



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Controladoria Geral do Distrito Federal
Subsecretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 20/2015 - DIRAG I/CONAG/SUBCI/CGDF

Unidade: Arquivo Público do Distrito Federal
Processo nº: 040.001.155/2013
Assunto: AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM TOMADA DE CONTAS ANUAL
Exercício: 2012

Folha:
Proc.: 0040.001.155/2013
Rub.:..... Mat. nº.....

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do então Senhor Controlador-Geral, conforme a Ordem de Serviço nº 336/2012 e Ordens de Serviço nº 128/2013 e nº 136/2013 - CONT/STC.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede do Arquivo Público do Distrito Federal, no período de 27/11/2012 a 12/12/2012 e 06/09/2013 a 20/09/2013, objetivando verificar a conformidade das contas do Arquivo Público do Distrito Federal, no exercício de 2012.

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

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

O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo do Arquivo Público do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 203/2015-GAB/CGDF, de 11/02/2015, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

Como resposta aos questionamentos, a Unidade encaminhou Ofício nº 069-GAB/ArPDF-2015 (fls. 191, de 05/03/2015, acompanhado de documentos anexos (fls.192/244), oportunidade em que se manifesta a respeito dos pontos e das recomendações apontados no Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG I/CONAG/SCI/CGDF, as quais inserimos integralmente no presente Relatório nos itens “Manifestação do Gestor”.

**II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS**

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

III - IMPACTOS NA GESTÃO

Apresentamos os resultados dos trabalhos de Auditoria de Conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do então Senhor Controlador-Geral, conforme as Ordens de Serviço nº 336/2012, nº 128/2013 e 136/2013 - CONT/STC.

1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**1.1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

A Lei Distrital n.º 4.744, de 30 de dezembro de 2011 - Lei Orçamentária Anual de 2012, destinou dotação orçamentária ao Arquivo Público do Distrito Federal que, em virtude das alterações orçamentárias ocorridas no exercício em exame, resultou em despesas autorizadas no montante de R\$ 2.880.425,58. De acordo com o SIGGO, do total de Notas de Empenho, 89% foram relativas à folha de pagamento.

O total empenhado foi de R\$ 2.724.731,42 o equivalente a 94,59% da despesa autorizada conforme quadro abaixo:

Tabela 01 - Execução orçamentária exercício 2012

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Dotação Inicial	3.024.804,00
Alterações	(95.968,00)
Movimentação de Crédito	0,00
Dotação Autorizada	3.408.602,54
Crédito Bloqueado	52.483,00
Despesa Autorizada	2.880.425,58
Total Empenhado	2.724.731,42
Crédito Disponível	151.621,58
Empenho Liquidado	2.492.880,51



Tabela 02- Quadro comparativo execução orçamentária 2010, 2011 e 2012.

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)		
	2010	2011	2012
Dotação Inicial	2.731.269,00	2.978.751,00	3.024.804,00
Alterações	56.000,00	60.388,00	(95.968,00)
Movimentação de Crédito	0,00	0,00	0,00
Dotação Autorizada	2.732.108,00	2.730.214,00	3.408.602,54
Crédito Bloqueado	55.161,00	308.925,00	52.483,00
Despesa Autorizada	2.732.108,00	2.730.214,00	2.880.425,58
Total Empenhado	2.672.937,00	2.535.817,51	2.724.731,42
Crédito Disponível	59.171,00	194.396,49	151.621,58
Empenho Liquidado	2.567.533,00	2.535.817,51	2.492.880,51

De acordo com os dados orçamentários comparativos entre os exercícios de 2010, 2011 e 2012 demonstrados na tabela 02 percebe-se que, apesar de a dotação orçamentária ter aumentado ao longo dos anos, a despesa total liquidada em face da autorizada foi 93,98% e 92,88%, nos exercícios de 2010 e 2011, respectivamente, reduzindo para 73,13% em 2012.

O Arquivo Público do DF teve dotação para a execução de 11 programas de trabalho, de acordo com o QDD do SIGGO e a Lei Orçamentária Anual de 2012. Do total de programas, 05 foram relativos à atividade precípua da Unidade e 03 não foram executados no exercício de 2012.

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

2 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

2.1 - CLASSIFICAÇÃO INCORRETA DA DESPESA EM PROGRAMA DE TRABALHO E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DEFICIENTE

Fato

No Processo n.º 151.000.049/2011, que trata de prestação de serviços de manutenção dos arquivos deslizantes da Unidade, ocorreu emissão de empenho por meio da NE 2012NE00090, de 23/01/2012 e posterior pagamento por meio da OB 2012OB35151, de 16/07/2012, com a classificação imprópria da despesa em programa de trabalho não compatível com a finalidade do gasto. Cabe ressaltar que esta classificação incorreta repetiu-se no Contrato n.º 01/2012 - ArPDF, folhas 139 a 142.

A despesa se refere à manutenção dos arquivos deslizantes e o programa de trabalho utilizado para classificá-la foi o de n.º 13.391.6219.2463.0004 - Divulgação da



História do Distrito federal e RIDE-DF Entorno, sendo que deveria ter utilizado o Programa de Trabalho nº 13.122.6003.8517.9654 - Manutenção de Serviços Administrativos Gerais.

Contudo, na data da realização da despesa, verificou-se que os programas citados não continham saldo suficiente para suprir a despesa no valor de R\$ 72.686,30, fato este que levou a Gerencia de Orçamento e Finanças da Unidade a solicitar liberação de limite financeiro e antecipação do mês subsequente para o complemento da conta contábil, conforme consta na Mensagem 11293 acostada à folha 157.

De acordo com o Decreto Distrital n.º 32.598/2010 é vedada a realização de despesas sem que haja recursos que as suportem, conforme abaixo:

Art. 47. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem prévia autorização dos ordenadores de despesa de que trata o artigo 29.

§1º A autorização de que trata este artigo deverá ser precedida de informações das unidades setoriais de orçamento e finanças, ou órgão equivalente, sobre:

I - propriedade da imputação da despesa;

II - existência de crédito orçamentário suficiente para atendê-la; (grifo)

III - o limite da despesa na programação mensal e trimestral da unidade.

§2º Serão responsabilizadas, por despesas efetivadas em desacordo com o disposto neste artigo, as autoridades que lhes derem causa.

Tal discrepância acerca da classificação incorreta já foi verificada por conta da Tomada de Contas do exercício anterior, o que configura reincidência do fato. Some-se a isto a deficiência de planejamento e execução do orçamento da Unidade, haja vista a necessidade de acertos contábeis e financeiros para honrar o compromisso de quitar a despesa com a empresa.

A realização das tarefas rotineiras e técnicas da Administração Pública, pelo grau de responsabilidade de que se revestem, requer um corpo de servidores devidamente capacitados e preparados para lidar com a coisa pública, pois esta carência gera a possibilidade de ocorrência de erros e falhas que comprometem o bom andamento dos serviços e o patrimônio público. Nesse sentido já se pronunciou o TCDF por meio da Decisão n.º 3437/2006 na qual prescreve que se devem envidar esforços para a realização de planejamento estratégico das ações voltadas à capacitação dos servidores, nos termos do art. 39 § 2º da CF/88.

Causa

- falta de servidores devidamente capacitados; e
- ausência de orçamento suficiente para despesa.



Consequência

Descontrole orçamentário.

Manifestação do Gestor

Quanto à gestão de suprimentos de bens e serviços (item 2 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4 da Nota de Auditoria nº 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC)

- Classificação incorreta da despesa em programa de trabalho e planejamento orçamentário deficiente (item 2.1 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.1 da Nota de Auditoria nº 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): a equipe de auditoria identificou a realização de despesa com manutenção de arquivos deslizantes (processo nº 151.000049/2011) classificada no *Programa de Trabalho nº 13.391.6219.2463.0004 – Divulgação da História do Distrito Federal e RIDE*, enquanto, no respeitável entendimento daquela equipe, deveria ter sido classificada no *Programa de Trabalho nº 13.122.6003.8517.9654 – Manutenção de Serviços Administrativos Gerais*. A equipe de auditoria informou ainda que *tal discrepância acerca da classificação incorreta já foi verificada por conta da Tomada de Contas do exercício anterior (2011)*. A este respeito, o Memorando nº 4/2015 – GEOFI-UAG/ArPDF, de 13 de março de 2015 (Anexo II) e o já citado Ofício nº 110/2013 – ArPDF (Anexo VIII) apresentam a justificativa e providências ora adotadas.

Oportuno ressaltar que os arquivos deslizantes não se referem aos serviços administrativos, mas sim à atividade-fim do órgão, uma vez que utilizados para acondicionar e organizar a documentação de caráter histórico do Distrito Federal. Quanto à reincidência, o Ofício nº 110/2013 – ArPDF informa que a despesa em questão, do exercício de 2012, foi realizada antes da emissão do relatório relativo à TCA 2011. Não obstante, no Ofício nº 110/2013 – ArPDF consta ainda a informação sobre o acatamento das recomendações exaradas, tendo sido à época emitido o Memorando nº 22/2013 – GAB/ArPDF, de 5 de setembro de 2013 (Anexo IX), para observação dos setores responsáveis.

Análise do Controle Interno

A equipe de auditoria entende que o Programa de Trabalho nº 13.391.6219.2463.0004 - Divulgação da História do Distrito Federal e RIDE-DF se mostra incompatível com os serviços de manutenção de arquivos deslizantes, por ser tratar de serviços relacionados a atividade meio da Unidade, e o programa citado tem a função de atingir uma das atividades finalísticas do ArPDF. Portanto, mantemos o ponto de auditoria.



Recomendação

a) atentar para a classificação adequada da despesa no programa de trabalho adequado à natureza do objeto, de acordo com as normas do Decreto nº 32.598/2010, observando que o emprego irregular das verbas públicas incorre em infração contra a Administração Pública; e

b) efetuar a execução orçamentária de acordo o planejamento das despesas para o exercício corrente, evitando incorrer em gastos que desequilibrem o orçamento da Unidade, de acordo com o art. 48 da Lei Federal nº 4.320/64 e Decreto nº 32.598/2010.

2.2 - AUSENCIA DE PUBLICAÇÃO DO DOCUMENTO DE RATIFICAÇÃO DE DISPENSA DA LICITAÇÃO

Fato

No Processo nº 151.000.031/2012, que trata da contratação de serviços de Buffet para 150 pessoas por meio de dispensa de licitação, empresa AWR Produções Artísticas e Eventos Ltda., CNPJ 13.920.355.0001-40, no valor de R\$ 7.871,50, verificou-se uma discrepância na autorização da despesa assinada pelo Superintendente, na qual ele adjudica e autoriza a Dispensa de Licitação.

Tal fato se repetiu no Processo nº 151.000.003/2012, que trata de contratação de empresa para fornecimento e colocação de grades de ferro, empresa M M LC FORROS DE PVC LTDA ME, CNPJ nº 12.218.584/0001-55, R\$ 6.854,00, com dispensa de licitação.

Não há possibilidade de adjudicar uma dispensa de licitação, pois o ato apontado pelo art. 26 da Lei 8.666/93 é a ratificação da dispensa pela responsável que autoriza a despesa.

A adjudicação é a entrega, a atribuição, do objeto da licitação ao licitante vencedor do certame. Opera objetivamente quanto ao objeto da licitação. Não traz, necessariamente, o sentido de outorga, mas o de garantia de um direito. Assim, ela tem conexão com o objeto e não com o ato de dispensa, conforme se depreende do Inciso VII do artigo 38 da Lei nº 8.666/93. As dispensas e inexigibilidades de licitação somente adquirem eficácia com a posterior publicação em Diário Oficial, com a devida autorização da autoridade competente.

Diante das constatações tem-se que houve falha na organização do processo e consequentemente ineficácia dos atos nele produzidos diante da ausência nos autos da publicação da ratificação da dispensa de licitação pela autoridade competente.



Causa

- falta de servidores devidamente capacitados; e
- erro no ato de autorização da despesa.

Consequência

Ineficácia do ato de autorização de despesa.

Manifestação do Gestor

- Ausência de publicação do documento de ratificação de dispensa da licitação (item 2.2 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.2 da Nota de Auditoria nº 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): Na análise do processo nº 151.000031/2012, a equipe de auditoria constatou a ausência de publicação da ratificação de dispensa de licitação. A este respeito, o Ofício nº 110/2013 – ArPDF destaca as dificuldades à época observadas, sendo que os documentos inseridos nos processos foram confeccionados a partir de modelos padrão disponíveis no órgão. Não obstante, foi informada a emissão do Memorando nº 21/2013 – ArPDF, de 5 de setembro de 2013 (encaminhado à Assessoria Jurídica) (Anexo X) e do Memorando nº 23/2013 – ArPDF, de 5 de setembro de 2013 (encaminhado a então Coordenação de Administração Geral, hoje Unidade de Administração Geral) (Anexo XI), alertando para a necessidade da observação da formalidade. A este respeito, porém, a Assessoria Jurídica deste órgão já alertou, em outras oportunidades e com o máximo respeito ao entendimento da equipe de auditoria, que a ratificação da dispensa de licitação, na forma exigida pelo artigo 26 da Lei nº 8.666/93, somente é devida para os processos de licitação formalizados com fundamento no artigo 24, incisos III e ss. da Lei nº 8.666/93 (no que pertinente). No caso concreto analisado pela equipe de auditoria, porém, a dispensa de licitação ficou fundamentada no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, relativo a compras de pequeno valor, não sendo necessária a ratificação, s.m.j., na forma expressamente prevista na redação do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, não constando tal exigência no Parecer nº 726/2008 – PROCAD/PGDF, com efeitos normativos atribuídos pelo Despacho de 15 de abril de 2009, do Governador do Distrito Federal (DODF nº 73, de 16/4/2009).

Análise do Controle Interno

Concordamos com os argumentos do auditado neste ponto de auditoria.



2.3 - AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E PROPOSTAS COMERCIAIS SEM ASSINATURA E DETALHAMENTO DO PRODUTO

Fato

Em análise ao Processos nº 151.000.014/2012, que trata da contratação de serviços de Buffet para 200 pessoas alusivas ao lançamento do evento Ano da Preservação, foi contratada a Empresa Suprema Consultoria e Eventos Ltda. – ME, CNPJ 14.038.840.0001-58, no valor de R\$ 7.890,00, Processo nº 151.000.006/2012, empresa AWR Produções Artísticas e Eventos Ltda. Me, CNPJ 13.920.355.0001-40, no valor de R\$ 7.850,00, que também trata de contratação de serviço de Buffet, para 150 pessoas e Processo nº 151.000.031/2012, AWR Produções Artísticas e Eventos Ltda. Me, CNPJ 13.920.355.0001-40, que trata de contratação de serviço de coquetel para abertura da exposição, para 150 pessoas, no valor de R\$ 7.870,00, verificou-se que não houve Projeto Básico ou documentos aptos a especificar detalhadamente os itens e serviços contratados a serem prestados.

No Processo nº 151.000.014/2012, fl. 02, a empresa CS Organização de Eventos enviou proposta em 24/01/2012, sem assinatura e sem especificar que serviços e itens que seriam oferecidos, apenas colocando o item coquetel ao custo unitário de R\$ 39,90 resultando num total de R\$ 7.980,00 para 200 pessoas. A empresa Suprema, fls. 03 e 04, enviou proposta dia 24/01/2012 nos mesmos moldes da anterior, com lista de aperitivos e bebidas cobertos pela proposta sem definições de quantidades num valor total de R\$ 7.890,00. A empresa Santa Felicidade Estrutura para Eventos, fl. 05, enviou proposta, sem data e sem assinatura, no valor unitário de R\$ 39,95 resultando em R\$ 7.990,00 para 200 pessoas sem especificar os produtos oferecidos nem as quantidades. Constata-se o descumprimento ao art. 6º da Lei 8.666/93, no que tange aos requisitos necessários ao projeto básico.

Vale ressaltar que no Processo nº 151.000.006/2012, com evento a ser realizado no dia 17/01/2012, observou-se que a solicitação do serviço, fl. 01, as propostas comerciais, fls. 02/06, a informação de saldo, fl. 08, a autorização para efetuar despesa, fl. 12, o parecer jurídico, fl. 16 e a nota de empenho, fl. 23, foram todos emitidos no dia 17/01/2012. Ou seja, todos efetivados no dia da realização do evento.

No Processo nº 151.000.004/2012, que trata da contratação de empresa especializada em fornecimento e montagem de divisórias, não há especificação adequada do objeto da compra, além de não informar as quantidades e o custo unitário estimado dos materiais e serviços. Consta nos autos, fl. 02, apenas uma referência, no item 2.5, uma estimativa para a contratação, com valores inferiores a R\$ 8.000,00, sem demonstrar como chegou a essa conclusão. Tal fato contraria o previsto no inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/93.



As quantidades e descrição dos materiais só são verificadas na proposta da fornecedora (empresa MMCL Forros e PVC Ltda. ME, CNPJ nº 12.218.584/0001-55), fl. 06, que especifica o objeto como sendo 76 metros de divisórias com vidro ventilada, um painel de vidro e três portas ao preço total de R\$ 7.070,00. Porém, a nota fiscal nº 0001, de 10/02/2012, fl. 29, descreve o objeto como sendo: 76 metros de divisória naval, espessura 35, branca com vidro ventilado e 3 portas divisórias navais brancas de espessura 35, o que demonstra a falta de coerência entre as informações dos documentos em função da não especificação e detalhamento adequados no projeto básico, que deveria ser o orientador do procedimento.

Cabe mencionar que não se identifica nos autos o meio pelo qual foram solicitadas as propostas de preço.

Causa

Falta de servidores devidamente capacitados.

Consequência

Descumprimento ao que preceitua o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93, causando a impossibilidade de uma avaliação mais precisa do custo, quanto a sua compatibilidade com o mercado.

Manifestação do Gestor

- Ausência de projeto básico e propostas comerciais sem assinatura e detalhamento do produto (item 2.3 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.3 da Nota de Auditoria nº 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): A este respeito, o Ofício nº 110/2013 – ArPDF apresentou os seguintes esclarecimentos, os quais transcrevo na íntegra:

Na análise dos processos nº 151.000014/2012 (contratação de serviço de Buffet) e 151.000004/2012 (colocação de divisórias) foram identificadas impropriedades relativas à numeração de folhas e ausência de especificação correta do objeto em projeto básico.

Em atenção, remeto cópia do processo nº 151.000014/2012, com a comprovação das correções realizadas na numeração das respectivas folhas. As justificativas constam no verso das folhas 19 e 25.

Outrossim, informo que foi emitida a Circular nº 2/2013 – ArPDF, de 6 de setembro de 2013, encaminhada aos setores administrativos deste órgão, com orientações quanto à elaboração de Projetos Básicos, com atenção à forma prevista no artigo 6º da Lei nº 8.666/93.



Quanto ao planejamento dos eventos, importante consignar que, até 2012, o Arquivo Público do DF não realizava exposições em órgãos públicos, com divulgação na mídia, coquetel, folder, etc.

Planejadas desde 2011, essas exposições dependem de parcerias com diversos órgãos, pois o ArPDF não conta com uma equipe especializada em eventos culturais. O Arquivo Público propõe o tema da exposição e a realização da pesquisa histórica. O projeto expográfico e a impressão da exposição deverá ser feita pelo órgão parceiro. Portanto, não é possível prever um calendário antecipado de exposições, até porque possuímos um orçamento bastante limitado.

De todo modo, foi emitido o Memorando nº 17/2013 – ArPDF, de 6 de setembro de 2013, à Coordenação de Educação e Cultura deste órgão, solicitando reunir as informações necessárias à elaboração de calendário anual com os eventos de interesse deste ArPDF, para o devido planejamento, tanto quanto possível.

Por conseguinte, quanto ao objeto dos achados tem-se a consignar que:

- Quanto ao Processo nº 151.000.014/2012

O *Buffet* contratado foi realizado para 200 pessoas, com fornecimento dos itens constantes do documento de folha 4 do processo cuja cópia seguiu anexa, que descreve o cardápio, as bebidas, os materiais e estrutura, bem como os serviços disponibilizados no atendimento.

Ocorre que, costumeiramente, os serviços de *Buffet* não indicam quantidade exata de itens a serem fornecidos, até porque há variação do consumo, de pessoa para pessoa. Assim, tão somente, esses serviços têm o preço cobrado de acordo com a quantidade de pessoas, proporcional à variedade de bebidas e comidas servidas. O risco pelo negócio é da empresa, que deve planejar a quantidade servida, de acordo com o número de pessoas informado, de modo que não falte nem sobre alimentos e bebidas.

Assim, o projeto básico e as propostas recebidas refletem as práticas de mercado, cuja compatibilidade dos preços está comprovada pela presença dos orçamentos juntados ao processo.

Pela especificação foi possível conhecer a necessidade da Administração e emitir o orçamento para o serviço. Os itens oferecidos constam do processo. A respectiva fatura está devidamente atestada. Não houve prejuízo à competitividade – uma vez que o mercado como um todo se comporta dessa forma -, e a proposta selecionada foi a mais vantajosa para a Administração,



de forma impessoal. Desse modo, s.m.j., a especificação atingiu o seu objetivo, pois conteve os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço.

- Quanto ao Processo nº 151.000.004/2012

Neste ArPDF não há servidores que possam executar a tarefa de medir o espaço no qual se pretendia colocar as divisórias. Também não há especialistas em determinar a espessura das divisórias. O que havia era uma necessidade identificada – divisão de ambientes por meio de colocação de divisórias.

Assim, foi elaborado projeto básico, com as especificações concernentes ao local, tendo-se especificado que as divisórias seriam colocadas na sala 26. Ou seja, não se trata de aquisição de divisória, mas de serviço de colocação de divisórias, com fornecimento de material.

Por conseguinte, elaborado o Projeto Básico, foi solicitado o orçamento, cujas medidas foram obtidas com a presença dos técnicos das empresas. Ou seja, não houve a determinação de uma espessura padrão, mas as empresas ofereceram as divisórias que tinham à disposição, e à Administração Pública coube verificar se tais divisórias atendiam à necessidade - não apenas a partir do preço, mas também da qualidade do material, o que inclui a sua espessura. O foco foi o serviço, e não somente o material.

Todas as empresas que cotaram preços o fizeram para o mesmo espaço. A proposta impessoalmente selecionada foi a mais vantajosa para a Administração, para divisão de ambientes no prédio deste ArPDF, mediante colocação de divisórias na sala 26. A compatibilidade dos preços com o mercado está devidamente demonstrada e o serviço foi devidamente prestado.

Outrossim, a espessura das divisórias colocadas é padrão para ambientes de trabalho, e pode ser encontrada em muitos outros contratos firmados com o poder público, por exemplo, com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul¹, Tribunal de Justiça do Acre², Tribunal, Governo do Estado do Rio de Janeiro³, Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁴, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios⁵, etc.

Ademais, pela leitura do artigo 6º da Lei nº 8.666/93, em seu inciso IX, percebe-se que o legislador pretendeu definir o projeto básico para objetos



de maior vulto. Em pequenos objetos há dificuldade em aplicar o referido texto em sua integralidade. De todo modo, no caso concreto a descrição conteve os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço.

Por fim, as divisórias foram devidamente colocadas e ainda permanecem instaladas no local, como também, será objeto de ponderação com o Diretor Presidente da Novacap os encaminhamentos ulteriores tendo em vista a saída definitiva do ArPDF das dependências do ArPDF em meados de Março/Abril do ano de 2015.

Conclusão

Desse modo, considerando que a nota de auditoria trata de oportunidade preliminar, bem como o disposto no artigo 213, inciso I da LC 840/2011, remeto os documentos anexos, para análise dessa equipe de auditoria, mormente, quanto a necessidade ainda de abertura de sindicância. Nessa toada, os processos de nº 151.000.006/2012 e o de nº 151.000.031/2012, conforme ofício da Casa Civil em anexo, possivelmente, serão objeto de sindicância.

A este respeito acrescenta-se que, por meio do Ofício nº 44/2015 – GAB/ArPDF, de 19 de fevereiro de 2015 (Anexo III), foi encaminhada cópia do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, órgão ao qual este ArPDF encontra-se vinculado por força do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, artigo 13, §3º, inciso I, com solicitação da instauração do procedimento instado, cujo atendimento consta informado por meio do Ofício nº 05/2015 – ASSESP/CACI, de 23 de fevereiro de 2015 (Anexo IV).

Análise do Controle Interno

Em análise ao Processo nº 151.000.014/2012, que trata da contratação de serviços de *Buffet* para 200 pessoas, constatamos que seria possível prever a quantidade de itens a serem consumidos pelos participantes, ou seja, o consumo poderia ser estimado por pessoa.

Na manifestação do auditado referente ao Processo nº 151.000.004/2012, a justificativa que não existem servidores que poderiam medir o espaço para a colocação de divisórias não é plausível, pois trata-se de uma medida básica de base e altura.



Diante do exposto, manteremos nossos apontamentos.

Recomendação

Elaborar Projetos Básicos detalhados, quando da contratação de serviços, com elementos que possam servir de caracterização adequada do objeto e posterior julgamento de propostas, com critérios objetivos, que embasem com responsabilidade a decisão da autoridade competente acerca da contratação, de acordo com o art. 6º da Lei n.º 8666/93.

2.4 - AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO NAS AQUISIÇÕES DE PASSAGENS AÉREAS E DESAPARECIMENTO DO VOL. II DO PROCESSO

Fato

No Processo n.º 151.000.052/2012, a Administração da Unidade contratou a empresa Santa Edwiges Turismo Ltda. - ME (CNPJ: 09.215.207/0001-58), valor global de R\$ 24.440,64, a fim de emitir passagens aéreas para os servidores em viagem a trabalho. Contudo, observamos que as solicitações de bilhetes para os eventos de interesse do Arquivo Público do DF, geralmente são feitas a poucos dias do evento de interesse, chegando a algumas vezes a 02 dias antes. Esse procedimento pode onerar substancialmente o valor pago em passagens aéreas, já que com a aquisição realizada em data próxima ao evento tem-se a tendência de os valores ficarem mais caros do que se comprados com antecedência e planejamento.

Como exemplo, no Processo n.º 151.000.052/2012, o Superintendente autorizou a compra de 03 (três) passagens aéreas no dia 09/03/2013 de Brasília ao Rio de Janeiro (ida e volta) por R\$ 1.114,31 a unidade. Em pesquisas realizadas nos sites das companhias aéreas nacionais verificamos que o preço das passagens de ida e volta, no trecho Brasília - Rio de Janeiro custam cerca de R\$ 550,00 (em média - ida e volta), quando adquiridas com 30 (trinta) dias de antecedência. Desse modo, constatamos que a ausência de planejamento onerou o erário, neste caso, em mais de 50% na compra dos bilhetes.

Nesse sentido, já se manifestou o TCDF por meio da Decisão n.º 853/2007 na qual recomenda que:

Que se adote as devidas providências no sentido da elaboração de procedimento de padronização, no âmbito de sua competência, da rotina de aquisições de passagens aéreas, com vistas à redução de custos nesse segmento, em função de melhor planejamento de gestão, a exemplo do procedimento normatizado levado a termo na esfera federal, por meio da Portaria n.º 98/2003 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Por sua vez, a Portaria n.º 98/2003 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão prevê o que se segue:



(...)

Art. 2º Determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional a redução de gastos com a emissão de bilhetes de passagem aérea e a observância dos seguintes procedimentos:

I - a viagem deve ser programada com antecedência mínima de dez dias;
(...)

Na segunda fase da Tomada de Contas Anual solicitamos o Processo n.º 151.000.052/2012 para reexame por meio da Solicitação da Auditoria n.º 10/2013, de 12/09/2013, no entanto, não foi encontrado pela Administração para ser disponibilizado para análise.

Causa

Ausência de planejamento na compra de passagens aéreas.

Consequência

Prejuízo ao erário estimado em R\$ 564,31.

Manifestação do Gestor

Ausência de Planejamento nas aquisições de passagens aéreas e desaparecimento do vol. II do processo (item 2.4 do Relatório Preliminar de Auditoria n.º 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.4 da Nota de Auditoria n.º 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): A este respeito, o Ofício n.º 110/2013 – ArPDF apresentou os seguintes esclarecimentos, os quais transcrevo na íntegra:

Na análise do processo n.º 151.000052/2012, foi identificado que a solicitação de passagens aéreas tem sido feita em intervalo exíguo em relação à data da viagem, o que pode ocasionar maior custo para a Administração.

A este respeito, esclareço que nem sempre os eventos que ensejam a participação deste ArPDF são divulgados com antecedência. Na realidade, sabe-se que, normalmente, na maioria dos eventos realizados, a divulgação maior se dá quando faltam poucos dias para o acontecimento. Ademais, falamos de eventos realizados em outros entes federativos, havendo limitação, portanto, especialmente quanto ao conhecimento de sua divulgação.

Além desses fatores, a passagem aérea somente é solicitada após autorização do afastamento, na forma do Decreto n.º 29.290/2008.



Não obstante, pelo Memorando nº 18/2013 – ArPDF, de 6 de setembro de 2013, solicitamos à Assessoria Jurídica a elaboração de circular com orientações pertinentes ao afastamento de servidores para participação em cursos, congressos e similares, dentro e fora do DF, considerando o disposto no Decreto nº 29.290/2008 e demais normativos aplicáveis, bem como em pareceres da Procuradoria Geral do DF pertinentes à matéria, em especial sobre os prazos a serem observados, documentos a serem apresentados, fluxo processual e despesas passíveis de pagamento pela Administração e, quanto a estas, os procedimentos devidos – o que inclui os procedimentos necessários para aquisição de passagens aéreas, de modo que seja observada a antecedência devida.

A este respeito é importante acrescentar que foi solicitada a revisão dos processos autuados neste ArPDF entre os exercícios de 2011 a 2014, cujo relatório do trabalho realizado segue em cópia, para comprovar a providência adotada por este órgão para que a falha não se repita (Anexo V). Ademais, conforme informado, por meio do Ofício nº 44/2015 – GAB/ArPDF, de 19 de fevereiro de 2015 (Anexo III), foi encaminhada cópia do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, órgão ao qual este ArPDF encontra-se vinculado por força do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, artigo 13, §3º, inciso I, com solicitação da instauração do procedimento instado, cujo atendimento consta informado por meio do Ofício nº 05/2015 – ASSESP/CACI, de 23 de fevereiro de 2015 (Anexo IV).

Análise do Controle Interno

Embora a Unidade em sua manifestação tenha demonstrado pró-atividade na solução do problema apresentado, reforçamos que a ausência de planejamento para aquisição de passagens aéreas para servidores da Unidade elevou as despesas para o erário e a ocorrência de extravio do Vol. II do Processo nº 151.000.052/2012, demonstra a desorganização administrativa do Arquivo Público durante o exercício de 2012. Portanto, mantemos o ponto de auditoria.

Recomendação

- a) atentar para o adequado planejamento das aquisições de passagens aéreas de forma a obter o melhor custo benefício para a Administração Pública, conforme a Lei nº 8666/93 e a Decisão nº 853/2007 do TCDF; e
- b) envidar esforços para localização do processo desaparecido (Processo nº 151.000.052/2012), e para o caso de sua não localização, apurar responsabilidade disciplinar, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011; e



c) Adotar providencias no sentido de promover o ressarcimento ao erário no valor estimado de R\$ 564,31, face a então aquisição mais onerosa.

2.5 – POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DE CONTRATAÇÃO E AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO DE EXECUTOR

Fato

No Processo nº 151.000.014/2012, acerca da contratação de serviços de Buffet com a empresa Suprema Consultoria e Eventos Ltda. (CNPJ: 14.038.840/0001-48), verificou-se que as propostas das empresas ofertantes foram enviadas ao Diretor de Administração Geral, Sr. [REDACTED], que elaborou o mapa comparativo de preços acostado à folha 18. As propostas foram das seguintes empresas: CS Eventos no valor de R\$ 7.980,00, Suprema no valor de R\$ 7.890,00 e a empresa Santa Felicidade no valor de R\$ 7.990,00.

De acordo com o Memorando nº 14/2012 - SUP, de 23/01/2012 (folha 01), assinado pelo Superintendente do Arquivo Público do DF, o evento ocorreria em 25/01/2012, porém o Parecer Jurídico 006/2012, com data de 30/01/2013, acerca da análise da viabilidade da contratação (fl. 16) informa que o evento ocorrerá em 13/02/2012, no entanto à fl. 15 do documento a ASTEC da Unidade se contradiz e afirma que o evento será dia 25/01/2012, ou seja, caso o evento tenha ocorrido neste dia o Parecer Jurídico foi elaborado após o evento, descumprindo a Lei nº 4.320/64, que determina que não exista despesa sem prévio empenho.

A Nota de Empenho nº 2012NE00034 (fl. 19) tem data de 13/02/2012, o que corrobora a indefinição da data do evento. Além disso, o endereço da fornecedora na NE (Quadra 103 conj. 7 Casa 9) é o da empresa CS Organização de Eventos, que não foi a vencedora. Também consta na Nota de Empenho que o evento se deu em 13/02/2012, conforme o campo especificação.

Segundo “*releases*” de mídias diversas da SEPLAN, SEDHAB e uma terceira não identificada constantes do processo (fls. 23 a 27), o evento se deu em 25/01/2012, no entanto, não constam nas fotos e nos textos confirmações acerca da realização do *Buffet* nem o total de pessoas atendidas no evento. A Nota Fiscal (fl. 27) foi emitida em 13/02/2012 e atestada na mesma data sem matrícula ou nome de quem a atestou. Por comparação da assinatura com outras constantes do processo verificou-se que a assinatura é do Diretor da Administração Geral, a época dos fatos, que foi o mesmo que solicitou as propostas.

No Detalhamento da Nota de Lançamento (fl. 32), emitida em 17/02/2012, consta que o evento ocorreu no dia 13/02/2012. Cabe ressaltar que as 03 propostas das empresas concorrentes definem a data do evento em 25/01/2012.



Outro fato constatado foi que o representante das empresas Santa Felicidade e Suprema é a mesma pessoa, Sr. Walter Pureza Júnior, de acordo com publicações de contratos assinados com DF em outras ocasiões e documentos constantes do processo relacionadas abaixo:

- No DODF n.º 114, de 16/11/2010, pag. 19, consta publicação de extrato de Contrato n.º 54/2010, celebrado entre a Região Administrativa de Taguatinga e a empresa Santa Felicidade Estrutura para Eventos Ltda., tendo como representante legal da contratada o Sr. [REDACTED];
- No DODF n.º 80, de 28/04/2010, pag. 31, consta a publicação do extrato do empenho 2010NE00200 relativo à locação de tendas celebrado entre a Administração Regional de Brazlândia e a empresa Santa Felicidade estrutura para Eventos Ltda., tendo como representante legal da contratada o Sr. [REDACTED];
- Proposta orçamentária da empresa Suprema Consultoria e Eventos Ltda. na folha 03 do processo em tela subscrito pelo Sr. [REDACTED], sem assinatura, de 24/01/2012;
- Proposta orçamentária da empresa Santa Felicidade na folha 05 do processo em tela com a informação de que ela foi elaborada por “[REDACTED]”, porém sem a assinatura, datado de 25/01/2012.

Diante dos fatos aqui elencados, da ausência de um relatório detalhado com registro fotográfico do evento e das discrepâncias acerca da data do evento nos diversos documentos que compõem o processo, tem-se que não há comprovação legítima da realização do evento ou da necessidade dos serviços prestados, além disso, os documentos demonstram possível direcionamento da contratação e alinhamento de preços para privilegiar empresa contratada já que a diferença entre os preços foi de centavos.

Causa

Falta de servidores devidamente capacitados.

Consequência

Não comprovação da compatibilidade dos preços pesquisados com os praticados no mercado.

Manifestação do Gestor

Indícios de direcionamento de contratação e ausência de nomeação de executor (item 2.5 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.5 da Nota de Auditoria nº



04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): A este respeito, o Ofício nº 110/2013 – ArPDF apresentou os seguintes esclarecimentos, os quais transcrevo na íntegra:

Na análise do processo nº 151.000014/2012, a equipe de auditoria observou a divergência quanto à informação da data de realização de evento, cujo buffet foi contratado mediante o processo citado.

A esse respeito, informo que o evento foi realizado no dia 25 de janeiro de 2012, e o serviço de *Buffet* foi regularmente prestado, para atendimento a 200 pessoas, conforme Nota Fiscal devidamente atestada nesse sentido. Tal fato pode ser constatado com os servidores deste ArPDF presentes no local, e mesmo com participantes de outros órgãos. Não obstante, foram solicitadas fotos à Assessoria de Comunicação do GDF, pelas quais se possa identificar a efetiva prestação do serviço contratado, que, tão logo recebidas, serão encaminhadas a essa equipe, para inteira elucidação.

Quanto ao Projeto Básico, foi mencionada a emissão de circular com orientações para a elaboração do documento, conforme resposta ao mesmo item 4.3, sem olvidar que, s.m.j., no caso concreto constam os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço.

Quanto ao alegado indício de direcionamento da contratação, com o devido respeito, s.m.j., não é o que se verifica nos autos.

Inicialmente deve-se ressaltar que o processo foi devidamente instruído, mediante os documentos de praxe. Não há comprovação de tentativa em privilegiar empresa, uma vez que os orçamentos foram obtidos do mercado, de forma impessoal.

Ademais, tal conclusão – da tentativa de favorecimento – não pode ser presumida, e, para a sua consideração, seria necessária a comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa). Da mesma forma, para a devida persecução administrativa, seria necessária a comprovação da materialidade do fato.

Esta Administração não tem controle sobre os preços oferecidos. Outrossim, não era de conhecimento deste ArPDF a composição social das empresas que encaminharam as propostas, uma vez que a informação não consta dos orçamentos, único documento solicitado nessa fase de cotação de preços.

Desse modo, não se poderia falar em tentativa de favorecimento considerando apenas a existência de falhas formais no processo, sem vislumbrar ao menos indícios da existência do elemento subjetivo.



Não obstante, reconhece-se a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos – o que também demanda servidores capacitados, espaço físico para a sua lotação, orçamento para o respectivo pagamento, permanente capacitação, dentre outras providências que não estão presentes no caso concreto, não por omissão desta gestão.

Desse modo, considerando que a nota de auditoria trata de oportunidade preliminar, bem como o disposto no artigo 213, inciso I da LC 840/2011, remeto os documentos anexos, para análise dessa equipe de auditoria, a fim de verificar se remanesce a necessidade de instauração de sindicância, após estas justificativas.

A este respeito, é importante acrescentar que, em atendimento à recomendação exarada, foi encaminhada, por meio do Ofício nº 44/2015 – GAB/ArPDF, de 19 de fevereiro de 2015 (Anexo III), cópia do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, órgão ao qual este ArPDF encontra-se vinculado por força do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, artigo 13, §3º, inciso I, com solicitação da instauração do procedimento instado, cujo atendimento consta informado por meio do Ofício nº 05/2015 – ASSESP/CACI, de 23 de fevereiro de 2015 (Anexo IV).

Análise do Controle Interno

Acatamos a manifestação do auditado no tocante ao direcionamento de licitação. Contudo, o evento deveria ter sido comprovado por relatório circunstanciado, comprovando sua realização na data inicialmente programada.

Recomendação

- a) A Unidade doravante deverá comprovar a realização do evento por meio de relatório circunstanciado, bem como por relatório fotográfico;
- b) nas contratações por dispensa a Unidade deverá nomear executor para fiscalizar e acompanhar a contratação;
- d) adotar providências junto a Subsecretaria de Tomada de Contas Especial/CGDF para instauração do Tomada de Contas Especial, nos termos da Resolução nº 102/1998-TCDF, face ao prejuízo estimado no valor de R\$ 7.870,00 pela não comprovação da prestação dos serviços.



2.6 - PAGAMENTO DE EVENTO SEM COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO

Fato

Em análise ao Processo nº 151.000.031/2012, pode-se constatar irregularidades na autuação e na contratação do serviço. Na folha 01, consta o Memorando n.º 002/2012-COEC de 02/03/2012 assinado pelo Coordenador de Educação e Cultura, solicitando a contratação de serviço de coquetel para a abertura da exposição Brasília: “Memória da Construção”, a ser realizado na Câmara Legislativa em 07/03/2012 para um público de 150 pessoas.

Às folhas 02 a 07, constam as propostas das empresas AWR Produções e Eventos, CNPJ 13.920.355.0001-40, Sintesi Consult Ltda. e Santa Felicidade Estrutura para Eventos, datadas de 01/03/2012 (01 dia antes da solicitação), para o evento “Dia Internacional da Mulher” a ser realizado na NOVACAP em 08/03/2012 para 350 pessoas, ou seja, um objeto totalmente diferente do solicitado e sem qualquer nexos com as atividades da Unidade, ensejando um desvio de finalidade do órgão.

Na folha 12, consta Mapa Comparativo de preços elaborado pelo DAG, Sr. Charlie Rangel, onde confirma a empresa AWR Produções como a melhor oferta no valor de R\$ 7.871,50 (22,49 por pessoa). À folha 14, o Superintendente do ArqPub., autoriza a realização da despesa e a emissão da Nota de Empenho para a exposição “Brasília Memória da Construção”. À folha 18, consta a Nota Fiscal 002, de 12/03/2012, emitida pela AWR produções Artísticas e Eventos Ltda. ME, discriminando o serviço de Buffet café da manhã referente ao evento “Dia Internacional da Mulher”, no valor de R\$ 7.870,00 e atestada pelo DAG na mesma data. O pagamento da NF ocorreu mediante a previsão de pagamento 2012PP00112, de 09/04/2012, para o evento Dia Internacional da Mulher sem Ordem Bancária.

Não consta no processo qualquer comprovação da realização do evento, pois não há relatórios, recortes de jornal ou fotos que o demonstre. Além disso, diante da confusão acerca dos diversos documentos que ora faz menção ao “Dia Internacional da Mulher”, ora à exposição “Brasília Memória da Construção”, não há como constatar se o evento realmente ocorreu.

Causa

Falta de servidores devidamente capacitados.



Consequência

- irregularidade na autuação e na contratação do serviço; e
- prejuízo ao erário no valor de R\$ 7.870,00.

Manifestação do Gestor

- Indícios de pagamento a evento não realizado (item 2.6 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.6 da Nota de Auditoria nº 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): Na análise do processo nº 151.000031/2012 a equipe de auditoria verificou a ausência de comprovação da realização de evento, cujo *Buffet* foi contratado mediante o processo citado. A este respeito, o Ofício nº 110/2013 – ArPDF apresentou as fotos relativas à ocasião, informando que *o evento foi devidamente realizado, e o serviço de buffet prestado, conforme nota fiscal atestada*. Não obstante, é importante acrescentar que, em atendimento à recomendação exarada no item em questão, foi encaminhada, por meio do Ofício nº 44/2015 – GAB/ArPDF, de 19 de fevereiro de 2015 (Anexo III), cópia do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, órgão ao qual este ArPDF encontra-se vinculado por força do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, artigo 13, §3º, inciso I, com solicitação da instauração do procedimento instado, cujo atendimento consta informado por meio do Ofício nº 05/2015 – ASSESP/CACI, de 23 de fevereiro de 2015 (Anexo IV).

Análise do Controle Interno

A Unidade realizou evento com alusão ao “Dia Internacional da Mulher” para 350 pessoas a ser realizado na NOVACAP, configurando o desvio de finalidade da contratação, e ainda o planejado era um evento na Câmara Legislativa para 150 pessoas. A Unidade em sua manifestação informa que “apresentou as fotos relativas à ocasião”, contudo, não anexou em sua manifestação as devidas comprovações. Desta forma, mantemos a afirmação de que o pagamento de R\$ 7.870,00 foi realizado sem a devida comprovação da realização do evento. Portanto, entendemos que o ponto de auditoria deverá ser mantido.

Recomendação

Adotar providências junto a Subsecretaria de Tomada de Contas Especial da CGDF para instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos da Resolução nº 102/1998 – TCDF, face aos prejuízos estimados em R\$ 7.870,00.



2.7 - FRACIONAMENTO IRREGULAR DE LICITAÇÃO

Fato

Em análise aos Processos n.º 151.000.006/2012, 151.000.014/2012 e 151.000.031/2012 (todos detalhados no item 2.3 retro), verificou-se que se tratava de objetos semelhantes, quais sejam de contratação de serviços de Buffet, os quais ocorreram no intervalo de um mês e meio, por meio de dispensa de licitação ao valor próximo do limite para a dispensa, sendo ainda que em dois deles a cotação foi apresentada por uma mesma empresa. Ocorre que tais serviços deveriam ser contratados mediante licitação na modalidade convite, a qual daria a possibilidade de aumento da competitividade além da possibilidade de se obter proposta mais vantajosa para a Unidade decorrente da economia de escala. Tal prática caracteriza o Fracionamento de despesas e favorecimento de empresas, burlando o procedimento licitatório e atentando contra os requisitos da Lei 8.666/93.

O TCU já se posicionou acerca do fracionamento de licitação em contratações semelhantes no teor do Acórdão n.º 3.040/2008, quando decide que a escolha da modalidade deve ser com base nos gastos estimados para todo o período de vigência do contrato, consideradas as prorrogações previstas em edital. Significa dizer que se devem planejar as licitações e escolher a modalidade que abarque o conjunto de gastos estimados e semelhantes para a escolha correta da modalidade de licitação de acordo com o valor e características do objeto.

Causa

- falta de servidores devidamente capacitados; e
- aplicação indevida da legislação.

Consequência

Prejuízo estimado em R\$ 23.610,00.

Manifestação do Gestor

- Fracionamento irregular de licitações (item 2.7 do Relatório Preliminar de Auditoria n.º 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.7 da Nota de Auditoria n.º 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): A este respeito, o Ofício n.º 110/2013 – ArPDF apresentou os seguintes esclarecimentos, os quais transcrevo na íntegra:

Na análise dos processos n.º 151.000006/2012, 151.000014/2012 e 151.000031/2012 a equipe de auditoria identificou o que chamou de “fuga” à



modalidade de licitação, por se referirem a eventos realizados em datas aproximadas, para os quais foi contratado serviço de *Buffet* mediante os processos citados. Também menciona o processo nº 151.000026/2012, referente à digitalização de filmes, no qual foi realizado serviço em quantidade menor do que a orçada.

Quanto aos processos 151.000006/2012, 151.000014/2012 e 151.000031/2012

A esse respeito, esclareço que as datas dos eventos não eram conhecidas previamente. Por isso não foi possível adotar a modalidade de licitação para o total da despesa, porquanto a necessidade ainda não estava identificada. Nesse sentido a justificativa apresentada em resposta ao item 4.4.

Não obstante, será providenciada a elaboração de Ata de Registro de Preços, de modo que os serviços sejam solicitados por demanda.

Outrossim, verifica-se que os objetos das contratações são diferentes. Embora todos os processos se refiram à realização de eventos, cada um é específico para uma ocasião ímpar. São horários diversos, públicos distintos e, portanto, não se trata do mesmo serviço.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93, na excepcionalidade trazida pelo artigo 24, inciso II, diz que é dispensável a licitação para compras de valores dentro dos limites que impõe, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Ora, como é possível verificar, não se trata de parcelas de um mesmo serviço, já que são ocasiões diferentes e, portanto, serviços igualmente distintos entre si. E, da mesma forma, a contratação não poderia ser realizada de uma só vez, porque os eventos não foram simultaneamente confirmados.

Conclusão

Por todo o exposto, *concessa vênia*, verifica-se não ter havido o fracionamento irregular de licitação, uma vez que, na forma do artigo 24, inciso II da Lei nº 8.666/93, não se trata de parcela de um mesmo serviço, cuja contratação não poderia se realizar de uma só vez.

A supressão quantitativa acima de 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao total orçado, na realidade, garantiu maior economia de escala à Administração, e, da mesma forma, resultou na utilização racional dos recursos orçamentários e financeiros, uma vez que atendeu à necessidade observada, sem afastar-se do planejamento da digitalização total do acervo, o que se dará em parceria com a SCTI e FAP.



Os serviços foram devidamente prestados, as propostas selecionadas foram as mais vantajosas e a sua obtenção se deu de forma impessoal.

Desse modo, considerando que a v. nota de auditoria trata de oportunidade preliminar, bem como o disposto no artigo 213, inciso I da LC 840/2011 e artigo 1º da Resolução nº 102/1998 - TCDF, remeto os documentos anexos, para análise dessa equipe de auditoria, a fim de verificar se remanesce a necessidade de instauração do procedimento dos procedimentos recomendados, após estas justificativas.

Não obstante aos esclarecimentos prestados, é importante acrescentar que, em atendimento à recomendação exarada no item em questão, foi encaminhada, por meio do Ofício nº 44/2015 – GAB/ArPDF, de 19 de fevereiro de 2015 (Anexo III), cópia do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, órgão ao qual este ArPDF encontra-se vinculado por força do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, artigo 13, §3º, inciso I, com solicitação da instauração do procedimento instado, cujo atendimento consta informado por meio do Ofício nº 05/2015 – ASSESP/CACI, de 23 de fevereiro de 2015 (Anexo IV).

Análise do Controle Interno

A Unidade afirma que os serviços são distintos, contudo, são todos relacionados a serviços de *Buffet*. Desta forma, entendemos que o ArPDF poderia ter planejado melhor a realização de diversos eventos dessa natureza e realizado a licitação na forma adequada para o exercício de 2012.

Recomendação

a) observar nas próximas contratações de obras e serviços a modalidade de licitação adequada, abstendo-se de "*fracionar*" objetos assemelhados a qualquer título, em observância ao art. 23, § 5º, da Lei Federal n.º 8.666/93;

b) doravante, evitar fuga da modalidade correta de licitação, em cumprimento à legislação já referida e, por analogia, em atendimento à Decisão n.º 1.156/2004 TCDF e Acórdão n.º 159/2012 TCU;

c) caso se justifique a necessidade de "*parcelamento*" do objeto, adotar a modalidade de licitação condizente com o total de recursos estimados para o total dos processos de objetos semelhantes;



d) Adotar providências junto a Subsecretaria de Tomada de Contas Especial da CGDF para instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos da Resolução nº 102/1998 – TCDF, face aos prejuízos estimados em R\$ 23.610,00.

2.8 - ACOMPANHAMENTO PRECÁRIO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Fato

No Processo n.º 151.000.052/2011 a Administração do Arquivo público do Distrito Federal contratou a empresa Santa Edwiges Turismo Ltda. - ME (CNPJ n.º 09.215.207/0001-58), por meio da adesão ao Pregão Presencial n.º 062/2011 - SEPLAN, com o objetivo de adquirir passagens aéreas, no entanto, a execução contratual mostrou-se deficiente na medida em que nele faltam elementos fiscalizadores que comprovem a eficiência do gasto público com essas despesas.

A Ordem de Serviço n.º 38, de 29 de novembro de 2011, designou o servidor matrícula n.º 174.818-1 como executor do contrato de Prestação de Serviços (titular) e o servidor matrícula n.º 174.549-2 (suplente) do processo em epígrafe. Para este tipo de contrato, a Cartilha do executor do Contrato da SEPLAG/DF adota a forma de serviços não continuados, até que seja dada outra orientação.

Na gestão desse tipo de contrato, o executor deve certificar-se dos descontos aplicados, reavaliando sempre o contrato, em comparação com os descontos praticados no mercado. Considerando que este tipo de objeto não se trata de serviço continuado, cabe ao executor verificar junto à área interessada da necessidade de nova Licitação.

De acordo com a cartilha, ao executor cabe, ainda, verificar as autorizações de afastamento e deslocamento dos servidores contemplados pelas passagens aéreas, afastamentos disciplinados pelos Decretos n.º 29.290, de 22/07/2008 e n.º 21.564, de 26/09/2000.

O Edital de Pregão Presencial n.º 062/2011 - PREGÃO/SEPLAN, acostado às folhas 143 a 172 que rege o Contrato n.º 03/2011, de prestação de serviços de reserva, emissão, marcação e remarcação, endosso e fornecimento de passagens aéreas, prevê no Item 2.1.18 do anexo I - Termo de Referência o que se segue:

1.18 No momento da emissão dos bilhetes, a **CONTRATADA** deverá enviar ao arquivo Público do DF a tela com os dados visualizados, obedecendo ao seguinte procedimento:

- a) Realizar o acesso ao sistema de marcação e emissão de bilhetes das companhias aéreas, onde constam as tarifas disponíveis;
- b) capturar a tela que contem as tarifas, dando um comando *print screen* do teclado do computador, colando-a no corpo do e-mail a ser enviado ao



Arquivo Público do DF. Este procedimento visa comprovar a tarifa mais vantajosa no momento da emissão do bilhete. (grifo nosso)

Em análise aos autos do processo, verificou-se não haver comprovantes ou cópias dos referidos e-mails, assim não há como comprovar se os bilhetes emitidos pela empresa fornecedora do serviço eram os mais vantajosos para a Unidade. Além disso, não constam nos autos relatórios de acompanhamento da execução do contrato previstos pelo art. 67 da Lei n.º 8666/93, pela Cartilha do Executor do Contrato da SEPLAG, pelo art. 41 do Decreto Distrital n.º 32.598/2010 e pelo Item 13.1 do referido edital de prego que diz:

13.1 A execução dos serviços será acompanhada e fiscalizada por executor interno do ajuste, especialmente designado pelo órgão Requisitante, que anotará em registro próprio todas as ocorrências, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, além das atribuições contidas nas Normas de Execução Orçamentária e Financeira do Distrito Federal.

À folha 218, consta Despacho do Gerente de Contratos e Convênios ao Executor do referido contrato e respectivo suplente acerca das obrigações inerentes à atribuição dando conhecimento da Portaria n.º 29, de 25/02/2004, com cópia anexa, e do Decreto n.º 32.598/2010, salientando que a referida Gerência se encontrava à disposição para esclarecimentos para o desempenho das atribuições.

O TCDF já se manifestou acerca da fiscalização da execução dos contratos quando alertou para que ocorra eficiente, rigoroso e concomitante acompanhamento da realização do objeto contratado, garantindo, dessa forma, a plena satisfação do interesse público, de acordo com a Decisão n.º 4674/2004.

Causa

Falta de servidores devidamente capacitados.

Consequência

- descumprimento do art. 41 da Lei 32.598/10 e do art. 67 da Lei 8.666/93; e
- falhas na fiscalização contratual.

Manifestação do Gestor

- Acompanhamento precário da execução contratual (item 2.8 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 4.8 da Nota de Auditoria nº 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-



STC): A este respeito, o Ofício nº 110/2013 – ArPDF apresentou os seguintes esclarecimentos, os quais transcrevo na íntegra:

Na análise do processo nº 151.000052/2011 foi constatada ausência de acompanhamento da execução contratual, referente à aquisição de passagens aéreas.

A esse respeito, foi encaminhado o Memorando nº 19/2013, de 6 de setembro de 2013, aos executores titular e suplente do referido Contrato, solicitando atenção quanto ao disposto nos normativos pertinentes à questão. Também foi encaminhada a Circular nº 2/2013 – ArPDF, para orientação e alerta quanto às atribuições concernentes aos servidores que venham a ser designados executores de contratos e outros ajustes.

De todo modo, neste ponto relembramos as dificuldades relatadas no item 1.1, solicitando a sua consideração para elaboração do relatório final.

A este respeito, consta resposta do executor suplente informando não ter tomado conhecimento da designação (Anexo VI). Não obstante, atualmente os executores têm sido devidamente designados, cientificados e orientados quanto às suas atribuições, na forma das recomendações realizadas pela equipe de auditoria.

Análise do Controle Interno

Em que pese às falhas na fiscalização da execução contratual e ausência de designação do executor de contrato, mantemos o ponto de auditoria.

Recomendação

a) realizar o acompanhamento da execução contratual nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93, de modo que a fiscalização interna do contrato atenda à legislação; e

b) observar os ditames do art. 41 do Decreto n.º 32.598/2010 acerca das atribuições do executor a quem cabe à correta verificação da execução do objeto contratual.

3 - CONTROLE DA GESTÃO

3.1 - PROCESSOS ADMINISTRATIVOS EM DESACORDO COM O MANUAL DE GESTÃO DE DOCUMENTOS

Fato

Verificou-se que os processos administrativos abertos na Unidade não obedecem aos requisitos e determinações do Manual de Gestão de Documentos do DF



regulamentado pelo Decreto Distrital n.º 31.017, de 11/11/2009, bem como aos preceitos do Decreto n.º 32.598/2010 referente às normas de execução orçamentária. Os processos que foram analisados no decorrer dos trabalhos de auditoria continham diversas falhas no tocante à instrução, autuação, numeração, tramitação e arquivamento, conforme relatadas abaixo:

- Capas de processo sem revestimento plástico (todos) e sem identificação correta (151.000.052/2011 vol. 2);
- Ausência de numeração nas folhas do processo (151.000.026/2012, 151.000.052/2011 vol.2);
- Ausência de despacho de arquivamento com aposição do carimbo Termo de Arquivamento (todos);
- Numerações de folhas em duplicidade, com ausência ou excesso de renumerações sem justificativas (151.000.006/2012, 151.000.014/2012, 151.000.070/2012, 151.000.055/2012);
- Folhas soltas ao final do processo, sem numeração e documento fiscal sem atesto (151.000.003/2012, 151.000.052/2011 vol. 2);
- Despacho de autorização de despesa sem assinatura da autoridade competente e sem data (151.000.047/2012);
- Nota de Empenho sem assinatura da autoridade competente (151.000.047/2012).

Devido ao descuido no tocante à ausência do revestimento plástico nas capas dos processos, prevista sua colocação no Manual de Gestão de Documentos, a maioria das capas estão em más condições de conservação, apresentando-se rasgadas ou danificadas.

O Regime Jurídico dos servidores públicos do Distrito Federal instituído pela Lei Complementar n.º 840/2011, prevê no Inciso IX do art. 180 que é dever do servidor público, em todos os níveis, zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público. No Regimento Interno do Arquivo Público do DF, instituído pela Portaria n.º 01, de 20/05/2005, prevê no Inciso IX do art. 1º que uma de suas competências é orientar e acompanhar as atividades de gestão documental desenvolvidas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal, referentes à organização, à guarda e à preservação permanente dos documentos públicos e de caráter privado e a implementação da política distrital de arquivos.

A realização das tarefas rotineiras e técnicas da Administração Pública, pelo grau de responsabilidade de que se revestem, requer um corpo de servidores devidamente capacitados e preparados para lidar com a coisa pública, pois esta carência gera a possibilidade de ocorrência de erros e falhas que comprometem o bom andamento dos serviços e o patrimônio público. Nesse sentido já se pronunciou o TCDF por meio da Decisão n.º 3437/2006 na qual prescreve que se deve envidar esforços para a realização do



planejamento estratégico das ações voltadas à capacitação, nos termos do art. 39 § 2º da CF/88.

Causa

Falta de servidores devidamente capacitados.

Consequência

Desorganização administrativa.

Manifestação do Gestor

- Processos administrativos em desacordo com o manual de gestão de documentos (item 3.1 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 11/2015 – DIRAG-I/SCI/CGDF, correspondente ao item 6.1 da Nota de Auditoria nº 04/2012 – DIRAG/CONAG/CONT-STC): A este respeito, é importante destacar novamente que foi solicitada a revisão dos processos autuados neste ArPDF entre os exercícios de 2011 a 2014, cujo relatório do trabalho realizado segue em cópia, para comprovar a providência adotada por este órgão para que a falha não se repita (Anexo V). Ademais, temos observado as normas relativas à gestão de documento, inclusive com a criação de uma Unidade de Gestão de Documentos na estrutura administrativa deste ArPDF, conforme é possível constatar no Decreto nº 36.323, de 28 de janeiro de 2015 (DODF Suplemento ao de nº 23, de 30/1/2015).

Análise do Controle Interno

A Unidade informa que esta efetuando uma revisão em todos os processos administrativos. Contudo, por ser fato pretérito, entendemos que a recomendação será mantida para exame nas próximas auditorias.

Recomendação

- a) Sanear as pendências apontadas neste item a fim de adequar os processos às normas que regem a gestão dos documentos oficiais e autuação de processos administrativos;
- b) Observar os termos do Decreto Distrital n.º 31.017/2009, no que concerne à organização e montagem de processos de forma a garantir o cuidado necessário com o patrimônio público na forma do Inciso IX do art. 180 da Lei Complementar n.º 840/2011.



4 – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.2	Falha Formal
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8	Falhas Médias
CONTROLE DA GESTÃO	3.1	Falha Formal

Brasília, 08 de junho de 2015.

CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL