empreendimentos Imobiliários Ltda., foi assinado em 02/10/2014 o contrato, no entanto, até data da visita *in loco* realizada em 09/03/2015, não havia ocorrido a efetiva ocupação, isto é, não havia qualquer prestação de serviço à comunidade local, nos termos especificados pelo projeto básico. Mas pelo fato de a posse do imóvel estar a cargo da Secretaria de Saúde gera a obrigação de pagamento de aluguel no valor mensal de R\$ 10.800,00, causando assim, potencial prejuízo ao erário distrital, já que existe um efetivo prejuízo ao erário no valor de R\$ 21.600,00 em função dos aluguéis pagos (2 meses em 2014).

Por oportuno, cabe mencionar que foi emitida a Solicitação de Ação Corretiva nº 01/2015-SUBCI/CGDF, cujo objeto foi a locação do referido imóvel, na qual foram expostas as ilegalidades e irregularidades da contratação, a saber:



- a) locação de imóvel em desacordo com a legislação regente;
- b) projeto básico direcionado;
- c) imóvel locado sem a efetiva ocupação.

Em decorrência dessas ilegalidades e irregularidades, foram feitas as seguintes recomendações:

1. Adotar os parâmetros descritos na Lei nº 8.666/1993 na elaboração do projeto básico e contratos das futuras locações de imóveis;
2. Instaurar processo correcional para apurar as responsabilidades pela contratação sem a devida observância da legislação regente e violação aos princípios que regem a Administração Pública;
3. Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas;
4. Rescindir o contrato em razão das ilegalidades pontuadas, quais sejam, contratação em descumprimento da legislação regente, projeto básico direcionado e não ocupação do imóvel até o momento;
5. Submeter a matéria à Subsecretaria de Tomada de Contas Especial desta STC, com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial pelos prejuízos efetivos causados no valor de R\$ 21.600,00, bem como os potenciais prejuízos na ordem de R\$ 32.400,00, considerando a não ocupação do imóvel.

Registre-se que mesmo sem a efetiva utilização do imóvel, ou seja, sem a devida implantação de serviço de saúde para a população local, o Contrato nº 239/2014 foi aditivado em 06/04/2015, com vista à redução do aluguel de R\$ 10.800,00 para R\$ 8.640,00, conforme publicação no DODF nº 68, de 08/04/2015.

Verificou-se que o imóvel situado em São Sebastião, Contrato nº 107/2013, processo nº 060.014.802/2012, no momento da visita *in loco* em 31/03/2015, encontrava-se em reforma desde julho/2014 devido a problemas físicos e de acessibilidade existentes à época da assinatura do contrato (17/07/2013), conforme descrito no Relatório de Visita anexo. Para tanto, o imóvel foi desocupado e não houve suspensão do pagamento do aluguel. Apesar de a locadora informar para a equipe que o imóvel está pronto para o uso, evidenciou-se vários problemas na estrutura física e na acessibilidade ao imóvel.

Ademais, as adaptações deveriam ter ocorrido antes da assinatura do contrato e, não ao longo da vigência do ajuste, de forma a interromper a prestação do serviço à comunidade. Entende-se não ser razoável e sensata a manutenção de um contrato inservível para a Administração



Pública. Há evidente falta de zelo com o dinheiro público ao efetuar contratação desprovida de benefícios para o Poder Público.

Por tudo isso, entende-se que há ocorrência de prejuízo efetivo ao erário distrital no valor de R\$ 18.000,00, tendo em vista o pagamento de aluguel sem a efetiva ocupação em razão da reforma realizada pela locadora no período de julho a dezembro de 2014. Vislumbra-se, ainda, um potencial prejuízo de R\$ 12.000,00 relativo ao período de janeiro a abril de 2015. Por oportuno, consigna-se que a título de aluguel essa locador percebeu o valor de R\$ 11.482,40 no ano de 2013 e o valor de R\$ 36.897,05 no ano de 2014.

Constatou-se, também, que no processo nº 060.004.647/2013, Contrato nº 218/2013, locador Unidas Consultoria e Participações Ltda., o galpão, situado no SIA, possui ¼ da área sem utilização, conforme evidenciação quando da visita *in loco*, em 26/03/2015. A justificativa apresentada pela área ociosa foi a seguinte: “[...] visto que não houve transferência de servidor para o local.”, resposta à Solicitação de Auditoria nº 021/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 30/03/2015. Desse modo, o prejuízo causado ao erário pelo espaço ocioso foi de R\$ 32.875,00 por mês, cujo total anual foi de R\$ 394.500,00 (referente a 25% da área não utilizada). Registre-se que este locador recebeu a título de aluguel o valor de R\$ 1.355.916,67 em 2014 (11 meses).

Ademais, esse galpão também não atende às necessidades da SES segundo se extrai da resposta da mencionada Solicitação de Auditoria, a saber:

O galpão não cumpre integralmente as suas necessidades, visto que: há áreas administrativas inutilizadas; os banheiros apresentam mau cheiro devido à rede de esgoto estar com problemas; a iluminação é precária, gerando risco de recebimento/distribuição de medicamento ou material em desacordo; não há contrato de manutenção predial, controle de pragas, rotas de fuga, equipamentos de segurança; não há controle de temperatura chegando à época da seca a mais de 37°C; falta de câmeras de monitoramento para segurança; falta de acessibilidade para servidores com deficiência física.

Por último, cabe mencionar o imóvel alugado no SIA para acomodação de bens patrimoniais pertencentes ao Núcleo de Medicamentos Básicos e Estratégicos da SES, processo nº 060.010.310/2013, Contrato nº 175/2013. Verificou-se, quando da visita *in loco*, em 26/03/2015, que 1/4 da área alugada não está sendo utilizada.

De acordo com a resposta à Solicitação de Auditoria nº 021/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 30/03/2015, somente ¾ do galpão está sendo efetivamente utilizado. A justificativa apresentada pela área ociosa é porque “[...] não houve transferência de servidor para o local. Ademais, ressalta salientar que não é possível a retirada desta área para alocação de produtos, permanecendo esta inutilizada.”.



Além disso, o imóvel locado não atende integralmente a sua finalidade segundo se extrai da resposta da mencionada Solicitação de Auditoria, a saber:

Apesar da Farmácia Central já o utilizar para armazenamento de alguns medicamentos/materiais, o galpão não cumpre integralmente as suas necessidades, visto que: há áreas administrativas inutilizadas; os banheiros não têm condições de uso; a iluminação é precária, gerando risco de recebimento/distribuição de medicamento ou material em desacordo; as docas são inadequadas, não possibilitando o correto manejo, carregamento e descarregamento dos caminhões, levando-se muito tempo para execução destas atividades; não há contrato de manutenção predial, controle de pragas, rotas de fuga e equipamentos de segurança; não há controle de temperatura; a segurança é feita por apenas um vigilante sem câmeras de monitoramento.

Entende-se que se os galpões locados eram para armazenar medicamentos/materiais, então não seria necessário locar um imóvel com área para acomodação da área administrativa, já que esta não seria deslocada para este local. Com isso, verifica-se a total falta de planejamento pela Secretaria de Saúde, tendo em vista que locou imóvel com tamanho acima da sua necessidade, gerando assim, prejuízo aos cofres distritais.

Como se observa, mais um imóvel locado indevidamente pela da Secretaria de Saúde, sendo que a realização de planejamento prévio evitaria tais distorções, isto é, não se alugaria imóvel com tamanho acima da necessidade e não se pagaria por área ociosa. Neste caso, vislumbra-se um prejuízo ao erário de R\$ 21.760,00 por mês, perfazendo o total de R\$ 369.920,00 (referente a 25% da área não utilizada) no período de 09/10/2013 a 30/03/2015. Cabe mencionar que este locador recebeu em 2014 o valor de R\$ 700.753,20 a título de aluguel.

Evidenciou-se que a Secretaria de Saúde possui imóvel próprio situado na 916 Sul, onde anteriormente eram armazenados medicamentos da Atenção Básica (NUMEBE), apesar disso, deixou-se de ocupar este imóvel e optou-se pela locação dos 02 galpões que, conforme demonstrado, possuem áreas sem utilização e devido aos problemas descritos pela Diretoria de Assistência Farmacêutica em resposta à Solicitação de Auditoria nº 021/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 30/03/2015, não atendem às necessidades da SES.

Acrescenta a seguinte informação dada pela Diretoria de Assistência Farmacêutica na citada Solicitação de Auditoria:

No ano de 2013, foram alugados 2 galpões para armazenamento de medicamentos e de materiais, sob a justificativa de que as áreas da Farmácia Central e do NUMEBE – na época, localizado na 916 Sul – não mais comportavam o grande quantitativo de produtos que são adquiridos diante do crescimento da rede de atenção à saúde. Informações adicionais a respeito do aluguel dos imóveis poderão ser consultadas nos autos dos processos que celebraram os contratos de locação.

Cumprir informar que, em que pese a aparente não adequação estrutural dos atuais galpões alugados, para o armazenamento de medicamentos e de materiais destinados ao



abastecimento das unidades de saúde da SES DF, além do espaço físico da Farmácia Central localizada no Parque de Apoio, são necessários 2 galpões, um para estocar os medicamentos da Atenção Básica (NUMEBE) e outro para armazenar os produtos de grande volume.

Conforme informado pela GEAFAR, a área administrativa do galpão situado no SRTC Sul, conj. C, lote 04 não está sendo utilizada uma vez que não há disponibilidade de servidores para serem transferidos para trabalhar no local. Quando necessário, servidores da Farmácia Central se deslocam até esse galpão para realizar o recebimento e distribuição de produtos.

Ainda sobre o tema, foram apresentadas as seguintes justificativas em resposta à aludida Solicitação de Auditoria:

Na avaliação desta atual Diretoria e do atual administrador que está a frente dos trabalhos da Farmácia Central, o imóvel próprio da SES localizado na 916 Sul está em condições de armazenar os medicamentos do NUMEBE juntamente com a câmara fria que, atualmente, funciona no local.

A intenção é transferir o que, hoje, está estocado no SAI TR 04, lotes 1840/1890, para o imóvel próprio da SES. Para isso, vale destacar que é necessário o auxílio da SULIS com a disponibilização de caminhões, empilhadeiras e estivadores para as tarefas de carregamento e descarregamento dos medicamentos.

Porém, o galpão da 916 Sul, após decisão conjunta da SUAG e SAS, foi ocupado com móveis desde o dia 06/04/2015. Trata-se de móveis novos provenientes do galpão situado na DF-01, lote 480, Gama, devido à Ação Judicial de Despejo desse imóvel em desfavor do Governo do Distrito Federal. Segundo relato da Diretoria de Patrimônio/SUAG, os móveis estão na fase de incorporação ao patrimônio da SES e serão distribuídos às Regionais de Saúde, sendo que, estima-se a desocupação do galpão da 916 Sul até o final de junho/2015. Assim sendo, após a liberação do galpão da 916 Sul pela Diretoria de Patrimônio/SUAG, esta DIASF tem a intenção de retornar o NUMEBE para o prédio de forma a ocupar o espaço físico existente e continuar com o armazenamento de termolábeis na câmara fria que funciona no local.

Também foi questionado, por meio da referida Solicitação de Auditoria, quanto às providências que têm sido adotadas para sanar as irregularidades nos contratos de locação dos galpões. A Diretoria de Assistência Farmacêutica apresentou a seguinte resposta:

Esta Diretoria está avaliando a necessidade de permanecer com os galpões alugados, se há possibilidade de ser solicitado o cancelamento/rescisão dos 2 contratos ou de um deles.

Já foi avaliado e o NUMEBE retornará ao prédio antigo, pois o galpão da 916 Sul tem condições suficientes para funcionar como unidade de armazenamento de medicamentos da Atenção Básica. Quando o prédio ficar vago novamente, esta DIASF pretende ocupá-lo, sendo necessário para isso o auxílio da SULIS.

Diante desse fato, não será necessário permanecer com os 2 contratos de aluguel. Conforme dito acima, além da Farmácia Central, a SES precisa de 2 outros galpões. Como se pretende retornar o NUMEBE para o prédio da 916 Sul, para atender aos interesses da Secretaria, é necessário ter mais 1 galpão alugado. Ainda não é possível dizer qual dos contratos de aluguel deverá permanecer. É indispensável realizar estudos para verificar qual dos 2 galpões alugados tem a área física mais adequada para estocar aqueles produtos que não estarão estocados na Farmácia Central e nem no futuro prédio do NUMEBE – 916 Sul.

Além disso, não é possível dizer, nesse momento, se os 2 contratos poderão ser rescindidos e um outro contrato celebrado de forma a atender às necessidades da Secretaria. Alugar



outro galpão implica pesquisa de preço, licitação, trâmites da celebração do contrato, além de ser difícil e demandar tempo na procura de imóvel capaz de atender exatamente às atividades de armazenamento da Secretaria, que não fique espaço vago e que não seja um imóvel com deficiências estruturais e sanitárias passíveis de comprometer a estabilidade e qualidade dos produtos estocados.

Ressalta-se que, embora seja uma possibilidade futura conforme exposto acima, o cancelamento/rescisão dos contratos não pode ser feito de imediato, pois, se isso ocorresse não teríamos onde armazenar os produtos que hoje estão lá estocados.

De mais a mais, os órgãos e entidades do Distrito Federal, em observância à Decisão Normativa TCDF nº 01/2011, devem realizar, previamente, estudo técnico de viabilidade que demonstre ser a locação mais vantajosa que a aquisição. Nos processos ora analisados não houve atendimento desta Decisão do TCDF.

Por oportuno, vale consignar que existiam terrenos próprios da Secretaria de Saúde em que poderiam ter sido construídos os imóveis para sua ocupação ao invés de ter locado segundo se extraiu das respostas às Solicitações de Auditoria. Nestas situações, também, não foram feitos estudos técnicos de forma a demonstrar que a locação seria a melhor opção para a Administração Pública do Distrito Federal.

Certifica esse fato a justificativa apresentada pela Diretoria de Saúde Mental em resposta à Solicitação de Auditoria nº 06/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 25/02/2015, qual seja:

[...]

A opção pelo aluguel de imóveis se deu em razão da necessidade de implantação dos equipamentos com a maior brevidade possível, embora os processos para a construção das sedes definitivas desses equipamentos já tivessem sido iniciadas nesta SES.

Na mesma linha é a resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015 - DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 26/03/2015, exibida pela Diretoria de Patrimônio que informou haver espaço para construção de galpões, nos seguintes termos:

[...]

3- Quanto à possibilidade de construção de galpões no terreno localizado no SIA, afirmamos que existe, sim, espaço suficiente para destinação de obra para diversos galpões no Parque de Apoio onde já funciona a Diretoria de Patrimônio. A Diretoria de Patrimônio/SUAG e a Diretoria de Abastecimento/SUAG, responsáveis pelo recebimento e distribuição dos bens de consumo e permanentes, funcionam na SGAP-BI G, Parque de Apoio, REDE PRÓPRIA DO GDF para uso da SES. Assim, a instalação in loco de galpões para armazenamento dos bens da SES/DF facilitaria significativamente a logística de recebimento e distribuição destes, trazendo, inclusive, enorme economia financeira e racionalização de pessoal para a SES/DF.



Diferente não foi a resposta à Solicitação de Auditoria nº 10/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 12/03/2015, exposta pela Subsecretaria de Atenção Primária à Saúde sobre a locação do imóvel em Samambaia:

O imóvel localizado à QS 1033 encontra-se em área de abrangência do Centro de Saúde nº 3 de Samambaia. Este centro teve ampliação do seu nº de equipes sendo levantada por várias vezes em reuniões pela gerência da unidade e DIRAPS a necessidade de dispor de outro local para atendimento das equipes. Há previsão no planejamento desta Diretoria a construção de nova UBS na quadra 831 (patrimônio da SES DF). Entretanto, enquanto aguarda-se o andamento do projeto, as equipes ocuparão o prédio em pauta. Em nenhum momento esta Diretoria ou a gerência do centro foi consultada sobre o imóvel em questão antes de sua locação.

Em relação à locação do processo nº 060.007.455/2013, Contrato nº 140/2013, a Regional de Saúde do Gama considerou que não haveria necessidade de locação de imóvel, uma vez que existe imóvel cedido pela Administração Regional do Gama para a Secretaria de Saúde e que após reforma poderia ser ocupado pelas equipes:

No Setor Sul, próximo ao referido imóvel alugado, existe um espaço com área construída que precisa de reforma e ampliação, a Administração do Gama cedeu o espaço para SES/DF, inclusive as contas de água e energia estão sendo pagas pela SES/DF desde a homologação da cessão.

Esse imóvel necessita de reparos e ampliação para acomodar as 02 equipes, até o momento não conseguimos viabilizar a reforma. Foi encaminhado documentos à SAPS/SES, se conseguíssemos a reforma/ampliação não precisaríamos gastar com aluguel, o espaço está em um local privilegiado, bem próximo às quadras onde as populações assistidas pelas equipes residem.

Vale, por fim, destacar o Acórdão 1412/2004 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União:

[...]

1.1.3. proceda, previamente à locação de qualquer imóvel, a criterioso estudo das necessidades operacionais (instalação e localização), fazendo constar do processo, inclusive, informações referentes à compatibilidade do valor de locação com o preço de mercado, conforme previsto no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, de forma a evitar pagamento de aluguel por áreas ociosas, a exemplo do ocorrido com a locação do prédio para o Centro de Distribuição Domiciliar-CDD/Calçada/DR/BA;

[...]

1.1.6. adote providências com vistas à elaboração de planejamentos mais adequados de suas aquisições, avaliando as reais necessidades da administração, de modo a alcançar a máxima economicidade, evitar o fracionamento de despesas com fuga à modalidade pertinente de licitação, e constantes acréscimos evidenciando falhas nos projetos básicos;

[...] (grifou-se)

Do exposto, observa-se que primeiro a Secretaria de Saúde alugou os imóveis para depois decidir o que fazer com os locais, não havendo planejamento de suas ações, pois existiam



outras opções que não foram consideradas. Além disso, alugou imóveis com dimensões acima da capacidade de ocupação.

Daí, conclui-se que a ausência de estudo preliminar indicando as possíveis formas e condições de locação de imóveis e de estudo técnico de viabilidade que demonstre ser a locação mais vantajosa que a aquisição limitam a Administração Pública em sua escolha, além de condicioná-la a locar imóveis que não atendem as suas necessidades no que tange à localização, ao tamanho, ao valor, etc., o que acarreta dano aos cofres públicos, conforme demonstrado.

Causas

- Ausência da realização de estudos técnicos preliminares;
- Falta de planejamento;
- Inobservância da legislação regente, em especial o descumprimento do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993.

Consequências

- Locações onerosas;
- Não utilização ou subutilização do que foi locado;
- Desvirtuamento do interesse público;
- Prejuízos efetivos e potenciais ao erário.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria Atenção Primária à Saúde – SAPS (Memorando nº 121/2015 SAPS/SES, 05/06/2015):

Houve planejamento de expansão da Atenção Primária com bases nos Projetos de Reorganização da Atenção Primária no DF, elaborado por cada Regional de Saúde, os quais serviram de embasamento para a construção do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. No PPA foram previstas as construções de 154 Unidades Básicas de Saúde (UBS), deste quantitativo construiu-se apenas 09. Nenhuma Unidade foi ampliada e foram reformadas 26 UBS. Como a expansão física continuou insuficiente, não conseguindo abarcar a demanda de novas equipes, e também, de outras equipes mal instaladas, recorreu-se, então, a locação de imóveis.

A Assessoria do GAB/SES/DF, unidade de apoio ao Secretário de Saúde, assumiu a atribuição de locações de imóveis na SES/DF, a qual consultava e articulava com os gestores das Regionais de Saúde para que esses apontassem as localidades onde haveria necessidade de implantação



de Unidade Básica de Saúde. Evidenciou-se que alguns imóveis foram alugados sem haver articulação com os gestores locais.

Existiam imóveis alugados desde a época da Fundação Zerbini, por meio do Convênio nº 01/2005. No ano de 2006, com o fim do convênio, foi sugerido pela Assessoria Técnico Legislativa/AJL/SESDF no despacho nº 3710/2006, em anexo, a continuidade dos pagamentos desses aluguéis em virtude do princípio da Moralidade e Continuidades dos Serviços Públicos.

Em 2011, houve tentativas de formalizar os contratos referentes a estes imóveis, porém, as legislações vigentes à época exigiam documentações as quais estes imóveis não possuíam por estarem em áreas de ocupação irregular de terra, conforme Memorando nº 1302/2012 - AJL/SESDF, em anexo.

Com a Publicação do Decreto 33.788/2012, foram formalizados 22 contratos de locação referente aos imóveis ocupados desde a época da Fundação Zerbini.

Para a gestão de 2015 -2018, os gestores das Regionais de Saúde revisaram seus Planos de Reorganização da Atenção Primária, de acordo com o novo PPA, Plano Plurianual (2016/2019), tendo como meta a expansão da cobertura na APS, principalmente no aumento das equipes da Estratégia Saúde da Família. Para que isso ocorra, o planejamento incluiu a previsão de novos espaços para abrigar essas equipes.

De acordo com o PPA, serão necessárias as construções de 138 UBS, de portes e tamanhos variados.

Importante ressaltar que as propostas de construções são cadastradas, anualmente, no Sistema do Fundo Nacional de Saúde e no Sistema de Monitoramento de Obras, do Ministério da Saúde. Os cadastros são realizados de acordo com os recursos financeiros obtidos por meio de emendas parlamentares. No entanto, os valores são empenhados pelo Ministério da Saúde conforme as Normatizações vigentes, que, atualmente, limitam o valor a no máximo R\$ 773.000,00 para cada proposta, que equivale a menos de 50 % do valor total obra. O alto custo da construção civil no DF implica em contrapartida alta por parte do Governo Distrital.

Ressaltam-se, também, as dificuldades na obtenção de terrenos. Muitas Regiões Administrativas do DF foram ocupadas sem planejamento territorial de ocupação do solo.

Quando há possibilidade de obtenção de terrenos, na maioria das vezes, estes não são escriturados, não há possibilidade de cessão à SES ou apresentam metragem insuficiente para a construção de UBS.

As locações de Unidades Básicas de Saúde foram necessárias, considerando as seguintes dificuldades desta SES:

- Foi realizada uma busca de terrenos, sob a responsabilidade da gestão das Regionais de Saúde. Recebíamos as documentações dos terrenos encaminhados por eles, cadastrávamos*



propostas de construção de UBS no SISMOB - Sistema de Monitoramento de Obras. Cadastramos, ao total, 46 propostas de construção de UBS, entretanto, apenas 09 (nove) Clínicas da Família foram construídas, pois, o contrato com a Metalúrgica Valença, empresa responsável pelas construções na época, foi encerrado. Não conseguimos dar início as demais obras por dois motivos, primeiro, o repasse de recurso oriundo do Ministério da Saúde era insuficiente para custear a construção na sua totalidade aqui no DF, pois, o valor do m² no Distrito Federal é mais alto do que nos outros estados, e, seria necessária uma contrapartida financeira por parte da Secretaria de Saúde, contudo, não houve recursos financeiros do GDF suficientes para cobrir os gastos. Segundo, não tínhamos profissionais que desenvolvessem os projetos complementares das obras.

Cadastramos também no Ministério da Saúde, 61 Propostas de Ampliação de Unidades Básicas de Saúde. Porém, não foi possível a realização, pelos mesmos motivos apresentados para as construções.

• Foram realizadas algumas reformas nas Unidades Básicas de Saúde desde 2008. No entanto, estas reformas não permitiram a ampliação das Equipes de Saúde da Família, apenas a melhoria do estabelecimento e a manutenção das equipes existentes.

• Foi encaminhado o ofício nº 282/2015 - GAB/SESDF, em anexo, para Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização - SEGAD no intuito de consultar a disponibilidade de imóveis, edificados, disponíveis do GDF nas regiões de interesse da Atenção Primária visando à instalação de Equipes de Saúde da Família. A SEGAD manifestou através do despacho nº 09/2015 - COPAT/SUAP/SEGAD que "De acordo com o registro do Sistema Geral de Patrimônio - SisGepat, da Secretaria do Estado de Fazenda do Distrito federal, não existe imóvel edificado desocupado pertencente ao Distrito Federal, que possa atender aos anseios da Secretaria do Estado de Saúde".

• Algumas Equipes estão alocadas em espaços cedidos pela Secretaria de Esporte, Centros Olímpicos. Buscamos parceria com a Secretaria de Esporte para a cessão destes espaços, com a elaboração de uma Portaria Conjunta, no intuito de regulamentar a cessão. O processo nº 060.012.263/2014 está em tramitação para formalização do pleito.

• Há Equipes de Saúde da Família alojadas em espaços cedidos e de comodatos, totalizando 30 espaços.

• No novo PPA de 2016-2019 estão previstas além da construção das 138 UBS, o cadastramento de 19 propostas para ampliação de Unidades de Saúde e 69 para reforma.

Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS (Memorando nº 247/2015 GAB/SAS/SES, 15/06/2015):

Manifestação do Setor de Diretoria de Saúde Mental (DISAM):

Quanto aos assuntos afetos a Diretoria de Assistência Farmacêutica-DIASF, segue correspondência eletrônica, o qual informa que a situação dos galpões alugados que atendem a Farmácia Central e NUMEBE permanecem da mesma forma de quando houve a visita técnica dos auditores (processos nº 060.010.310/2013 e 060.004.647/2013).



O planejamento apresentado referiu-se ao Plano Diretor de Saúde Mental 2011 a 2015, aprovado pelo Conselho Distrital de Saúde. Nesse documento consta a necessidade de ampliação da Rede de Atenção Psicossocial com a implantação de serviços em todo território do DF conforme parâmetros da OMS e do Ministério da Saúde, nas diversas modalidades de atenção (Atenção em Álcool e Drogas adulto e infanto-juvenil e Transtorno adulto e infanto-juvenil). Esse documento foi considerado insuficiente pela auditoria.

Conforme citado no relatório (pg. 16), esclarecemos que diante da adesão ao Plano de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, no contexto da demanda urgente da sociedade por assistência em saúde mental, especialmente na área de álcool e drogas, foi estabelecido prazo reduzido para implantação dos Serviços, sendo necessária a locação de imóveis. A instalação de serviços se deu em função de parâmetros epidemiológicos em áreas de maior necessidade. Nesse contexto, coube à DISAM a indicação e priorização das necessidades de implantação dos Serviços em consonância com a Política Nacional de Saúde Mental, do MS e com o Plano Diretor de Saúde Mental 2011-2015. Não coube à DISAM a busca de imóveis, elaboração dos projetos básicos, acompanhamento dos processos de locação e execução dos mesmos.

No que tange à locação do imóvel, apresentado a esta DISAM pela Assessoria Especial do GAB/SES, para implantação de Unidade de Acolhimento (end: SHGIS QD 706) (pg. 8) esclarecemos que o imóvel cumpria com as recomendações do Ministério da Saúde para implantação dessa modalidade de serviço. A inviabilidade de implantação do serviço se deu em função da manifestação contrária da comunidade local. Vale ressaltar que foi realizada uma reunião com as lideranças da comunidade e um debate com o prefeito da quadra no dia 22 de março de 2013 no DF Record, que reafirmou a inviabilidade da implantação da UA naquele local.

A locação do imóvel de um galpão no Gama ocorreu sem o conhecimento desta DISAM (pg. 8 e 9). Vale ressaltar que tão logo esta Diretoria tomou ciência do imóvel, tendo em vista a necessidade de implantação de um CAPS naquela região, procedeu-se uma visita técnica para avaliação da possibilidade de utilização do imóvel. Uma vez constatada a impossibilidade de implantação de qualquer um dos Serviços de Saúde Mental solicitou-se o cancelamento do contrato.

Referente à subutilização do imóvel locado para implantação do CAPS ad i Brasília (pg.9) cabe ressaltar que tal fato ocorreu em função da impossibilidade de composição das equipes, inviabilizando o funcionamento 24hs e a implantação da Unidade de Acolhimento. Entretanto, o imóvel destinado à Unidade de Acolhimento abrigou durante o período de fevereiro a dezembro de 2014 o CAPS ad Rodoviária, hoje denominado CAPS ad Candango, em função da necessidade de desocupação do Ed. Touring, onde o mesmo funcionava, para implantação de um terminal rodoviário.

A implantação de novos serviços exige a coordenação de ações de diversas áreas da SES, com alto grau de complexidade, articulando, por exemplo, infraestrutura, mobiliário específico, manutenção predial, segurança e recursos humanos. Estudos preliminares podem ser aprimorados para abordar a complexidade inerente à implantação dos serviços.

Ações já Iniciadas para Correção das Falhas Apontadas



Foi realizado, em parceria com a SUGETES, estudos para redimensionamento necessário das equipes de saúde mental dos Hospitais Gerais, CAPS e demais serviços que compõem a Rede de Atenção Psicossocial.

Foi formalizada no PPA 2015-2019 a priorização de construção de sedes definitivas para implantação dos Serviços de Saúde Mental.

Foi iniciado o processo de elaboração de projeto básico para locação de imóveis para instalação de CAPS que tiveram seus contratos encerrados. As orientações e recomendações sugeridas pela auditoria estão sendo observadas na elaboração desses novos processos

Consideração sobre a Possibilidade de Implementação da Recomendação

Sobre as recomendações "Realizar planejamento antes de se efetivar as futuras locações, mediante a realização de estudos preliminares, estudos sobre a vantajosidade da locação frente à aquisição" e "Verificar a existência de outras opções mais econômicas (construção, cessão, reforma, etc.) antes de se efetivar uma locação" é possível a observância das mesmas em futuros processos de implantação de Serviços tendo em vista a necessidade de continuidade da expansão da Rede de Atenção Psicossocial, conforme parâmetros estabelecidos (OMS, MS).

Manifestação da Gerência de Odontologia:

Em resposta à solicitação de Manifestação Referente ao Relatório Preliminar de Auditoria Especial de Locação de Imóveis, no que diz respeito ao imóvel objeto do processo nº 060.000.384/2014, Contrato 043/2014, relatamos que ao assumirmos a Gerência de Odontologia da SES-DF, em 20 de abril do corrente ano, fomos informados que havia uma área previamente destinada para a montagem de um CEO (Centro de Especialidades Odontológicas) na Unidade de Vicente Pires neste imóvel.

Fizemos no dia 14 de maio do corrente ano uma visita a esta Unidade, com a finalidade de conhecer a área existente e o que havia sido, previamente, montado em matéria de equipamentos odontológicos, e avaliar a possibilidade de implementarmos as atividades de um CEO naquele local. Constatamos que a área útil destinada para a Odontologia é bastante superior às dimensões mínimas requisitadas na RDC50 da ANVISA, com quatro salas para consultórios odontológicos, uma sala para tomadas radiográficas e uma central de esterilização além das áreas comuns (banheiro, corredores, área de espera, entre outras).

Observamos que foram alocados os equipamentos odontológicos e seus periféricos, porém ainda carecendo de instalação técnica dos mesmos, com intuito de implementar-se o atendimento neste local, porém que não havia, ainda, equipe designada para efetuar tais atendimentos. Foi solicitado então, que esta Gerência fizesse um relatório avaliando a viabilidade, possibilidade e coerência na implementação deste projeto.



Considerando o fato de que a referida Unidade faz parte da área de abrangência da Regional de Taguatinga e que a mesma já possui duas unidade de atendimento de CEOs e que não há hoje recursos humanos previstos para implementação de nova unidade de atendimento de especialidades odontológicas na rede.

Considerando que seriam necessárias ainda medidas complementares para a completa instalação dos equipamentos odontológicos existentes que dependeriam de aporte financeiro.

Considerando que as dimensões existentes destinadas ao atendimento odontológico superam em muito nossa necessidade real para implementação de um CEO.

Considerando a observância dos princípios de moralidade, eficiência, razoabilidade, economicidade e conseqüentemente da Probidade Administrativa.

Manifesta-se esta Gerência favorável a não utilização desta unidade em Vicente Pires para fins de instalação de Equipamento Odontológico (CEO) e já orientamos a Regional responsável pela alocação dos equipamentos odontológicos desta unidade a recolherem os mesmos para utilização em outros projetos dentro da referida Regional.

Gerência de Saúde Funcional/DIASE/SAS/SES, em 11/06/2015, relacionada ao processo n.º 060.006.848/2014:

Essa Gerência informa que desde a data da visita dos auditores até a presente data, houveram algumas mudanças nos atendimentos do Ambulatório de Saúde Funcional de Samambaia, situado na QS 107, conjunto 08, lotes 06/08.

Segue em anexo o quantitativo de mobília e equipamentos para atendimento aos pacientes.

Nesses últimos dois meses foram atendidos 242 pacientes em Abril e 213 pacientes em Maio, para a modalidade de fonoaudiologia e 183 pacientes em Abril e 162 pacientes em Maio, para a modalidade fisioterapia, perfazendo um total de 425 pacientes em Abril e 375 atendimentos em Maio.

O segundo andar começou a ser utilizado pela equipe para os atendimentos em grupo de coluna, mas ainda aguardamos a nomeação ou concessão de 40 horas para mais servidores para ampliarmos o número de atendimento.

Hoje possuímos um total de 60 horas de fonoaudiólogas por semana e 120 horas de fisioterapeuta por semana na unidade em tela.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas, em especial quanto a três processos relatados no ponto: a locação referente ao processo n.º 060.010.794/2012, onde



relata-se do conhecimento que a população local era contrária à instalação dos serviços; no processo n.º 060.000.384/2014, onde a Subsecretaria de Atenção à Saúde – Gerência de Odontologia relata não ser favorável à instalação de um Centro Odontológico no imóvel, por falta de demanda, dimensões além do necessário e medidas complementares para instalação dos equipamentos já existentes. Por fim, cita-se galpão localizado no Gama (processo n.º 060.010.794/2012), onde a própria DISAM relata que não foi consultada sobre a locação, bem como constatou a inviabilidade de uso após visita, inclusive, conforme relatado, tendo solicitado o cancelamento do contrato.

Além disso, não houve quaisquer atuações referentes à instauração de processo correccional ou tomada de contas especial para apuração das irregularidades relatadas. Ficam mantidas as recomendações. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade

Recomendações

1. Realizar planejamento antes de se efetivar as futuras locações, mediante a realização de estudos preliminares e estudos sobre a vantajosidade da locação frente à aquisição. Desse modo, os estudos devem ser completos e adequados, considerando a demanda, a capacidade de instalação e oportunidade para o início da locação;
2. Verificar a existência de outras opções mais econômicas (construção, cessão, reforma, etc.) antes de se efetivar uma locação;
3. Instaurar processo correccional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas;
4. Submeter a matéria à Subsecretaria de Tomada de Contas Especial desta STC, com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial pelos prejuízos causados.

1.1.2 – DIVERGÊNCIA ENTRE OS TERMOS DO PROJETO BÁSICO E OS TERMOS DO CONTRATO

Fato

Tem-se que o projeto básico é documento essencial no processo licitatório, uma vez que nele devem estar definidos todos os elementos necessários e suficientes à plena identificação do serviço ou bem, possibilitando, assim, aos licitantes a formulação de suas propostas em igualdade de condições. No contrato, por sua vez, devem ser estipuladas, com clareza e precisão, as cláusulas com direitos, obrigações e responsabilidades do particular e da Administração. Essas disposições devem estar em harmonia com o ato convocatório que decorre do projeto básico.



Assim sendo, um projeto básico mal elaborado pode induzir em erro os licitantes, gerar expectativas e direitos, o que poderá comprometer a execução do contrato e originar demandas judiciais.

Verificou-se no processo nº 060.006.841/2014, Contrato nº 202/2014, imóvel situado em São Sebastião, que os termos constantes do projeto básico quanto às obrigações do locador e do locatário estão divergentes dos termos do contrato e do Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002, a exemplo da obrigação de pagar impostos e taxas incidentes sobre o imóvel que consta no projeto básico como obrigação do locatário e no contrato como obrigação tanto do locador quanto do locatário.

Na Administração Pública do Distrito Federal adota-se como obrigação do locador o pagamento dos impostos e taxas sobre o imóvel locado, nos termos do Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002.

Cabe esclarecer que em item próprio, neste relatório, serão apontadas outras irregularidades encontradas nos termos de contrato.

Além do processo referenciado, nos seguintes processos evidenciou-se a ocorrência do mesmo fato:

SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO
01	060.007.471/2011	08	060.007.455/2013	15	060.004.618/2014
02	060.010.794/2012	09	060.010.310/2013	16	060.004.619/2014
03	060.010.601/2012	10	060.004.647/2013	17	060.005.888/2014
04	277.000.069/2011	11	060.012.767/2013	18	060.008.589/2014
05	060.012.031/2012	12	060.000.384/2014	19	060.006.848/2014
06	060.014.802/2012	13	060.014.771/2014	20	060.005.887/2014
07	060.007.456/2013	14	060.004.617/2014		

Mais uma vez denotou-se a falta de cuidado em elaborar um projeto básico, contrariando assim, o art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993.

Por último, registre-se que o projeto básico do processo nº 060.006.495/2011 sequer apresenta o conteúdo mínimo quanto aos elementos necessários e suficientes à plena identificação do objeto, bem como a explicitação das condições em que se dará a avença.

Causas



- Elaboração de projeto básico deficiente;
- Falta de planejamento;
- Inobservância da legislação regente, em especial o descumprimento do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993.

Consequências

- Potenciais prejuízos ao erário, em decorrência das controvérsias nas obrigações entre contratante e contratado;
- Risco de nulidade do contrato por vício no projeto básico.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria Atenção Primária à Saúde – SAPS (Memorando nº 121/2015 SAPS/SES, 05/06/2015):

As constatações feitas pela auditoria serviram para apontar uma necessidade da Secretaria de Saúde do Distrito Federal em melhorar os mecanismos de gestão contratual. É obrigação de a Administração Pública alcançar o nível de precisão satisfatória em suas contratações, pois, o contrato é a garantia que o resultado da execução do objeto corresponderá ao interesse público.

Recomendamos que nas próximas locações os setores demandante (SAPS) e demandado (DCC) estejam mais integrados para desenvolver as ações de forma harmoniosa no intuito de compatibilizar os termos do Projeto Básico com os termos do Contrato, procurando seguir os termos do padrão 11/2012 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002 de 17 de outubro de 2002.

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Preliminarmente, vale ressaltar que a elaboração do projeto básico e/ou Termo de Referência é a atribuição exclusiva da área demandante - ou seja, das Subsecretarias vinculadas à SES-DF (áreas técnicas finalísticas). Essas que deverão priorizar as suas demandas, elaborar Termo de Referência e/ou Projeto Básico para posteriormente encaminhar a SUAG (área meio) para proceder às etapas interna de um procedimento de aquisição e ou serviços.

Caberá, ainda, a área técnica a responsabilidade pela observância do cumprimento do que preconiza a Instrução nº 02, de 23 de maio de 2011, em especial seu artigo 2º com fins de produzir um documento eficiente.

Quando a Recomendação consignada neste item, a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG se baseia nas Minutas Padrões de Contrato pré-aprovadas pela Procuradoria Geral do Distrito Federal.



Para isso, necessário se faz que os elaboradores de Projetos Básicos se atentem para as minutas padrões de contratos, e nos casos que há a necessidade do elaborador do projeto básico prever alguma cláusula contratual não prevista nas minutas padrões, àquela Diretoria altera a minuta contratual e a submete para análise da Assessoria Jurídico-Legislativa/SES-DF.

Ademais, informou àquela diretoria que os processos que tratam de locação de imóvel serão utilizados, obrigatoriamente a Minuta Padrão nº 11/2012, aprovada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS (Memorando nº 247/2015 GAB/SAS/SES, 15/06/2015):

Manifestação do Setor de Diretoria de Saúde Mental (DISAM):

Não coube à DISAM o processo de elaboração de projeto básico e de formalização de contratos de locação.

Ações já Iniciadas para Correção das Falhas Apontadas

As orientações e recomendações sugeridas pela auditoria estão sendo observadas na elaboração de novos processos.

Consideração sobre a Possibilidade de Implementação da Recomendação

Recomendações passíveis de serem implementadas pelas áreas responsáveis pela elaboração dos contratos.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou a informação apresentada. Fica mantida a recomendação. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendação

• Compatibilizar os projetos básicos com os termos de contrato nas locações futuras.

1.2– QUESTÃO DE AUDITORIA 2

Houve direcionamento nas locações de imóveis?

1.2.1 – PROJETO BÁSICO DIRECIONADO



Fato

Evidenciou-se que o projeto básico foi elaborado de forma direcionada ao imóvel locado, quando a condição necessária e indispensável seria a elaboração prévia do projeto e posterior verificação da compatibilidade do imóvel com o planejado.

Frise-se que o projeto básico é documento essencial no processo licitatório, uma vez que nele devem estar definidos todos os elementos necessários e suficientes à plena identificação do serviço ou bem, possibilitando, assim, aos licitantes a formulação de suas propostas em igualdade de condições.

Além de ser o projeto básico peça imprescindível, é o documento que assegura à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. O que permite ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta, segundo regras estipuladas pela Administração, a que estará sujeito.

Ademais, a elaboração do projeto básico com a predefinição do locador viola os princípios da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, interesse público e publicidade, haja vista o favorecimento e o impedimento a outros licitantes de participarem da competição. E mais, atentar contra os princípios da Administração Pública e favorecer locador configuram ato de improbidade administrativa.

Sobre o projeto básico, destaca-se o prescrito no Parecer nº 949/2012 – PROCAD/PGDF, a saber:

A Administração Pública, também nos casos de contratação direta, deve confessar procedimento interno destinado a manter sua conveniência e regularidade.

O objeto pretendido deve estar indicado, minuciosamente, no projeto básico, a ser aprovado pela autoridade superior, consoante disposto no artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93. Trata-se de assunto a ser definido pelo gestor, consoante as oportunidades e conveniências públicas por ele ponderadas. Oportunamente, destacamos que no projeto básico deverão ser considerados os requisitos constantes no artigo 12 da referida Lei, dentre os quais enfatizamos: (i) segurança; (ii) funcionalidade e adequação ao interesse público; (iii) economia na conservação e operação.

A existência de recursos orçamentários para a despesa deve ser atestada (art. 7º, § 2º, III, Lei Federal nº 8.666/93). Se houver a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá estar acompanhada de (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (ii) declaração de adequação orçamentária com a lei orçamentária anual, compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, Lei Complementar Federal nº 101/2000).



Na presente Auditoria Especial, como dito, evidenciou-se o direcionamento do projeto básico, a exemplo do processo nº 060.005.887/2014, conforme transcrito abaixo:

O presente objeto visa a Implantação de Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia Saúde da Família, da Secretaria de Estado de Saúde/SES/DF, no endereço **QS 1033, Conjunto “1”, Lote 04 – Samambaia/DF**, CEP: 72.339-091, na região Administrativa de Samambaia – RA XII, por um período de 12 (doze) meses, renováveis por iguais e sucessivos períodos, mediante Termos Aditivos, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses.

Corroborar com o entendimento de que houve direcionamento dessa contratação, a resposta apresentada pela Subsecretaria de Atenção Primária à Saúde quando dos questionamentos da Solicitação de Auditoria nº 10/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 12/03/2015, a saber: “[...] Em nenhum momento a Diretoria regional ou a gerência do centro foi consultada sobre o imóvel em questão antes de sua locação. [...]”.

Cabe destacar, que no processo nº 060.000.384/2014, além de o projeto básico ter sido produzido de forma direcionada, a elaboração ocorreu em 09/01/2014, ou seja, em data posterior ao envio da proposta do locador (16/12/2013), fl. 10, a saber:

O presente objeto visa a Implantação de uma Unidade Básica de Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde/SES/DF, no endereço **Rua 4C – Chácara 12 – Colônia Agrícola Samambaia – Vicente Pires – Distrito Federal**, na Região Administrativa RA XXX, por um período de 12 (doze) meses, renováveis por iguais e sucessivos períodos, mediante Termos Aditivos, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses.

Das 40 locações de imóveis analisadas, somente não houve indicação direta do imóvel a ser locado, no projeto básico, nos seguintes processos: 060.010.058/2010; 060.010.794/2012; 060.010.802/2012; e 065.000.069/2013.

Por derradeiro, cabe citar que os seguintes projetos básicos não foram aprovados pela autoridade competente: 060.012.031/2012, 060.007.456/2013; 060.007.455/2013; 060.012.767/2013; 060.000.384/2014; 060.005.888/2014; 060.005.887/2014; 060.014.771/2014; e 060.004.617/2014.

Como é sabido, o ato de aprovação do projeto básico é exigência da Lei de Licitações, com vistas a legitimar as ações praticadas pela Administração, dado que quando a autoridade aprova o projeto básico, esta se responsabiliza pelo juízo de legalidade e conveniência escolhido.



Isto posto, entende-se estar caracterizado o direcionamento dos projetos básicos relativos às locações dos imóveis em questão, uma vez que teve por objeto os próprios imóveis locados.

Causa

- Irregularidade na elaboração do projeto básico, sem observância dos elementos necessários e suficientes;
- Descumprimento da legislação regente, em especial o descumprimento do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993.

Consequência

- Favorecimento de contratado;
- Violação aos princípios da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, interesse público e publicidade, dentre outros;
- Restrição à competitividade por outros licitantes;
- Risco de contratação desvantajosa para a Administração.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria Atenção Primária à Saúde – SAPS (Memorando nº 121/2015 SAPS/SES, 05/06/2015):

Alguns contratos de locação, que foram formalizados, são referentes aos imóveis oriundos do convênio 01/2005 realizado entre a Secretaria de Saúde e a Fundação Zerbini o qual teve seu encerramento em 2006, e que continuaram ocupados por equipes de Saúde da Família.

Após a publicação do Decreto 32.788/2012 a Assessoria do GAB/SES/DF, assumiu a atribuição de locações de imóveis na SES/DF, a qual consultava e articulava com os gestores das Regionais de Saúde para que esses apontassem as localidades onde haveria necessidade de implantação de Unidade Básica de Saúde. Evidenciou-se que alguns imóveis foram alugados sem haver articulação com os gestores locais.

Recomendamos que a área técnica desta Secretaria, a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições/SUAG, oriente as áreas técnicas quanto à elaboração dos projetos básicos para a locação de imóveis tendo em vista a sua especificidade e peculiaridade.

Além disso, sugerimos que a SAPS envolva os gestores locais na construção dos projetos básicos com a devida orientação da área técnica, acima referida, uma vez que são estes gestores que reconhecerem as necessidades locais e a identificação dos imóveis.



Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS (Memorando nº 247/2015 GAB/SAS/SES, 15/06/2015):

Manifestação do Setor de Diretoria de Saúde Mental (DISAM):

Não coube à DISAM o processo de elaboração de projeto básico e de formalização de contratos de locação.

Ações já Iniciadas para Correção das Falhas Apontadas

As orientações e recomendações sugeridas pela auditoria estão sendo observadas na elaboração de novos processos.

Consideração sobre a Possibilidade de Implementação da Recomendação

Recomendações passíveis de serem implementadas pelas áreas responsáveis pela elaboração dos contratos.

Análise do Controle Interno

Não foi informada nenhuma atitude concreta quanto às recomendações contidas no ponto em questão, em especial quanto à instauração de processo correcional para apuração de responsabilidades. A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. O acompanhamento da implementação das recomendações deverão ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendações

1. Adotar os parâmetros descritos na Lei nº 8.666/1993 na elaboração do projeto básico e contratos das futuras locações de imóveis;
2. Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas.

1.2.2 – LOCAÇÃO DE IMÓVEL SEM DEMANDA DA ÁREA TÉCNICA

Fato

De acordo com o Ofício nº 81/2012 – DISAM/SAS/SES, de 07/08/2012, a Diretoria de Saúde Mental solicita a implantação de 03 Unidades de Acolhimento Adulto e 02 Unidades de Acolhimento Infante Juvenil, fls. 04/05, processo nº 060.010.794/2012:



UNIDADE DE ACOLHIMENTO	REGIÃO ADMINISTRATIVA
Infanto Juvenil	Brasília
Infanto Juvenil	Taguatinga
Adulto	Taguatinga
Adulto	Samambaia
Adulto	Ceilândia

Todavia, quando da elaboração do projeto básico, fls. 18/23, foi considerada a necessidade de locação de 06 imóveis, a saber:

1 – OBJETO

Locação de 06 (seis) imóveis do tipo casa residencial ou edifício do tipo loja com fácil adaptação, necessários à implantação de Centro de Atenção Psicossocial álcool e drogas (CAPS ad III) e Unidade de Acolhimento (UA) destinado à assistência e acolhimento transitório a usuários de álcool, crack e outras drogas. Nas Regionais; Ra I Plano Piloto, Ra II Gama, Ra III Taguatinga, Ra IX Ceilândia, Ra XII 02 imóvel em Samambaia; Sendo 02 imóveis na Ra I Plano Piloto.

Observa-se que há divergência entre quantitativo solicitado e o constante no projeto básico, mas não há justificativa nos autos para o acréscimo de um CAPS no Gama.

Conforme mencionado, no processo nº 060.010.794/2012, houve a assinatura do Contrato nº 173/2012, locador Agropecuária São Gabriel Ltda., cujo imóvel situado no Gama nunca foi ocupado pela Secretaria de Saúde por não possuir as características adequadas à implantação de um CAPS. Frise-se, que não houve demanda da área interessada para locação de imóvel no Gama.

A ausência de demanda da área interessada pôde ser apurada noutros processos, consoante consta na resposta à Solicitação de Auditoria nº 10/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 12/03/2015, exposta a seguir:

1) Processo nº 060.014.802/2012

- Contrato 110/2013

“Desconhecemos quem solicitou a locação. Os gestores da UBS não foram consultados, inclusive tiveram conhecimento quando o imóvel já estava locado.”

- Contrato nº 103/2013

“Solicitação de locação feita pelo assessor especial do gabinete.”

2) Processo nº 060.000.384/2014

Locador: Amais Diversões e Eventos – Contrato nº 043/2014



“Não houve solicitação da Diraps e SAPS”

3) Processo nº 060.005.887/2014

Locador: Blumenau Empreendimentos Imobiliários – Contrato nº 239/2014

“Em nenhum momento a Diretoria regional ou gerência do centro foi consultada sobre o imóvel em questão antes de sua locação.”

Portanto, verificou-se que algumas das locações efetivadas foram incluídas em projetos básicos sem a devida solicitação da área demandante, o que evidencia a prática de favorecimento de locadores em detrimento do interesse público, além da evidente falta de planejamento das ações da Secretaria de Saúde.

Outrossim, como dito, a elaboração do projeto básico com a predefinição do locador viola os princípios da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, interesse público e publicidade, haja vista o favorecimento e o impedimento a outros licitantes de participarem da competição. E mais, atentar contra os princípios da Administração Pública e favorecer locador configuram ato de improbidade administrativa.

Causas

- Irregularidade na elaboração do projeto básico, sem observância dos elementos necessários e suficientes;
- Ausência de planejamento.

Consequências

- Favorecimento de contratado;
- Violação aos princípios da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, interesse público e publicidade, dentre outros;
- Risco de contratação desvantajosa para a Administração.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria Atenção Primária à Saúde – SAPS (Memorando nº 121/2015 SAPS/SES, 05/06/2015):

Havia um projeto de Reorganização da Atenção Primária elaborado pelos gestores das Regionais de Saúde indicando à ampliação dos serviços, como também, a necessidade de formalizar os



contratos de locação dos imóveis da extinta Fundação Zerbini que eram ocupados pelas equipes de Saúde da Família.

Compreendemos que são os gestores locais que devem identificar as áreas de interesse para locação de imóveis, pois, são eles quem melhor conhecem o território e a área de abrangência das equipes.

Desde que a Assessoria do GAB/SES, assumiu a atribuição de locações de imóveis, evidenciou-se uma falta de articulação entre esse setor e os gestores locais naquilo que tange a priorização das localidades apontadas pelos gestores. Como já mencionado na resposta dos itens 1.1.1, 1.1.2:

Para a gestão de 2015 -2018, os gestores das Regionais de Saúde revisaram seus Planos de Reorganização da Atenção Primária, de acordo com o novo PPA, Plano Plurianual (2016/2019), tendo como meta a expansão da cobertura na APS, principalmente no aumento das equipes da Estratégia Saúde da Família. Para que isso ocorra, o planejamento incluiu a previsão de novos espaços para abrigar essas equipes.

No novo PPA de 2016-2019 estão previstas além da construção das 138 UBS, o cadastramento de 19 propostas para ampliação de Unidades de Saúde, 69 para reforma.

Recomendamos que a área técnica desta Secretaria, a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições/SUAG, oriente as áreas técnicas quanto à elaboração dos projetos básicos próprio para locação de imóveis tendo em vista a sua especificidade e peculiaridade.

Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS (Memorando nº 247/2015 GAB/SAS/SES, 15/06/2015):

Manifestação do Setor de Diretoria de Saúde Mental (DISAM):

Conforme relatório de auditoria (Pg.24) não houve demanda por parte dessa Diretoria para locação de imóvel no Gama. Vale ressaltar que tão logo esta Diretoria tomou ciência do imóvel, tendo em vista a necessidade de implantação de um CAPS naquela região, procedeu-se uma visita técnica para avaliação da possibilidade de utilização do mesmo. Uma vez constatada a inviabilidade de implantação de qualquer um dos serviços de saúde mental solicitou-se formalmente o cancelamento do contrato.

Ações já Iniciadas para Correção das Falhas Apontadas

Informamos que após o conhecimento desta Diretoria sobre o imóvel alugado no Gama foram adotadas todas as medidas necessárias para o cancelamento do referido contrato, mesmo diante do fato do imóvel não ter sido solicitado por esta área técnica.

Consideração sobre a Possibilidade de Implementação da Recomendação



Recomendação passível de implementação diante do contexto de elaboração de novos projetos básicos, quando os mesmos forem preparados por esta Diretoria.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas, em especial quanto ao galpão localizado no Gama (processo n.º 060.010.794/2012), onde a própria DISAM relata que não foi consultada sobre a locação, bem como constatou a inviabilidade de uso após visita, inclusive, conforme relatado, tendo solicitado o cancelamento do contrato.

Além disso, não houve quaisquer atuações referentes à instauração de processo correccional. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade

Recomendações

1. Adotar os parâmetros descritos na Lei nº 8.666/1993 na elaboração do projeto básico e contratos das futuras locações de imóveis;
2. Instaurar processo correccional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas;

CONCLUSÃO RELATIVA AO PONTO CRÍTICO DE CONTROLE “A”

Conclui-se que as locações efetivadas pela Secretaria de Saúde, no período de 2011 a 2014, foram realizadas sem o devido planejamento, uma vez que não se realizou estudos prévios, completos e adequados, considerando a demanda, a capacidade de instalação e oportunidade para o início da locação. Soma-se a esse fato o direcionamento do projeto básico, tendo em vista que teve por objeto os próprios imóveis locados.

Como consequência, as irregularidades e ilegalidades culminaram em prejuízos aos cofres públicos na ordem de R\$ 2.408.941,91, conforme demonstrado abaixo:

PROCESSO	LOCADOR	CONSTATAÇÃO	VALOR DO PREJUÍZO (R\$)
060.010.794/2012		Não utilização do imóvel locado	65.838,57
060.010.794/2012	Agropecuária São Gabriel Ltda.	Não utilização do imóvel locado	77.501,66
060.010.794/2012	M Valle Construções Ltda.	50% da área locada está ociosa	652.381,68
060.006.848/2014		50% da área locada está ociosa	53.200,00
060.000.384/2014	Amais Diversões e Eventos Ltda.	2000 m ² da área locada está ociosa	744.000,00



060.005.887/2014	Blumenau Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Não utilização do imóvel locado	21.600,00
060.014.802/2012		Imóvel desocupado para reforma, sem suspensão do pagamento do aluguel	30.000,00
060.004.647/2013	Unidas Consultoria e Participações Ltda.	25% da área locada está ociosa	394.500,00
060.010.310/2013		25% da área locada está ociosa	369.920,00
TOTAL			2.408.941,91

2 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “B”

Adequação dos preços de aluguel com o praticado no mercado

O objetivo do exame desse ponto de controle consistiu em verificar se os preços dos aluguéis estão compatíveis como os praticados no mercado, segundo avaliação prévia.

2.1 – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

A Cotação de preços realizada reflete o preço de aluguel praticado no mercado?

2.1.1 – NÃO COMPROVAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS DOS ALUGUÉIS COM OS PRATICADOS NO MERCADO

Fato

Inicialmente, cabe transcrever as irregularidades, em relação aos preços dos aluguéis, apontadas no Relatório de Inspeção nº 2.2025.13, emitido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, relativa ao processo nº 060.010.794/2012, a saber:

15. Os Contratos nº 169 a 174/2012 foram analisados de acordo com os Papéis de Trabalho - PT 01 a 06-2013 (fls. 110/127), respectivamente. Como se depreende destes Papéis de Trabalho, as irregularidades mais graves que maculam estas contratações são:

[...]

b) há contratos em que não houve qualquer laudo para respaldar a contratação e embasar os preços, como os Contratos nº 169, 172, 173/2012. Quanto aos demais Contratos (170, 171 e 174/2012) consta somente 1 (um) laudo. Vale destacar que os laudos emitidos nas fls. 41/42, 100/101 e 125 do Anexo I descrevem precariamente os imóveis vistoriados e não comprovam o real valor de mercado.

[...]

e) o imóvel situado na Asa Sul (Contrato nº 174/2012 SES/DF) foi locado pela quantia de R\$ 19.500,00, todavia, conforme se observa nas fls. 31/32 do Processo TCDF nº 17.648/2013 e fls. 17/19 do Anexo III, o valor de mercado seria de aproximadamente R\$ 6.000,00, bem abaixo do valor pacuado.

f) do mesmo modo, os Contratos nº 169 e 172/2012 - SES/DF (ambos em Samambaia-DF) utilizaram o valor de m² R\$ 33,99 e R\$ 38,00, respectivamente. Todavia, o valor máximo



encontrado em pesquisa foi de R\$ 25,64 o m² (fls. 105/106). Assim, o valor pago pela SES/DF está acima do valor de mercado;

g) os Contratos nº 170 e 171/2012 - SES/DF estão, igualmente, com os valores acima do preço de mercado, pois a média cobrada na região é de R\$ 26,53 /m² e R\$ 34,00/m², respectivamente (fls.107/109), já os valores inseridos nos ajustes são R\$ 32,00/m² e R\$ 58,00/m², nessa ordem. Ou seja, os valores também estão acima do preço de mercado; [...]

Pelo que se observa da Inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, não houve a comprovação de compatibilidade dos preços com os praticados no mercado. O mesmo fato pode ser observado nos demais processos de locação de imóveis.

Nos contratos oriundos do processo nº 060.007.471/2011 que tratou da locação de galpões no Gama, apurou-se que há diferença nos preços cobrados a título de aluguel, conforme demonstrado a seguir:

- 1) Imóvel da Agropecuária São Gabriel – R\$ 29.300,00 (2386 m²) que equivale a R\$ 12,28 m²;
- 2) Imóvel da Boi Gordo – R\$ 11.067,70 (1141 m²) que equivale a R\$ 9,70 m²;
- 3) Imóvel da Almir – R\$ 57.371,89 (2897,57 m²) que equivale a R\$19,80 m².

Registre-se que o galpão da Agropecuária São Gabriel e da Boi Gordo são vizinhos. Não consta nos autos justificativa para a diferença dos preços e nem há elementos que indiquem que houve esforços no sentido de negociar as propostas com vistas a uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública, em face do princípio da economicidade.

Outra distorção no preço cobrado pode ser verificada no processo nº 277.000.069/2011. À fl. 45, consta proposta do locador, datada de 11/01/2011, cujo valor do aluguel era de R\$ 6.500,00. Em junho de 2012 o valor de aluguel foi avaliado em R\$ 20.000,00 pela Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal, fls. 206/249. Já em 05/09/2012, o proprietário apresentou proposta de R\$ 20.000,00 para o valor mensal do aluguel, fls. 257. No entanto, não se encontrou nos autos qualquer justificativa aceitável e razoável para que alugasse o imóvel por mais que o triplo do preço do proposto inicialmente pelo proprietário.

Entende-se que o laudo da Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal não pode ser o fator determinante para a precificação do aluguel, haja vista a discrepância entre o valor proposto inicialmente e o proposto pela referida Câmara, o que contraria o interesse público que está acima de qualquer interesse privado.



À fl. 399, consta a planilha de estimativa de preço para a segunda prorrogação do Contrato do referido processo. Por essa planilha fica evidente que o preço cobrado pelo locador estava acima do praticado no mercado:

ENDEREÇO	ÁREA (m ²)	VALOR ALUGUEL MENSAL (R\$)
QSA 09, casa 09 – Taguatinga Sul	375,95	20.000,00
QSE 11 – Taguatinga Sul	402	3.500,00
QSD 15 – Taguatinga Sul	350	2.500,00
QSD 30 – Taguatinga Sul	160	2.100,00

Por força do Decreto nº 36.246, de 02/01/2015 que dispõe sobre a racionalização e controle das despesas do Distrito Federal, e devido à discrepância do preço cobrado do aluguel em relação ao praticado no mercado, o contrato teve a redução de 35%, fixando o valor mensal do aluguel em R\$ 13.000,00 no Segundo Termo Aditivo assinado em 22/01/2015. Entretanto, conforme demonstrado o valor ainda encontra-se acima do valor praticado no mercado.

No processo nº 060.010.601/2012, Contrato nº 003/2013, locador Cursos Sui Juris Ltda., o locador avaliou o imóvel em R\$ 15.500,00, mas quando da formulação de sua proposta apresentou o valor de R\$ 18.043,25, valor este constante do contrato, com a inclusão do IPTU e das despesas com condomínio. Ressalta-se que há cláusula contratual estabelecendo que a obrigação de pagamento dos impostos fica a cargo do locador.

De modo geral, observou-se que não houve pesquisa sobre imóveis disponíveis no mercado para locação, pois, conforme consta nos processos analisados, os imóveis eram indicados pelas Regionais ou áreas interessadas, ou ainda, pelos Assessores do Gabinete/SES.

No caso da Administração Pública do Distrito Federal, para que se comprove a compatibilidade do preço do aluguel com o praticado do mercado, segundo avaliação prévia, nos termos da lei, recomenda-se a emissão de laudo de avaliação mercadológica do valor da locação, o que deverá ser providenciado, seja pela Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal, seja por órgãos públicos, como a própria TERRACAP, conforme recomendação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Parecer nº777/2011 – PROCAD/PGDF.

Diante do exposto e com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93 que prevê a dispensa de licitação para compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, é que se conclui que os contratos de locação de imóveis efetivados pela Secretaria de Saúde, de modo geral, não cumpriram os requisitos legais essenciais e, por isso, o procedimento é anulável



por conter ilegalidades e, por consequência, induz à nulidade do contrato.

Causas

- Deficiência e ausência da pesquisa de preços;
- Ausência de laudo de avaliação imobiliária emitida por profissional competente;
- Ineficiência administrativa;
- Locação sem cumprimento dos requisitos legais essenciais.

Consequências

- Locações antieconômicas.
- Potenciais prejuízos ao erário.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria Atenção Primária à Saúde – SAPS (Memorando nº 121/2015 SAPS/SES, 05/06/2015):

A Subsecretaria de Atenção Primária a Saúde enviou, por email (31.08.2012), ao assessor responsável pelas locações uma sugestão/orientação quanto a um padrão mínimo de cômodos que o imóvel deve ter para abrigar as equipes de saúde da família. Assim como a orientação das unidades de saúde (imóveis) estar no território de atuação das equipes, facilitando o acesso e vínculo com os moradores da região.

Entendemos que as questões relacionadas a compatibilidade dos preços dos aluguéis com os praticado no mercado são de competência de outros órgãos desta SES, e que de acordo com o Regimento interno, existem as Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições e a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG, onde destacamos:

"DECRETO 34.213, DODF - ANO XLIII N2 54 BRASÍLIA - DF, SEXTA-FEIRA, 15 DE MARÇO DE 2013

DAPA/SUAG

Art. 172. À Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Subsecretaria de Administração Geral, compete:

- I - dirigir, coordenar e controlar a execução das atividades de análise, prospecção, preparação, pesquisa de preços, aquisição e serviços para a Secretaria; e
- II - desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.



Art. 173. À Gerência de Análise e Preparação, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Diretoria de Análise, Prospecção, Aquisições e Serviços, compete:

I - coordenar e supervisionar as atividades relacionadas à análise e preparação da instrução processual para a aquisição de materiais e de contratação de serviços, no âmbito da Secretaria; e

II - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 174. Ao Núcleo de Análise, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Análise e Preparação, compete:

I - promover a análise dos processos de compra de materiais de consumo, materiais médico-hospitalares, medicamentos, bens permanentes e serviços;

II - colaborar com os setores requisitantes e orientá-los quanto à forma de apresentação de seus pedidos de contratação de serviços e fornecimento;

III - analisar e propor adequação dos projetos básicos ou termos de referência para aquisição de bens e contratação de bens e serviços;

IV - propor as modalidades de licitação, os casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação;

V - prospectar metodologias e definir ferramentas de apoio ao desenvolvimento e à aquisição de materiais e contratação de serviços; e

VI - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 175. Ao Núcleo de Preparação, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Análise e Preparação, compete:

I - instruir, acompanhar e controlar os processos de compra de materiais de consumo, materiais médico-hospitalares, medicamentos, bens permanentes e serviços;

II - cadastrar o Pedido de Compra e Solicitação de Registro de Preços de materiais e/ou bens permanentes em sistemas informatizados;

III - solicitar a prévia disponibilização dos recursos orçamentários nos processos de aquisição de bens e de serviços;

IV - preparar e encaminhar as Autorizações de Fornecimentos de Materiais, para posterior emissão de empenho; e

V - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 176. Ao Núcleo de Pesquisa de Preços, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Análise e Preparação, compete:

I - elaborar e propor normas relativas à execução das atividades de pesquisa de mercado;

II - efetuar pesquisas de preços no mercado, em âmbito distrital ou nacional, e realizar as estimativas de custo das aquisições de bens e serviços;

III - subsidiar as Comissões Especiais de Licitação e os Pregoeiros quanto aos preços propostos nas respectivas licitações;

IV - manter banco de preços dos produtos pesquisados;

V - organizar e manter atualizados os registros e os cadastros de fornecedores de materiais e prestadores de serviços; e

VI - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.



Art. 177. À Gerência de Aquisições Especiais, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Diretoria de Análise, Prospecção, Aquisições e serviços, compete:

I - coordenar e supervisionar as atividades relacionadas às aquisições de materiais/bens e contratação de serviços por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como às adesões às atas de registro de preços; e

II - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 178. Ao Núcleo de Compras Diretas, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Dispensa e inexigibilidade de Licitação de Materiais e Serviços, compete:

I - instruir os processos de compra de materiais de consumo, materiais médico-hospitalares, medicamentos, bens permanentes e serviços, por dispensa de licitação;

II - preparar mapa comparativo de preços referente à contratação direta por dispensa de licitação;

III - elaborar extrato de dispensa de licitação e providenciar sua publicação; e

IV - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 179. Ao Núcleo de Aquisições Especiais, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação de Materiais e Serviços, compete:

I - instruir os processos de compra de materiais de consumo, materiais médico-hospitalares, medicamentos, bens permanentes e serviços por inexigibilidade e adesão às atas de registro de preços;

II - preparar mapa comparativo de preços referente à contratação direta por inexigibilidade;

III - elaborar extrato de inexigibilidade de licitação e providenciar sua publicação;

e

IV - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

DCC/SUAG

Art. 180. À Diretoria de Contratos e Convênios, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Subsecretaria de Administração Geral, compete:

I - dirigir, coordenar e controlar a execução das atividades de contratos e convênios; e

II - desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 181. À Gerência de Contratos, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Diretoria de Contratos e Convênios, compete:

I - coordenar e supervisionar as atividades relacionadas à instrumentação, formalização, cálculo e atualização, demandas e sanções inerentes a contratos firmados no âmbito da Secretaria; e

II - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 184. Núcleo de Formalização, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Contratos, compete:

I - apreciar, elaborar, submeter e formalizar contratos, e seus aditamentos, atas de registros de preços, acordos, ajustes, termos de apostilamentos e termos de rescisão e submetê-los à apreciação superior; e



II - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 185. Núcleo de Cálculo e Atualização, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Contratos, compete:

I - elaborar os demonstrativos de cálculos dos valores contratuais;

II - solicitar proposta de preços de empresas contratadas para a alteração e valores contratuais; e

III - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Em que pese à obrigatoriedade da instrução processual administrativa, em sua fase interna ser inerente a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições/SUAG, pautada no motivo emanada pela área técnica da SES-DF, os processos (060.010.794/2012, 060.007.471/2011, 277.000.069/2011 e 060.010.601/2012) vinculados nessa premissa **não tramitaram pela DAPA**, razão pela qual não se procedeu à formação de preços de acordo com o praticado pelo mercado, nos moldes do rito processual adotado pela DAPA.

Diante disso, depreende-se que a irregularidade apontada, no que tange a não comprovação da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, não se originou desta SUAG/SES-DF, haja vista a falha na tramitação processual.

Apesar disso, os procedimentos que se concatenam de forma preordenada para alcançar às demandas pretendidas das áreas técnicas finalísticas da SES-DF, a DAPA/SUAG adota procedimentos administrativos para a eleição da proposta mais oportuna e conveniente para a Administração Pública, com vistas a atender a necessidade pública.

Em relação à recomendação proferida ressalto que de acordo com a Instrução nº 02 de 23 de maio de 2011, cabe a unidade demandante (nesse caso a SAPS) a solicitação para avaliação dos imóveis à Terracap ou outro órgãos, haja vista a obrigatoriedade prévia de conter documentação anexa aos autos, antes de ser encaminhada às unidades subordinadas a SUAG/SES-DF.

Ademais, importante registrar que cabe a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições/SUAG elaborar comparativo de preços (pesquisa de mercado) entre os valores apresentados nos autos (pela unidade demandante) e o preço de utilizado no mercado, a fim de evidenciar a vantajosidade da futura contratação.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas, inclusive relatando uma nova irregularidade – a de que o processo não passou pelo setor responsável para realização de pesquisa de preço –, a seguir transcrita;



Em que pese à obrigatoriedade da instrução processual administrativa, em sua fase interna ser inerente a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições/SUAG, pautada no motivo emanada pela área técnica da SES-DF, os processos (060.010.794/2012, 060.007.471/2011, 277.000.069/2011 e 060.010.601/2012) vinculados nessa premissa **não tramitaram pela DAPA**, razão pela qual não se procedeu à formação de preços de acordo com o praticado pelo mercado, nos moldes do rito processual adotado pela DAPA.

Além disso, não houve quaisquer atuações referentes à instauração de processo correcional para apuração das irregularidades relatadas – inclusive a nova irregularidade relatada no parágrafo anterior. Ficam mantidas as recomendações, adicionando-se a recomendação no sentido de instauração de tomada de contas especial, considerando-se a grande diferença de preços de locação para imóveis localizados em áreas próximas.

Para o imóvel objeto do processo 060.007.471/2011, considerou-se a diferença cobrada entre os imóveis vizinhos (Agropecuária São Gabriel e Boi Gordo), calculando-se – considerando-se para o cálculo valor cobrado por m² – o prejuízo a título de sobrepeço de R\$73.869,00 para o imóvel locado pela Agropecuária São Gabriel.

Para o imóvel objeto do processo 277.000.069/2011, considerou-se a diferença do valor cobrado (R\$20.000,00 e R\$13.000,00) com o valor de aluguel mensal de imóvel situado próximo (R\$3.500,00). Com isso, calculou-se o prejuízo em R\$ 369.000,00.

Por fim, para o processo 060.010.601/2012, retirou-se o valor cobrado indevidamente a título de cobrança de IPTU (R\$2.543,25), com prejuízo calculado em R\$30.519,00 para o período de vigência do contrato.

O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendações

1. Solicitar avaliação dos imóveis à Terracap ou outro órgão ou empresa competente para as futuras locações de imóveis;
2. Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas;
3. Submeter a matéria à Subsecretaria de Tomada de Contas Especial desta STC, com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial pelos prejuízos causados.

CONCLUSÃO RELATIVA AO PONTO CRÍTICO DE CONTROLE “B”

Conclui-se que os contratos de locação de imóveis efetivados pela Secretaria de



Saúde, no período de 2011 a 2014, não cumpriram os requisitos legais essenciais e, por isso, o procedimento é anulável por conter ilegalidades e, por consequência, induz à nulidade do contrato.

Como consequência, as irregularidades e ilegalidades culminaram em prejuízos aos cofres públicos na ordem de R\$ 473.388,00, conforme demonstrado abaixo:

PROCESSO	LOCADOR	CONSTATAÇÃO	VALOR DO PREJUÍZO (R\$)
060.007.471/2011	Agropecuária São Gabriel	Incompatibilidade com os preços praticados no mercado	73.869,00
277.000.069/2011	[REDACTED]	Incompatibilidade com os preços praticados no mercado	369.000,00
060.010.601/2012	Cursos Sui Juris Ltda.	Inclusão indevida de IPTU no valor da proposta	30.519,00
TOTAL			473.388,00

3 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “C”

Regularidade do procedimento licitatório.

O objetivo de examinar esse ponto crítico foi verificar se a locação de imóveis com base no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 é adequada.

3.1– QUESTÃO DE AUDITORIA 1

No caso de contratação direta, os requisitos foram cumpridos?

3.1.1 – NÃO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PARA ADOÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Fato

Sobre o instituto da locação de imóvel, tem-se que a Administração pública submete-se ao regular processo de licitação. No entanto, diante do permissivo constitucional previsto no art. 37, XXI, a Lei de Licitações em seu art. 24, X excepciona essa regra, a saber:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

[...]

Isto posto, conclui-se que são requisitos para a locação de imóveis pela Administração Pública, mediante contratação direta: (a) se o imóvel é destinado às finalidades



precípua da Administração; (b) se as necessidades de instalação e localização condicionam a escolha; e (c) se o preço é compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

No âmbito do Distrito Federal, a matéria é regulada pelo Decreto nº 33.788, de 13/07/2012. Anteriormente, regravam a locação de imóveis por órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal o Decreto nº 23.842, de 13/06/2003, o Decreto nº 28.826, de 06/03/2008, o Decreto nº 32.866 de 15/04/2011 e a Portaria nº 98, de 08/05/2008, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal. Ademais, há o Parecer Normativo nº 949/2012 – PROCAD/PGDF.

De acordo com o Parecer nº 949/2012 – PROCAD/PGDF, para que haja a dispensa da licitação na locação de imóvel pela Administração Pública é necessário o preenchimento, cumulativo, dos seguintes requisitos: “(a) o bem seja destinado às finalidades precípua da Administração; (b) as necessidades de instalação e localização condicionem a escolha; e (c) o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (art. 24, X, da Lei Federal nº 8.666/93).”.

Sendo assim, verificou-se que o primeiro quesito teria amparo, uma vez que a destinação das locações seriam para:

1. implantação de Centro de Atenção Básica de Saúde e implantação de Centros de Atenção Psicossocial álcool e drogas – CAPS AD e Unidades de Acolhimento – UA, que encontram amparo na Política Governamental do Governo Federal, mediante ações do Ministério da Saúde e do Governo do Distrito Federal, o que configura que o bem seria destinado ao fim principal da Administração Pública;
2. atender as atividades do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Distrito Federal – SAMU que está relacionado à Política Nacional de Atenção às Urgências;
3. acomodar a Subsecretaria de Vigilância à Saúde da Secretaria de Saúde – SVS/SES que, anteriormente, ocupava espaço cedido pelo Laboratório Central de Saúde Pública, mas que não comportava todo o corpo funcional;
4. funcionamento do Núcleo de Inspeção da Vigilância Sanitária de Brasília Norte;
5. acomodação do Conselho de Saúde do Distrito Federal que não possuía sede própria e que teriam que desocupar o espaço cedido pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal;
6. acondicionar bens patrimoniais novos, em recuperação e inservíveis, além dos medicamentos e materiais hospitalares, por isso, foram locados galpões.



No que tange ao segundo quesito, não se vislumbrou o seu preenchimento, de modo geral nos processos analisados, tendo em vista que não consta nos autos justificativa de que o imóvel escolhido era o melhor e único que atendesse as necessidades da Administração, segundo o critério de localização e instalação.

Reforça esse entendimento, o fato de que a Gerência do Centro de Saúde nº 03 de Samambaia quando da demanda de locação de imóvel, encaminhada ao Gabinete do Secretário de Saúde (MEMORANDO 030/2014 – CSSAM 03/CGSSAM, de 07/02/2014, fls. 03/04), indicou imóvel situado na QN 831, conj. 02, lote 10 (diferente do locado) que, possivelmente, atenderia às necessidades da Secretaria de Saúde. Não há nos autos justificativa para não alugar esse imóvel. Por essa indicação, é possível evidenciar que na área em que desejava implantar uma unidade de saúde existia outro imóvel, que poderia atender às necessidades da Secretaria de Saúde. Trata-se do processo nº 060.005.887/2014, Contrato nº 239/2014, locador Blumenau Empreendimentos Imobiliários Ltda.

No processo nº 060.000.384/2014 verificou-se que existiam outros imóveis na região, conforme propostas de preços acostadas aos autos. Contudo, não houve qualquer justificativa e demonstração de que o imóvel selecionado era o único a atender as necessidades de instalação e localização da SES. Ademais, foi locado imóvel com dimensões acima da capacidade de instalação da Secretaria de Saúde e, por conseguinte, constatou-se 2000 m² de espaço ocioso.

O fato é que se existiam outros imóveis na localidade que poderiam atender à demanda da Secretaria da Saúde, então se vislumbra a possibilidade de realização do regular procedimento licitatório.

Já no processo nº 060.010.310/2013 verificou nas pesquisas de preço realizada que havia outros imóveis, menores, que poderiam atender às necessidades da Secretaria de Saúde, visto que o imóvel alugado possui um espaço considerável ocioso. Assim, não ficou comprovado que a localização e a instalação do imóvel condicionaram a escolha.

Verificou-se nas visitas *in loco* que muitos dos imóveis locados possuem estrutura física inadequada e precária e a localização não ser a melhor para atender aos fins das unidades de saúde, conforme Relatório de Visitas anexo. Soma-se a essas circunstâncias o fato de que a maioria dos projetos básicos terem sido elaborados de forma direcionada, conforme já demonstrado neste Relatório.

Por tudo isso, entende-se que o requisito “instalação e localização condicionaram a escolha” não foi atendido.



Quanto ao último quesito, entende-se que, também, não cumprido, pois, nos casos elencados no subitem 2.1.1, não se encontrou nos autos demonstração de que o preço do imóvel locado era compatível com o praticado no mercado. Não foram apresentados preços de aluguéis de imóveis com características semelhantes. Constam, apenas, laudos de avaliação do imóvel locado emitidos por imobiliárias, sem, contudo, serem atestados por servidor competente.

Além disso, “A dispensa de licitação exige justificativa que demonstre a singularidade do imóvel e a adequação do valor.” (Parecer nº 949/2012 – PROCAD/PGDF). Nesse sentido, deve-se observar a prescrição do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, em que é imperiosa a explicitação das razões da seleção do bem imóvel e a justificativa de preço. Ou seja, não há a demonstração de que o bem era o “[...] único apto a satisfazer a necessidade administrativa em virtude de qualidade ímpar.” e, de que o valor do aluguel encontrava-se “[...] em conformidade com os padrões do mercado. De tal modo, em conjunto com documentos comprovando a avaliação é essencial a juntada de manifestação de servidor público competente corroborando as informações.” (Parecer nº 949/2012 – PROCAD/PGDF).

Diante do exposto, resta evidente que as locações de imóvel efetivadas pela Secretaria de Saúde não cumpriu os requisitos legais essenciais e, por isso, o procedimento é anulável por conter ilegalidades e, por consequência, induz à nulidade do contrato. Entende-se que Secretaria de Saúde não estava dando o devido caráter de excepcionalidade à locação de imóveis, uma vez que essa prática se tornou rotineira e não se encontrava alinhada com o planejamento e com a legislação regente.

Causas

- Falta de planejamento;
- Inobservância da legislação regente, em especial o art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993.

Consequências

- Locações onerosas;
- Não utilização ou subutilização do que foi locado;
- Desvirtuamento do interesse público;
- Potenciais prejuízos ao erário.

Manifestação do Gestor



Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Conforme pronunciamento da Diretoria de Análise Prospecção e Aquisições/SUAG os processos elencados nesse item, que tratavam do aluguel de imóveis não foram, de fato, instruídos em sua fase interna pela DAPA (unidade orgânica responsável portal premissa) e sim, pelo Gabinete do Secretário.

Todavia, convém ressaltar que a DAPA/SUAG em sua análise observa, rigorosamente, os pré-requisitos estipulados na Instrução nº 02 de 23/05/2011, em especial concernentes à elaboração de comparativo de preços entre os valores indicados nos autos pela unidade demandante e os preços de mercado, fase interna inerente a DAPA.

Ainda, em relação à recomendação proferida, depreendo que cabe a cada unidade demandante da SES-DF, apontar se o imóvel é destinado às finalidades precípuas da Administração e se as necessidades de instalação e localização condicionam a escolha, e também a avaliação prévia do imóvel, antes de os autos serem encaminhados à DAPA/SUAG/SES-DF, para as demais instruções inerente ao procedimento.

Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS (Memorando nº 247/2015 GAB/SAS/SES, 15/06/2015):

Manifestação do Setor de Diretoria de Saúde Mental (DISAM):

Não coube à DISAM o processo de elaboração de projeto básico e de formalização de contratos de locação. Entretanto, conforme relatório de auditoria (pg. 31) os imóveis locados para implantação dos serviços da Rede de Atenção Psicossocial tiveram "amparo na Política Governamental do Governo Federal mediante ações do Ministério da Saúde e do GDF, o que configura que o bem seria destinado ao fim principal da Administração Pública".

Ações já Iniciadas para Correção das Falhas Apontadas

As orientações e recomendações sugeridas pela auditoria estão sendo observadas na elaboração de novos processos.

Consideração sobre a Possibilidade de Implementação da Recomendação

Recomendação passível de implementação diante do contexto de elaboração de novos projetos básicos, quando os mesmos forem preparados por esta Diretoria.

Análise do Controle Interno

Novamente, a SUAG informa que os processos citados não passaram por lá para que os pré-requisitos da contratação fossem devidamente analisados. A manifestação do gestor ratificou



as informações apresentadas, incluíse relatando uma nova irregularidade – a de que o processo não passou pelo setor responsável para análise antes da contratação.

Além disso, não houve quaisquer atuações referentes à instauração de processo correccional para apuração das irregularidades relatadas. Ficam mantidas as recomendações. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendações

1. Antes de efetivar futuras locações, cumprir os requisitos: (a) se o imóvel é destinado às finalidades precípuas da Administração; (b) se as necessidades de instalação e localização condicionam a escolha; e (c) se o preço é compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

2. Instaurar processo correccional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas.

3.1.2 – INOBSERVÂNCIA DA PROIBIÇÃO DE SERVIDOR CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRITAL

Fato

O art. 9º, inciso III, da Lei de Licitações proíbe expressamente a participação de agente público em licitação e, por consequência, firmar contrato com o Poder Público, a saber:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

[...]

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Por esse dispositivo, entende-se que nenhum servidor da Secretaria de Saúde, efetivo ou comissionado, seja por meio dele próprio ou de um parente ou empresa da qual faça parte, pode contratar com o Governo do Distrito Federal.

Nas locações realizadas pela Secretaria de Saúde, no período de 2011 a 2014, apurou-se que alguns dos locadores ou eram servidores da Secretaria de Saúde ou seus cônjuges, conforme será demonstrado:

ITEM	PROCESSO	CONTRATO	ENDEREÇO IMÓVEL	FINALIDADE	LOCADOR	SERVIDORES GDF			OBS
						NOME	ÓRGÃO	VÍNCULO	
01	060.010.794/2012	172/2012	QS 107, Conj. 08, Lotes 03, 04 e 05 - Samambaia	Unidade de Acolhimento	[REDACTED]	Secretaria de Saúde	Cônjuge do locador João da Silva		
02	060.006.848/2014	237/2014	QS 107, conj. 8, Lotes 06/07 – Samambaia	Ambulatório de Saúde Funcional		Secretaria de Saúde	-		



ITEM	PROCESSO	CONTRATO	ENDEREÇO IMÓVEL	FINALIDADE	LOCADOR	SERVIDORES GDF			OBS
						NOME	ÓRGÃO	VÍNCULO	
03	060.014.802/2012	106/2013	Rua 31, lote 06, Vila São José – São Sebastião	Abrigar as equipes de Estratégia de Saúde da Família	*****	*****	Secretaria de Saúde	Própria	
04	060.006.841/2014	202/2014	Rua 26, Casa 17, Residencial do Bosque II – São Sebastião	Centro de Apoio e Atendimento as Equipes da Estratégia da Saúde da Família	*****	*****	Secretaria de Saúde	Cônjuge	
05	060.010.794/2012	169/2012	QS 107, Conj. 07, Lote 03/04 - Samambaia	Implantação de serviços de Atenção Psicossocial Infante Juvenil – CAPS AD I II Brasília e Unidade de Acolhimento Infante Juvenil Brasília	*****	*****	Secretaria de Saúde	Cônjuge	

Diante da evidência apresentada, por descumprimento da legislação regente, os contratos acima não encontram amparo legal e, por isso, inviável se torna a manutenção dos contratos de locação.

Causas

- Descumprimento da legislação regente, em especial art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

Consequências

- Favorecimento de contratado;
- Violação aos princípios da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, interesse público e probidade.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Conforme já relatado anteriormente, os processos autuados com a finalidade de locação não seguiram o rito processual, no que tange a instrução em sua fase interna, ser procedida pela Diretoria de Análise Prospecção e Aquisições/SUAG, conforme informado pela documentação anexa.

Contudo, este Subsecretário encaminhou cópia do Relatório Preliminar de Auditoria Especial nº 01/2015 -DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, a Diretoria de Análise Prospecção e Aquisições e a Diretoria de Contratos e Convênios para conhecimento e implementações de procedimentos concernentes a boa e adequada instrução, primando pela lisura e legalidade dos atos, com fins de cumprir o que disciplina a lei, em especial a observância da recomendação emanada para este item.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. Além disso, não houve quaisquer atuações referentes à instauração de processo correicional para apuração das



irregularidades relatadas. Ficam mantidas as recomendações. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendações

1. Colher declaração do locador de ausência de vínculo direto com a Pasta ou indiretamente;
2. Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas.

3.1.3 – DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO REGENTE

Fato

Como dito, no âmbito do Distrito Federal, a matéria é regulada pelo Decreto nº 33.788, de 13/07/2012.

Dentre as formalidades previstas no mencionado Decreto, cabe destacar que apenas nos seguintes processos foi realizada a vistoria pela Vigilância Sanitária da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, segundo consta nos autos: 060.010.636/2010; 277.000.069/2011; 065.000.069/2013; 060.010.310/2013; 060.004.647/2013; 060.000.384/2014; 060.006.841/2014; e 060.005.887/2014. Essa vistoria é peça fundamental no processo de locação de imóvel, haja vista que atesta a necessidade de adaptação de imóveis utilizados pela Administração Pública distrital para atendimento às pessoas com deficiência. Além disso, avalia as condições de segurança do imóvel.

Para exemplificar, na locação do processo nº 060.005.887/2014, Contrato nº 239/2014, locador Blumenau Empreendimentos Imobiliários Ltda., evidenciou-se, na visita *in loco* realizada em 09/03/2015, a ausência de elevador e rampas para acesso de pessoas com deficiência. Ressalta-se que o imóvel é novo e possui 02 pavimentos, sendo o térreo com 06 salas e piso superior com 05 salas. No piso superior, uma das salas será destinada ao funcionamento da farmácia e 02 salas serão utilizadas para práticas coletivas, logo, a ausência de acessibilidade limita ou impede o acesso dos usuários aos serviços prestados pela Secretaria de Saúde.

No que se refere às condições de segurança, verificou-se que as portas e janelas são de blindex com vulnerabilidade para invasões, situação confirmada pela Subsecretaria de Atenção Primária à Saúde, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 10/2015–DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 12/03/2015.



Na maioria dos imóveis visitados, conforme descrito no Relatório de Visita anexo, constatou-se que, principalmente, o quesito acessibilidade não foi cumprido. Entende-se que a falta de acessibilidade se dá pela ausência de vistoria técnica pela Vigilância Sanitária.

Em suma, a ausência de acessibilidade nos imóveis locados limita ou impede o acesso de pessoas com deficiência aos serviços prestados pela Secretaria de Saúde.

Ainda em relação aos procedimentos previstos no Decreto nº 33.788/2012 para a locação de imóveis pelos órgãos e entidades do Distrito Federal, o art. 3º enumera os elementos que deverão constar nos processos. Sobre a instrução processual é que se faz a seguinte análise levando em consideração as constatações recorrentes:

DESCRIÇÃO	CONSIDERAÇÕES
Projeto básico, contendo descrição sucinta e clara do objeto;	Conforme explicitado, na maioria dos processos o projeto básico foi elaborado com indicação direta do imóvel a ser locado.
Justificativa da necessidade da locação, em face da inexistência ou indisponibilidade de bem imóvel pertencente ao Distrito Federal que atenda às necessidades do serviço;	As justificativas apresentadas foram insuficientes e não demonstraram a real necessidade da locação.
Valor mensal da locação do imóvel, com indicação do índice e periodicidade do reajuste;	Em todos os processos há indicação do valor mensal, contudo, nem todos possuem as formas de reajustes ou estão com cláusulas com controvérsias.
Atividades que serão desenvolvidas no local e quantitativo de pessoal para imediata ocupação do imóvel;	Há indicação dos serviços a serem implantados, no entanto, verificou que em alguns processos a atividade indicada não corresponde a que efetivamente está funcionando, a exemplo da previsão de implantação de CAPS Infante Juvenil e na realidade implantou-se CAPS AD.
Dotação orçamentária para as despesas decorrentes do contrato de locação;	Prevista nos processos.
Informações necessárias à correta execução do objeto do contrato de locação;	Informações insuficientes.
Metragem da área necessária às instalações pretendidas;	Presente, contudo, alguns imóveis foram locados com área acima capacidade de ocupação e, por isso, constatou-se espaços ociosos.
Certidão de registro de propriedade do imóvel emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, com certidão de ônus ou termo de cessão de direitos sobre o imóvel;	De modo geral foi cumprido esse quesito. Vale ressaltar que um locador apenas apresentou declaração da SubAdministração do Vale do Amanhecer e uma locadora apresentou substabelecimento de procuração. Entende-se que nestes 02 casos não houve o cumprimento do item.
Cópia autenticada do CPF e da Carteira de Identidade do proprietário do imóvel, bem como comprovante de residência e Certidão de Nada	Em relação à documentação pessoal, houve atendimento do item. No entanto, alguns dos locadores apresentaram certidão “consta”, mas não



DESCRIÇÃO	CONSIDERAÇÕES
Consta emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região;	houve qualquer ressalva em relação a essa situação. Prosseguiu-se com a formalização das locações.
Dois números de telefone para estabelecer-se contato com o proprietário do imóvel;	Atendido.
Certidão negativa de IPTU do imóvel;	Atendido parcialmente, pois nem todos locadores apresentaram.
Certidão de quitação com taxas	Atendido parcialmente, pois nem todos locadores apresentaram.
Certidão de regularidade do proprietário do imóvel junto à Fazenda Pública Federal e à do Distrito Federal;	Verificou-se no processo nº 060.008.589/2014 que a empresa locadora estava irregular perante a Fazenda Pública do DF. Houve manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa sobre o impedimento de prosseguir com a contratação, mas apesar da orientação o contrato foi firmado. Em relação aos demais processos, o item foi atendido.
Vistoria técnica do imóvel para fins de avaliação das condições de segurança e de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais;	Atendido parcialmente, pois não foi realizada em todos os imóveis.
Pesquisa de preço sobre o valor da locação em entidades ou empresas que atuam no ramo imobiliário no Distrito Federal;	Na maioria dos processos verificou-se laudos de avaliação em relação ao imóvel indicado para locação e não pesquisa de preço de imóveis com características e na localização que se pretendia alugar os imóveis. O apresentado não comprova a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.
Informação sobre o efetivo necessário de vigilância, conservação e limpeza; e	Atendido.
Parecer jurídico que ateste a legalidade do processo de contratação, inclusive com análise da minuta de contrato de locação apresentada nos autos, considerado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.	Consta em todos os processos. Todavia, não foram apontadas as ilegalidades e irregularidades que comprometiam a efetivação do contrato. Em relação às minutas dos contratos verificou-se várias irregularidades que não foram apontadas pela Assessoria Jurídico-Legislativa.

Acrescenta-se, por fim, a observância obrigatória às “Formalidades previstas no Decreto nº 33.788/2012.”. O Parecer nº 949/2012 – PROCAD/PGDF complementa:

[...]

Alertamos, por derradeiro, que o procedimento deverá observar as normas locais a respeito de locação de imóveis e sua acessibilidade. Nesse sentido, impõe-se seleta atenção ao Decreto nº 33.788/2012, que “Dispõe sobre os procedimentos para a locação de imóveis por órgãos da Administração Direta e Indireta”, [...].



Diante do exposto, é possível afirmar que os processos não foram devidamente instruídos, o que compromete a lisura e legalidade da contratação.

Causas

- Descumprimento da legislação regente, em especial o Decreto nº 33.788/2012;
- Ineficiência administrativa;
- Instrução processual deficiente.

Consequência

• Risco de contratação irregular pela não observância de todos os requisitos legais previstos.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Vigilância Sanitária (Memorando nº 104/2015 – GAB/SVS/SES, de 30/05/2015):

A vistoria técnica pela Vigilância Sanitária, conforme determina o Decreto nº 33.788/2012, para fins de avaliação das condições de segurança e de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais, somente foi realizada nos imóveis onde houve motivação à DIVISA para realizar tal inspeção.

Desta forma, diante do universo de imóveis e serviços objeto de avaliação e monitoramento dos núcleos de inspeção sanitária regionais, é condicional que ocorra a demanda prévia de inspeção à DIVISA.

Ações já iniciadas para correção das falhas apontadas:

Sugere-se instituir procedimento operacional padrão no qual constem itens a serem conferidos antes da formalização do contrato de locação, sendo imprescindível a realização de inspeção com aprovação do órgão sanitário, neste caso, DIVISA/SVS, do imóvel requerido.

Consideração sobre a possibilidade de implementação da Recomendação:

A recomendação proposta é totalmente factível de implementação, desde que ocorra solicitação prévia de inspeção sanitária nos imóveis.

Sugestão de Recomendação:



É necessário estabelecer na rotina (procedimentos padronizados) das áreas responsáveis pela instrução e contratação dos processos de locação de imóveis, item condicionante, à solicitação de inspeção e aprovação prévia da Vigilância Sanitária, antes de se firmar contratos de locação.

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Em que pese este item ser apontado pela Unidade de Controle Interno para manifestação desta SUAG, ressalto que da leitura desta premissa consignada no Relatório Preliminar não cabe a esta unidade pronunciamento sobre os fatos elencados.

No entanto, em observância a Recomendação quanto "adotar práticas de gestão e mecanismos de controle com vistas a evitar a instrução processual deficitária", determinei que a DAPA e DCC quando da instrução, inerente a cada diretoria visando futuras locações, crie mecanismos para verificar se as áreas demandantes procederam ao cumprimento do que preconiza o Decreto nº 33.788/2012 e do Parecer nº 949/2012 - PROCAD.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. Ficam mantidas as recomendações. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendações

1. Adotar os parâmetros descritos no Decreto nº 33.788/2012 quando da instrução processual para as futuras locações de imóveis;
2. Adotar práticas de gestão e mecanismos de controle com vistas a evitar a instrução processual deficitária.

CONCLUSÃO RELATIVA AO PONTO CRÍTICO DE CONTROLE “C”

Conclui-se que as locações de imóvel efetivadas pela Secretaria de Saúde, no período de 2011 a 2014, não cumpriu os requisitos legais essenciais, bem como a legislação regente e, por isso, a dispensa de licitação não encontrou o seu amparo. Diante disso, o procedimento é anulável por conter ilegalidades e, por consequência, induz à nulidade do contrato.

4 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “D”

Regularidade do contrato de locação de imóvel.



O objetivo do exame desse ponto de controle consistiu em verificar se os contratos de locação firmados estão em conformidade com a legislação regente.

4.1 – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

A formalização do contrato de locação de imóvel seguiu a prescrição legal?

4.1.1 – CLÁUSULAS CONTRATUAIS COLIDENTES ENTRE SI

Fato

Sabe-se que os contratos atribuem direitos e obrigações às partes que os celebram e, por isso, faz lei entre as partes, devendo ser cumprido o que foi acordado fielmente, sob pena de violação ao princípio do *pacta sunt servanda*. Dessa forma, no momento da assinatura do contrato as partes sabem exatamente o que cabe a cada uma delas. Para tanto, as cláusulas devem restar claras e não deixar dúvidas quanto o que compete a cada uma das partes.

Feitas essas considerações, passa-se à análise dos termos do Contrato nº 202/2014, processo nº 060.006.841/2014. Verificou-se no termo desse contrato que existem cláusulas contratuais colidentes entre si, tendo em vista que prevê a mesma obrigação tanto para o locador quanto para o locatário.

Na Cláusula Nona, III, consta como obrigação do locador o pagamento de impostos, taxas, prêmio de seguro complementar contra fogo e despesas extraordinárias de condomínio, que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel.

Já na Cláusula Décima, XX, consta como obrigação do Distrito Federal, na condição de locatário, “Pagar os impostos e taxas, que incidam sobre o imóvel, fornecendo cópias ao locador, sempre que solicitado, para efeito de acompanhamento da regularidade jurídica e fiscal.”.

Os fatos mencionados podem ser constatados nos seguintes processos:

SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO
01	065.000.069/2013	06	060.012.767/2013	11	060.004.619/2014
02	060.012.031/2012	07	060.000.384/2014	12	060.005.888/2014
03	060.014.802/2012	08	060.014.771/2014	13	060.006.848/2014
04	060.010.310/2013	09	060.004.617/2014	14	060.005.887/2014
05	060.004.647/2013	10	060.004.618/2014		



Como se observa, a obrigação de pagar os impostos e as taxas está consignada para as duas partes, havendo assim, um conflito de obrigações.

Além disso, verificou-se, como dito, divergência entre os termos do projeto básico e os termos do contrato.

De acordo com o art. 22 da Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre as locações de imóveis urbanos e procedimentos a elas pertinentes, é obrigação do locador “pagar os impostos e taxas, e ainda o prêmio de seguro complementar contra fogo, que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel, salvo disposição expressa em contrário no contrato.”. Desse modo, entende-se que é obrigação do locador o pagamento das taxas e imposto, entretanto, por disposição contratual expressa essa obrigação pode recair sobre o locatário.

E, ainda, segundo a minuta de Contrato de Locação de Imóvel ao Distrito Federal, nos termos do Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002, a obrigação de pagar impostos e taxas relativos ao imóvel é do locador (Cláusula Nona, III).

Importante mencionar que devido à celeuma sobre a responsabilidade pela obrigação de pagar o IPTU foi que dois locadores questionaram se não seria obrigação exclusiva da Secretaria de Saúde em efetuar os respectivos pagamentos. A questão foi levada à Assessoria Jurídico-Legislativa da SES que recomendou, em 16/12/2014, o envio dos autos à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para emissão de parecer conclusivo.

Entende-se que a antinomia se resolve com a indicação do locador para cumprimento da citada obrigação, por força do modelo Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002, combinado com a disposição da Lei do Inquilinato, de modo a preponderar o interesse público, cabendo apuração de responsabilidade pela inclusão de cláusula ilegal nos contratos firmados. Nesse sentido é o entendimento do Ministério Público de Contas do Distrito Federal constante no Parecer nº 564/2013 – MF transcrito abaixo:

[...]

10. Inicialmente, cabe ponderar que, independente dos normativos de regência, o próprio contrato foi contraditório ao fixar a obrigação acessória quanto à responsabilidade pelo pagamento do IPTU, visto que na Cláusula Nona, inc. III, definiu-a como obrigação da locadora e na Cláusula Décima, inc. I, como do locatário:

“Cláusula Nona – Das Obrigações da Locadora
9.1 – A Locadora fica obrigada: (...)



III – **a pagar os impostos**, as taxas, o prêmio de seguro complementar contra fogo e as despesas extraordinárias de condomínio, que incidam ou venham incidir sobre o imóvel; (...)

Cláusula Décima – Das Obrigações do Distrito Federal

O Distrito Federal fica obrigado:

I – **a pagar**, pontualmente, o aluguel, as despesas ordinárias de condomínio, de telefone, consumo de energia elétrica, gás, água e esgoto, **assim como IPTU/TLP proporcional a área locada; (...)**” (grifo nosso)

11. Como se vê a contradição é clara.

12. Além disso, importa registrar que a relação contratual em apreço – locação de imóvel é preponderantemente uma relação entre iguais, regida por normas de Direito Privado. Contudo, isso não se dá de forma absoluta, pois há sempre que se ponderar o interesse público na adoção desta ou daquela medida (Princípios reconhecidos da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público).

13. Nesse sentido, ainda que se trate de contrato de locação, com regência preponderante do Direito Privado, há que se verificar alguns balizamentos do Direito Público, tais como a finalidade a que se destina a contratação, a fim de evitar desvios; a forma escrita, entre outros.

14. Ainda que se evidenciassem as normas de Direito Privado atinentes à matéria, a conclusão de que os impostos são de responsabilidade do locador restaria clara. Vejase a Lei n.º 8.245/1991 – Lei do Inquilinato previu no art. 22, inc. VIII, a obrigação do locador quanto ao pagamento dos impostos e taxas, excetuando-se os casos dispostos diferentemente no contrato. Portanto, havendo cláusulas conflitantes, a Administração deveria se socorrer da lei. Afinal, só em casos de disposição expressa é que seriam permitidas as exceções. Contudo, pode-se dizer que as cláusulas Nona e Décima, no ponto, se anulam, tomando-se em conta seu conteúdo. Restaria aplicar-se a regra geral definida na Lei do Inquilinato:

“Art. 22. **O locador é obrigado a:** (...)

VIII - **pagar os impostos e taxas**, e ainda o prêmio de seguro complementar contra fogo, **que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel, salvo disposição expressa em contrário no contrato; (...)**” (grifo nosso)

15. Também, não é demais lembrar que a locação de imóvel pela Administração trata de interesse público **mediato**, pois não se trata de atender à coletividade diretamente (interesse público imediato), mas de propiciar os meios para a sua consecução. A despeito de não se tratar de interesse imediato, não desqualifica a sua natureza visto que a Administração não tem como dispor do interesse público, bem assim deve-se ater aos limites legais. Portanto, inserto em relação privatista, ainda assim, ao se firmar um contrato de locação de imóvel deve-se observância a normas públicas. É o que explicitamente prevê o art. 62, § 3º, da Lei de Licitações e Contratos – LLC:

[...]

16. Ressalte-se que os arts. 552, 583, 59, 60 e 61 da Lei n.º 8.666/1993 tratam justamente das condições para a contratação, bem assim fixam prerrogativas da Administração Pública.



17. É fato que a Administração, *verbi gratia*, não pode se valer da Supremacia do Interesse Público para definir quanto irá pagar pela locação de forma unilateral, arbitrária. Noutra giro, não poderia se vincular ao pagamento de quaisquer valores sem que se provasse a sua regularidade. Isso porque não se esquivava da observância dos Princípios da Legalidade, da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público, bem assim das demais normas de Direito Público.

18. À Administração Pública é conferido o poder-dever de guarda do interesse público, interesse esse indisponível e oponível ao particular. Destarte, a atribuição aos entes governamentais de prerrogativas e obrigações na formalização de contratos com a iniciativa privada. Assim sendo, assume a Administração leve superioridade diante do contratado, mitigando a horizontalidade – ou igualdade entre as partes –, típica das relações regidas pelo Direito Privado.

19. Diante disso, entende-se que o regime jurídico administrativo não se afasta totalmente dos contratos de locação realizado por entes governamentais. Ainda que se aplique predominantemente o Direito Privado, permanecem em tais avenças matizes que espelham a supremacia do interesse público sobre o particular, mesmo que mitigado. A Administração não perde a natureza de ente público quando se torna parte de uma relação contratual de locação de imóvel.

20. Sendo assim, entendo que não se fala em aplicação absoluta do Direito Privado, mas de sua preponderância; salientando-se que a observância aos regramentos próprios do Direito Público não se afastam, mormente em relação aos administradores. Afinal, o Princípio da Legalidade vincula o Administrador e limita o particular.

[...]

23. Não fosse o bastante, o modelo padrão n.º 11/2002, aprovado pelo Decreto n.º 23.287, de 17/10/2002, não deixa dúvidas quanto à responsabilidade pelo pagamento do IPTU. Portanto, não se poderia cogitar de deixar a carga da Administração.

24. Impende frisar que, por força do Princípio da Legalidade, a Administração não poderia se afastar da observância do normativo de regência, mormente em casos que tais, onde residam incongruências na disposição da obrigação acessória de pagar-se o imposto. Com maior propriedade, não se pode aceitar como legal a assunção de tal obrigação.

25. Veja-se que o normativo é claro ao aprovar, por meio do Decreto n.º 23.378/2002, o modelo padrão n.º 11/2002 que previu que o locador arcaria com as despesas de impostos, nestes contido o IPTU.

26. Resta patente, portanto, que houve uma ilegalidade no pagamento do IPTU pela Administração durante a locação. Daí a obrigação de se recompor o erário, indicando para isso a conduta ilegal praticada, os responsáveis e o valor do prejuízo além donexo causal.

27. O prejuízo restou configurado pelos valores pagos à título de IPTU, que estão dispostos no quadro de fls. 346 do apenso n.º 141.000.398/2008, somando, de 2008 a 2012, sem atualização monetária ou outros acréscimos, R\$ 374.618,21 (trezentos e setenta e quatro mil, seiscentos e dezoito reais e vinte e um centavos).

28. Quanto aos responsáveis, importa arrolar os gestores que, com sua conduta, firmaram o contrato contemplando cláusula ilegal, bem assim realizaram os pagamentos em comento



em total afronta à legislação de regência, dando causa a prejuízo, conformedo no parágrafo anterior, ao onerar desnecessariamente o contrato de locação n.º 1/2007.

29. Além disso, impende responsabilizar a locadora pelo prejuízo causado ao erário ao incumbir a Administração pelo pagamento dos valores relativos ao IPTU em afronta ao Decreto n.º 23.287/2002, que definiu o modelo padrão para esse tipo de contratação.

Dando continuidade à análise, no processo n.º 277.000.069/2011, Contrato n.º 012/2013, verificou-se que na Cláusula Quarta – “Do Valor” os itens 4.2 e 4.4 que tratam do índice para reajuste colidem entre si, senão vejamos:

4.2. Os Contratos celebrados com prazo de vigência superior a doze meses, poderão ter seus valores, anualmente, reajustados por índice adotado em lei, ou na falta de previsão específica, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

4.4. Decorrido o prazo, a cada 12 (doze) meses o valor mensal do Contrato, será reajustado, utilizando-se o Índice Geral de Preço de Mercado – IGP-M, desde que o valor do contrato não se desvie dos parâmetros de mercado, ocasião em que poderá ser considerado outro índice.

A mesma contradição foi notada nos processos n.ºs 060.007.456/2013 e 060.007.455/2013 e 065.000.069/2013.

Nesses casos, entende-se que para o reajuste do valor contratual deve escolher o índice mais favorável à Administração Pública. Todavia, deve-se considerar o disposto no art. 4º do Decreto n.º 36.246, de 02/01/2015, a saber:

Art. 4º Fica estabelecido que em todos os editais de licitação e contratos administrativos a serem firmados pelo Governo do Distrito Federal, inclusive quando decorrentes de hipóteses de dispensa e inexigibilidade, deverá ser adotado como índice de reajuste para compensar os efeitos das variações inflacionárias o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que substituirá qualquer outro índice que esteja sendo adotado no âmbito distrital.

Como visto, a falta de cuidado em elaborar os termos dos contratos em conformidade com as prescrições legais sujeita a Administração Pública a situações ensejadoras de prejuízo, desvantajosas e possibilidade de ser questionada judicialmente. Por tudo isso, repita-se, cumpre apurar a responsabilidade pela prática da ilegalidade.

Causas

- Inobservância da legislação regente, em especial os termos do Padrão n.º 11/2002 aprovado pelo Decreto n.º 23.287/2002;
- Ineficiência administrativa.



Consequências

- Potenciais prejuízos ao erário;
- Possibilidade de demanda judicial para resolver a controvérsia.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Em decorrência dos fatos inquinados no Relatório Preliminar de Auditoria Especial de Locação de Imóveis, a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG já iniciou a análise e a instrução para a retificação dos Contratos celebrados, mediante a assinatura do Termo Aditivo.

Ainda, a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG acrescentou que para as retificações nos contratos de locação, por meio de Termo Aditivo, será observada, rigorosamente, a Minuta Padrão nº 11/2012.

Dessa forma, entende-se que foram iniciados o cumprimento às recomendações proferidas para esse item e tão logo sejam formalizados os termos aditivos será encaminhado a UCI/SES-DF para conhecimento do efetivo cumprimento da recomendação.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. Ficam mantidas as recomendações. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendações

- 1) Adotar os parâmetros descritos do Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002 quando da confecção dos termos contratuais das futuras locações de imóveis
- 2) Corrigir as contradições mediante termo aditivo dos contratos ainda vigentes.

4.1.2 – CLÁUSULAS CONTRATUAIS COM REPETIÇÃO DE OBRIGAÇÕES

Fato

No processo nº 060.006.841/2014, Contrato nº 202/2014, verificou-se na Cláusula Nona, “Das Obrigações da Locadora”, repetição das obrigações em sua redação, conforme se observa nos incisos abaixo transcritos:



- I. Fornecer ao Distrito Federal descrição minuciosa do estado do imóvel quando de sua entrega com expressa referência aos eventuais defeitos existentes, respondendo pelos vícios ou defeitos anteriores à locação;
- VI. Fornecer à Locatária Termo de Vistoria onde conste descrição minuciosa do estado do imóvel, quando da sua entrega, com expressa referência aos eventuais defeitos existentes;
- V. Responder pelos vícios ou defeitos anteriores a locação;

- II. Entregar ao Distrito Federal o imóvel em estado de servir ao uso a que se destina, bem como a garantir-lhe, durante a vigência deste Contrato, seu uso pacífico;
- IV. Entregar o imóvel desocupado, com área física disposta de forma compatível às necessidades da locatária, em perfeitas condições de uso, livre de quaisquer ônus que possa impedir a locação, mediante prévia vistoria e aprovação da locatária;

- III. Pagar os impostos, as taxas, os prêmios de seguro complementar contra fogo e as despesas extraordinárias de condomínio, que incidam ou venham incidir sobre o imóvel; (grifou-se)
- IX. Pagar as despesas extraordinárias se o caso for;

Da mesma forma, ocorreu com a descrição das obrigações do Distrito Federal constantes da Cláusula Décima, a saber:

- I. Pagar, pontualmente, o aluguel, as despesas ordinárias de condomínio, de telefone, consumo de força, luz, gás, água e esgoto;
- XIV. Pagar os encargos de limpeza, energia elétrica, água, telefone, assim como as despesas ordinárias de condomínio se for o caso;

- II. Levar ao conhecimento da Locadora o surgimento de qualquer dano ou defeito cuja reparação a ela incumba, bem com (sic) as eventuais turbações de terceiros;
- XII. Levar ao conhecimento do locador turbações de terceiros;
- XV. Levar imediatamente ao conhecimento do locador qualquer dano ou defeitos cuja reparação seja de responsabilidade do mesmo;

- III. Realizar a imediata reparação dos danos verificados no imóvel, provocados por seus agentes;
- XVI. Realizar imediata reparação dos danos do imóvel, ou nas instalações provocadas por si ou por terceiros;

- IV. Cientificar a Locadora da cobrança de tributos e encargos condominiais, bem como de qualquer intimação, multa ou exigência de autoridade pública, ainda que dirigida a ele locatári
- XVIII. Entregar imediatamente ao locador os documentos de tributos e, outros encargos se for o caso, bem como qualquer intimação, multa ou exigência de autoridade pública, ainda que dirigida a ela locatária;

- V. Permitir a vistoria ou visita do imóvel nas hipóteses previstas na Lei nº 8.245 de 18.10.91;
- XI. Permitir a vistoria do imóvel pelo LOCADOR ou por seus mandatários, mediante prévia combinação de dia e hora, bem como admitir que seja visitado e examinado por terceiros quando autorizado previamente pelo locador;

- VI. Restituir o imóvel, finda a locação, no estado em que o recebeu, salvo as deteriorações decorrentes do seu uso normal;



XIII. Finda a locação, restituir o imóvel no estado em que recebeu;

VII. Servir-se do imóvel locado para o uso convençãoado ou presumido, compatível com a natureza deste e com os fins que se destina, devendo tratá-lo com o mesmo cuidado como se fosse seu;

X. Manter, durante a locação, a forma e o destino do imóvel;

As inconsistências acima apontadas ocorreram nos seguintes processos:

SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO	SEQ.	PROCESSO
01	060.012.031/2012	07	060.012.767/2013	13	060.005.888/2014
02	060.014.802/2012	08	060.000.384/2014	14	060.008.589/2014
03	060.007.456/2013	09	060.014.771/2014	15	060.006.848/2014
04	060.007.455/2013	10	060.004.617/2014	16	060.005.887/2014
05	060.010.310/2013	11	060.004.618/2014		
06	060.004.647/2013	12	060.004.619/2014		

Sabe-se que o princípio da eficiência é norteador da Administração Pública. Por esse princípio os agentes públicos devem desempenhar as suas atribuições com presteza, perfeição, economicidade, celeridade e rendimento funcional com vistas ao melhor resultado, ou seja, a todo agente público é imposto o dever de eficiência. Soma-se a isso a observância da legalidade dos atos.

Do exposto, a falta de zelo e presteza em elaborar os termos dos contratos em conformidade com as prescrições legais sujeita a Administração Pública a situações ensejadoras de prejuízo, desvantajosas e possibilidade de ser questionada judicialmente. Por tudo isso, repita-se, cumpre apurar a responsabilidade pela prática da irregularidade.

Causas

- Inobservância da legislação regente, em especial o Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002;
- Ineficiência administrativa.

Consequências

- Contrato confuso e prolixo.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):



Conforme já relatado na Constatação nº 4.1.1, segue o mesmo entendimento – Em decorrência dos fatos inquinados no Relatório Preliminar de Auditoria Especial de Locação de Imóveis, a Diretoria de Contratos e Convênios já iniciou à análise e a instrução para a retificação dos Contratos celebrados, mediante a assinatura do Termo Aditivo.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. Fica mantida a recomendação. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendação

- Adotar os parâmetros descritos do Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002 quando da confecção dos termos contratuais das futuras locações de imóveis.

4.1.3 – AUSÊNCIA DE UNIFORMIDADE NO ESTABELECIMENTO DAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS

Fato

Evidenciou-se que, apesar de haver uma minuta padrão de contrato, Padrão nº 11/2012 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002, os Termos de Contrato não estão padronizados.

No processo nº 277.000.069/2011, Contrato nº 012/2013, não há previsão de cláusula referente às penalidades, assim como nos processos nºs 060.007.456/2013, 060.006.495/2011, 060.007.455/2013, 060.007.471/2011 e 060.010.058/2010.

No processo nº 277.000.069/2011, Contrato nº 012/2013, não há consenso quanto ao índice de reajuste que deverá ser adotado. Da mesma forma observou-se no processo nº 060.007.456/2013 e 060.007.455/2013. Já no processo nº 060.000.384/2014, Contrato nº 043/2014, o índice a ser utilizado, no caso de reajuste, é o Índice Geral de Preços de Mercado – IGP-M, assim como no processo nº 060.004.617/2014, Contrato nº 166/2014. Já o processo nº 060.006.495/2011, Contrato 078/2011, não há qualquer menção sobre qual índice adotar no caso de reajuste. No processo nº 060.010.601/2012 não faz menção à possibilidade de reajuste.

As cláusulas referentes à rescisão contratual não são as mesmas constantes dos processos nºs 060.007.456/2013, 277.000.069/2011 e 060.006.495/2011 em comparação aos demais processos.



Já no processo nº 060.010.794/2012, Contratos nºs 169/2012, 170/2012, 171/2012, 172/2012, 173/2012 e 174/2012, as obrigações do locador e do locatário foram trocadas, a exemplo de “pagar aluguel pontualmente” que consta como obrigação do locador.

No processo nº 060.008.589/2014, Contrato nº 235/2014, locador WR Empreendimentos Imobiliários Ltda. – EPP, verificou-se que a Cláusula Nona – “Das Obrigações da Locadora”, inciso III, traz a seguinte prescrição: *“Pagar os impostos, as taxas, à exceção do IPTU/TPL e as taxas já inclusas no XX da Cláusula Décima, o prêmio de seguro complementar contra fogo e as despesas extraordinárias de condomínio, que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel.”*

Por fim, constatou-se no processo nº 060.010.310/2013, Contrato nº 175/2013, que o prazo de vigência do contrato é de 36 meses diferente dos 39 contratos analisados com o mesmo objeto cuja vigência consignada foi de 12 meses. Não há justificativa nos autos para esse tratamento diferenciado em relação às outras locações realizadas pela SES e nem se demonstrou o interesse público.

Conclui-se que a falta de uniformidade das cláusulas contratuais para contratos de objetos iguais sem justificativa aparente, haja vista que existe uma minuta padrão do termo de contrato que deverá ser adotada, configura a ineficiência administrativa.

Da mesma forma, sujeita a Administração Pública a situações ensejadoras de prejuízo, desvantajosas e possibilidade de ser questionada judicialmente.

Causas

- Inobservância da legislação regente, em especial o Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002;
- Ineficiência administrativa.

Consequências

- Contrato confuso e prolixo.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):



Conforme já relatado nas Constações nºs 4.1.1 e 4.12 segue o mesmo entendimento - Em decorrência dos fatos inquinados no Relatório Preliminar de Auditoria Especial de Locação de Imóveis, a Diretoria de Contratos e Convênios já iniciou a análise e a instrução para a retificação dos Contratos celebrados, mediante a assinatura do Termo Aditivo.

Ainda, a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG acrescentou que para as retificações nos contratos de locação, por meio de Termo Aditivo, será observada, rigorosamente, a Minuta Padrão nº 11/2012.

Dessa forma, entende-se que foram iniciados o cumprimento às recomendações proferidas para esse item e tão logo sejam formalizados os termos aditivos será encaminhado a UCI/SES-DF para conhecimento do efetivo cumprimento da recomendação.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. Fica mantida a recomendação. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendação

- Adotar os parâmetros descritos do Padrão nº 11/2002 aprovado pelo Decreto nº 23.287/2002 quando da confecção dos termos contratuais das futuras locações de imóveis.

4.1.4 – CONTRATO ASSINADO POR NÃO PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL

Fato

No processo nº 060.000.384/2014, Contrato nº 043/2014, locador Amais Diversões e Eventos Ltda., o Instrumento de Cessão de Direito do imóvel, fls. 23/24, tem como cessionário o Sr. de CPF nº 138.***.***-20. No entanto, o contrato de locação foi firmado com a empresa Amais Diversões e Eventos Ltda. e assinado pelo Sr. de CPF nº 321.***.***-87, representante da empresa. Ressalta-se que o Sr. de CPF nº 138.***.***-20 não figura como sócio da referida empresa, conforme cópias do Contrato Social e respectiva alteração, fls. 16/22.

Desse modo, o contrato de locação foi assinado por pessoa não legitimada, uma vez que não possui a propriedade ou a posse legítima do imóvel. Além disso, o art. 81 da Lei de Locações alterou o inciso III do art. 169 da Lei dos Registros Públicos, estabelecendo que, para o registro ou a averbação do contrato de locação no Registro Imobiliário é preciso que nele haja coincidência entre o nome do locador e o do proprietário. Deste modo, quando o locador não é proprietário, o contrato não pode ser registrado no Registro de Imóveis.



Na presente análise, entende-se que a empresa Amais Diversões e Eventos Ltda. não poderia figurar como locadora do ajuste, sob pena de nulidade do contrato.

Causas

- Inobservância da legislação regente;
- Assinatura de contrato por pessoa não legitimada para tal.

Consequências

- Possibilidade de invalidade do contrato.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Da presente análise, a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG informou, em que pese o Instrumento de Cessão de Direito do Imóvel ter como cessionário o Sr. de CPF nº 138.***.***-20, o Sr. de CPF nº 321.***.***-87 apresentou procuração válida, o que ocasionou a assinatura formal como signatária, conforme documentação anexa no Processo nº 060.000.384/2014.

Ainda, registrou como forma de cumprimento à Recomendação proferida, que cientificou ao Núcleo de Formalização/DCC/SUAG (unidade orgânica responsável pela elaboração de minuta de contrato) para observar com rigor à competência para as assinaturas do instrumento contratual.

Análise do Controle Interno

A existência de procuração concedendo poderes ao Sr. de CPF nº 321.***.***-87 – apesar de não ter sido anexada cópia na manifestação ora em análise – de fato o autoriza a assinar o contrato de locação citado. Entretanto, conforme já dito, não foram acostados à manifestação a cópia da referida procuração a fim de sanar o ponto de auditoria.

Fica mantida, para contratações futuras, a recomendação de observar a legislação regente quando da celebração de contratos. Retira-se a recomendação de instauração de processo correccional – considerando a veracidade da manifestação do gestor no sentido de existência da referida procuração.

Recomendação

- Observar a Lei de Locações e Lei dos Registros Públicos, que estabelece que para o registro ou a averbação do contrato de locação no Registro Imobiliário é preciso que nele haja coincidência entre o nome do locador e o do proprietário.



4.1.5 – CONTRATO ASSINADO POR SOMENTE UM DOS PROPRIETÁRIOS

Fato

No processo nº 060.006.848/2014, Contrato nº 237/2014, trata da locação de imóvel situado na QS 107, Conj. 8, Lotes 06/07 – Samambaia. Evidenciou-se que o imóvel do lote 06 pertence ao Sr. de CPF: 588.***.***-53, servidor da Secretaria de Saúde do Distrito Federal e o lote 07 pertence ao locador do contrato.

Apesar de a edificação ter sido erguida sobre os dois lotes, entende-se que são imóveis distintos, tendo em vista que cada um possui sua escritura pública. Neste caso, seria necessária autorização escrita ou procuração dando poderes para a assinatura do contrato de locação.

Entretanto, no caso sob análise, também, vislumbra-se a não observância da proibição de servidor público da Secretaria de Saúde em contratar com a Pasta. Ressalta-se que este tema foi tratado no subitem 3.1.2, deste Relatório.

Causas

- Inobservância da legislação regente;
- Contrato firmado com pessoa não legitimada.

Consequências

- Possibilidade de invalidade do contrato.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

A Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG solicitou o Processo nº 060.006.848/2014 ao Executor do Contrato nº 237/2014-SES/DF a fim de encaminhar a Assessoria Jurídica Legislativa - AJL/SES-DF no intuito de elaborar Relatório Técnico quanto às providências que deverão ser adotadas no caso em tela.



Em relação à Recomendação proferida nesse item, determinei a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG a observância, rigorosa, das normas que preconiza sobre a matéria em tela, quando da elaboração de novas minutas de contrato.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. Fica mantida a recomendação. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendação

- Determinar na ocasião de celebração de contratos que todos os seus proprietários assinem o documento, bem como observar o art. 9º, inciso III, da Lei de Licitações, que proíbe expressamente a participação de agente público em licitação e, por consequência, firmar contrato com o Poder Público

4.1.6 – PRORROGAÇÃO FORA DO PRAZO DE VIGÊNCIA

Fato

Evidenciou-se que no processo nº 060.010.601/2012, Contrato nº: 03/2013, locador Cursos Sui Juris Ltda, cuja vigência era de 09/01/2013 a 09/01/2014, o Primeiro Termo Aditivo foi assinado em 22/01/2014 e o Segundo Termo Aditivo foi assinado em 22/01/2015.

Isto posto, evidenciou-se que as prorrogações contratuais ocorridas em 2014 e 2015 se deu fora do prazo de vigência, uma vez que a prorrogação do contrato administrativo está vinculada à confecção do respectivo termo aditivo em data anterior ao término do prazo da vigência do ajuste. Ou seja, para o caso em análise a assinatura do termo aditivo deveria ter ocorrido anterior a 09/01/2014 e 09/01/2015, respectivamente.

Tem-se que quando ocorre a expiração do prazo de vigência do contrato, sem prorrogação, implica na extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação dos serviços anteriormente contratados, sob pena de configurar recontração sem licitação.

No mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 1.335/2009:

[...]

e) celebração de termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato 029-ST/2004/0001, firmado com a empresa Artplan Comunicação S.A., cuja vigência estava expirada, com efeitos retroativos, configurando recontração sem licitação, infringindo a Lei 8.666/1993, art. 2º, c/c 3º;



[...]

9. A celebração de termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato 029-ST/2004-0001, firmado com a empresa Artplan Comunicação S.A., cuja vigência estava expirada (alínea "e"), constitui infração a norma legal, revestindo-se de gravidade suficiente para justificar a sanção dos responsáveis. [...]

Assim, entende-se que as prorrogações contratuais ora analisadas foram irregulares e ilegais, tendo em vista que se deu após o término da vigência contratual.

Causa

- Ineficiência administrativa.

Consequência

- Anulabilidade do contrato.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Consoante o pronunciamento da Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG, o Contrato nº 003/2013-SES/DF prevê em sua Cláusula Sétima que sua vigência se dará a partir da data da publicação do extrato. Dessa forma, o Contrato fora assinado em 09/01/2013, tendo sido seu extrato publicado em 23/01/2013. Assim, a vigência do contrato em tela, deu-se de 23/01/2013 a 22/01/2014, e sua prorrogação, conforme 1º Termo Aditivo, prorrogou a vigência para 23/01/2014 a 22/01/2015, e o 2º Termo Aditivo, para 23/01/2015 a 22/01/2016.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que o início da vigência do contrato considerou a data de publicação na imprensa oficial, acolhemos a justificativa apresentada pelo gestor.

CONCLUSÃO RELATIVA AO PONTO CRÍTICO DE CONTROLE “D”

Conclui-se que apesar de haver uma minuta padrão do termo de contrato a Secretaria de Saúde não a observou, por conseguinte, a falta de cuidado em elaborar os termos dos contratos em conformidade com as prescrições legais sujeita a Administração Pública a situações ensejadoras de prejuízo, desvantajosas e possibilidade de ser questionada judicialmente. Por tudo isso, repita-se, cumpre apurar a responsabilidade pela prática da ilegalidade.

5 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “E”

Regularidade das execuções contratuais.



O objetivo do exame desse ponto de controle consistiu em verificar se ocorreu de forma regular a execução dos contratos.

5.1– QUESTÃO DE AUDITORIA 1

A execução do contrato foi regular sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade, atendendo sua finalidade pública e aos interesses institucionais?

5.1.1 – DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS

Fato

Segundo a Cláusula Nona do Contrato nº 043/2014 – SES/DF, fls. 110/117, processo nº 060.000.384/2014, é obrigação do locador “Fornecer ao Distrito Federal descrição minuciosa do estado do imóvel quando da sua entrega com expressa referência aos eventuais defeitos existentes, respondendo pelos vícios ou defeitos anteriores à locação;”.

Soma-se a essa obrigação, o constante da Cláusula Terceira, item 3.6 “Da Benfeitoria e Conservação” dos contratos, cuja prescrição é que ao final da locação o imóvel deverá ser devolvido nas condições em que foi recebido, nos seguintes termos:

[...]

3.6.2 Finda a locação, será o imóvel devolvido ao Locador, nas condições em que foi recebido pela Locatária, na forma descrita no Laudo de Vistoria e entrega, salvo os desgastes naturais do uso normal, ficando esclarecido que, se o imóvel for locado com pintura nova, deverá ser devolvido da mesma forma.

Contudo, não há nos autos qualquer documentação relativa ao estado do imóvel quando da ocupação pela Secretaria de Saúde, ou seja, não consta Termo de Vistoria emitido pelo locador do imóvel que é instrumento integrante do contrato de locação de imóvel.

A ausência dessa documentação foi verificada nos demais processos examinados, a exceção do imóvel locado por meio do processo nº 060.004.647/2013, Contrato nº 218/2013, locador Unidas Consultoria e Participações Ltda., que consta o Termo de Vistoria, datado de 03/12/2013 (data da assinatura do contrato), entretanto, somente foi assinado pelo locador, fls. 294/313.

Tem-se que o laudo de vistoria registra de forma detalhada as características do imóvel, assim como a sua real e atual condição física. A realização de vistoria inicial, com assinatura das partes, evita controvérsia entre o locador e o locatário no momento da devolução do



imóvel, para que esta ocorra do modo em que foi recebido, bem como evita onerar a Administração Pública.

Outro descumprimento de cláusula contratual foi verificada em relação à obrigação de o locador “Fornecer à locatária recibo discriminado das importâncias por ela pagas, vedada a quitação genérica;” que não foi cumprida em nenhum dos processos analisados, ou seja, não se achou qualquer recibo de quitação dos aluguéis pagos, consta apenas fatura para pagamento.

Causas

- Inobservância da legislação regente;
- Inobservância das cláusulas contratuais;
- Ineficiência administrativa.

Consequências

- Vulnerabilidade da Secretaria de Saúde quando da devolução do imóvel, pois não tem como comprovar o estado em que recebeu o imóvel;
- Potenciais prejuízos ao erário;
- Possibilidade de demanda judicial para resolver a controvérsia.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Em que pese a Unidade de Controle Interno indicar esse item para manifestação da SUAG, depreendo da leitura dos fatos elencados nessa premissa que são de atribuições da unidade demandante ou do executor o cumprimento do que foi pactuado, haja vista que cabe a SUAG somente a instrução em sua fase interna (formação de preços e disponibilidade orçamentária) e posteriormente a elaboração da minuta de contrato.

Assim, depois de formalizado o devido instrumento, cada uma das partes deve agir, em conformidade com o estipulado, cumprir suas prestações na forma, tempo e lugar previstos, nos moldes a preservar a estrutura material criada. Quaisquer das partes que vierem a descumprir cláusula contratual incorrem nas penalidades impostas no próprio corpo do contrato.

Dessa forma, baseando no artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, no qual exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo, cabe a área demandante a indicação de servidor para exercer e realizar os interesses fundamentais.



Ainda, consoante a Lei 8.666/93, incumbe ao executor do contrato acompanhar o desenvolvimento da atividade do particular, anotando as ocorrências relevantes e documentando eventuais equívocos a serem corrigidos, tudo em consonância com o objeto pactuado.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor ratificou as informações apresentadas. Fica mantida a recomendação. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendação

- Observar, por ocasião da locação do imóvel, Termo de Vistoria relativo ao estado do imóvel quando da ocupação pela Secretaria de Saúde, bem como determinar ao executor do contrato que realize seu adequado acompanhamento.

5.1.2 – OCUPAÇÃO IRREGULAR DE IMÓVEL

Fato

Verificou-se que devido à ausência de pagamento do Contrato nº 199/2011, locador Almi Imóveis e Administração Ltda., processo nº 060.007.471/2011, o locador ajuizou Ação de Despejo.

Constatou-se que o Contrato foi assinado em 19/11/2011 e teve vigência até 19/12/2012, sem que ao final do termo tenha se efetivado a prorrogação. Assim sendo, a partir de 20/12/2012 não havia contrato que amparasse a ocupação do imóvel.

Tem-se que quando ocorre a expiração do prazo de vigência do contrato, sem prorrogação, implica na extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação dos serviços anteriormente contratados, sob pena de configurar recontração sem licitação.

Entende-se que pelo fato de a Secretaria de Saúde permanecer no imóvel se faz legítimo o pagamento pela ocupação do espaço sob pena de enriquecimento sem causa. No entanto, o valor pago tem natureza indenizatória e não de aluguel, tendo em vista a ausência de termo contratual.

O não pagamento deixa a Secretaria de Saúde vulnerável a sofrer várias Ações de Despejo, o que prejudica a sua imagem pela perda de credibilidade perante aos credores, bem como deixa de dar continuidade aos serviços de saúde prestados à população.



Registre-se que apesar da Ação de Despejo, até a data da visita *in loco*, em 24/03/2015, o imóvel encontrava-se ocupado pela SES, gerando assim, potencial prejuízo de R\$ 57.371,89 por mês de ocupação irregular.

Causas

- Ineficiência administrativa;
- Falta de pagamento do aluguel.

Consequências

- Ser demandado judicialmente em Ação de Despejo;
- Perda da credibilidade perante aos credores.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Conforme documentação elaborada pela Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças/SUAG, registro que consta débitos com a empresa Almi Imóveis e Administração Ltda.

Como representam débitos de exercícios anteriores à 2015, foram instruídos nos termos do Decreto nº 36.243 de 02 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o procedimento a ser adotada pela administração em se tratando de reconhecimento de dívida.

Acrescenta, ainda, que a relação estimada de débitos de exercícios anteriores desta SES-DF, foi protocolada, em tempo, junto à Governança, por meio do Ofício nº 340/2015 - GAB/SES. E, que os débitos desta SES-DF serão avaliados e auditados pela Junta de Controle da execução Orçamentária e Financeira do Distrito Federal (JUCOF-DF), conforme preconiza o mencionado Decreto.

Sobre essa constatação, convém, neste ponto, ressaltar que o Sr. Diretor de Patrimônio/SUAG/SESDF procedeu a desocupação dos bens inservíveis e em desuso desta SES-DF, armazenados no galpão -situado a DF 001-480 Gama DF, e hoje aquele galpão encontra-se totalmente vazio.

Para proceder a devolução do referido imóvel ao proprietário ALMI IMÓVEIS CORPORATIVOS, foi encaminhado **Memorando 398/2015 - GAB/SUAG/SES-DF, de 28 de maio de 2015, a Assessoria Jurídico- Legislativa/SES-DF** solicitando a elaboração de instrumento formal de entrega de imóvel, bem como oficiar o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios sobre a desocupação, uma vez que foi ajuizado **Ação de Despejo por Falta de Pagamento** e Denúncia Vazia c/c com a Cobrança de Aluguéis, **Processo nº 2013.01.1.062005-0 - TJDFT**.



Análise do Controle Interno

A Secretaria de Saúde já se mobilizou quanto aos trâmites para devolução do imóvel e reconhecimento da dívida pela ocupação irregular do imóvel. Entretanto, é inquestionável que o imóvel foi ocupado irregularmente pela SES/DF desde 20/12/2012, razão pela qual mantemos a recomendação de instauração de processo correccional para apuração da irregularidade citada.

Recomendações

- Instaurar processo correccional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas.

5.1.3 – OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS SEM A FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO

Fato

Constatou-se que o processo nº 060.000.405/2007 e o processo nº 060.000.400/2007, tratam de ocupação de imóvel sem a formalização de contrato, desde 2004.

Quanto ao questionamento pela manutenção da situação ilegal, a Subsecretaria de Atenção primária à Saúde apresentou a seguinte resposta à Solicitação de Auditoria nº 22/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF, de 17/04/2015:

Restituímos o expediente a Vossa Senhoria, com os esclarecimentos desta Gerência de Gestão referente à Auditoria nº 22/2015 DISED/CONAS/SUBCVCGDF. Os imóveis citados foram alugados desde a época da Fundação Zerbini, em 2005. Após a publicação do Decreto 33.788/2012 coube a cada Regional de Saúde solicitar a regularização dos contratos dos imóveis já alugados, assim como, solicitar a contratação de novos aluguéis, pois, a Regional tem autonomia para definir a localidade, as características, o tipo de imóvel, tudo conforme a necessidade de instalação de Equipes da Estratégia Saúde da Família.

Inicialmente fomos recebendo documentos de solicitações de aluguel, encaminhávamos para a Assessoria do GAB/SESDF, setor responsável por formalizar os contratos de locação de imóveis, o qual dava início ao processo de formalização do aluguel. Porém após mudança de fluxo, as Regionais de Saúde passaram a tratar diretamente com a Assessoria do Gab/SESDF.

Entretanto, especificamente, com relação aos imóveis situados nos endereços: Rua 06, lote 70 – Setor tradicional, e, chácara 10, Morro da Cruz – São Sebastião, não encontramos registros de documentos, por parte da Regional, solicitando a regularização dos contratos. Devido à ausência do pedido de formalização destes contratos foram encaminhados documentos para Diretoria Administrativa da Regional de Saúde de São Sebastião questionando quais as medidas adotadas por esta Regional de Saúde quanto à regularização da situação, a saber:



- ✓ Memorando 26/2014 – GEG/DIGAPS/SAPS/SESDF, de 21 de fevereiro de 2014-Não recebemos resposta;
- ✓ Memorando 117/2014 -GEG/DIGAPS/SAPS/SESDF, de 07 de julho de 2014 - Não recebemos resposta;
- ✓ Memorando 186/2014 – GEG/DIGAPS/SAPS/SESDF, de 27 de novembro de 2014, este documento foi anexado ao processo de pagamento nº 060.000.405/2017.

Obtivemos resposta apenas com relação do último memorando citado, ou seja, o memorando nº 186/2014. Segundo a Diretoria de Atenção à Saúde de São Sebastião- DAS, o proprietário do Imóvel situado na Rua 06 lote 70 setor Tradicional, Sr. Gaspar Lima está irredutível em dar continuidade à locação, e, inclusive, solicitou a imediata desocupação do imóvel.

Segundo a Gerência de Monitoramento, Planejamento e Avaliação de São Sebastião a documentação para a formalização dos contratos, referente aos dois imóveis citados, foi encaminhada para Assessoria do GAB/SESDF.

Informamos que anexamos cópias dos memorandos supracitados enviados à DAS de São Sebastião, assim como, a cópia da resposta referente ao memorando 186/2014-GEG/DIGAPS/SAPS.

De acordo como o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 a formalização do instrumento de contrato é obrigatório no caso de dispensa de licitação, nos seguintes termos:

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

Além disso, todo contrato firmado pela Administração Pública requer instrumento escrito, sendo vedada a forma verbal, pois este é considerado nulo e de nenhum efeito.

Entende-se que pelo fato de a Secretaria de Saúde permanecer no imóvel se faz legítimo o pagamento pela ocupação do espaço sob pena de enriquecimento sem causa. No entanto, o valor pago tem natureza indenizatória e não de aluguel, tendo em vista a ausência de termo contratual.

Causas

- Descumprimento da legislação regente;
- Ineficiência administrativa.

Consequências

- Ocupação de imóvel sem amparo contratual e legal.



Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Em que pese a Unidade de Controle Interno indicar esse item para manifestação quanto aos fatos consignados no Relatório Preliminar de Auditoria Especial de Locação de Imóveis, não cabe pronunciamento desta SUAG sobre a constatação evidenciada, uma vez que esta subsecretaria procede a suas ações a partir das demandas oriundas das áreas técnicas, essas têm o condão de priorizá-las e instruir inicialmente, consoante a Instrução nº 02 de 23 de maio de 2011.

Assim, entendo que a recomendação proferida compete a Subsecretaria de Atenção Primária/SESDF.

Análise do Controle Interno

Não houve nenhuma manifestação concreta quanto ao ponto citado. Ressalta-se a Decisão TCDF n.º 437/2011, que diz em seu item IIb que:

fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressaltadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei;

Ficam mantidas as recomendações. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendações

1. Não ocupar imóvel sem a devida formalização do contrato, observando-se, sempre que for o caso, a Decisão TCDF n.º 437/2011;
2. Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas.

5.1.4 – NÃO CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES PELOS EXECUTORES DOS CONTRATOS

Fato

Conforme consta no Relatório de Visita anexo, vários problemas foram apurados nos imóveis locados pela Secretaria de Saúde. Registre-se que muitos desses problemas existiam quando da assinatura do contrato.



Assim, cabe apresentar os problemas recorrentes encontrados nos imóveis locados, conforme constatado nas visitas *in loco*:

- 1) ausência ou deficiência de acessibilidade;
- 2) falta de manutenção pela SES;
- 3) imóveis em péssimo estado de conservação, principalmente os localizados em São Sebastião;
- 4) estrutura física deficiente e precária;
- 5) imóveis em condições que colocam em risco a saúde dos servidores e usuários.

Assim, no processo nº 060.006.841/2014, Contrato nº 202/2014, a Cláusula Décima Sexta consigna como obrigação do executor, além de outras previstas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil:

[...]

16.2 O Executor anotará em registro próprio todas as ocorrências referentes ao descumprimento deste contrato, solicitando ao Contratado as providências necessárias à regularização das faltas ou defeitos observados, sob pena das sanções cabíveis.

Ainda sobre as atribuições do executor do contrato, vale destacar o Acórdão 1412/2004 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União:

[...]

1.1.4. designe formalmente para acompanhar e fiscalizar a execução de todo e qualquer contrato firmado pela Empresa representante da Administração, o qual deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relativas ao contrato, bem como adotar medidas com vistas à regularização das falhas ou defeitos observados, em cumprimento ao que dispõe o art. 67, caput e seus parágrafos, da Lei nº 8.666/93;

[...]

No entanto, não há em nenhum processo qualquer relato de ocorrência de defeitos, faltas, irregularidades e problemas nos imóveis ao longo da locação, diferente do que se constatou nas visitas *in loco* realizadas em todos os imóveis locados pela Secretaria de Saúde, no período de 2011 a 2014, conforme descrito no Relatório de Visitas anexo. Observou-se, apenas, o atesto nas faturas para pagamento pelo executor.

Por último, cabe mencionar um exemplo de prejuízo causado ao erário distrital pela ausência de atuação do executor do contrato. No imóvel locado relativo ao processo nº 060.007.455/2013, Contrato nº 140/2013, não houve individualização da água, como consequência, a Secretaria de Saúde tem arcado com todo o valor da despesa do imóvel. Trata-se de um imóvel de 3 andares, onde somente o térreo é alugado pela Secretaria de Saúde, o 2º andar possui inquilino e



no 3º andar é a moradia do locador. Entende-se que a Secretaria de Saúde deverá apurar o montante pago, buscar estabelecer o valor que era de sua responsabilidade e efetuar a glosa do valor pago a mais. Além disso, deve-se evitar esforços junto ao locador para realizar a individualização da água.

Conclui-se que a ausência de providências tempestivas pelo executor do contrato pode levar à imputação de responsabilidade.

Causas

- Ineficiência administrativa;
- Não observância das atribuições afetas ao executor de contrato.

Consequências

- Locação onerosa para a Administração Pública;
- Ocupação de imóvel com estrutura física precária e deficiente.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Para o deslinde da questão, a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG encaminhou o Memorando nº 925/2015 de 03 de junho de 2015 ao Executor do Contrato nº 202/2014 - SES/DF para conhecimento do teor dos fatos consignados no Relatório Preliminar de Auditoria Especial de Locação de Imóveis, bem como adotar as providências quanto às recomendações proferidas no que tange ao levantamento e apuração do valor pago a maior e a elaboração de relatório de atividades.

Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS (Memorando nº 247/2015 GAB/SAS/SES, 15/06/2015):

Manifestação do Setor de Diretoria de Saúde Mental (DISAM):

Não coube à esta Diretoria a responsabilidade pela execução dos contratos de locação dos imóveis destinados aos Serviços de Saúde Mental.

Análise do Controle Interno

Não houve nenhuma manifestação concreta quanto ao ponto citado. Ficam mantidas as recomendações. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.



Recomendações

1. Apurar o valor pago a mais nas contas de água do imóvel do Contrato nº 140/2013 e efetuar a glosa;
2. Determinar ao executor do contrato que elabore o relatório de atividades;
3. Realizar treinamento dos executores de contratos em relação às obrigações decorrentes da fiscalização;
4. Apurar as responsabilidades dos executores de contrato, em função da omissão no exercício de suas atribuições.

5.1.5 – DESCUMPRIMENTO DO DECRETO Nº 32.598/2010

Fato

Tem-se que executor de contrato é o servidor previamente designado pelo titular do órgão de lotação, por meio de Ordem de Serviço publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

As atribuições dos executores de contrato estão dispostas no art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e art. 5º da Portaria nº 284, de 23/10/2003, bem como § 5º do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010.

De acordo com o art. 41; § 4º e § 10, do Decreto nº 32.598/2010 tem-se que:

§ 4º É facultada a indicação de um mesmo executor para até três contratos ou convênios, salvo situações excepcionais, devidamente justificadas pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, não sendo vedada a designação de mais de um executor para o mesmo convênio ou contrato.

§ 10º Os contratos cujo valor global exceda R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) terão como executor, obrigatoriamente, servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente, ou comissão por estes composta.

Verificou-se nos contratos de locação de imóveis firmados pela Secretaria de Saúde, no período de 2011 a 2014, que dos 40 contratos celebrados, somente 11 não tiveram como executores dois servidores comissionados.

Como se observa houve total inobservância aos regramentos do Decreto nº 32.598/2010, uma vez que foram designados servidores comissionados na condição de executor de contrato cujos valores globais excediam R\$ 150.000,00. Além disso, o Decreto é claro quando estabelece limitação de até 03 contratos por executor, sendo possível a designação de um executor



para mais de 03 contratos, desde que seja para situações excepcionais e haja justificativa nos autos pelo dirigente máximo do órgão, o que não ocorreu nos processos examinados.

Causas

- Descumprimento do Decreto nº 32.958/2010.

Consequências

- Quebra de vínculo de responsabilidade entre a Administração e o servidor designado como executor para contratos com valor superior a R\$ 150.000,00;
- Deficiência no acompanhamento do contrato para o caso de servidores designados para executor para um número excessivo de contratos.

Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Administração Geral – SUAG (Memorando nº 406/2015 – SUAG/SES/DF, 03/06/2015):

Para o deslinde da questão, a de se considerar, como forma de esclarecer a presente constatação que a competência para indicar executor de contrato, nos termos o artigo 67 da Lei nº 8.666/93 é da unidade demandante finalística da SES-DF.

Não obstante a essa responsabilidade de indicar o executor ser oriunda das Subsecretarias afins, a Diretoria de Contratos e Convênios/SUAG solicitou ao Núcleo de Instrumentalização/GCONT/DCC a observância do que preconiza o Decreto nº 32.598/2010.

Análise do Controle Interno

Não houve nenhuma manifestação concreta quanto ao ponto citado. Fica mantida a recomendação. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendação

- Instaurar processo correicional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas.

5.1.6 – DEPÓSITO EM CONTA PARTICULAR DE EXECUTOR

Fato



Evidenciou-se no processo nº 060.010.794/2012, Contrato nº 174/2012, que a locadora efetuou depósito de R\$ 5.000,00 na conta pessoal do executor suplente do contrato, conforme consta no documento apresentado pela locadora por meio de seus advogados constituídos, acostado às fls. 478/491, a saber:

DEPÓSITO A MAIOR

A locadora, seguindo determinações de agentes administrativos, depositou em 14/03/2013 o montante de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) na conta do Sr. Executor, conforme demonstra o extrato bancário acostado aos autos, para fins de pagamento aos funcionários que realizaram obras dentro do imóvel locado pela Administração Pública.

Referido depósito, a princípio, deveria ter sido realizado no montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) conforme orientação recebida, o que não ocorreu haja visto a locadora não possuir tal valor.

Obteve a informação de que, o valor acima depositado seria reembolsado à locadora, mediante depósito em conta corrente o que não ocorreu até a presente data, restando o prejuízo suportado pelo locador.

[...]

COMPROVANTE DE DEPÓSITO EM POUpança
EM DINHEIRO

DATA: 14/03/2013

NR. DOCUMENTO: [REDACTED]

VALOR TOTAL: 5.000,00

5.000,00

LEIA NO VERSO COMO CONSERVAR ESTE DOCUMENTO,
ENTRE OUTRAS INFORMAÇÕES.

Em resposta às alegações da locadora o executor titular do contrato manifestou-se nos seguintes termos, fls. 630/631:

[...]



Em análise das alegações feitas pelos advogados contratados pelo locador, as quais levaram-na a não assinar a rescisão, (fls. 478/504), destacamos :

[...]

d) A alegação da Locadora de ter feito despesas, que seriam de obrigação da SES/DF, inclusive anexando comprovante de depósito no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) na conta do Executor, em 13/03/2013, não procede, pois, a locadora deveria entregar o imóvel desocupado, compatível com as necessidades da locatária (SES/DF) e em perfeitas condições de uso conforme item 5.1 do Projeto Básico apresentado , quando no início das negociações. (fls. 18/23) e Contrato 174/2012, CLÁUSULA TERCEIRA, item 5 (fls.402/408).

e) Ciente que todos os custos das reformas, necessárias para que o imóvel atendesse as necessidades para abrigar o CAPS ad Ili e Unidade de Acolhimento, tais como mão de obra e materiais, ocorreriam por conta da contratada, conforme art. 2º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 33.788/2012, tal procedimento não foi cumprido, inclusive trazendo grandes transtornos junto ao pessoal contratado para fazer as reformas, que teve de arcar com todas as despesas com mão de obra e materiais necessários para a reforma, tais como: materiais para pintura (tintas, lixas, rolos, etc), todo material elétrico (fios, tomadas , disjuntores , lâmpadas , etc), cerâmicas , cimento, argamassas, despesas com sinteco de todo o piso de tábua corrida, isso na monta de mais de R\$ 41.600 ,00 (quarenta e um mil e seiscentos reais), tendo ela repassado apenas os R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) mencionados no item anterior, os quais foram repassados imediatamente para pagamento da mão de obra do pedreiro. Lembramos que só a mão-de-obra do pedreiro e seus ajudantes, que seria R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais).

[...]

Tal conduta não encontra qualquer amparo legal e fere aos princípios da legalidade, moralidade, interesse público e probidade. As obrigações do locador estão definidas de modo que as adequações no imóvel são de sua responsabilidade não cabendo ao Poder Público ser intermediário entre o locador e os contratados por este para realizarem os ajustes no imóvel. Não há qualquer permissivo legal para que executor de contrato receba depósito em conta particular.

Diante da evidente imoralidade administrativa, a Secretaria de Saúde manteve-se omissa em não apurar a veracidade dos fatos, mediante processo administrativo e, também não houve instauração de processo correccional, conforme Despacho nº 427/2015 – DIPD/COR/SES, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 15/2015 – DISED/CONAS/SUBCI/CGDF. Não se encontrou nos autos qualquer justificativa para a omissão.

Causas

- Ausência de controle administrativo por parte da Secretaria de Saúde;
- Indício de recebimento de propina.

Consequências

- Possível cometimento de crime de corrupção passiva.



Manifestação do Gestor

Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS (Memorando nº 247/2015 GAB/SAS/SES, 15/06/2015):

Manifestação do Setor de Diretoria de Saúde Mental (DISAM):

Não coube à DISAM o processo de elaboração de projeto básico e de formalização de contratos de locação, nem tampouco efetuar qualquer tipo de acordo ou negociação de valores e/ou transações financeiras. Esclarecemos ainda que o executor dos contratos de locação dos imóveis destinados à Serviços da Saúde Mental não era servidor da Subsecretaria de Atenção à Saúde.

Análise do Controle Interno

Não houve nenhuma manifestação concreta quanto ao ponto citado. Fica mantida a recomendação. O acompanhamento da implementação das recomendações deverá ser objeto de futuras auditorias na Unidade.

Recomendação

- Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelas irregularidades e ilegalidades apontadas.

CONCLUSÃO RELATIVA AO PONTO CRÍTICO DE CONTROLE “E”

Conclui-se que a ausência de providências tempestivas pelo executor do contrato pode levar à imputação de responsabilidade, uma vez que sujeita a Administração Pública a sofrer danos devido à inexecução total ou parcial do ajuste.

V - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatadas as seguintes falhas formais mencionadas no subitem 4.1.2, as falhas médias nos subitens 1.1.2, 3.1.3, 4.1.1, 4.1.3, 5.1.1, 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5, e falhas graves contidas nos subitens 1.1.1, 1.2.1, 1.2.2, 2.1.1, 3.1.1, 3.1.2, 4.1.4, 4.1.5, 5.1.2 e 5.1.6, deste Relatório de Auditoria Especial n.º 02/2015.

Brasília, 21 de julho de 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

