

AUDITORIA INTEGRADA

Sistema de Registro de Frequência dos Servidores da Secretaria de Saúde do Distrito Federal



Fonte: Controle de ponto no Hospital de Base | RICARDOMARQUES/METRO BRASÍLIA

Brasília, 2014



Sinopse

Notícias da mídia informam que, desde 2011, quando foi criada a Corregedoria da Saúde da SES, foram instalados 1,6 mil procedimentos administrativos para apurar irregularidades na Rede Pública de Saúde. Deste total, 338 tratam de faltas injustificadas ou descumprimento de carga horária dos servidores.

No mesmo sentido, fiscalizações efetuadas pelo Tribunal apontam irregularidades no controle de frequência de servidores, no atesto de folhas de pontos, na troca de plantões informais, na concessão de horas extras, dentre outras.

Por sua vez, a SES iniciou trabalhos para sensibilização dos servidores no sentido de disponibilizar à população do Distrito Federal informações relativas às escalas diárias dos profissionais de saúde em seus postos de trabalho.

Aliada à necessidade de transparência das informações das escalas de serviço, a SES promoveu a implantação do controle eletrônico de frequência no sentido de mitigar as irregularidades e fortalecer a obtenção de dados gerenciais para o planejamento da força de trabalho do Órgão.

Portanto, a fiscalização realizada teve como escopo avaliar o Contrato nº 221/11, firmado entre a SES e a empresa Task Sistema de Computação S/A, e a implantação do Sistema de Registro de Frequência (SISREF) na rede pública de saúde, em atenção à determinação Plenária contida no item IV da Decisão nº 5.976/2013.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Para alcançar o objetivo de avaliar a implantação do Sistema de Registro de Frequência (SISREF) foram propostas quatro questões de auditoria, que representam os objetivos específicos do trabalho:

- Questão 1: A contratação observou os ditames legais?*
- Questão 2: A implantação do SISREF ocorreu em toda a Rede Pública de Saúde e na forma e nos prazos pactuados?*
- Questão 3: O SISREF permite o controle efetivo da frequência e contribui para reduzir a ausência injustificada de servidores?*
- Questão 4: Há compatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento?*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



O que o Tribunal encontrou?

A contratação do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SISREF) não observou os ditames legais, em especial às Instruções Normativas SLTI/MPOG nº 02/08 e 04/08, aplicáveis ao Distrito Federal por força do Decreto distrital nº 32.218/10. Constatou-se irregularidade no planejamento da contratação consumada pela inexistência de análise de viabilidade da contratação e de elaboração de plano de sustentação, e, também, incompatibilidade entre as demandas da SES e a Ata de Registro de Preços (ARP) do Ministério da Saúde e direcionamento da contratação. Além disso, não se comprovou a vantajosidade da adesão à ARP, uma vez que há indícios de que os preços contratados encontram-se superiores aos parâmetros de mercado.

A implantação do SISREF não obedeceu à forma e aos prazos pactuados no Contrato nº 221/11. Apesar de previstos no ajuste, não foi elaborado projeto executivo, sem contar que 33 catracas foram adquiridas mas não estão em funcionamento e coletores biométricos não foram instalados. Constatou-se que o controle de frequência tem sido efetuado por meio de coletores biométricos instalados em apenas 80% das unidades inicialmente previstas no Projeto Básico. Ressalta-se que esse quantitativo atende apenas 57% das unidades da Rede Pública de Saúde do DF. Foram evidenciados, também, inúmeros casos de danos aos equipamentos de leitura biométrica.

O SISREF contribui para o controle efetivo de frequência e a redução de ausências injustificadas, pois exige o registro eletrônico dos horários de entrada e saída dos servidores e a validação pela chefia imediata dos relatórios de frequência individuais dos servidores. No entanto, foram observados pontos de vulnerabilidade que necessitam ser sanados para garantir a efetiva consolidação do Sistema.

Verificou-se irregularidades em validações de registros de frequência de servidores que apontavam a ocorrência de “atrasos”, “faltas injustificadas” ou “falta de marcação de ponto”. Constatou-se, também, que existem incompatibilidades entre as escalas de serviços de médicos constantes no SISREF e no sítio da SES, indicando que aquele não consegue fornecer informações para o adequado gerenciamento das escalas de serviços. Ademais, existe vulnerabilidade do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



mecanismo de controle de frequência, uma vez que há evidências de que servidores efetuam registro de ponto em unidades distintas da lotação original, sem que ocorra a adequada validação pela chefia imediata. Adicionalmente, o sistema não emite relatórios gerenciais que garantam transparência às informações e tampouco inibe o registro de situações vedadas em normativos.

Por fim, constatou-se incompatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento da SES. De acordo com o SIGRH, apenas 1,36% das faltas injustificadas registradas no Sistema, referentes a junho de 2014, foi descontada nos salários dos servidores no período de julho a setembro desse exercício. Portanto, há necessidade de adoção de procedimentos mais céleres com vistas à efetivação dos descontos financeiros nos contracheques dos servidores, em decorrência de ausências injustificadas.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas à Secretaria de Estado de Saúde, destacam-se a adoção de medidas corretivas e de fortalecimento dos mecanismos de controle interno, dentre elas:

- *observância às Instruções Normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento quando das contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, aplicadas ao Distrito Federal por força do Decreto n.º 34.637/2013, bem como ao Parecer n.º 878/2013-PROCAD/PG, com especial atenção para todas as etapas do planejamento da contratação especificadas na IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, inclusive no tocante às adesões às atas de registro de preços, de forma a evitar, dentre outras, a deficiência no planejamento, a incompatibilidade entre a demanda e a contratação e o direcionamento da contratação.*
- implantação de pontos de controle no processo de contratação pública para que as adesões a Atas de Registros de Preços sejam precedidas de verificação do atendimento aos requisitos legais, a exemplo dos prescritos no Decreto n.º 34.509/2013, bem como no Parecer n.º 878/2013 – PROCAD/PGDF, em especial, no tocante à realização de ampla pesquisa de preços praticados na Administração Pública;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



- *conclusão da implantação do sistema de controle eletrônico de frequência dos servidores;*
- *adoção de procedimentos visando maior celeridade na apuração de responsabilidades pelas depreciações dos equipamentos de controle eletrônico de frequência;*
- *destinação às catracas adquiridas pelo Contrato nº 221/2011-SES, ainda sem utilização, evitando a depreciação dos equipamentos;*
- *adoção de medidas de prevenção à depreciação dos equipamentos de controle de frequência dos servidores, a exemplo de campanhas de sensibilização que demonstrem as vantagens e benefícios do sistema.*
- *realização de ajustes no SISREF no sentido de promover restrições automáticas de ocorrências incompatíveis com os normativos da SES; de impossibilitar que o servidor efetue validações em sua própria matrícula; de permitir a elaboração de relatórios gerenciais necessários ao controle e ao monitoramento de inconsistências nos registros de frequência;*
- *apuração das ausências injustificadas e restituição aos cofres públicos das percepções irregulares;*
- *adoção de medidas que permitam assegurar a atualização e a compatibilidade entre as escalas previstas no sítio eletrônico da Secretaria, nos hospitais e no SISREF;*
- *restrição no SISREF de registros de frequência em unidades diversas da lotação de origem do servidor, desprovidos de Ordem de Serviço que autorize a atividade externa; e*
- *adoção de procedimentos mais céleres com vistas à efetivação dos descontos financeiros nos contracheques dos servidores, em decorrência de ausências injustificadas.*

Propõe-se, ainda, determinar à Secretaria de Estado de Planejamento que regulamente os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes da administração pública distrital para a realização de pesquisa de preços visando à aquisição de bens e contratação de serviços, em analogia ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014.

Cabe ressaltar que tais proposições ainda carecem de deliberação do Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, que a SES aperfeiçoe o processo de contratação pública de bens e serviços de tecnologia da informação e que implante mecanismos de controle internos para que o procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços observe à legislação de regência, em especial, no tocante à comprovação da vantajosidade da contratação e à adequação da Ata às necessidades do órgão.

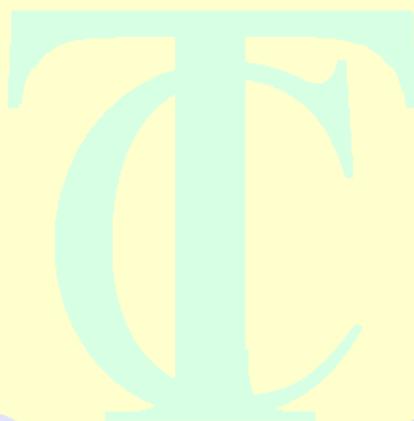
Quanto ao SISREF, espera-se assegurar que ocorram ajustes na plataforma informatizada e a completa implantação do sistema, de modo a garantir a efetividade do controle e do monitoramento da frequência dos servidores, assegurando o cumprimento da jornada de trabalho por todos os profissionais de saúde e a maior transparência das informações relativas às escalas diárias dos profissionais de saúde em seus postos de trabalho. Ao final, tais medidas resultarão na melhoria da qualidade do atendimento aos usuários da Rede Pública de Saúde do DF.



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



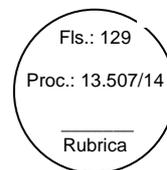
RELATÓRIO PRÉVIO DE AUDITORIA





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



RESUMO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, com o objetivo de avaliar a implantação do Sistema de Registro de Frequência (SISREF) e a legalidade e economicidade da contratação. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: entrevista, exame de documentos originais, visita *in loco*, observação direta, correlação das informações obtidas e aplicação de *check list*. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: (i) falhas de planejamento da contratação; (ii) ausência de comprovação da vantajosidade da contratação; (iii) a implantação do SISREF não obedeceu às formas e aos prazos pactuados e não contemplou toda a rede de saúde do DF; (iv) irregularidades nas validações de registros de ponto de servidores; (v) incompatibilidade entre as escalas de serviços dos médicos e os registros no FORPONTO; (vi) vulnerabilidade dos mecanismos de controle de frequência; (vii) incompatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento.



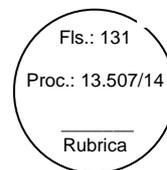
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Lista de Siglas

ARP	Ata de Registro de Preços
ADMC	Administração Central da Secretaria de Saúde (Sede)
COMPP	Centro de Orientação Médico Psicopedagógica
ESF	Equipes de Estratégia de Saúde da Família
e-TCDF	Sistema de Acompanhamento Processual do TCDF
FORACESSO	Software de controle de acesso
FORPONTO	Software de controle de frequência
FUNAP	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
HAB	Hospital de Apoio de Brasília
HBDF	Hospital de Base do Distrito Federal
HMIB	Hospital Materno Infantil de Brasília
HRAN	Hospital Regional da Asa Norte
HRC	Hospital Regional da Ceilândia
HRGU	Hospital Regional do Guarά
HRP	Hospital Regional de Planaltina
HRPA	Hospital Regional do Paranoá
HRT	Hospital Regional de Taguatinga
HSVP	Hospital São Vicente de Paulo
ISM	Instituto de Saúde Mental
LACEN-DF	Laboratório Central de Saúde Pública do DF
MS	Ministério da Saúde
NFTI	Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação/TCDF
PGDF	Procuradoria Geral do Distrito Federal
PROCAD	Procuradoria Administrativa/PGDF
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
SISREF	Sistema de Registro Eletrônico de Frequência
SUGETES	Subsecretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde
SUGEPS	Subsecretaria de Gestão de Pessoas
UBS	Unidades Básicas de Saúde



Sumário

1. INTRODUÇÃO	132
1.1. Apresentação	132
1.2. Identificação do Objeto.....	132
1.3. Contextualização	134
1.4. Objetivos	135
1.4.1. Objetivo Geral	135
1.4.2. Objetivos Específicos	135
1.5. Escopo	136
1.6. Montante Fiscalizado	136
1.7. Metodologia.....	136
1.8. Critérios de Auditoria	137
1.9. Avaliação do Controle Interno	138
2. RESULTADOS DA AUDITORIA.....	139
2.1. <i>Questão 1 - A contratação observou os ditames legais?</i>	139
2.1.1. Achado 01: Falhas de Planejamento da Contratação	140
2.1.2. Achado 02: Ausência de comprovação da vantajosidade da contratação.....	147
2.2. <i>Questão 2 – A implantação do SISREF ocorreu em toda a Rede Pública de Saúde e na forma e nos prazos pactuados?</i>	153
2.2.1. Achado 03: A implantação do SISREF não contemplou toda a Rede de Saúde do DF e não obedeceu à forma e aos prazos pactuados.....	153
2.3. <i>Questão 3 – O SISREF permite o controle efetivo da frequência e contribui para reduzir ausências injustificadas de servidores?</i>	162
2.3.1. Achado 04: Irregularidades nas validações de registros de servidores.....	163
2.3.2. Achado 05: Incompatibilidade entre as escalas de serviços dos médicos e os registros do FORPONTO	180
2.3.3. Achado 06: Vulnerabilidade do mecanismo de controle de frequência.	184
2.4. <i>Questão 4 – Há compatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento (SIGRH)?</i>	190
2.4.1. Achado 07: Incompatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento (SIGRH)	190



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

Trata-se de auditoria integrada realizada na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES, em cumprimento ao item IV da Decisão nº 5.976/2013 (processo nº 4.102/08).

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 04/08/2014 a 19/09/2014, incluído neste prazo a elaboração do presente relatório.

1.2. Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria alcançou o exame da legalidade e da economicidade do Contrato n.º 221/2011 firmado entre a SES e a empresa TASK SISTEMAS DE COMPUTAÇÃO S.A. e a avaliação da implantação do Sistema de Registro de Frequência – SISREF na rede pública de saúde do Distrito Federal.

4. O Contrato n.º 221/2011 foi assinado em 30/12/2011, no valor total estimado de R\$ 6.362.170,64 (seis milhões, trezentos e sessenta e dois mil, cento e setenta reais e sessenta e quatro centavos), com vigência prevista para 12 (doze) meses. O ajuste resultou da adesão da SES à Ata de Registro de Preços do Ministério da Saúde n.º 189/2010, conforme consta do Processo SES n.º 060.011.360/2011.

5. A SES é um órgão de direção superior, cuja estrutura foi aprovada pelo Decreto nº 22.129, de 30/04/2001 e alterada pelos Decretos n.º 28.011, de 30/05/2007, n.º 32.104, de 24/08/2010, n.º 33.384, de 05/12/2011, n.º 34.155, de 21/02/2013.

6. A Secretaria assumiu a missão de "*Garantir ao cidadão acesso universal à saúde mediante atenção integral e humanizada*". Para assegurar esse direito, o Sistema de Saúde do Distrito Federal está composto por 15 hospitais e 152 Unidades Básicas de Saúde (UBS). Entre as UBS, 66 Centros de Saúde, entre tradicionais e convertidos para a ESF (Equipes de Estratégia de Saúde da Família), 40 Postos de Saúde urbanos e rurais, 41 Unidades Básicas de Saúde alugadas, cedidas e em comodatos e 5 Clínicas de Saúde da Família.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


7. O Relatório de Atividades da SES de 2012 apresenta a seguinte estrutura para a força de trabalho disponível:

Quadro 01: Força de Trabalho SES

Servidores	Atividade-meio		Atividade-fim		Total	
	C/cargo em Comissão	S/cargo em comissão	C/cargo em comissão	S/cargo em comissão		
Quadro do GDF	364	3469	1332	23930	29095	
Requisitados	Órgãos do GDF	06	65	05	231	307
	Órgãos do Gov. Federal	20	114	28	728	890
	Órgãos do Legislativo	----	----	----	----	----
Comissionados, sem vínculo efetivo	167	----	260	----	427	
Contratados temporariamente	----	----	----	970	970	
Estagiários		*		*	500	
(+) Cedidos para outros órgãos			248		248	
Conveniados FUNASA			396		396	
Conveniados FUNAP			326		326	
Total geral					33.159	

Obs.: Posição em 31/12/2012.

Fonte: Relatório de Atividades de 2012

8. O Quadro a seguir apresenta os principais gestores da SES vinculados ao objeto da Fiscalização, a partir de 2011, quando foram adotados os procedimentos para a adesão à Ata de Registro de Preços que deu origem ao Contrato n.º 221/11, que trata do controle eletrônico de acesso e de frequência dos servidores.

Quadro 2 - Principais Gestores da SES

Identificação do gestor	Cargo/Função	Período
Rafael de Aguiar Barbosa	Secretário de Estado	01/01/2011 a 03/04/2014
Elias Fernando Miziara	Secretário de Estado	28/04/2014 a 21/08/2014
José Bonifácio Carreira Alvim	Secretário de Estado	22/08/2014 a 29/10/2014
Maria Coelho Cunha	Secretária de Estado	30/10/2014 a (em exercício)
Elias Fernando Miziara	Secretário Adjunto	04/01/2011 a 02/07/2014
José Bonifácio Carreira Alvim	Secretário Adjunto	02/07/2014 a 21/08/2014
Cristhiane Pinheiro Teixeira C. Aguiar	Secretária Adjunta	30/10/2014 a (em exercício)
Henrique Voigt Figueiredo	Chefe da UAG	03/01/2011 a 27/09/2011
Mauro Jorge de Sousa Reis	Chefe da UAG	27/09/2011 a 14/02/2012
Valter Rodrigues de Souza	Chefe da UAG	14/02/2012 a 31/05/2012
José de Moraes Falcão	Chefe da UAG	01/06/2012 a 10/12/2013
Tulio Roriz Fernandes	Subsecretário Adm. Geral	03/01/2014 a 06/11/2014
Valter Rodrigues de Souza	Subsecretário Adm. Geral	07/11/2014 a (em exercício)
Maria Natividade Gomes S.Teixeira Santana	Subsecretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde	18/01/2011 a (em exercício)

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual (e-TCDF) e DODF



1.3. Contextualização

9. A auditoria tratada nestes autos foi autorizada pelo Tribunal por meio do item “IV” da Decisão n.º 5.976/13 (processo n.º 4.102/08), nos seguintes termos:

“(...) IV – determinar (...) a constituição de autos apartados com vista ao acompanhamento da implantação do Sistema de Registro de Frequência – SISREF e da legalidade e economicidade do Contrato nº 221/2011, firmado com a empresa TASK SISTEMAS DE COMPUTAÇÃO, ficando desde logo a Unidade Técnica autorizada a realizar inspeção e/ou auditoria na Secretaria de Estado de Saúde e onde mais se fizer necessário;” (grifou-se)

10. Fiscalizações efetuadas por Unidade Técnica desta Corte de Contas apontam para a necessidade de aperfeiçoamento do controle de frequência de servidores da SES.

11. No Processo n.º 43.350/05 tratou-se, além de falhas em procedimento licitatório, de indícios de servidores atuando como sócios-gerentes ou administradores de empresas privadas e de incompatibilidade de carga horária de servidores que possuíam vínculos empregatícios diversos.

12. Nos autos de n.º 4.102/2008, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPJTCDF) encaminhou a Representação n.º 09/2013, que trata de irregularidades como atestos irreais de folhas de ponto, irregularidade em trocas de plantões, excessivo gasto com horas extras e descumprimento de carga horária

13. A Secretaria de Transparência e Controle do DF (STC) encaminhou ao Tribunal o Relatório n.º 01/2011 que trata de auditoria de pessoal ativo realizada na SES. De acordo com a Fiscalização foram encontradas irregularidades relativas ao pagamento de VPNI e à concessão de horas extras. O assunto está sendo acompanhado por meio do Processo n.º 3.787/2012. De acordo com a Decisão n.º 3558/2013, o Tribunal determinou à SES a regularização das pendências apontadas.

14. Ademais, o descumprimento de carga horária tem sido objeto de várias matérias jornalísticas. Desde 2011, quando foi criada a Corregedoria de Saúde da SES, foram instalados 1,6 mil procedimentos administrativos para apurar irregularidades na rede. Deste total, 338 tratam de faltas injustificadas ou descumprimento de carga horária. De acordo com o então Corregedor de Saúde, Maurício de Melo¹:

¹ Fonte: http://www.tribunadetaguatinga.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5394:onde-esta-o-medico&catid=34:noticias&Itemid=64. Consulta em 18/07/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



“Os maus funcionários não são uma regra no sistema de saúde público do DF, mas eles, com certeza, existem e atrapalham o funcionamento da máquina”

15. Ainda segundo a Corregedoria de Saúde, *“o ponto eletrônico traz vantagens para quem trabalha direito, além de beneficiar a população, (...) aqueles que trabalham além do horário podem ser beneficiados com folgas ou pagamento de horas-extras”*. Concluiu o ex-Corregedor da SES que, quando o controle era efetuado por meio de folha de ponto, foram encontrados flagrantes de descumprimento de carga horária:

“(...) três funcionários de um posto de saúde do Gama - dois deles, médicos - que foram flagrados trabalhando em um hospital particular durante o horário de expediente.”

16. No entanto, problemas também foram denunciados quando da implantação do SISREF. Há reclamações de servidores quanto aos registros incorretos de entrada e de saída no Sistema. Segundo os servidores, o funcionamento irregular do Sistema tem implicado em descontos indevidos nos contracheques. Por outro lado, de acordo com gestores da SES, está ocorrendo a *“delapidação dos pontos eletrônicos”* por um grupo de servidores.

1.4. Objetivos

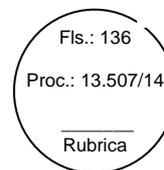
1.4.1. Objetivo Geral

17. A presente auditoria tem o objetivo geral de examinar a legalidade e a economicidade do Contrato n.º 221/11, firmado entre a SES e a empresa TASK SISTEMAS DE COMPUTAÇÃO S.A., e a implantação do Sistema de Registro de Frequência – SISREF na rede pública de saúde do Distrito Federal.

1.4.2. Objetivos Específicos

18. Os objetivos específicos foram definidos na forma de Questões de Auditoria, conforme consta da Matriz de Planejamento (fls. 16/19).

- | | |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Questão 1</i> | <i>A contratação observou os ditames legais?</i> |
| <i>Questão 2</i> | <i>A implantação do SISREF ocorreu em toda a Rede Pública de Saúde e na forma e nos prazos pactuados?</i> |
| <i>Questão 3</i> | <i>O SISREF permite o controle efetivo da frequência e contribui para reduzir a ausência injustificada de servidores?</i> |
| <i>Questão 4</i> | <i>Há compatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento?</i> |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA**1.5. Escopo**

19. O escopo desta Fiscalização abrange todas as unidades da Secretaria que dispõem do SISREF instalado e em operação, os relatórios gerenciais e de controle de frequência, o funcionamento do SISREF, além da aplicação das Questões de Auditoria ao Contrato n.º 221/2011 firmado entre a SES e a empresa TASK SISTEMAS DE COMPUTAÇÃO S.A.

20. Considerando que o contrato foi assinado em 30/12/2011, o escopo contemplará os exercícios de 2012 a 2014.

1.6. Montante Fiscalizado

21. Segundo o SIGGO, somente ocorreram pagamentos no exercício de 2012 (R\$5.470.150,63), referentes a notas de empenhos emitidas em 2011 e 2012 (R\$7.284.190,63), conforme consta do Quadro a seguir:

Quadro 03: Montante empenhado

Exercício	NE	Valor (R\$)
2011	2011NE07225	3.137.750,63
2011	2011NE07227	3.224.420,00
2012	2012NE04333	892.020,00
2012	2012NE08903	30.000,00
Total (R\$)		7.284.190,63

Fonte: Sistema Integrado de Administração Contábil – SIGGO. Consulta em 21/07/2014.

1.7. Metodologia

22. Inicialmente efetuou-se a análise da legalidade dos procedimentos adotados pela SES para a adesão à ARP do Ministério da Saúde, a exemplo dos requisitos que constam do Parecer PGDF n.º 1191/2009, em vigor à época dos fatos. Com relação aos preços parâmetros adotados, os autos foram encaminhados para manifestação do NFTI/TCDF, em razão da especificidade dos softwares e equipamentos adquiridos.

23. A equipe da auditoria participou, como ouvinte, da primeira reunião realizada com as comissões responsáveis pelo monitoramento da implantação do SISREF. Essa participação teve como objetivo verificar as principais dificuldades setoriais e as medidas adotadas para permitir o efetivo acompanhamento do Sistema.

24. Utilizou-se como procedimento o cruzamento entre os registros do


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


SISREF e os dados do SIGRH com o intuito de verificar a compatibilidade entre os sistemas. Os registros foram obtidos no SISREF por meio de amostra aleatória composta por unidades de saúde em que o Sistema foi implantado. Nesta fase, o procedimento teve a contribuição do Auditor de Controle Externo VILCEMAR FERNANDES MAIA FILHO, da Secretaria de Fiscalização de Pessoal.

25. Os Papéis de Trabalho utilizados neste Relatório estão associados ao Sistema de Acompanhamento Processual do TCDF (e-TCDF).

26. Visitas *in loco* foram utilizadas com o objetivo de verificar a efetividade da implantação e da operação do SISREF. O escopo das visitas alcançou a observação da estrutura física, dos pontos de acesso e de monitoramento e do efetivo funcionamento dos equipamentos.

27. Para fundamentar as evidências tratadas nestes autos, consideraram-se informações e relatórios obtidos das unidades técnicas da SES, os resultados das visitas efetuadas *in loco* e as principais normas relacionadas ao escopo da fiscalização (Quadro 04).

Quadro 04: Legislação e normas aplicáveis

Norma	Objeto
Decreto n.º 28.814/2008	Altera a estrutura administrativa da SES. Dispõe sobre o Regimento Interno da Unidade de Administração Geral.
Portaria SES n.º 116/2005	Delega competências ao Secretário Adjunto.
Portaria SES n.º 40/2001	Aprova o Regimento Interno da SES.
Decreto n.º 34.155/2013	Altera a estrutura administrativa da SES.
Decreto n.º 34.213/2013	Aprova o Regimento Interno da SES.
Portaria SES n.º 145/2011	Dispõe sobre os horários de funcionamento da SES.
Portaria SES n.º 31/2012	Fixa critérios complementares à implementação da Portaria n.º 145/2011.
Portaria SES n.º 228/2013	Altera a Portaria n.º 145/2011.
Decisão TCDF n.º 1.806/2006	Resposta à Consulta sobre adesão a Ata de Registro de Preços.
Decreto Federal n.º 3.931/2001	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços – Revogado pelo Decreto Federal n.º 7.892/2013.
Decreto Distrital n.º 22.950/2002	Recepção o Decreto Federal n.º 3.931/2001 – Revogado pelo Decreto n.º 34.509/2013.
Parecer n.º 1191/2009 - PGDF	Dispõe sobre adesão a Ata de Registro de Preços
IN SES n.º 04/2011	Aprova o Regulamento para adesão a ARP no âmbito da SES.
Decreto n.º 34.509/13	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Distrito Federal
Decreto n.º 32.218/10	Dispõe sobre a contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Direta e Indireta do DF (revogado pelo Decreto n.º 34.637/13)

Fonte: SINJ/DF

1.8. Critérios de Auditoria

28. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos nos normativos que regulamentam o SISREF, na Lei de Licitações e, ainda, nos princípios de administração pública gerencial no tocante ao controle e


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


monitoramento de processos de trabalho, conforme definidos na Matriz de Planejamento.

1.9. Avaliação do Controle Interno

29. Com o objetivo de orientar a extensão dos testes a serem realizados durante a Fiscalização procedeu-se à Avaliação do Controle Interno.

30. Para aferir o Risco Inerente, decorrente da própria natureza do objeto auditado, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade², urgência³, tendência⁴, complexidade⁵, relevância⁶ e materialidade⁷, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme tabela abaixo:

Quadro 05: Aferição do Risco Inerente

	Órgão	Matéria auditada 1
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	72%	

Fonte: PT02, e-TCDF

31. Em relação ao total da despesa autorizada no âmbito da SES em 2012 (R\$2.958.478.699,79)⁸, pode-se constatar a baixíssima materialidade do objeto auditado (R\$7.284.190,63)⁹, atingindo o percentual de 0,25%. Comparando-se os gastos com o Sistema em relação às despesas classificadas no Programa de Trabalho 10122600785170052 – Manutenção de Serviços Administrativos Gerais (R\$28.198.959,15), esse percentual atinge 25,83%.

² Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

³ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

⁴ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

⁵ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

⁶ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

⁷ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício.

⁸ Total da Despesa Autorizada: 2011 (R\$1.688.948.538,79); 2013 (R\$3.189.105.677,74);

⁹ 66% das despesas autorizadas na SEDF.

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

32. No entanto, a despesa em exame refere-se a procedimentos que interferem diretamente no controle de frequência do pessoal ativo da SES, cuja despesa autorizada, em 2012¹⁰, período em que incorreram os gastos com a implantação do SISREF, atingiu o montante superior a um bilhão de reais, sem considerar os gastos contabilizados pelo Fundo Constitucional do DF.

Quadro 06: Materialidade do objeto auditado (Despesa Autorizada em 2012)

Especificação da Despesa	Despesa Autorizada (R\$)	Comparação com o Total Geral
Objeto Auditado (SISREF)	7.284.190,63	0,25%
Administração de Pessoal	1.005.760.452,00	34,24%
Total Geral	2.958.478.699,79	-

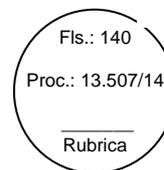
Fonte: Sistema Integrado de Administração Contábil – SIGGO. Consulta em 21/07/2014.

33. No que tange ao Risco de Controle foi realizada entrevista com o responsável pela Coordenação das Comissões Permanentes de Monitoramento do Ponto Eletrônico, no âmbito da Subsecretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde. A partir das respostas obtidas, compôs-se a *Planilha de Avaliação do Controle Interno* (PT nº 02, e-TCDF), cuja avaliação indicou o percentual de 36% para o Risco de Controle, o que permite concluir pela existência de um “Adequado” sistema de controle interno, com relação à atribuição de prevenir e detectar erros ou irregularidades relevantes.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA**2.1. Questão 1 - A contratação observou os ditames legais?**

A contratação do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SISREF) não observou os ditames legais, em especial às Instruções Normativas SLTI/MPOG, aplicáveis ao Distrito Federal por força do Decreto nº 32.218/10. Houve irregularidades no planejamento da contratação, consumadas pela inexistência de análise de viabilidade da contratação e de elaboração de plano de sustentação, pela incompatibilidade entre as demandas da SES e a Ata de Registro de Preços do Ministério da Saúde e pelo direcionamento do planejamento da contratação. Também não se comprovou a vantajosidade da contratação, uma vez que há indícios de que os preços contratados encontram-se superiores aos parâmetros de mercado.

¹⁰ Total Despesa Autorizada com Pessoal: 2011 (R\$829.671.750,63); 2013 (R\$1.281.597.503,63)



2.1.1. Achado 01: Falhas de planejamento da contratação

Critério: Decretos n.ºs 32.218/10 e 34.637/13; Instruções Normativas SLTI/MPOG n.ºs 02/08, 04/08, 04/10; Parecer n.º 1191/2009-PGDF e Instrução Normativa n.º 04/2011–SES;

Análise e Evidência:

34. A análise do processo de aquisição do SiSREF aponta que houve irregularidades no planejamento da contratação, em especial, no tocante aos seguintes pontos: inexistência de análise de viabilidade da contratação e de elaboração de plano de sustentação; incompatibilidade entre as demandas da SES e a ARP do Ministério da Saúde e direcionamento do planejamento da contratação.

(a) Inexistência de análise de viabilidade da contratação e de elaboração de plano de sustentação

35. O Decreto n.º 32.218/2010¹¹, aplicável à época dos fatos em exame, dispõe que a contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal reger-se-á, no que couber, pelo disposto no Decreto Federal n.º 7.174/2010¹² e na Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 04/2008, posteriormente revogada pela IN SLTI/MP n.º 04/2010.

36. O art. 2º do Decreto n.º 7.174/2010 estabelece que a aquisição de bens e serviços da tecnologia da informação deverá ser precedida da elaboração do planejamento da contratação.

37. O art. 7º da IN SLTI/MPOG n.º 04/2008 reforça que as contratações de serviços de tecnologia da informação devem ser precedidas de planejamento.

38. O art. 9º desse último normativo define a fase de **Planejamento da Contratação** apresentando as seguintes etapas: Análise de Viabilidade da

¹¹ Normativo revogado pelo Decreto Distrital n.º 34.637/2013, que impõe a observância do Decreto Federal n.º 7.174/2010 e das Instruções Normativas SLTI/MPOG n.ºs 04/2010 e 02/2012 nos processos de contratação de serviços dessa natureza.

¹² Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Contratação; Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação, Análise de Riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico.

39. É importante destacar que a IN SLTI/MP nº 04/2010, recepcionada recentemente pelo Decreto nº 34.367/13, estabeleceu expressamente que é obrigatória a fase de planejamento da contratação para adesão à ata de registro de preços (art. 18).

40. A contratação em exame demonstrou falhas de Planejamento, na etapa correspondente à Análise de Viabilidade, tendo em vista **a ausência** de cumprimento dos seguintes requisitos obrigatórios previstos nas INs SLTI/MPOG n.ºs 04/2008 e 04/2010:

- a. levantamento e análise de outras soluções disponíveis no mercado destinadas ao mesmo fim, em outro órgão ou entidade da Administração Pública (IN SLTI/MPOG n.º 04/2008, art. 10, III, a; IV, a; IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, art. 11, I, b, c, II,);
- b. análise de soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>; IN SLTI/MPOG n.º 04/2008, art. 10, IV-b; IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, art. 11, II, b);
- c. exame da capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público (IN SLTI/MPOG n.º 04/2008, art. 10, IV, c; IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, art. 11, II, c);
- d. análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção (IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, art. 11, III);
- e. avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual: infraestrutura elétrica, logística, espaço físico, mobiliário (IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, art. 11, V);
- f. necessidade de serviços de manutenção preventiva, corretiva, evolutiva e adaptativa (IN SLTI/MPOG n.º 04/2008, art. 11, IV; IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, art. 12, IV);

41. Ainda, falhas foram observadas quanto à ausência de **Plano de Sustentação**¹³, com relação à demonstração da continuidade do fornecimento da

¹³ Plano de Sustentação: documento que contém as informações necessárias para garantir a continuidade do negócio durante


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


solução tecnológica em eventual interrupção do contrato, e com referência aos procedimentos de manutenção dos equipamentos adquiridos (IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, art. 14).

42. A inobservância dos requisitos previstos em cada uma das etapas do Planejamento da Contratação resultou em falhas na implantação da tecnologia adquirida, evidenciadas no transcorrer do presente relatório: a) Inadequação da infraestrutura necessária ao funcionamento do Sistema de acesso e de registro de frequência de servidores; b) Falta de contrato de manutenção dos equipamentos; c) Possibilidade de dependência da Secretaria de Saúde junto à empresa TASK tanto com relação à compra e manutenção de equipamentos quanto aos serviços de manutenção corretiva e evolutiva do Sistema.

(b) Incompatibilidade entre as demandas da SES e a ARP do Ministério da Saúde

43. A contratação em exame tinha o objetivo de garantir a implantação de uma solução integrada de controle de ponto eletrônico e controle de acesso na SES (PT 05, e-TCDF, págs. 16).

44. Para tanto, a ARP n.º 189/2010 do Ministério da Saúde, aderida pela SES, contemplava os seguintes itens integrantes do sistema de controle e acesso de frequência:

Quadro 07: Itens da Ata de Registro de Preços

Item	Quantidade	Valor (R\$)
Software para controle de acesso (35.000) licenças.	01	1.162.500,00
Software para controle de frequência (35.000) licenças.	01	1.169.900,00
Catraca com cofre	33	949.009,38
Leitora coletora de dados c/ Smart Card e sistema biométrico	226	2.162.397,38
Cartão de proximidade tipo I – Smart Card 4 Kb	33.000	608.520,00
Cartão PVC Adesivado	35.000	283.500,00
Conjunto biométrico para cadastro de digitais	03	26.343,87
Total (R\$)		6.362.170,63

Fonte: ARP 189/2010 – Ministério da Saúde (PT5-1, pág. 42; PT05-2, pág. 13)

45. O exame dos quantitativos de equipamentos disponíveis na ARP aponta que esses seriam **insuficientes** para o controle de frequência de servidores. De acordo com a proposta da Subsecretaria de Gestão de Pessoas (Memorando n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



136/2011 – GAB/SUGEPS/SES), haveria **957** “*possíveis locais de implantação dos pontos das diversas regionais da SES/DF*”. A relação encaminhada contemplava 359 locais de acessos nas unidades da rede pública de saúde, com previsão de instalação de 2 a 5 equipamentos em cada acesso, totalizando 957 equipamentos. (PT 05, e-TCDF, págs. 02/13).

46. No entanto, o número de equipamentos previstos na referida ARP era de, no máximo, **259** (**33** catracas de acesso tipo pedestal¹⁴ e **226** coletores de dados de parede¹⁵ (PT05-1, e-TCDF, pág. 42).

47. Portanto, a demanda da SES por equipamentos apresentava-se substancialmente superior aos quantitativos da Ata. Corroborava o quantitativo insuficiente o fato de a SES ter iniciado novos procedimentos para aquisição tanto de crachás (Processo n.º 060.000.355/2014) quanto de outros equipamentos, para atender as demandas das unidades da rede (Processo n.º 060.014.039/13) (PT07, pág. 14).

48. Verifica-se, ainda, que, em que pese a relação de acessos encaminhados pela SUGEP indicar a necessidade estimada de **957** equipamentos para leitura de cartão e biometria, o Projeto Básico estabeleceu a necessidade de apenas **226** equipamentos, sem apresentar justificativas. Ressalta-se que este era o quantitativo previsto na ARP/MS.

49. Não obstante o vício inicial na definição das necessidades, foi emitido parecer técnico aquiescendo com a contratação, nos seguintes termos:

“Do ponto de vista técnico, a referida ata em questão apresenta modelos e quantidades totalmente adequados à demanda pretendida, atendendo plenamente o quesito equipamentos, softwares, requisitos de desempenho, e funcionalidades exigidos por esta Secretaria. Conforme consta no projeto básico elaborado pela assessoria especial do Gabinete SES-DF.(sic) Além disso, todos os equipamentos são compatíveis com a rede e sistema de gerenciamentos já existentes, viabilizando a interoperabilidade entre os mesmos e consequentemente garantindo a preservação dos investimentos já realizados pela SES-DF.” (grifou-se); (PT05, pág. 87).

¹⁴ Equipamentos conjugados com a leitora de cartão e o sistema biométrico.

¹⁵ Conjunto formado por leitoras de cartões e por sistema biométrico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



50. Com base no referido Parecer, o Gabinete da Secretaria deu encaminhamento aos autos para os procedimentos complementares à adesão à ARP/MS (PT05-1, pág. 02).

51. Nesse contexto, cabe lembrar que as contratações públicas têm início na identificação das necessidades do órgão público, a partir da qual é elaborado, dentre outros documentos, o projeto básico com as especificações do produto ou serviço desejado.

52. Verifica-se, assim, que o procedimento adotado não atende aos requisitos obrigatórios previstos no art. 15, inciso V¹⁶ da IN SLTI/MPOG 02/08¹⁷ e no item “a”¹⁸ do Parecer n.º 1.191/09-PROCAD/PGDF¹⁹, em vigor à época²⁰, que disciplina os requisitos para a ARP. No mesmo sentido, consta a determinação objeto do art. 2º, inciso I da Instrução Normativa da SES n.º 4/11²¹.

53. Por fim, constatou-se que o procedimento demonstra ausência da análise de viabilidade da contratação prevista no art. 10 da IN SLTI/MPOG nº 04/08 que exige, dentre outros aspectos, o alinhamento em relação às necessidades de negócio e requisitos tecnológicos.

(c) Direcionamento do planejamento da contratação

54. O processo de contratação do SISREF contrariou o princípio da igualdade e da impessoalidade, constantes do art. 3º da Lei nº 8.666/93, ao direcionar a aquisição para a ARP/MS.

¹⁶ Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter: [...] V - a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários;”

¹⁷ Aplicado subsidiariamente, por força do art. 22 da IN SLTI/MPOG nº 04/08.

¹⁸ “a- verificação de adequação da demanda (bem ou serviço) às especificações constantes do edital e do respectivo termo de referência a que está atrelada à Ata de Registro de Preços”.

¹⁹ Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/ResultadoDePesquisa.aspx?busca=&tipoDeNorma=57000000&numero=1191&ano=2009&origem=&hierarquia=&tipo=campos> (consulta em 10/11/14).

²⁰ Revogado pelo Parecer nº 878/13 – PROCAD/PGDF, de caráter normativo, conforme aprovação do Senhor Governador do DF (DODF de 20/03/14, págs. 13/17).

²¹ Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=73362 (Consulta em 10/11/14).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



55. O Projeto Básico da contratação, em vez de limitar-se a especificar características, quantidades, obrigações, prazos, e outros requisitos desejados pela Administração, indicou como modalidade de licitação **“Adesão a Ata de Registro de preços do Ministério da Saúde, Pregão nº 189/2010 – Processo nº 25000.050173/2010-80, com validade de 12 meses.”** (PT 05, e-TCDF, págs. 15/61).

56. Em flagrante ofensa à legislação e à jurisprudência, definiu-se no objetivo geral do Projeto Básico que a contratação deveria ocorrer mediante adesão à multicitada Ata, *in verbis* (PT 05, e-TCDF, págs. 16):

“O objetivo deste Projeto Básico é definir o conjunto de elementos para implantação de solução integrada de controle de ponto eletrônico e controle de acesso na Secretaria de Saúde do DF no intuito de prover a essa Secretaria de alternativas de segurança, visando proporcionar aos usuários a melhoria na preservação do patrimônio bem como da segurança de servidores, colaboradores e visitantes, mediante adesão à ARP do pregão de nº 189/2010 do Ministério da Saúde.”

57. Corroborando o vício de direcionamento, verifica-se que a contratação tinha como objetivo, além do controle de frequência, implantar controle de acesso nas unidades, com o intuito de proporcionar maior segurança aos usuários e ao patrimônio público. No entanto, dentre os equipamentos previstos na referida ata, apenas a catraca teria essa função, mas o quantitativo definido na ata, num total de 33 unidades, não atenderia às necessidades da Secretaria, exigindo no futuro uma nova contratação, com o agravante a solucionar no tocante à padronização dos equipamentos.

58. Por fim, verifica-se que o Projeto Básico trata, na prática, de reprodução das especificações constantes da ARP/MS n.º 189/2010, tanto com relação às descrições técnicas dos equipamentos quanto com referência aos quantitativos dos itens previstos na Ata (PT04, págs. 47/79 ; PT05, págs. 27/43). Não é demais lembrar que cabe à Administração verificar se o objeto da Ata é adequado às suas necessidades, e não formular um projeto básico que se adapte às características de uma ata previamente assinada, sob pena de configurar simulação do ato jurídico.

59. Frisa-se, ainda, que o art. 2º, inciso I, do Decreto nº 7.174/2010 veda especificações que direcionem ou favoreçam a contratação de um fornecedor específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



60. Em caso análogo, o TCDF, por meio da Decisão n.º 6.084/2010, determinou a suspensão de pagamentos à empresa contratada e autorizou audiências dos servidores responsáveis:

*“II - determinar às Secretarias de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Cultura e de Transportes que, com fulcro no art. 198 do RI/TCDF, cautelarmente, se abstenham de realizar pagamentos em decorrência dos Contratos nºs 003/2010-SEAPA/DF, 042/2010-SEC/DF e 008/2010-ST/DF, bem como à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia em relação ao ajuste objeto do Processo n.º 290.000.166/2010, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, ante os **indícios de direcionamento nos procedimentos de adesão e de inobservância às Decisões TCDF n.º 1806/06 e 2517/02**; III - com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/94, determinar a audiência.”*

Causa

61. Deficiência no cumprimento das etapas necessárias ao Planejamento da Contratação. Ausência de Projeto Básico específico para atender à demanda da SES. Fragilidade dos mecanismos de controle interno quanto aos procedimentos de contratação de serviços de tecnologia da informação e a consequente omissão no dever de supervisão dos dirigentes.

Efeito

62. Implantação parcial de sistema informatizado de controle de frequência. Utilização de controle manual nas unidades da Secretaria em que o Sistema não foi implantando. Realização de procedimentos licitatórios para aquisição de crachás (Processo n.º 060.000.355/2014) e para aquisição de novos coletores (Processo n.º 060.014.039/2013), descaracterizando o objetivo da adesão, a exemplo da vantagem operacional, da redução da quantidade de procedimentos licitatórios e da obtenção de economia de escala. Favorecimento indevido à empresa contratada.

Proposições

63. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexistir alteração do conteúdo destes, serão submetidas à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, as seguintes proposições:

- I. Determinar à SES que adote medidas visando à observância das Instruções Normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento quando das contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, aplicadas ao Distrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Federal por força do Decreto n.º 34.637/2013, bem como ao Parecer n.º 878/2013-PROCAD/PG, com especial atenção para todas as etapas do planejamento da contratação especificadas na IN SLTI/MPOG n.º 04/2010, inclusive no tocante às adesões às atas de registro de preços, de forma a evitar, dentre outras, a deficiência no planejamento, a incompatibilidade entre a demanda e a contratação e o direcionamento da contratação.

Benefícios Esperados

64. Garantir a eficácia e legalidade das contratações públicas. Fortalecimento dos mecanismos de controle interno de modo a evitar nova ocorrência da irregularidade.

2.1.2. Achado 02: Ausência de comprovação da vantajosidade da contratação

Critério: Lei n.º 8.666/93 (art. 15, V); Decretos n.ºs 32.218/10, 34.509/13 e 34.637/13. Decisão TCDF n.º 1806/06; Parecer n.º 1191/09-PGDF²² (item “e”); IN SLTI/MPOG 04/10.

Análise e Evidência:

65. Examinando o processo da contratação (Processo SES n.º 060.011.360/2011), verificou-se que, à época, não foi efetuada consulta a valores praticados em contratos vigentes no âmbito da Administração Pública.

66. A SES limitou-se a encaminhar e-mails para empresas supostamente vinculadas ao objeto da aquisição (PT5-1, págs. 11/34 e 44), elaborando a estimativa de preços, conforme Tabela a seguir:

²² Revogado pelo Parecer n.º 878/13 – PROCAD/PGDF, de caráter normativo, conforme aprovação do Senhor Governador do DF (DODF de 20/03/14, págs. 13/17).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA**Tabela 01:** Estimativa de Preços efetuada pela SES

Descrição	Qtd	FC TELECOM	RAPIDONET	SAFRAN MORPHO	MEDIANA	ATA MS	VALOR (R\$)
Software para controle de frequência (35.000)	1	2.325.830,00	2.989.900,00	2.500.000,00	2.500.000,00	1.169.900,00	1.169.900,00
Software para controle de acesso (35.000)	1	2.546.370,00	3.120.000,00	2.780.000,00	2.780.000,00	1.162.500,00	1.162.500,00
Leitora Coletora de Dados	226	14.278,00	18.800,00	15.380,00	15.380,00	9.568,13	2.162.397,38
Cartão de Proximidade Tipo 1	33000	27,80	32,60	28,50	28,50	18,44	608.520,00
Catraca com Cofre	33	37.450,00	35.450,00	34.520,00	35.450,00	28.757,86	949.009,38
PVC Adesivado	35000	18,80	16,50	14,80	16,50	8,10	283.500,00
Conjunto Biométrico	3	15.850,00	13.750,00	11.420,00	13.750,00	8.781,29	26.343,87
TOTAL (R\$)							6.362.170,63

Fonte: PT5-1, pág. 44

67. Tal conduta descumpra as disposições do art. 15, V, e do art. 43, IV, da Lei n.º 8.666/93 que determina:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...)

*V - balizar-se pelos **preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.***

(...)

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos...)

*IV - **verificação da conformidade** de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os **preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente," (grifou-se)*

68. O Decreto Federal nº 3.931/01²³, que vigorava à época, previa a possibilidade de adesão à ARP, desde que comprovada a vantagem.

69. De acordo com o entendimento firmado por meio do item "II" da Decisão TCDF nº 1.806/06, a adesão à ata de registro de preços impõe a realização de ampla pesquisa de mercado, no âmbito do DF, para comprovar a vantajosidade da contratação.

²³ Recepcionado pelo Decreto Distrito nº 22.950/02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



70. Atualmente, essa obrigação também está prevista no Decreto n.º 34.509/2013²⁴, art. 27, inciso V²⁵.

71. Contraria, ainda, as disposições do art. 14, inciso VI, da IN SLTI/MPOG n.º 04/2008, que determina:

Art. 14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas: [...]

VI - elaboração, pela área competente, com apoio da Área de Tecnologia da Informação, do orçamento detalhado, fundamentado em pesquisa no mercado, a exemplo de: contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas;

72. Considerando as especificidades de softwares e hardwares envolvidos nos equipamentos de controle de frequência, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Fiscalização de TI - NFTI, por meio da Informação n.º 26/2014, para manifestação acerca dos seguintes pontos (fls.34/35):

“1) Softwares de controles de acesso e de frequência

a) **Evidência:** A SES aderiu aos itens “Software para controle de acesso (35.000 licenças)”, no valor de R\$1.162.500,00 e “Software para controle de frequência (35.000 licenças)”, no valor de R\$1.169.900,00.

b) **Questionamentos:** (i) Considerando que há a possibilidade de variação do quantitativo de servidores submetidos aos controles de acesso e frequência, a cobrança desse item não deveria ser um valor fixo para a instituição? (ii) O valor cobrado está compatível com o praticado no mercado?

2) **Demais itens da Ata de Registro de Preços:** (i) Catraca com cofre; (ii) Leitora Coletora de dados c/cartão smart card e sistema biométrico; (iii) Cartão de proximidade tipo 1 - smart card 4Kb; (iv) PVC Adesivado; (v) Conjunto biométrico para cadastro de digitais.

a) **Evidência:** Editais de Pregões Eletrônicos lançados no mesmo período, referentes a produtos de natureza similar, demonstram que há indícios de superfaturamento nos preços contratados pela SES.

b) **Questionamentos:** (i) Considerando as características de hardwares e softwares envolvidos no funcionamento desses equipamentos, as descrições dos itens que constam dos referidos Editais são compatíveis com as especificações dos produtos

²⁴ Regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, e dá outras providências.

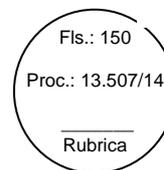
²⁵ Art. 27. Nos processos administrativos relativos a adesões a atas de registro de preços por órgãos ou entidades do Governo do Distrito Federal deverão constar: [...]

V – comprovação da compatibilidade do preço com os praticados no mercado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



relacionados no Termo de Referência da Ata de Registro de Preços do Ministério da Saúde (Anexo I)? (ii) Os preços praticados no Contrato da SES são compatíveis com os parâmetros de mercado?"

73. A aquisição dos softwares de controle de acesso e de controle de frequência foi comprovada por meio da Nota Fiscal n.º 7620, no valor total de R\$ 2.332.400,00 (PT5-2, págs. 46).

74. De acordo com o NFTI (Nota Técnica n.º 61/2014, fls. 101/106):

*“no caso dos **softwares para controle de acesso**, essas variáveis [quantidade de usuários, de bloqueios físicos, de pontos de cadastramentos e de controladoras] são contabilizadas para mensurar o tamanho do órgão/empresa a ser administrado e, a partir desses requisitos, **delimitar o valor do software por preço global**, ou seja, não se contabiliza software de controle de acesso apenas por número de usuários.”*

75. No entanto, de acordo com a Nota Técnica:

*“o **software para controle de acesso**, não obstante estar quantificado no item 3.2 do contrato 221/2011 em 35.000 licenças, foi definido como valor global (número ilimitado de licenças), **não** se sujeitando a alterações monetárias caso seja extrapolado o número de licenças.”*

76. Quanto ao valor contratado para este item (software de controle de acesso), a unidade especializada apontou indícios de superfaturamento no percentual de 118,5% (fls. 103). Expôs a unidade que:

“em consulta ao sítio Comprasnet, identificou-se que na contratação realizada pelo Ministério Público da União – MPU, com aquisição de licença de software para cinco mil usuários, o software utilizado foi FORACESSO²⁶ pelo valor de R\$ 76.000,00 (fls. 80 e 84). Comparando essas contratações, o valor pactuado pelo MPU foi de R\$ 15,20/usuário, enquanto o contrato da Secretaria registrou R\$ 33,21/usuário, 118,5% maior que o valor do MPU.”

77. Com referência ao **software de controle de frequência**, concluiu o Núcleo de Fiscalização que a modelagem de contratação definida no Contrato n.º 221/2011 para o referido item (vinculando cada licença ao número de usuários) está em conformidade com os modelos praticados no mercado. No entanto, com referência ao preço praticado, apresentou-se parâmetro que indica indícios de superfaturamento de 270,6% (fls. 104). A Unidade especializada expôs que:

²⁶ O software adquirido pela SES para controle de acesso foi o FORACESSO desenvolvido pela mesma empresa vencedora do certame da ata de registro de preços que resultou no contrato firmado pela Secretaria.

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

“16. Os órgãos que realizaram contratações com dimensões similares aos da SES foram o Tribunal de Contas da União e o Banco Central. [...]”

18. Na lista de requisitos mínimos de cada edital, verifica-se especificações muito distintas entre os editais, em razão das características institucionais de infraestrutura tecnológica, de políticas de recursos humanos e de segurança da informação. [...]

20. No entanto, foi possível identificar discrepância no valor contratado quando da comparação de itens similares.

21. O software para controle de frequência contratado pela SES é denominado FORPONTO e foi desenvolvido pela empresa TASK.

22. Da pesquisa de valores de resultados de certames, identificou-se que a Casa da Moeda do Brasil – CMB ampliou o quantitativo de licenças de usuários do FORPONTO, junto à empresa TASK, de três mil para cinco mil pelo valor de R\$ 18.039,00 (fl. 85).

23. Portanto, o valor por usuário pactuado pela CMB foi de R\$ 9,02, enquanto para a SES foi de R\$ 33,43 – 270,6% superior à empresa pública federal. Novamente a contratação apresenta indícios de superfaturamento.”

78. Com relação aos demais itens da ARP, informou o NFTI que são equipamentos e produtos disponíveis no mercado e com características fixas, possibilitando comparação, tanto técnica como monetária (fls. 105).

79. As comparações efetuadas para os itens mais representativos, catraca e coletor biométrico, também permitiram concluir por indícios de superfaturamento, conforme consta do Quadro a seguir (fls. 105):

Tabela02: Parâmetros comparativos (NFTI)

R\$ 1,00

Itens Aderidos	SES/DF			APURAÇÃO TCDF							Valor Médio		Sobrepçoço	
	Valor Unitário	Quant.	Valor TOTAL	Terracap	Banco Central	TCDF Pregão 48/2010	ARP 24/2010	ARP 26/2013 TRT-12ª	Pregão TSE/TRE 36/2012	SRP 29/2013 EBSERH	Valor Unitário	Valor TOTAL	%	Valor
Catraca com cofre	28.757,86	33	949.009,38		8.746,12	11.424,39		24.136,67			14.769,06	487.378,98	94,7%	461.630,40
Leitora coletora de dados c/cartão Smart Card e sistema biométrico	9.568,13	226	2.162.397,38	6.790,00	7.192,28		2.792,70		1.180,50	3.034,27	4.197,95	948.736,70	127,9%	1.213.660,68
VALOR TOTAL			3.111.406,76										85,7%	1.675.291,08

Fonte: fls. 79/84 e 88/100.

80. Por fim, o NFTI, em razão dos indícios de superfaturamento de preços, e de deficiência na pesquisa prévia de preços realizada pela SES, defende que as partes contratantes (SES e TASK) motivem a composição dos valores contratados a fim de afastar os indícios de superfaturamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Causa

81. Fragilidade nos mecanismos de controle interno, com relação aos procedimentos de pesquisas de preços²⁷.

Efeito

82. Possibilidade de contratação de preços acima dos praticados no mercado.

Proposições

83. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, serão submetidas à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, as seguintes proposições:

- I. determinar à SES que implemente pontos de controle no processo de contratação pública para que as adesões a Atas de Registros de Preços sejam precedidas de verificação do atendimento aos requisitos legais, a exemplo dos prescritos no Decreto n.º 34.509/2013, bem como no Parecer n.º 878/2013 – PROCAD/PGDF, em especial, no tocante à realização de ampla pesquisa de preços praticados na Administração Pública;
- II. determinar à SES, ainda, que elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação da determinação constante do item acima, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação;
- III. determinar à Secretaria de Estado de Planejamento que regulamente os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes da administração pública distrital para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, em analogia ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014.

²⁷ No Governo Federal, a IN SLTI/MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014, regulamentou os procedimentos administrativos para a realização da pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.



Benefícios Esperados

84. Melhoria do procedimento de pesquisa de preços e de adesão à ata de registro de preço. Economia aos cofres públicos. Ampliação da pesquisa com a utilização de informações de contratos vigentes na Administração Pública.

2.2. Questão 2 – A implantação do SISREF ocorreu em toda a Rede Pública de Saúde e na forma e nos prazos pactuados?

A implantação do SISREF não obedeceu à forma e aos prazos pactuados no Contrato nº 221/11. Apesar de previstos no contrato, não foi elaborado projeto executivo, 33 catracas foram adquiridas mas não estão em funcionamento e coletores biométricos não foram instalados. Constatou-se que o controle de frequência tem sido efetuado por meio de coletores biométricos instalados em apenas 80% das unidades inicialmente previstas no Projeto Básico. Ressalta-se que esse quantitativo atende apenas 57% das unidades da Rede Pública de Saúde do DF. Foram evidenciados, também, inúmeros casos de danos aos equipamentos de leitura biométrica.

2.2.1. Achado 03: A implantação do SISREF não obedeceu à forma e aos prazos pactuados, além de não atender todas as unidades da rede de saúde

Critério: Os serviços prestados devem ser compatíveis com as especificações do contrato e com os prazos estabelecidos (Lei n.º 8.666/93: artigos 66; 73, a; 76; 77; 78, I, II e VII); O SISREF deve estar efetivamente implantado em todas as unidades da rede pública de saúde, exceto em casos justificados.

Análise e Evidência

85. A fiscalização constatou as seguintes falhas na implantação do SISREF: Projeto Executivo não elaborado; catracas sem utilização; coletores biométricos não instalados e danificados e omissão em providências a cargo da SES.

Ausência de Projeto Executivo

86. No exame do Processo SES n.º 060.011.360/2011, que trata dos procedimentos de contratação, não foi encontrado o Projeto Executivo contendo as especificações elétricas e lógicas, tampouco as orientações de infraestrutura necessária, acompanhadas do cronograma para implantação dos equipamentos, nos termos das obrigações previstas no item 11.1.1, 14.1.39 e 14.1.41 do Projeto

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

Básico, e exigido no item 3.4 do Contrato (PT05, pág. 44 e 50; PT 5-2, págs. 13/14, e-TCDF), de seguinte teor:

“11.1 O prazo para instalação do sistema de controle de frequência e de acesso deverá ser implantado de acordo com projeto executivo que será elaborado em conjunto entre a SES/DF e a empresa contratada, após assinatura do contrato, sendo:

11.1.1 Projeto executivo: apresentação até 30 (trinta) dias após a data de assinatura do Contrato. (...)

14.1.41 Toda orientação de infraestrutura necessária.”

87. Ademais, apesar da solicitação efetuada à SES, por meio da Nota de Auditoria n.º 04, os referidos documentos não foram apresentados, portanto, presume-se, inexistentes.

88. Trata-se de informações importantes para esclarecer os motivos de o contrato ter sido assinado em 2011 (PT 5-2, págs. 25, e-TCDF) e ainda hoje existirem equipamentos não instalados. De acordo com documentos que constam dos autos há recorrentes falhas na estrutura lógica e física da SES. A situação sugere que as falhas são decorrentes da ausência do Projeto Executivo.

Catracas sem utilização

89. A SES adquiriu 33 (trinta e três) catracas do tipo pedestal, no valor unitário de R\$ 28.757,86, totalizando um montante de R\$ 949.009,38. Além de tratar-se de quantitativo inferior às reais necessidades da Secretaria, nenhum dos equipamentos está em funcionamento. As catracas servem apenas como obstáculo físico. O Quadro a seguir demonstra que os equipamentos foram recebidos em março e abril de 2012.

Quadro 08: Notas Fiscais – Aquisição de Catracas

Nota Fiscal	Emissão	Qtd	Valor Unitário (R\$)	Total (R\$)	Recebimento
7467	27/02/2012	8	28.757,86	230.062,88	03/04/2012
7497	05/03/2012	12	28.757,86	345.094,32	22/03/2012
7524	12/03/2012	13	28.757,86	373.852,18	22/03/2012
TOTAL (R\$)				949.009,38	

Fonte: Processo n.º 060.011.360/2011 (PT5-2, págs. 35/40, e-TCDF)

90. O Projeto Básico estabelecia que 18 (dezoito) catracas deveriam ser instaladas no HBDF e 15 (quinze) no HRAN (PT05, págs. 20/21). As visitas efetuadas permitiram constatar que nenhuma delas está em funcionamento.

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

91. No HBDF, em visita acompanhada pelo servidor FENELON SANTOS, foram encontradas 17 (dezesete) catracas instaladas, conforme localizações indicadas no Quadro abaixo. Porém, nenhuma estava em funcionamento, ou seja, não eram utilizadas para o controle de acesso ou de frequência dos servidores, além de apresentarem desgastes em suas estruturas. Segundo informações do Núcleo de Escalas do HBDF, uma catraca, localizada no Núcleo de Patrimônio, foi entregue com defeitos e necessita de reparos (PT14).

Quadro 09: Catracas encontradas no HBDF

Localização das Catracas	Quantidade
Entrada Principal - Internação	2
Entrada Principal - Internação	2
Saída Principal - Internação	4
Entrada Ambulatório Consultas	3
Estacionamento Ambulatório	2
Ortopedia	1
Entrada Principal Visitas	3
Núcleo de Patrimônio	1
TOTAL	18

Fonte: Visita in loco em 26/08/2014, PT14.

92. As imagens a seguir ilustram algumas das catracas que, apesar de instaladas, não estão em funcionamento e apresentam evidente desgaste pelo uso inadequado.

Imagem 01: Catracas no HBDF (Internação e Ambulatório – Sem funcionamento e com desgaste)

Fonte: Equipe da Auditoria, em 26/08/2014

93. Das 15 (quinze) catracas previstas para o HRAN (PT05, págs. 20/21), nenhuma foi instalada, encontrando-se os equipamentos estocados no Almoarifado Central da SES.

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

Fls.: 156

Proc.: 13.507/14

Rubrica

Imagem 02: Catracas em estoque no Almojarifado Central da SES**Fonte:** Equipe da Auditoria, em 17/09/2014.

Das 33 catracas adquiridas pela SES em 2012, no montante de R\$949 mil, apenas 17 foram instaladas, porém não são utilizadas para o controle de acesso ou de frequência dos servidores.

Coletores biométricos não instalados e danificados

94. Foram adquiridos 226 coletores biométricos no valor total de R\$.162.397,38, conforme descrito no Quadro a seguir.

Quadro 10: Notas Fiscais – Coletores Biométricos

Nota Fiscal	Emissão	Qtd	Valor Unitário (R\$)	Total (R\$)	Recebimento
7404	27/01/2012	10	9.568,13	95.681,30	03/04/2012
7467	27/02/2012	60	9.568,13	574.087,80	03/04/2012
7497	05/03/2012	90	9.568,13	861.131,70	22/03/2012
7524	12/03/2012	26	9.568,13	248.771,38	22/03/2012
7583	22/03/2012	40	9.568,13	382.725,20	03/04/2012
Total (R\$)		226		2.162.397,38	

Fonte: Processo n.º 060.011.360/2011, PT05-2, págs. 33/42, e-TCDF

95. Apesar de o contrato ter sido assinado em 30/12/2011, e expirado em 30/12/2012, em agosto/2014 existiam **12** (doze) equipamentos não instalados devido a falhas na infraestrutura das unidades e **24** (vinte e quatro) por se encontrarem danificados (PT06, pág. 98/101; PT07, pág. 03).

Dos 226 coletores biométricos adquiridos, 24 encontram-se danificados e 12 estão aguardando instalação.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


96. Verifica-se, assim, que, em agosto/2014, aproximadamente **80%** das unidades previstas no Projeto Básico possuíam coletores biométricos instalados e em funcionamento, conforme demonstra o Quadro abaixo (PT07, pág. 03):

Quadro 11: Controle de Instalação e Operação dos Coletores Biométricos

Unidade	Instalação do SISREF (S/N) (1)	Operação do SISREF (S/N) (2)	Quantidade de Servidores (3)
Administração Central (Sede)	S	S	4.819
Centro de Orientação Médico Psicopedagógica	S	S	92
Hospital de Base do DF	S	S	3.474
Regional de Saúde da Asa Sul	S	S	1.961
Regional de Saúde da Asa Norte	S	S	2333
Hospital de Apoio de Brasília	S	S	297
Regional de Saúde de Sobradinho	S	S	2.069
Regional de Saúde de Planaltina	N	N	1.567
Regional de Saúde do Guará	S	S	954
Regional de Saúde de Taguatinga	S	S*	3.011
Hospital São Vicente de Paulo	S	S	328
Instituto de Saúde Mental	S	S	130
Regional de Saúde de Ceilândia	S	S	2.988
Regional de Saúde de Brazlândia	S	S	833
Regional de Saúde do Gama	S	N	2.589
Regional de Saúde de Santa Maria	S	N	2.338
Regional de Saúde de Samambaia	S	S	1.768
Regional de Saúde do Recanto das Emas	S	N	662
Regional de Saúde do Paranoá	S	S	1.416
Regional de Saúde de São Sebastião	S	S	726
Regional de Saúde do Núcleo Bandeirante	S	S	823
Total	95,55%	79,66%	35.178

1 – "S" (Sistema instalado) ou "N" (Sistema não instalado).

2 – "S" (Sistema em operação) ou "N" (Sistema não se encontra em operação).

3 – Quantidade de servidores da Unidade, inclusive comissionados.

* - Em operação somente no HRT.

97. A SES informou, ainda, que os equipamentos foram instalados em **94** unidades (PT06, págs. 99/106). Considerando que são **166** estabelecimentos que compõem o Sistema de Saúde da SES (PT16, pág.08), conclui-se que o SISREF está instalado em apenas **57%** da Rede Pública de Saúde do DF.

98. Foram vistoriados *in loco* 60 (sessenta) coletores biométricos distribuídos em Hospitais, CAPS e Postos de Saúde, o que representa mais de 30% dos equipamentos em operação. Desse total, apenas 01 (um) coletor, localizado no Pavilhão Administrativo do HBDF, não estava funcionando devido a falta de peças de reposição e de contrato de manutenção. (PT14, Planilha "I"), o que permite validar os dados fornecidos pela SES.

**Imagem 03:** Coletor Biométrico Inoperante (HBDF) e Proteção do Equipamento (HRC)

Fonte: Visitas Hospital de Ceilândia (25/08/2014) e HBDF (26/08/2014)

99. Quanto aos equipamentos não instalados, de acordo com informações da SES, destinam-se ao HRP, cujos coletores chegaram a ser instalados, mas devido a problemas na rede elétrica, os equipamentos foram remanejados. Tramita na SES o Processo n.º 060.015.013/2009²⁸ para reforma de subestação elétrica da referida unidade (PT07, págs. 03 e 14).

100. No tocante aos equipamentos danificados, constatou-se, ainda, alto índice de depredação do patrimônio público. De acordo com a SES, até 28/08/2014, 81 (oitenta e um) coletores biométricos haviam sido depredados, conforme consolidação do Quadro 12.

101. Tendo em conta a falta de contrato de manutenção, não previsto na fase de planejamento, os próprios servidores da SUGETES promoveram o reparo da maioria dos equipamentos. As principais depredações estão relacionadas à aplicação de cola e a riscos nas leitoras digitais, e cerca de 30% das ocorrências foram em equipamentos de unidades da Asa Norte.

102. Para evitar o vandalismo ocorrido nos coletores biométricos, no Hospital da Ceilândia adotou-se solução criativa para proteção dos equipamentos. A iniciativa foi necessária para evitar a responsabilização pessoal dos vigilantes das empresas terceirizadas, nos casos de dano sem indicação de autoria.

103. Foram instaladas caixas protetoras dos coletores, que ficam abertas nos horários rotineiros de entrada e de saída de servidores. Após esse período, o

²⁸ Em 05/05/2014 referido processo foi encaminhado à Comissão Especial de Licitação da Secretaria (http://www.gdfnet.df.gov.br/sicop/busca/consulta_processo_ret.asp)

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

servidor que desejar registrar o ponto, deve solicitar ao vigilante a abertura do equipamento.

104. Não obstante a SES ter levado metade desses casos ao conhecimento da Corregedoria da Saúde, foi constatado baixo índice de instauração de Processos Administrativos Disciplinares, indicando, portanto, a necessidade de maior celeridade na apuração de responsabilidades pelas depredações do patrimônio público.

Quadro 12: Quantitativo de equipamentos danificados e encaminhamentos

Regional de Saúde	Danificados	Consertados	Corregedoria (1)	PAD (2)
Asa Norte	24	6	5	0
Asa Sul	6	5	1	0
Brazlândia	3	3	3	3
Ceilândia	7	7	5	0
Guará	8	6	2	0
N. Bandeirante	3	2	2	0
Paranoá	5	5	4	0
Recanto das Emas	2	0	1	0
Riacho Fundo I	2	2	2	0
Riacho Fundo II	2	1	0	0
Samambaia	6	6	3	2
São Sebastião	1	1	1	0
Sobradinho	5	5	4	0
Taguatinga	7	7	7	3
Total Geral	81	56	40	8

Fonte: SUGETES, PT07, págs. 17/20, e-TCDF.

(1) Quantitativo de equipamentos depredados levados ao conhecimento da Corregedoria da Saúde;

(2) Quantitativo de equipamentos que constam dos PADs instaurados.

Omissão em providências a cargo da SES

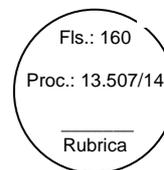
105. Apesar de o Contrato nº 221/2011-SES/DF, celebrado entre o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Saúde, e a empresa Task Sistemas de Computação S/A, ter expirado em 30/12/2012 (PT05-2, págs. 11/25), produtos foram entregues e serviços foram prestados nos exercícios de 2013 e 2014.

106. Documentos que constam dos autos demonstram que a falta de condições técnicas da estrutura física resultou na postergação da instalação dos coletores, dos trabalhos de implantação/treinamento e da entrega dos cartões de acesso aos servidores (PT5-3, págs. 43,44, 49/62). Tal fato resultou na desobediência dos prazos contratuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



107. Todavia, em que pese despachos e pareceres alertarem da necessidade de formalização de termo aditivo de prorrogação contratual (PT5-3, págs. 21, 22/27, 33/35 e 45) e da possibilidade de prorrogação constante da Cláusula 8.1 do Contrato n.º 221/2011 (PT5-2, e-TCDF, págs. 17), a SES não efetivou a prorrogação contratual.

108. A Lei de Licitações, em seu art. 57, estabelece, dentre outras hipóteses, que:

“§1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo: [...]”

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis. (grifou-se)

109. Verificou-se, portanto, que a empresa ainda tinha obrigações a cumprir, tal como fornecimento de crachás, instalação de catracas e de leitores biométricos. Não obstante as obrigações ainda pendentes, a SES omitiu-se na celebração de Termo Aditivo visando à prorrogação do ajuste.

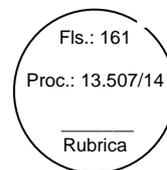
Causa

110. Deficiência na fiscalização do contrato. Falhas nos mecanismos de controle interno. Aquisição dos equipamentos sem o devido planejamento.

111. Falta de adequação prévia da infraestrutura necessária à instalação dos equipamentos. Resistência e insatisfação de grupo de servidores que danificam os equipamentos. Fragilidade em campanhas educativas. Omissão dos gestores.

Efeito

112. Instalação parcial do Sistema de controle de frequência na rede pública de saúde. Permanência do controle manual de frequência. Realização de novos procedimentos licitatórios para aquisições complementares.



Proposições

113. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, serão submetidas à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, as seguintes proposições:

- I. Determinar à SES que adote medidas visando:
 - a. concluir a implantação do sistema de controle eletrônico de frequência dos servidores, de modo a proporcionar maior eficiência na obtenção dos dados funcionais, contribuindo para a melhoria do planejamento das ações e, conseqüente, para a melhoria do atendimento à população, conforme justificativas apresentadas no projeto básico;
 - b. garantir que a implantação de soluções de tecnologia da informação, a exemplo do SISREF, seja precedida da elaboração de projeto básico que apresente os elementos necessários à realização dos serviços com nível máximo de detalhamento de todas as suas etapas, e que proporcione o pleno conhecimento de fatores específicos necessários à atividade de execução, em consonância com as prescrições da IN SLTI/MPOG nº 04/2010;
 - c. obter maior celeridade na apuração de responsabilidades pelas depredações dos equipamentos de controle eletrônico de frequência;
 - d. disponibilizar serviço de manutenção dos equipamentos necessários ao funcionamento do SISREF, de modo a manter o uso contínuo e ininterrupto do sistema;
 - e. dar destinação às catracas adquiridas pelo Contrato nº 221/11-SES, ainda sem utilização, evitando a depreciação dos equipamentos;
 - f. prevenir a depredação dos equipamentos de controle de frequência dos servidores, a exemplo de campanhas de sensibilização que demonstrem as vantagens e benefícios do sistema, de modo a fortalecer os valores da cultura organizacional



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



no tocante à importância do controle de frequência.

II. Determinar à SES, ainda, que elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item I, alíneas “a”, “d”, “e” e “f”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação.

Benefícios Esperados

114. As medidas propostas têm o objetivo de contribuir para a efetiva implantação integral do SISREF e para a melhoria da qualidade do atendimento à população.

2.3. Questão 3 – O SISREF permite o controle efetivo da frequência e contribui para reduzir ausências injustificadas de servidores?

O SISREF contribui para o controle efetivo de frequência e para a redução de ausências injustificadas, pois exige o registro de informações acerca dos horários de entrada e saída dos servidores e a validação pela chefia imediata dos relatórios de frequência individuais dos servidores. No entanto, foram observados pontos de vulnerabilidade que necessitam ser sanados para garantir a efetiva consolidação do Sistema.

Verificou-se irregularidades em validações de registros de frequência de servidores que apontavam a ocorrência de “atrasos”, “faltas injustificadas” ou “falta de marcação de ponto”. Constatou-se, também, que existem incompatibilidades entre as escalas de serviços de médicos constantes no SISREF e no sítio da SES, indicando que o SISREF não consegue fornecer informações para o adequado gerenciamento das escalas de serviços da SES. Ademais, há vulnerabilidade do mecanismo de controle de frequência, uma vez que há evidências de que servidores efetuam marcações de frequência em unidades distintas da lotação original, sem que ocorra a adequada validação pela chefia imediata. Por fim, o sistema não apresenta relatórios gerenciais que garantam transparência às informações e tampouco restringe o registro de situações vedadas em normativos.



Achado 04: Irregularidades nas validações de registros de frequência de servidores

Critério: (i) Os registros do Sistema devem espelhar com fidedignidade o cumprimento da jornada de trabalho pelos servidores; (ii) A SES deve adotar medidas preventivas e corretivas em casos de inconsistência nos registros de frequência.

Análise e Evidência:

115. O controle eletrônico de frequência inicia-se com a leitura do cartão de ponto do servidor e da biometria nos coletores instalados nas diversas unidades da SES. Esse procedimento impede que um indivíduo registre o horário de outro, devido à exigência da biometria para convalidar a marcação.

Imagem 04: Registro do Ponto Eletrônico



Fonte: PT06, págs. 84/85

116. As informações do servidor (horário de entrada ou de saída) alimentam um subsistema²⁹ do SISREF, denominado de FORPONTO, cujos registros devem ser validados pelas chefias imediatas, de modo a garantir a compatibilidade entre os dados de entrada e de saída e a jornada efetivamente cumprida pelo servidor. Para tanto, cabe à chefia imediata validar as ocorrências para as quais os servidores tenham justificativas, tais como os registros decorrentes de falta de marcação de

²⁹ O SISREF é composto por dois subsistemas: o FORACESSO, software de controle de acesso que monitora a operação dos equipamentos de todo o Sistema; e o FORPONTO, software utilizado para controlar o registro de frequência dos servidores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



ponto (por exemplo, esquecimento do servidor ou ainda não possui o cartão), ou, também de faltas justificadas (abono anual, serviço externo, folga convocação eleitoral, dentre outras).

117. Destaca-se, além disso, que os registros do SISREF alimentam o Banco de Horas³⁰ dos servidores, que tem a função de computar os créditos e débitos da jornada diária de trabalho a serem compensados mediante autorização da chefia. Depreende-se, portanto, que o FORPONTO deve espelhar com fidedignidade o horário e a jornada de trabalho dos servidores.

118. Por sua vez, a SUGETES, por meio das Comissões Setoriais³¹, realiza o monitoramento dos registros e das validações realizadas, para fins de garantir o fiel cumprimento das regras previstas na legislação que regula a matéria³².

119. No entanto, essas atividades são recentes, pois apenas em 03/07/2014 foram publicados no DODF os nomes dos respectivos membros das Comissões (PT06, págs. 28/30).

120. Nos termos do art. 2º da Portaria SES nº 55, de 18 de março de 2014, as referidas Comissões Setoriais serão subordinadas à Comissão de Implantação e Monitoramento do Ponto Eletrônico, vinculada à SUGETES, e têm as seguintes atribuições (PT06, pág. 28):

I – coordenar a implantação do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência – SISREF, em conjunto com as Gerências de Pessoas ou unidades equivalentes das Unidades Orgânicas da SES/DF no âmbito da sua Unidade Orgânica;

II – monitorar e avaliar o fiel cumprimento das regras previstas nas legislações específicas relacionadas à carga horária e ao registro da frequência dos servidores no âmbito da sua Unidade Orgânica;

III – monitorar e avaliar o funcionamento do SISREF no âmbito da sua Unidade Orgânica;

³⁰ Disciplinado no art. 7º da Portaria SES nº 31/2012, que regulamenta o controle eletrônico de frequência dos servidores da Secretaria de Estado da Saúde.

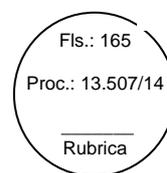
³¹ Portaria nº 55, de 18 de março de 2014 - Art. 1º instituir, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, as Comissões Permanentes de Monitoramento do Ponto Eletrônico em cada Unidade Orgânica da SES/DF.

³² Portaria nº 31/2012, que fixa critérios complementares à implementação da Portaria nº 145/2011, de 11 de agosto de 2011, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, de 12 de agosto de 2011, disciplinando o Controle Eletrônico de Frequência dos Servidores da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



121. Por meio de entrevistas efetuadas com membros das Comissões, quando das visitas *in loco*, constatou-se que a atuação, nesse primeiro momento, restringe-se à assessoria das chefias imediatas quanto aos principais problemas verificados no SISREF. Posteriormente, numa segunda etapa, as Comissões Setoriais procederão ao levantamento e exame de relatórios gerenciais das regionais, de forma a evidenciar registros inconsistentes e adotar as medidas pertinentes.

122. Assim, até julho/2014, apenas a Gerência de Monitoramento da SUGETES efetua o exame dos registros, por meio de amostragem ou quando demandado por denúncias. As apurações são efetuadas no âmbito da Gerência, e as irregularidades verificadas são encaminhadas à Corregedoria da Saúde para as providências cabíveis.

123. Importante destacar que, de acordo com o § 3º do art. 6º da Portaria n.º 31/2012 (PT06, pág. 108), compete à SUGETES e às Gerências de Pessoas de cada regional o monitoramento dos casos de incompatibilidades dos registros lançados no FORPONTO. De acordo com a Ordem de Serviço n.º 06/2014 (PT06, pág. 29), o titular da Gerência de Pessoas de cada Regional de Saúde foi designado como coordenador local da Comissão Setorial de Monitoramento do Ponto Eletrônico. Portanto, ressalta-se a necessidade de que, uma vez consolidada a implantação do Sistema, sejam efetuados periodicamente, relatórios gerenciais de monitoramento das respectivas comissões locais, apontando, por meio de indicadores, as eventuais inconsistências dos registros e as medidas adotadas.

124. A Equipe de Auditoria presenciou, em 1º de agosto de 2014, a primeira reunião realizada entre os membros das Comissões Setoriais e a Gerência de Monitoramento da SUGETES. Uma das abordagens tratadas na reunião fez referência a casos indevidos de validações de registros pela chefia imediata.

125. Assim, objetivando verificar as principais inconsistências no FORPONTO, foram examinados, com base em amostra das unidades que compõem a rede de saúde, os registros de marcações de servidores realizados no mês de **junho de 2014**, que representam percentual superior a 53% do total de servidores ativos da SES³³.

³³ Em junho/2014, extração de dados (SIGRH) apresentou o quantitativo de 33.801 servidores ativos.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 13: Quantidade de Servidores da SES por Unidade da Amostra

Unidade/Regional de Saúde	Quantidade de Servidores	%
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (SEDE)	3.892	11,51%
HOSPITAL DE BASE DO DF (HBDF)	3.700	10,95%
ASA NORTE	2.413	7,14%
GUARÁ	863	2,55%
TAGUATINGA	2.957	8,75%
CEILÂNDIA	2.898	8,57%
PARANOÁ	1.405	4,16%
TOTAL	18.128	
Representatividade da Amostra em relação ao total de servidores		53,63%

Fonte: SIGRH (Junho de 2014, PT09, Planilha "I")

126. Em junho de 2014 foram constatadas 3.989 matrículas com 7.082 ausências de marcações de ponto validadas pela chefia imediata (PT10, Planilha "I"). Há evidências, conforme adiante detalhadas, de que foram efetivadas 3.251 validações irregulares em 1.671 matrículas (Quadros 14, 17 e 18), o que corresponde a mais de **45%**³⁴ do total de validações de ausências de marcações de ponto. Ressalta-se, entretanto, que apesar das impropriedades ocorreram em apenas **9,2%**³⁵ das matrículas pesquisadas (18.128), a SES deve adotar medidas para a melhoria do controle de frequência.

127. As irregularidades nas validações de registro de frequência de servidores estão baseadas nas seguintes evidências, que serão tratadas de forma individualizadas: (i) "*falta de marcação do ponto*" acima do limite determinado pela SES; (ii) utilização indevida da ocorrência "*falta de marcação*" para validar outras situações; (iii) validações indevidas efetuadas por Diretores de Hospitais e por Coordenadores Regionais de Saúde (autovalidação de ocorrências; validação de ocorrências em matrículas de servidores não subordinados e validações indevidas de atrasos e de faltas injustificadas).

(i) "Falta de marcação do ponto" acima do limite determinado pela SES

128. De acordo com as "*Regras para Justificativas de Ocorrências do Ponto Eletrônico*", quando o servidor deixa de registrar a frequência no coletor biométrico, em pelo menos um horário de sua escala diária, o FORPONTO gera a ocorrência 239: "*Falta de Marcação de Ponto*" ou 008: "*Atraso*" (PT06, págs. 17/21).

³⁴ $3.251/7.082 \times 100 = 45,09\%$

³⁵ $1.671/18.128 \times 100 = 9,2\%$



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



129. No caso de “*Falta de Marcação de Ponto*”, de acordo com as normas da SES, há tolerância máxima de 4 (quatro) ausências de marcações mensais, ou seja, o servidor pode deixar de marcar um dos horários diários, no máximo, quatro vezes por mês.

130. Nesses casos, o servidor comunica à chefia imediata para que se proceda à validação das marcações não efetuadas no Sistema. Para isso, é utilizado o código 238: “*Falta de Marcação Justificada*”. Esse limite está previsto na Circular n.º 34/2013-SUGETES, de 29/11/2013 (PT06, págs. 22/23):

“Considerando que é proibida a utilização da ocorrência n.º 238 – “Falta de Marcação Justificada” para abonar faltas injustificadas ou quaisquer tipos de horários não trabalhados pelos servidores;

Considerando que a criação da ocorrência n.º 238 – “Falta de Marcação Justificada” foi uma concessão, para que, a critério da chefia imediata, os servidores não recebam descontos de atrasos, por possíveis e excepcionais esquecimentos de registro do ponto eletrônico;

Informou que a partir de 1º de dezembro de 2013, a utilização da ocorrência n.º 238 – “Falta de Marcação Justificada” será limitada, no sistema Forponto (SISREF), em 04 (quatro) utilizações por mês, para cada servidor.”

131. Ressalta-se que as ausências de marcações de ponto que podem ser justificadas pela chefia imediata no FORPONTO por meio da ocorrência de código 238 não se tratam de um direito concedido ao servidor. Refere-se a uma tolerância fixada pela SES em vista da possibilidade de o servidor esquecer-se de marcar o ponto em um dos horários diários previstos na escala. Espera-se o decréscimo do quantitativo de ocorrências dessa natureza com a consolidação do funcionamento do Sistema.

132. No intuito de verificar a utilização indevida da ocorrência de código 238, procederam-se às extrações de dados do FORPONTO, referentes ao mês de **junho/2014**, das unidades que constam do Quadro 13.

133. Os resultados obtidos evidenciam que, em junho/2014, houve a ocorrência de **561 validações indevidas**, ou seja, acima do limite estipulado pela SES (4 ausências de marcações mensais), em um total de **138 matrículas** de servidores, conforme Quadro a seguir (PT10, Planilha “ii”, e-TCDF): Conforme já mencionado, apesar de a impropriedade em exame se concentrar em um pequeno número de servidores,


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


é necessário que a SES adote medidas para melhorar o controle de frequência, em especial, pela conhecida carência de profissionais de saúde na rede pública.

Quadro 14: Falta de Marcação Justificada (Junho/2014)

Qtd. Matrículas (a)	Validações acima do limite		Validações Irregulares	
	Por Matrícula (b)	Total (a)x(b)	Por Matrícula (c)=(b)-4	Total (a)x(c)
50	5	250	1	50
18	6	108	2	36
11	7	77	3	33
15	8	120	4	60
6	9	54	5	30
6	10	60	6	36
7	11	77	7	49
1	12	12	8	8
4	13	52	9	36
10	14	140	10	100
3	15	45	11	33
5	16	80	12	60
1	17	17	13	13
1	21	21	17	17
138	-	1113	-	561

Fonte: FORPONTO (Situação em junho de 2014); PT10, Planilha "ii", e-TCDF.

134. Para exemplificar, o Quadro anterior demonstra, na primeira linha, que 50 servidores tiveram, cada um, 5 ausências de marcações validadas pela chefia imediata no mês de junho de 2014. Da mesma forma, na décima linha, 10 servidores tiveram, cada um, 14 ausências de marcações validadas pela chefia imediata. Desses totais de ausências validadas, podem ser consideradas irregulares aquelas que excederem o quantitativo de tolerância, ou seja, 04 "esquecimentos" mensais por matrícula, conforme consta da quarta coluna do Quadro.

Em junho/2014 houve a ocorrência de 561 validações indevidas de ponto pela chefia imediata referentes à "falta de marcação de ponto".

135. Em relação à distribuição, por unidade, do quantitativo de ocorrências indevidamente registradas no código 238 – "Falta de Marcação Justificada", o Quadro abaixo permite concluir que, no mês de junho/2014, parcela significativa das validações acima da tolerância definida pela SES concentra-se na Regional de Saúde Asa Norte³⁶ (68,09%).

³⁶ Dados referentes as unidades da amostra (Quadro 13 do Relatório).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

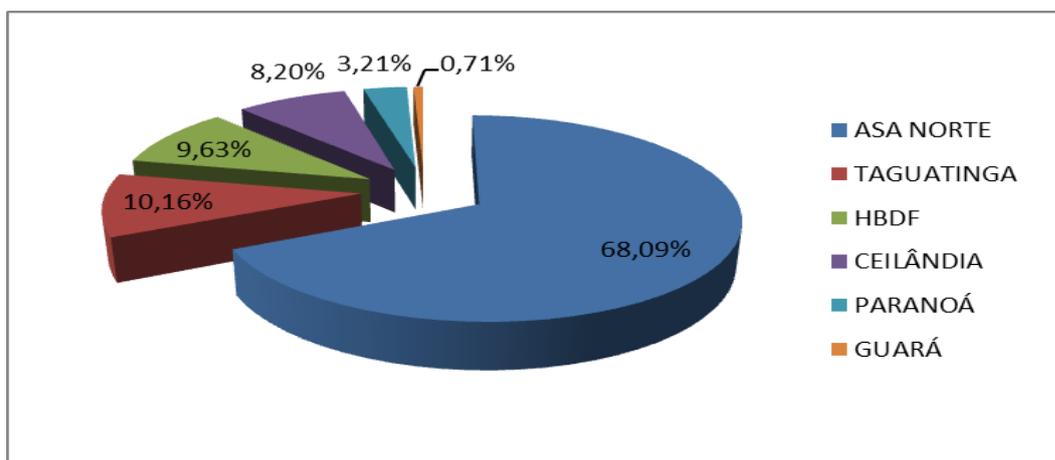
Quadro 15: Falta de Marcação Justificada – Por Unidade da SES (Junho/2014)

Unidade/Regional	Qtd. Matrículas (a)	Validações acima do limite (b)		Validações Irregulares (c)	
		Quantidade	%	Quantidade	%
ASA NORTE	65	642	57,68%	382	68,09%
TAGUATINGA	15	117	10,51%	57	10,16%
HOSPITAL DE BASE	23	146	13,12%	54	9,63%
CEILÂNDIA	23	138	12,40%	46	8,20%
PARANOÁ	8	50	4,49%	18	3,21%
GUARÁ	4	20	1,80%	4	0,71%
Total	138	1.113	100,00%	561	100,00%

Fonte: FORPONTO (PT10, Planilha “iii”)

Obs.: (b) Total de validações superiores a 04 ausências de marcações;

(c) Total de validações que excederam o limite de 04 ausências de marcações por matrícula: (c) =(b)–4x(a)

Gráfico 01: Validações Irregulares de Ausência de Marcação de Ponto, por unidade (junho/2014)


Fonte: FORPONTO; Junho/2014; Quadro 15.

136. O quadro a seguir apresenta a distribuição do quantitativo de validações indevidas³⁷ decorrentes de falta de marcação de ponto, separado por categoria/cargo ocupado na SES, de acordo com o quantitativo de cargos da amostra.

³⁷ Falta de marcação superior a 04 ocorrências (Circular n.º 34/2013-SUGETES/SES).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

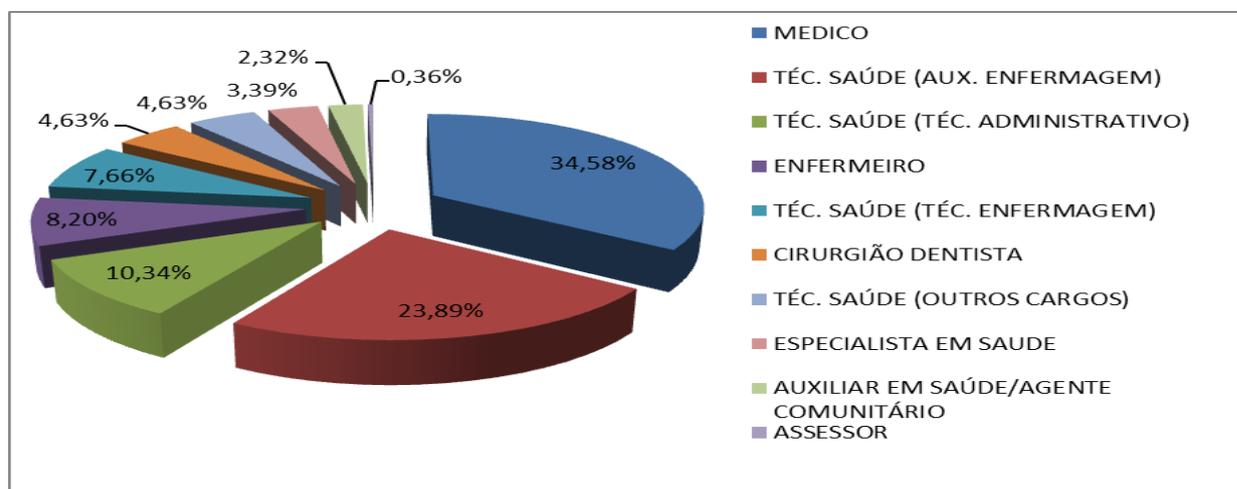
 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 16: Falta de Marcação Justificada – Por Categoria/Cargo da SES (Junho/2014)

Categoria/Cargo	Qtd. Matrículas (com validações indevidas)	Validações Indevidas no cargo		Cargos na Amostra ³⁸	
		Quantidade	%	Quant.	%
MEDICO (Incluídos cargos dos Editais 12/13 e 27/13)	51	194	34,58%	2911	18,50%
TÉC. SAÚDE (AUX. ENFERMAGEM)	34	134	23,89%	4095	26,02%
TÉC. SAÚDE (ADMINISTRATIVO)	10	58	10,34%	1905	12,11%
ENFERMEIRO	9	46	8,20%	1602	10,18%
TÉC. SAÚDE (TEC. ENFERMAGEM)	10	43	7,66%	597	3,79%
CIRURGIÃO DENTISTA	3	26	4,63%	215	1,37%
TÉC. SAÚDE (OUTROS CARGOS)	5	26	4,63%	1690	10,74%
ESPECIALISTA EM SAUDE	5	19	3,39%	1371	8,71%
AUXILIAR EM SAÚDE/AGENTE COMUNITÁRIO	9	13	2,32%	1154	7,33%
ASSESSOR	2	2	0,36%	197	1,25%
Total	138	561	100%	15.737	100%

Fonte: FORPONTO e SIGRH (PT10, Planilha "iv")

137. Verifica-se, assim, que no mês de junho/2014 mais de 57% das validações irregulares nos casos de ausências de marcações de ponto estão associadas aos cargos de médico (34,58%) e técnico de saúde - auxiliar de enfermagem (23,89%), conforme consta no Gráfico abaixo:

Gráfico 02: Validações Irregulares de Ausência de Marcação de Ponto (Código 238 acima do limite)


Fonte: FORPONTO; Junho/2014; Quadro 16.

³⁸ Quantidade de matrículas com status "Normal", "Requisitado" e "Incluído no mês", em junho de 2014, nos cargos em que foram verificadas validações de ausências de marcações de ponto (SEDE, HBDF, Asa Norte, HRGu, HRPa, HRC e HRT)



(ii) Utilização indevida da ocorrência “Falta de Marcação Justificada” para validar outras situações

138. Conforme visto, toda vez que o servidor esquece de marcar o ponto em pelo menos um dos horários diários previstos em sua escala de serviço, o Sistema gera automaticamente um registro no código 239 (*Falta de Marcação de Ponto*).

139. A SES estabeleceu, por meio da Circular n.º 34/2013 – SUGETES, uma tolerância de, no máximo, 04 ausências de marcações mensais dessa natureza. Nesses casos, o servidor comunica à chefia imediata que poderá validar referidas ausências de marcações, utilizando-se do código 238 (*Falta de Marcação Justificada*); (PT06, págs. 21/23).

140. Para verificar irregularidades relacionadas a essas validações foi definida amostra das ocorrências de códigos 238 e 239, registradas no mês de junho de 2014, nas seguintes unidades/regionais: Ceilândia, Guará, HBDF, Asa Norte, Paranoá e Taguatinga. Os resultados obtidos indicam que foi utilizado o código 238 (falta de marcação justificada) para validar outras situações, tais como faltas injustificadas, atrasos, saídas antecipadas, conforme estão tratados nos tópicos a seguir.

(ii.a) Utilização do evento “Falta de Marcação Justificada” (Código 238) sem o correspondente registro no Sistema da ocorrência “Falta de Marcação de Ponto” (Código 239)

141. O código 238 somente pode ser utilizado para justificar ausências de marcações de ponto se houver o registro do código 239 no mesmo dia. Observe-se que ausências de marcações de ponto referem-se aos casos em que o servidor esquece de marcar o ponto em pelo menos um dos horários do dia previstos na escala. Logo, essa ocorrência somente pode ser utilizada quando o servidor encontra-se em efetivo exercício naquele dia.

142. Não se pode utilizar o código 238 desacompanhado do código 239, caso contrário, ***a chefia imediata incorre em validação de faltas injustificadas*** (Código 240), ou seja, ocorre a justificativa da ausência ao serviço naquele dia e não da ausência de marcação de ponto em um dos horários do dia.

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

143. Também não se pode utilizar o código 238 - “*Falta de Marcação Justificada*” para validar saídas antecipadas do servidor, ou seja, quando não preenche toda a carga horária diária prevista na escala.

144. O exame dos dados de junho/2014, relativo às unidades descritas no Quadro 13, aponta para a utilização indevida pela chefia imediata do código 238 desacompanhado do código 239, conforme quadro consolidado abaixo:

QUADRO 17: Utilização do código 238 desacompanhado do código 239

Qtd. Validações por Matrícula	Qtd. Matrículas	Total de Validações Irregulares
1	734	734
2	162	324
3	52	156
4	18	72
5	5	25
6	5	30
7	3	21
8	8	64
9	5	45
10	5	50
11	4	44
12	1	12
13	4	52
14	9	126
15	3	45
16	5	80
17	1	17
21	1	21
Total	1025	1918

Fonte: FORPONTO (Junho/2014; PT10, Planilha “v”)

145. Os dados acima indicam que o código 238 foi utilizado incorretamente para validar ausências de marcações de ponto de **1025 matrículas** de servidores perfazendo o total de **1918 validações** irregulares. Em todos os casos registrados no Quadro anterior não houve o registro no Sistema do código 239 para justificar a utilização do código 238 pela chefia imediata com o objetivo de validar as ausências de marcações de ponto dos servidores.

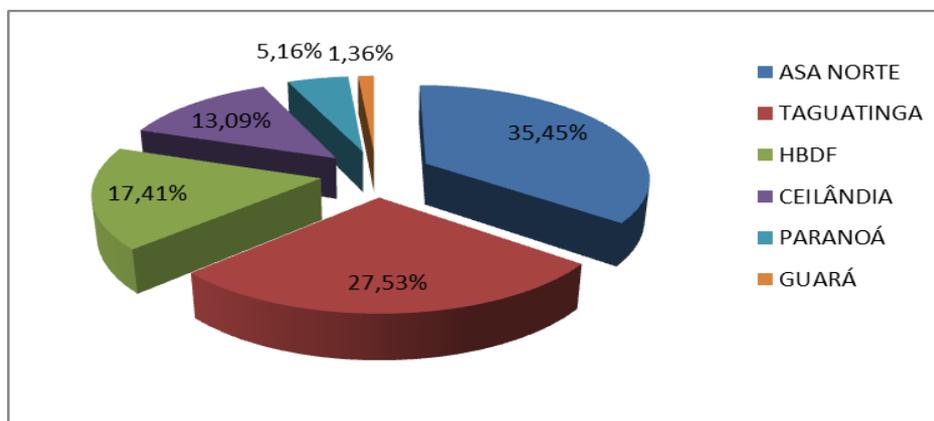
146. A título de exemplo, na linha 14 do Quadro anterior, 09 (nove) matrículas tiveram 14(quatorze) validações irregulares de ausências de marcações de ponto cada uma, todas desacompanhadas do código 239, totalizando um montante de 126 registros inválidos.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


147. A distribuição da irregularidade por unidade da SES pode ser visualizada no Gráfico a seguir:

Gráfico 03: Validações irregulares de Ausência de Marcação de Ponto (Código 238 sem 239)



Fonte: FORPONTO (Junho/2014, PT10, Planilha “v”)

(ii.b) Utilização do evento “Falta de Marcação Justificada” (Código 238) em quantitativo superior aos registros da ocorrência “Falta de Marcação de Ponto” (Código 239)

148. O esquecimento de marcação de ponto, em determinado dia, gera automaticamente no Sistema o evento de código 239, limitado a 04 vezes mensais. Portanto, a chefia imediata somente pode validar, utilizando-se do código 238, no máximo o mesmo quantitativo registrado no Sistema como “Falta de Marcação Justificada”.

149. Portanto, considera-se irregular a utilização do código 238 para validar quantitativo de ausências de marcações de ponto superiores às quantidades registradas pelo Sistema na ocorrência 239.

QUADRO 18: Utilização do código 238 em quantitativo superior às ocorrências de código 239

Qtd. Validações por Matrícula	Qtd. Matrículas	Total de Validações Irregulares
12	1	12
10	1	10
8	1	8
7	1	7
6	3	18
5	5	25
4	9	36
3	37	111
2	95	190
1	355	355
Total	508	772

Fonte: FORPONTO (Junho/2014; PT10, Planilha “vi”)

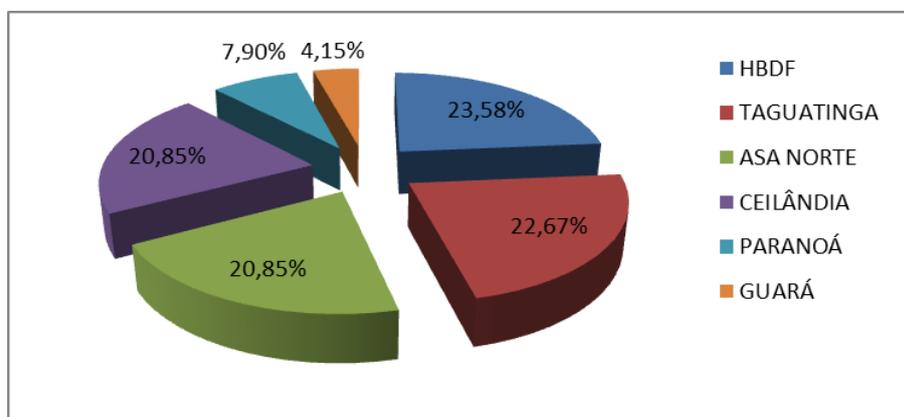


150. Verificou-se que em 508 (quinhentas e oito) matrículas foram efetuadas 772 (setecentos e setenta e duas) validações utilizando-se indevidamente o código 238 para justificar ausências que não se referem ao esquecimento de marcação de ponto.

151. A título de exemplo, na linha 08 do Quadro anterior, 37 (trinta e sete) matrículas tiveram 03 (três) validações irregulares de ausências de marcações de ponto cada uma, totalizando 111 (cento e onze) validações irregulares.

152. O Gráfico a seguir facilita a visualização da distribuição da irregularidade por unidade da SES.

Gráfico 04: Validações irregulares de Ausência de Marcação de Ponto (Código 238 maior que 239)



Fonte: FORPONTO (Junho/2014; PT10, Planilha "vi")

(iii) Validações indevidas efetuadas por Diretores e por Coordenadores de Regionais de Saúde

153. Em vista da quantidade significativa de validações indevidas efetuadas pelas chefias imediatas, foi solicitado, por meio da Nota de Auditoria n.º 03/13.507/2014, relatórios das incidências relativas às justificativas de abono de ausências efetuadas por diretores e coordenadores nas regionais de saúde.

154. Foram obtidos dados de validações efetuadas em junho de 2014 por Coordenadores, Diretores Administrativos, Diretores de Hospitais, Diretores de Atenção à Saúde, Diretores de Atenção Primária nos Hospitais de Base do Distrito Federal, Regional da Asa Norte e Regional do Paranoá (PT08).

155. As irregularidades obtidas podem ser visualizadas nos tópicos tratados a seguir, divididas nas seguintes categorias: autovalidação de ocorrências, validação


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


de ocorrências em matrículas de servidores não subordinados e validações indevidas de atrasos e de faltas injustificadas.

(iii.a) Autovalidação de ocorrências

156. Foram constatados casos em que o servidor, ocupante de dois cargos acumuláveis, validou ocorrências de uma das suas matrículas, o que afronta ao princípio da segregação de funções.

QUADRO 19: Validações de ocorrências na própria matrícula do servidor

Responsável pela validação			Informações da ocorrência validada		
Matrícula	Nome	Função	Matrícula	Nome	Cargo
01301861	Maria Aurilene G. Pedrosa	Dir. Administrativo	14352451	Maria Aurilene G. Pedrosa	Enfermeiro
01566652	Eleuza P. Souza Martinelli	Diretor Atenção Saúde	14403390	Eleuza P. Souza Martinelli	Enfermeiro

Fonte: FORPONTO (Junho/2014; PT08, Planilha "i")

157. O princípio da segregação de funções decorre do princípio da moralidade previsto no art. 37, da CF/88. Consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos de forma que não exerçam atividades incompatíveis entre si, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização dessas mesmas condutas.

(iii.b) Validação de ocorrências em matrículas de servidores não subordinados

158. A estrutura hierárquica da SES está definida de acordo com o Decreto n.º 34.155, de 21 de fevereiro de 2013, publicado no DODF n.º 39, de 22 de fevereiro de 2013. Logo, a codificação das unidades que compõem essa estrutura hierárquica permite verificar o vínculo de cada lotação do servidor com a respectiva chefia imediata (PT06, págs. 02/16).

159. De acordo com o art. 10, inciso II, da Portaria SES n.º 31/2012, que disciplina o controle eletrônico de frequência dos servidores da Secretaria, o servidor tem a obrigação de apresentar, à chefia imediata, documentos que justifiquem as eventuais ausências, amparadas por disposições legais. O art. 11, inciso III da referida norma determina que compete à **chefia imediata** a emissão e validação dos relatórios de frequências e das ocorrências decorrentes dos registros diários do servidor (PT06, págs. 109/110).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


160. Portanto, tais competências são atribuídas à chefia imediata. Para fins de validação dos registros no FORPONTO são concedidas senhas com perfis diferenciados às chefias imediatas.

161. Entende-se que somente a chefia imediata tem, ou deveria ter, conhecimento diário das atividades exercidas pelos servidores subordinados em nível suficiente para permitir a validação de ocorrências. Quanto mais distante a relação hierárquica, menor a possibilidade funcional de validação.

162. A título de exemplo, de acordo com a estrutura que consta do Decreto n.º 34.155/2013, são consideradas irregulares as validações efetuadas pelo ocupante da função de Diretor Administrativo do HBDF em matrículas dos titulares dos Núcleos de Infectologia e de Patologia Clínica. O Núcleo de Infectologia está subordinado à Gerência de Medicina Interna, e o Núcleo de Patologia Clínica, à Gerência de Medicina Complementar. Portanto, caberia aos titulares dessas Gerências a validação de ocorrências dos titulares dos referidos Núcleos.

163. Nesse sentido, constatou-se que mais de 30% das validações de ocorrências efetuadas por diretores e coordenadores nas regionais de saúde foram efetuadas em matrículas de servidores que não lhes são **diretamente** subordinados.

QUADRO 20: Validações de ocorrências em matrículas de servidores não subordinados diretamente

Competência para validações	HBDF	HRAN	HRPa	Total geral	%
Validações Regulares	2170	2084	1197	5451	68,56%
Validações Irregulares	1633	79	788	2500	31,44%
Total geral	3803	2163	1985	7951	-

Fonte: FORPONTO (Junho/2014; PT08, Planilha "ii")

(iii.c) Validações indevidas de atrasos e de faltas injustificadas

164. A imagem a seguir evidencia algumas das orientações da SUGETES aos responsáveis por validações no FORPONTO constantes das "Regras para Justificativas de Ocorrências do Ponto Eletrônico" (PT06, pág. 17/21):

IMPORTANTE:

- O código 238 - "Falta de Marcação Justificada" será utilizado somente para justificar o código 008 - "Atraso" quando houver o código 239 - "Falta de Marcação de Ponto" no mesmo dia.
- Nunca utilize o código 238 - "Falta de Marcação Justificada" para justificar faltas ou atrasos.

165. No entanto, examinando-se as validações efetuadas por coordenadores e diretores nas regionais de saúde, verificou-se significativa utilização indevida da


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


ocorrência “*Falta de Marcação Justificada*” para justificar as ocorrências de “*Atraso*” (Código 08) e de “*Faltas Injustificadas*” (Código 240).

QUADRO 21: Utilização de “Falta de Marcação Justificada” para validar “Atrasos” e “Faltas Injustificadas”

Responsável pela Validação	Unidade	Função	Ocorrência Validada	Qtd. Ocorrências
Julival Ribeiro	HBDF	Diretor Geral	Atraso	80
Janáina Miranda	HBDF	Diretor Atenção Saúde	Atraso	66
Janáina Miranda	HBDF	Diretor Atenção Saúde	Falta Injustificada	12
Maria Aurilene Pedrosa	HBDF	Diretor Administrativo	Atraso	29
Maria Aurilene Pedrosa	HBDF	Diretor Administrativo	Falta Injustificada	06
Renato Alves Teixeira Lima	HRAN	Coordenador Regional	Atraso	57
Adriano G. Ibiapina	HRAN	Diretor Geral	Atraso	53
Adriano G. Ibiapina	HRAN	Diretor Geral	Falta Injustificada	10
Agenor Pereira D. Filho	HRAN	Diretor At. Primária	Atraso	21
Agenor Pereira D. Filho	HRAN	Diretor At. Primária	Falta Injustificada	02
Ivete dos Santos Silva	HRAN	Diretor Administrativo	Atraso	17
Eleuza Martinelli	HRPA	Diretor At. Primária	Atraso	49
Eleuza Martinelli	HRPA	Diretor At. Primária	Falta Injustificada	10
Sônia Bittencourt	HRPA	Diretor Administrativo	Atraso	14
Eduardo Franklin	HRPA	Diretor Geral	Atraso	10
Rommel Madruga L. Costa	HRPA	Coordenador Regional	Atraso	07
Total de matrículas com validações irregulares				443

Fonte: FORPONTO (Junho de 2014; PT08, Planilha “iii”)

166. Trata-se de conduta indevida, tendo em vista que, além da ausência de prestação de serviços parcial (Atraso) ou total (Falta Injustificada), no dia do registro da ocorrência, a validação inviabiliza a incidência de descontos financeiros no contracheque do servidor, ou ainda, a dedução das referidas horas no banco de horas do servidor, conforme previsto no regulamento.

167. Situações dessa natureza devem ser elididas, tendo em vista a irregularidade latente que permite o pagamento por serviço não prestado na forma contratada, comprometendo a qualidade de atendimento aos usuários.

168. Nos termos do art. 10, inciso II, da Portaria n.º 31/2012, o servidor é obrigado a apresentar à chefia imediata documentos que justifiquem eventuais ausências amparadas por dispositivos legais. O art. 11, inciso III, da referida Portaria dispõe que **competem à chefia imediata** emitir e **validar** os Relatórios de Frequência Individuais dos servidores (PT06, págs. 109/110).

169. Ainda, segundo o art. 20 da Portaria n.º 31/2012, “**a Chefia Imediata fica sujeita às sanções administrativas, civis e criminais pelos relatórios de frequência individual**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



dos servidores a ela subordinados, validados em desacordo com o disposto nesta Portaria.” (grifou-se); (PT06, pág. 112).

Causa

170. Desconhecimento técnico da chefia imediata quanto à utilização dos códigos para validações de ocorrências.

171. Ausência de restrição no Sistema para impedir as validações acima do limite da norma e a autovalidação, sendo que esta poderia ser evitada com o uso de chave vinculada ao número do CPF e não à matrícula.

172. Concessão de senhas a diretores e a coordenadores para validações de registros de servidores que não lhes estão diretamente subordinados.

173. Cultura organizacional com ausência de valores voltados para o controle de frequência dos servidores. Falta de transparência nos relatórios gerenciais de controle de frequência. Inexistência de indicadores gerenciais de controle de frequência.

Efeito

174. Fragilidade no sistema de controle de frequência. Imprecisão dos dados relativos aos recursos humanos. Comprometimento das ações de planejamento da força de trabalho das unidades. Ausências injustificadas desprovidas do correspondente desconto financeiro nos contracheques dos servidores.

175. Redução do número de servidores em exercício nas unidades da SES, o que pode comprometer a qualidade do atendimento aos usuários da Rede Pública de Saúde do DF.

Proposições

176. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, serão submetidas à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, as seguintes proposições:

- I. Determinar à SES que adote as seguintes medidas:
 - a. ajuste o SISREF no sentido de promover restrições automáticas de ocorrências incompatíveis, a exemplo das tratadas neste



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Relatório: (i) utilização do evento “Falta de Marcação Justificada” (Código 238) para validações de ocorrências acima do limite de tolerância; (ii) utilização do evento “Falta de Marcação Justificada” (Código 238) sem o registro correspondente do Sistema na ocorrência “Falta de Marcação de Ponto” (Código 239); (iii) utilização do evento “Falta de Marcação Justificada” (Código 238) para validar quantitativos superiores dos eventos registrados na ocorrência de Sistema “Falta de Marcação de Ponto” (Código 239); (iv) utilização do evento “Falta de Marcação Justificada” (Código 238) para validação de “Faltas Injustificadas” (Código 240) ou de “Atrasos” (Código 008); (v) validação pelo servidor de sua própria matrícula;

b. garanta que as senhas atribuídas à chefia imediata devem permitir validações de ocorrências apenas em matrículas de servidores que lhes estão diretamente subordinados;

c. disponibilize relatórios gerenciais contendo indicadores de cada ocorrência, de modo a garantir transparência e fortalecimento do controle de frequência dos servidores;

II. Determinar à SES, ainda, que elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do Item I, alíneas “a”, “b” e “c”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação.

III. Determinar à SES, também, que efetue apuração das ausências injustificadas e adote procedimentos para restituição aos cofres públicos das percepções irregulares e aplicação de sanção aos responsáveis pelas validações indevidas, dando conhecimento ao Tribunal dos resultados alcançados.

Benefícios Esperados

177. Contribuir para o efetivo controle de frequência dos servidores, e, em consequência, assegurar a cumprimento da jornada de trabalho, resultando na melhoria da qualidade do atendimento aos usuários da Rede Pública de Saúde.



2.3.2. Achado 05: Incompatibilidade entre as escalas de serviços dos médicos e os registros do FORPONTO

Critério: (i) As escalas de serviços fixadas nos Hospitais e as constantes do site da SES devem ser compatíveis com os registros do FORPONTO.

Análise e Evidência:

178. Foram efetuadas visitas nas seguintes unidades hospitalares: HRC (25/08/2014), HRT (25/08/2014), HRGU (26/08/2014), HSPA (27/08/2014), HRAN (27/08/2014) e HBDF (26/08/2014).

179. Nessas unidades hospitalares foram obtidas, por amostragem, algumas escalas dos médicos que deveriam estar presentes nos dias das respectivas visitas (PT13, Planilha "i"). Também foram extraídas do site da SES amostras de escalas referentes aos dias das visitas *in loco* (PT12).

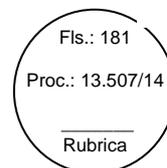
180. Na amostra adotada, verificou-se que as médicas Dra. Ismária, Ortopedia do HRC (25/08/2014), e Dra. Yesca, Clínica Médica do HRGU (26/08/2014), cujos nomes constavam das escalas fixadas nos hospitais, não possuíam registros nas escalas do site da SES para os respectivos dias (PT13-1, pág. 104).

181. Compôs-se amostra com 133 (cento e trinta e três) servidores médicos (PT13, Planilha "i"). Referida lista foi encaminhada à Gerência de Monitoramento e Avaliação do Trabalho e de Profissionais/DIPDEMA/SUGETES/SES para que informasse, para cada servidor, o registro eletrônico efetuado no FORPONTO nos dias em que foram efetuadas as visitas (PT13-1).

182. Os resultados obtidos foram analisados utilizando-se dos seguintes atributos (PT13, Planilha "i"):

- a. COMPATÍVEIS: constatou-se compatibilidade entre os registros no FORPONTO e as escalas do site da SES obtidas na amostra;
- b. DIVERGENTES: constatou-se divergência significativa entre os registros do FORPONTO e as informações que constam das escalas que constam do site da SES;
- c. SEM REGISTRO: quando não houve nenhum registro no FORPONTO, apesar de constar período de trabalho nas respectivas escalas;
- d. SAÍDA NÃO REGISTRADA: quando o servidor marcou o ponto na entrada, mas não consta o registro de saída, inclusive no dia seguinte. Esses casos não foram considerados compatíveis em vista da possibilidade de saída antecipada e conseqüente descumprimento de carga horária.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


183. A consolidação dos resultados pode ser visualizada a seguir:

Quadro 22: Exame da Compatibilidade das Escalas de Serviços

ESCALA	HBDF	HRAN	HRC	HRGu	HRPa	HRT	Total Geral	%
COMPATÍVEL	18	14	8	4	18	16	78	58,65%
	42,86%	70,00%	61,54%	66,67%	60,00%	72,73%	58,65%	
DIVERGENTE	11			1		1	13	9,77%
	26,19%	0,00%	0,00%	16,67%	0,00%	4,55%	9,77%	
NÃO REGISTRA SAÍDA	3	0	2				5	3,76%
	7,14%	0,00%	15,38%	0,00%	0,00%	0,00%	3,76%	
SEM REGISTRO	10	6	3	1	12	5	37	27,82%
	23,81%	30,00%	23,08%	16,67%	40,00%	22,73%	27,82%	
Total Geral	42	20	13	6	30	22	133	100,00%

Fonte: Visita in loco, site da SES e PT13, Planilha "ii"

184. Foi encaminhada à Gerência de Monitoramento e Avaliação do Trabalho e de Profissionais/DIPDEMA/SUGETES/SES lista dos servidores classificados com o atributo "SEM REGISTRO" para justificativas acerca da ausência de marcação de ponto nos dias das visitas. De acordo com a resposta da Gerência, 40,54% dos servidores, que compõem o grupo "SEM REGISTRO", ainda não possuem o cartão de ponto; 35,14% estariam afastados legalmente (atestado médico, licença, atividade externa e abono anual); 16,22% tiveram o registro de ponto efetuado em outra matrícula do servidor. Apenas a 8,11% dos servidores poder-se-ia atribuir faltas injustificadas, mas, ainda com a possibilidade de validações até o fechamento do mês (PT13, Planilha "iv").

185. Os dados acima permitem concluir que o SISREF ainda **não consegue fornecer informações gerenciais para o adequado gerenciamento das escalas de serviços da SES**, visto que há um elevado percentual de servidores sem registros (27,82%), situação que deve ser considerada indesejável. Nesse sentido, não se pode considerar razoável que aproximadamente 25% dos profissionais designados para escalas de serviços não possuam registros de controle de ponto.

186. Acrescenta-se, ainda, que a inclusão nas escalas de serviços dos hospitais de nomes de servidores legalmente afastados traz prejuízo à transparência das informações, pois não espelha com fidedignidade o quantitativo de servidores que irão, de fato, atuar nos postos de trabalho, além de comprometer o planejamento da unidade.

187. Ademais, não se pode olvidar que uma das irregularidades recorrentes no


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

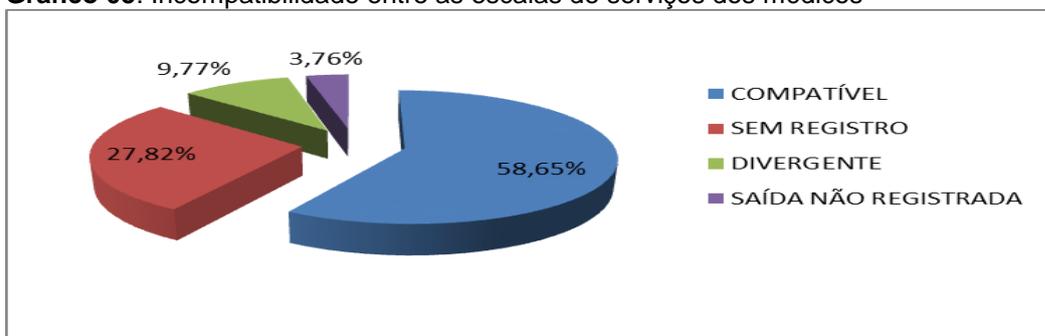
 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


controle de frequência de servidores nas unidades hospitalares refere-se à troca informal de plantões, assunto tratado no item “V.b” da Decisão n.º 5.976/2013³⁹. A redução de incidência dessas falhas depende da consolidação do controle eletrônico da marcação de ponto e da conscientização de servidores e gestores. De acordo com a SUGETES (PT07, pág. 16):

“Outro ponto positivo da implantação do Ponto Eletrônico foi a impossibilidade de haver trocas de escalas ou “escalas não oficiais” sem a anuência da chefia imediata, responsável pela distribuição da jornada de trabalho dos servidores sob sua subordinação. Esta prática, sempre combatida pela SES/DF, antes do Ponto Eletrônico era de difícil controle pelos órgãos de recursos humanos.”

188. No entanto, verifica-se que ainda há desconformidades entre as marcações de ponto pelos servidores no FORPONTO e as escalas de serviços. Além de haver servidores sem registro no sistema por falta de cartão de ponto, as situações de “divergências” nos registros e as “saídas não registradas” alcançaram o percentual de **13,53%** das matrículas que compuseram a amostra.

Gráfico 05: Incompatibilidade entre as escalas de serviços dos médicos



Fonte: Visitas in loco, Site da SES e FORPONTO; Quadro 22.

Em junho/2014, 13% dos servidores da amostra não registraram o horário de saída no controle de ponto ou cumpriram escalas divergentes das que constam no site da Secretaria.

Causa

189. Implantação do SISREF ainda não concluída (falta de cartões de acesso). Inexistência de relatórios gerenciais de controle de frequência. Desatualização das escalas de serviços. Cultura organizacional com ausência de valores voltados para o controle de frequência.

³⁹ “V - com intuito de subsidiar o cumprimento do item anterior, determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, envie a esta Corte: (...) b) as medidas efetivamente adotadas para evitar a troca informal de médicos nas escalas de plantões dos hospitais públicos do Distrito Federal;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Efeito

190. A incompatibilidade entre as escalas dificulta a transparência de informações tanto para o usuário da rede pública de saúde quanto para os órgãos de controle.

191. A ausência de registro, se configurada como falta ao trabalho, reduz o número de servidores em exercício nas unidades da SES, o que pode comprometer a qualidade do atendimento aos usuários da Rede Pública de Saúde do DF.

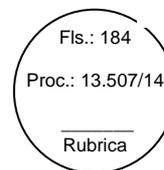
Proposições

192. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, serão submetidas à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, as seguintes proposições:

- I. Determinar à SES que adote as seguintes medidas:
 - a. disponibilize às unidades relatórios gerenciais de indicadores de controle de frequência que demonstrem, por exemplo, o percentual de cumprimento da escala de serviço, visando garantir maior eficácia na prestação do serviço de saúde e transparência nos controles;
 - b. mantenha atualizada as escalas de serviços das unidades, de modo a assegurar maior compatibilidade entre as informações gerenciais e os dados do SISREF;
 - c. apure periodicamente as divergências entre as escalas de serviços e os registros do FORPONTO, adotando, em caso de irregularidade, as devidas medidas para responsabilização dos servidores.
- II. Determinar à SES, ainda, que elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item I, alínea “a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação.

Benefícios Esperados

193. Espera-se assegurar a permanência de maior número de servidores nas



unidades da SES, o que pode resultar na melhoria da qualidade do atendimento aos usuários da Rede Pública de Saúde do DF.

2.3.3. Achado 06: Vulnerabilidade do mecanismo de controle de frequência.

Critério: (i) As unidades devem contar com mecanismos de controle de acesso (entrada e saída) que contribuam para o efetivo monitoramento dos registros no SISREF; (ii) O sistema deve disponibilizar relatórios ou outros mecanismos gerenciais de controle de frequência.

Análise e Evidência

194. Preliminarmente, importante destacar que apenas os equipamentos que compõem o Sistema de controle eletrônico de frequência (SISREF), por si só, não garantem a efetividade do monitoramento da marcação do ponto. As evidências obtidas dos registros de ponto de servidores demonstram que a chefia imediata desempenha papel fundamental no funcionamento do Sistema. Portanto, validações indevidas de registros de ponto pela chefia imediata comprometem quaisquer mecanismos físicos ou lógicos de controle.

195. Um dos pontos fortes do Sistema implantado refere-se à obrigatoriedade de coleta simultânea tanto dos dados do cartão funcional quanto da biometria do servidor, o que dificulta que uma pessoa registre o ponto de outra. Outro aspecto positivo diz respeito aos horários de entrada e saída registrados pelo servidor, que devem estar compatíveis com a respectiva escala de serviço inserida no FORPONTO, caso contrário, o sistema indicará uma ocorrência sujeita à validação pela chefia.

196. Por outro lado, a ausência de catracas conjugadas com os equipamentos de registros de frequência não garante a permanência do servidor em efetivo exercício na unidade de lotação. De acordo com o Projeto Básico as catracas adquiridas seriam instaladas apenas no HBDF e no HRAN. Conforme visto, foram adquiridas 33 catracas, porém nenhuma se encontra em funcionamento.

197. A opção apenas pelo coletor biométrico, sem a instalação e a devida operação das catracas, se não houver exigência por parte chefia imediata do efetivo cumprimento pelos servidores das respectivas cargas horárias, possibilita saídas antecipadas ou ausências injustificadas sem o correspondente registro no Sistema.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



198. As visitas efetuadas demonstraram que a arquitetura das unidades hospitalares do Distrito Federal, com grande quantidade de entradas/saídas, por um lado, prejudica o controle de acesso e de frequência, comprometendo a eficácia do modelo implantado, e, por outro, pode resultar em vultosos custos se for considerada a necessidade de instalação de catracas conjugadas com coletores biométricos em cada ponto que permite o acesso de servidores. Percebe-se, assim, que a SES não observou essa vulnerabilidade do controle ao efetuar o planejamento da contratação visando a implantação do SISREF.

199. A título de exemplo, foram encontrados os seguintes quantitativos de pontos de acesso às unidades hospitalares em que **não** estão instalados os equipamentos de controle de ponto, permitindo, portanto, a saída e retorno do servidor durante o horário de expediente: HRC 10 (dez); HRT 05 (cinco); HSPA (quatro); HRGU (três); HRAN (cinco) (PT14, Planilha "ii").

200. Constatou-se, ainda, a ausência de monitoramento por câmeras em grande quantidade de locais de acessos às unidades hospitalares, inclusive onde estão localizados os equipamentos do SISREF. Observou-se que esse serviço não compôs a ARP nem o Projeto Básico da SES, apesar de sua ausência contribuir para a vulnerabilidade do Sistema.

201. Outra vulnerabilidade percebida refere-se à ausência de restrição ou a falta de alerta quanto à marcação de ponto em unidade diversa da lotação de origem do servidor. Dessa forma, a título de exemplo, há a possibilidade de um servidor, com residência em Sobradinho, mas lotado em unidade da Asa Norte, registrar o ponto de entrada na unidade de lotação e a saída em unidade próxima à residência.

202. Por meio da Nota de Auditoria n.º 06 foram solicitados relatórios do FORPONTO referentes a registros de frequência efetuados em unidades distintas da lotação de origem dos servidores, nos dias 04/08 (segunda-feira), 13/08 (quarta-feira) e 22/08/2014 (sexta-feira).

203. Nesse período foram verificados **899 marcações** de frequência em unidades distintas da lotação de origem do servidor. O quadro a seguir discrimina a lotação de origem dos servidores que mais registraram o ponto em unidades externas.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA**Quadro 23:** Registro de ponto por lotação de origem (dias 04, 13 e 22/08/14)

LOTAÇÃO DE ORIGEM	Marcações efetuadas fora da lotação de origem	%
Regional de Saúde/Unidade		
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (SEDE)	313	34,82%
ASA SUL	83	9,23%
ASA NORTE	70	7,79%
HOSPITAL DE BASE DO DF (HBDF)	69	7,68%
PARANOIA	62	6,90%
CEILANDIA	47	5,23%
TAGUATINGA	40	4,45%
HOSPITAL DE APOIO	37	4,12%
CANDANG./N.BAND/R.FUNDO	34	3,78%
SOBRADINHO	33	3,67%
GUARA	30	3,34%
SAO SEBASTIAO	22	2,45%
BRAZLANDIA	16	1,78%
SAMAMBAIA	16	1,78%
SANTA MARIA	10	1,11%
RECANTO DAS EMAS	6	0,67%
INST. DE SAUDE MENTAL	5	0,56%
PLANALTINA	3	0,33%
HOSP. SÃO VICENTE DE PAULO	2	0,22%
CENTRO ORIENT.MÉDICO PISICOPEDAGÓGICA	1	0,11%
Total	899	100,00%

Fonte: PT15, Planilha "ii"

204. Na amostra examinada, mais de 90% das marcações efetuadas por servidores lotados originariamente na Administração Central (SEDE) foram efetivadas em equipamentos situados no HBDF (68,37%), HRAN (13,74%) e no HMIB (9,90%); (PT15, Planilha "ii").

205. Verifica-se no Quadro a seguir as unidades que mais receberam marcações de ponto de servidores externos.

Quadro 24: Unidades utilizadas para marcação de ponto

UNIDADE DA MARCAÇÃO	Marcações recebidas de servidores de outras unidades	%
HOSPITAL DE BASE DO DF	329	36,60%
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (SEDE)	219	24,36%
HOSPITAL REGIONAL DA ASA NORTE (HRAN)	168	18,69%
HOSPITAL MATERNO INFANTIL	89	9,90%
CENTRO DE SAÚDE N.º 09 CRUZEIRO NOVO	37	4,12%
UNIDADE MISTA 508/509 SUL	28	3,11%
CENTRO ORIENTAÇÃO MÉDICO PISICOPEDAGÓGICA	17	1,89%
CENTRO DE SAÚDE 905 NORTE	6	0,67%
CENTRO DE SAÚDE N.º 08 – 514/515 SUL	3	0,33%
LABORATÓRIO CENTRAL	2	0,22%
CENTRO DE SAÚDE 114/115 NORTE	1	0,11%
Total	899	100,00%

Fonte: PT15, Planilha "iii"

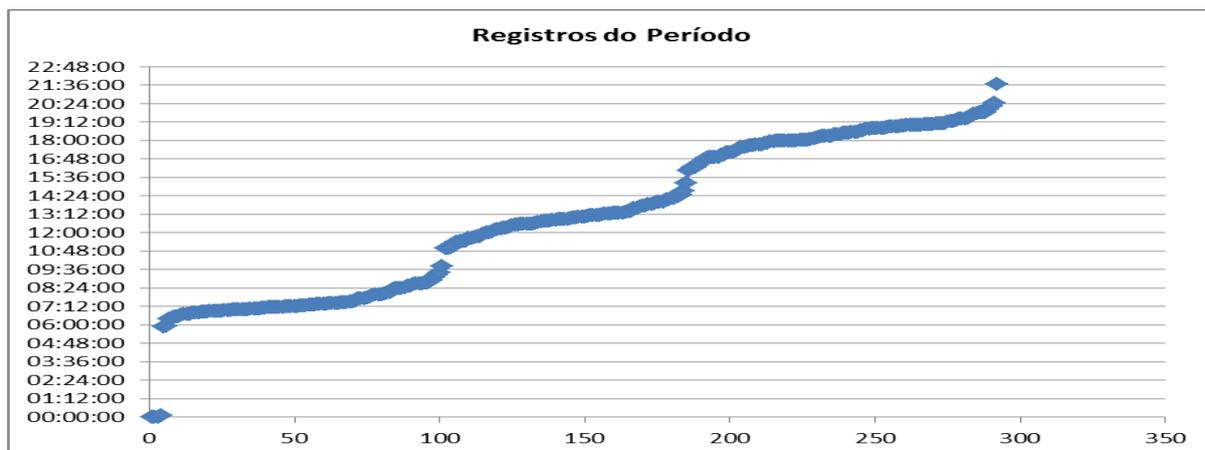

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


206. O HBDF é a unidade que mais recebe marcações de servidores de outras lotações. Cerca de 65% das marcações efetuadas no citado hospital são oriundas de servidores com lotação de origem na Administração Central (SEDE). E nessa unidade, as marcações de ponto são efetuadas, principalmente, pelos servidores lotados originariamente no HBDF (17,81%) e nas Regionais da Asa Norte (15,98%), do Paranoá (14,16%), da Asa Sul (12,33%) e da Ceilândia (8,68%); (PT15, Planilha “iii”).

207. Constatou-se que quase um terço das marcações efetuadas fora da lotação de origem dos servidores (32,48%) são realizadas apenas uma vez por matrícula, por dia, podendo sugerir que, nestes casos, as unidades externas estão sendo utilizadas apenas para registros referentes a horários de início ou de final de expediente, conforme corroborado pela concentração das marcações no gráfico de dispersão a seguir.

Gráfico 06: Horários de concentração das marcações em lotações diversas da origem do servidor



Fonte: PT15, Planilhas “iv”

208. O gráfico demonstra que as marcações se distribuem, de maneira uniforme, em três períodos específicos: de 06h às 9h, de 11h às 14h e de 17h às 19h (PT15, Planilha “iv”).

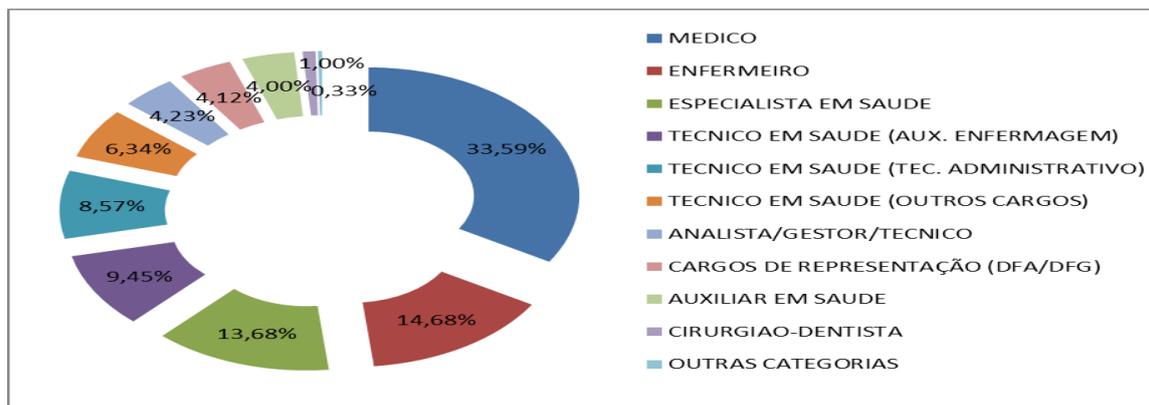
Foram constatados, em apenas três dias, 899 marcações de frequência em unidades distintas da lotação de origem do servidor, sendo que 1/3 são realizadas apenas uma vez por matrícula, podendo sugerir que as unidades externas estão sendo utilizadas apenas para simular horários de início ou de fim de expedientes.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


209. No período em exame, constatou-se que a maioria das marcações de ponto fora da lotação de origem foram efetuadas por médicos, seguidos dos enfermeiros e especialistas em saúde.

Gráfico 07: Marcações fora da lotação de origem (Por categoria/cargo)



Fonte:: PT15, Planilha "vii"

210. Impõe registrar que o Sistema não exige validação da chefia imediata desse tipo de ocorrência ou, pelo menos, a identificação, em campo apropriado, da Ordem de Serviço que autorize o trabalho externo, apesar da exigência expressa no Capítulo V⁴⁰ da Portaria SES n.º 31/2012 (PT06, pág. 111).

211. Assim, considerando que os relatórios obtidos do SISREF não registram a Ordem de Serviço que autoriza o exercício de atividades em lotação diversa, pode-se concluir que os servidores encontram-se em uma das seguintes situações funcional: (a) encontram-se efetivamente em trabalho externo, embora desprovido de Ordem de Serviço; (b) o servidor não cumpriu integralmente a carga horária na lotação de origem; (c) o servidor não cumpriu parcialmente a carga horária na lotação de origem.

⁴⁰ Capítulo V – Do controle de frequência em atividades externas

Art. 14 Nos dias em que o servidor estiver em atividade externa, previamente definida em Ordem de Serviço - OS e fora de sua lotação de origem, a frequência deverá ser registrada no local da execução dos trabalhos, podendo sua entrada e saída ser lançada em ambos os locais.

Art. 15 Os servidores cujas atividades sejam executadas fora da sede do órgão ou unidade em que tenha exercício e em condições materiais que impeçam o registro biométrico de frequência, preencherão Boletim Diário Individual, em que comprovem a respectiva assiduidade e efetiva prestação do serviço.

§ 1º O Boletim Diário Individual deverá conter o objetivo da atividade, endereço do local em que foi realizada a atividade, data, hora de início e término da atividade, e a assinatura do servidor.

§ 2º **A aferição do desempenho das atividades afetas aos servidores de que trata este Capítulo será procedida pelas respectivas chefias imediatas.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Causa

212. Falhas no planejamento da contratação ao não observar as disposições contidas na IN SLTI/MPOG nº 04/2010. Inobservância do contido no Capítulo V da Portaria SES nº 31/2012.

213. Dificuldade na emissão de relatórios gerenciais customizados às necessidades específicas da SES, em razão da aquisição de “software de prateleira”. A Gerência de Monitoramento da SUGETES tem que contatar a empresa para consultas específicas na base de dados do SISREF.

Efeito

214. Fragilidade no controle de frequência dos servidores.

Proposições

215. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, serão submetidas à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, as seguintes proposições:

- I. Determinar à SES que:
 - a. adote medidas com vistas ao controle e à restrição no SISREF de registros de frequência em unidades diversas da lotação de origem do servidor, desprovidos de Ordem de Serviço que autorize o trabalho externo, nos termos previstos do Capítulo V da Portaria SES n.º 31/2012;
 - b. proceda ao ajuste no SISREF no sentido de permitir a elaboração de relatórios gerenciais necessários ao controle e ao monitoramento de inconsistências nos registros de frequência.

- II. Determinar à SES, ainda, que elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item I, alíneas “a” e “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação.



Benefícios Esperados

216. As medidas sugeridas podem contribuir para o efetivo funcionamento do SISREF.

2.4. Questão 4 – Há compatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento (SIGRH)?

Constatou-se incompatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento. Apenas 1,36% das faltas injustificadas, referentes a junho de 2014, foi descontado nos salários dos servidores no período de julho a setembro desse exercício.

2.4.1. Achado 07: Incompatibilidade entre os registros do SISREF e a Folha de Pagamento (SIGRH)

Critério: As eventuais desconformidades no cumprimento da jornada de trabalho pelos servidores devem repercutir na folha de pagamento (SIGRH).

Análise e Evidência:

217. As ausências injustificadas são registradas no FORPONTO no código 240: *“Falta Injustificada”*. Ocorrências dessa natureza podem ser regularizadas pela chefia imediata, até o dia 25 do mês subsequente, por meio de diversas justificativas, com a inserção de códigos específicos, a exemplo dos seguintes eventos: atestado médico, atestado de comparecimento, férias, faltas justificadas, folga de banco de horas, abono anual de ponto, serviço externo, folga convocação eleitoral, ponto facultativo etc (PT06, págs. 18/21).

218. Faltas injustificadas não regularizadas, de acordo com as ocorrências citadas, devem resultar em descontos financeiros no salário do servidor. De acordo com o SIGRH, os descontos financeiros efetuados em decorrência de ausências injustificadas são registrados no código 4001 – *“Falta(s) Vencimentos”*.

219. Também podem ocorrer registros no código 4028 – *“Dias Não Trabalhados”*, em decorrência de descontos oriundos de desligamentos dos quadros da SES, em função de exoneração, demissão etc.

220. No intuito de verificar os procedimentos adotados pela SES para efetuar os descontos financeiros, decorrentes de ausências injustificadas, foi extraída do FORPONTO amostra de ausências injustificadas (código 240), no mês de junho de

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

2014, nas seguintes regionais: Asa Norte, Ceilândia, Guará, Paranoá, Sede e Taguatinga. Esses dados foram confrontados com os registros de descontos financeiros do SIGRH nos meses de julho, agosto e setembro de 2014 (PT11, Planilhas “i” e “iii”).

221. O relatório do FORPONTO indica que, em junho de 2014, houve **25.735** ocorrências de faltas injustificadas para um grupo de **1.703** matrículas de servidores (PT11, Planilha “ii”).

222. A seguir a discriminação do quantitativo de ausências injustificadas em junho de 2014 por grupo de matrículas.

Quadro 25: Ausências injustificadas em junho de 2014

Qtd. de Ausências (Dias)	Qtd. de Matrículas	Total de Ausências (Dias)
1	104	104
2	36	72
3	24	72
4	19	76
5	25	125
6	27	162
7	21	147
8	69	552
9	73	657
10	42	420
11	33	363
12	40	480
13	74	962
14	25	350
15	65	975
16	115	1840
17	100	1700
18	12	216
19	93	1767
20	195	3900
21	501	10521
22	2	44
23	1	23
27	1	27
30	6	180
Total	1703	25735

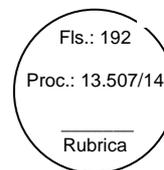
Fonte: FORPONTO e SIGRH; PT11, Planilha “ii”.

223. Para exemplificar, o Quadro anterior demonstra, na linha 16, que 115 matrículas tiveram, cada uma, 16 faltas injustificadas, o que resultou em 1.840 ausências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



224. Importante ressaltar que a quantidade significativa de ausências a partir de 15 dias⁴¹, apesar da possibilidade de efetivamente configurar faltas injustificadas, pode decorrer da ausência de concessão de cartão de ponto associada à falta de inserção de informação apropriada no Sistema. Quando o servidor ainda não possui o cartão de ponto, a chefia imediata é obrigada a lançar no sistema a ocorrência de código 200: “*Ponto Manual*”. Na ausência dessa informação, o Sistema atribui falta injustificada quando constata a ausência de marcação de ponto.

225. Outra ressalva para o quantitativo excessivo de faltas injustificadas seria a possibilidade de validações posteriores ao fechamento do arquivo encaminhado. Somente o exame específico de cada um dos registros por parte da SES poderá evidenciar os casos que se enquadrariam nessa hipótese. Se existirem, configura-se falha de objeto do relatório encaminhado, ou seja, o documento emitido pelo FORPONTO não exprimiria as faltas efetivamente injustificadas. Questionada sobre essa possibilidade, a Gerência de Monitoramento e Avaliação da SUGETES informou da inexistência de validações posteriores à emissão do Relatório.

226. Não obstante o quantitativo elevado de faltas injustificadas, constatou-se no SIGRH um baixo percentual de desconto em folha de pagamento dos valores correspondentes aos dias não trabalhados.

227. No período de julho até 19/09/2014 foram efetuados descontos referentes ao total de 239 ausências nas matrículas de 57 servidores na rubrica 4001 – “*Falta(s) Vencimentos*” (PT11, Planilha “iii” e “v”).

228. Nesse mesmo período, na rubrica 4028 – “*Dias Não Trabalhados*”, foram efetuados descontos de 112 dias não trabalhados em matrículas de 6 servidores cujos nomes constam do relatório de faltas de junho de 2014 (PT11, Planilha “iv”).

229. Destaca-se, ainda, que a partir de 30/06/2014 até 19/09/2014, 05 (cinco) servidores, que constam do relatório de faltas de junho de 2014, foram desligados dos quadros da Secretaria (PT11, Planilha “vii”).

230. Portanto, apesar do quantitativo de 25.735 ausências, pode-se concluir que apenas 351 dias de faltas injustificadas foram descontados de somente 63

⁴¹ Dependendo da carga horária do servidor, pode evidenciar ausência de marcação em todos os dias do mês.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


servidores no período de julho a setembro de 2014, nas rubricas 4001 e 4028 do SIGRH, o que corresponde ao percentual de 1,36%.

231. Mostra-se tolerável a ausência de descontos no primeiro mês subsequente à falta injustificada, tendo em vista os procedimentos administrativos necessários. No entanto, entende-se que os descontos não podem ser desconsiderados a partir do segundo mês.

232. A distribuição do quantitativo de faltas por unidade da SES pode ser visualizado a seguir:

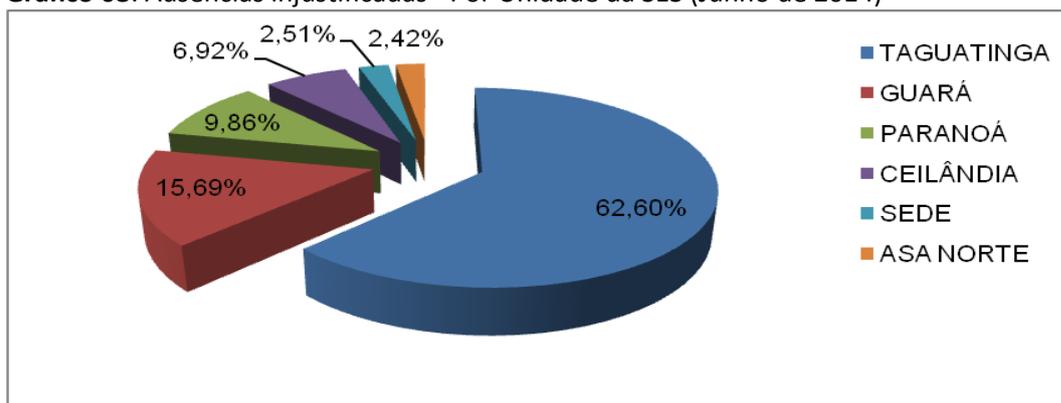
Quadro 26: Ausências injustificadas - Por Regional (Junho de 2014)

REGIONAL	QTD. MATR.	QTD. FALTAS	%
TAGUATINGA	943	16110	62,60%
GUARÁ	229	4037	15,69%
PARANOÁ	211	2538	9,86%
CEILÂNDIA	196	1781	6,92%
SEDE	48	645	2,51%
ASA NORTE	76	624	2,42%
Total	1703	25735	100,00%

Fonte: FORPONTO e SIGRH; PT11, Planilha "vi"

233. Destaca-se o quantitativo significativo de ausências injustificadas no âmbito da Regional de Saúde de Taguatinga (62,60%).

Gráfico 08: Ausências injustificadas - Por Unidade da SES (Junho de 2014)



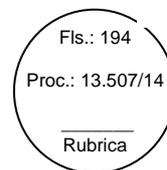
Fonte: FORPONTO (Junho de 2014); Quadro 26.

1,36% das faltas injustificadas, referentes a junho de 2014, foram descontadas nos salários dos servidores no período de julho a setembro de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Causa

234. Ausência de comunicação entre o FORPONTO e o SIGRH. Morosidade no processamento dos descontos decorrentes de ausências injustificadas. Falha do relatório encaminhado, ou seja, o documento emitido pelo FORPONTO não exprimiria as faltas efetivamente injustificadas.

Efeito

235. Pode-se evidenciar como efeitos a ausência de credibilidade das informações do Sistema e a possibilidade de ocorrência de pagamentos por serviços não prestados.

Proposições

236. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, serão submetidas à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, as seguintes proposições:

- I. Determine à SES que apure as incompatibilidades entre o quantitativo de faltas injustificadas no mês de julho/2014 e os descontos no SIGRH (Achado 07) e adote os procedimentos necessários para efetuar o desconto financeiro nos casos de servidores com percepções indevidas, dando conhecimento ao Tribunal dos resultados alcançados;
- II. Determine à SES que adote procedimentos mais céleres com vistas à efetivação dos descontos financeiros nos contracheques dos servidores, em decorrência de ausências injustificadas.

Benefícios Esperados

237. Espera-se que a celeridade de atuação das unidades técnicas da SES permita a contraprestação financeira apenas para os serviços efetivamente prestados.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA


PROCESSO N.º: 13.507/14

TIPO DA AUDITORIA: (___) AOP (_x_) AI (___) AR

CHECKLIST – AVALIAÇÃO DE ADERÊNCIA AOS CRITÉRIOS DE QUALIDADE
ETAPA: EXECUÇÃO DA AUDITORIA – RELATÓRIO PRÉVIO

ITENS A VERIFICAR		Coordenador				Diretor				Gabinete			
		S	O	I	NA	S	O	I	NA	S	O	I	NA
2.2	Matriz de Planejamento												
2.2.12	Referências (seção 4.12.11 do MA). Referência aos PTs que comprovam a execução dos procedimentos listados na Matriz de Planejamento.			X				X					
3	EXECUÇÃO												
3.1	Matriz de achados (seção 5.3 do MA e item 4.1 do MAO)												
3.1.1	Achados de auditoria (seção 5.3.1. do MA e 4.1.1. do MAO).	X				X							
3.1.2	Os Achados estão adequados às questões de auditoria?	X				X							
3.1.3	CrITÉrios (seção 5.3.2 do MA, NAGs 4111.1 e 4111.3.1).	X				X							
3.1.4	Análises e evidências, referenciando os papéis de trabalho que as documentam (seção 5.3.3. do MA e 4.1.2. do MAO, NAGs 4111.3.2).	X				X							
3.1.5	Causas (seção 5.3.4. do MA e 4.1.3. do MAO, NAGs 4111.2 e 4111.3.3).	X				X							
3.1.6	Efeitos (seção 5.3.5. do MA e 4.1.4. do MAO, NAGs 4111.2 e 4111.3.4).	X				X							
3.1.7	Proposições / Recomendações (seção 5.3.6 do MA e 4.1.6. do MAO e NAGs 4111.3.7)	X				X							
3.1.8	Benefícios esperados (seção 5.3.7. do MA e 4.1.7. do MAO).	X				X							
3.1.9	Referências (seção 5.3.8 do MA).	X				X							
3.1.10	Boas práticas (item 4.1.5. do MAO).				X								X
3.1.11	Data de elaboração, autoria, revisão (Coordenador) e supervisão (Diretor) (seção 3.5, d e Anexo VII do MA e item III, a, 1 da Decisão TCDF nº 41/2009).	X				X							
3.2	Matriz de Responsabilização (seção 5.5. do MA) – Somente se houver proposta tendente à responsabilização nas proposições do Relatório.	Não aplicável na fase de Relatório Prévio											
3.2.1	Achados de auditoria (seção 5.5.1 do MA).												
3.2.2	Irregularidade (seção 5.5.2 do MA).												
3.2.3	Data (ou período) de ocorrência do fato (seção 5.5.3 do MA).												
3.2.4	Responsável(eis) (seção 5.5.4 do MA).												
3.2.5	Período de exercício no cargo (seção 5.5.5 do MA).												
3.2.6	Conduta (seção 5.5.6 do MA).												
3.2.7	Nexo de causalidade (seção 5.5.7 do MA).												
3.2.8	Excludente(s) de culpabilidade (seção 5.5.8 do MA).												
3.2.9	Proposta de encaminhamento (seção 5.5.9 do MA).												
3.2.10	Data de elaboração, autoria, revisão (Coordenador) e supervisão (Diretor) (seção 3.5, d e Anexo VIII do MA).												

S: Satisfatórios / O: Oportunidade de melhoria / I: Insatisfatório ou Inexistente / NA: Não Aplicável.

Obs (3.1.10) e (3.2.8) – Esses itens não podem ser marcados como “não aderentes” (Insatisfatórios), pois o não preenchimento indica a ausência de boas práticas ou de excludentes de culpabilidade.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 196

Proc.: 13.507/14

Rubrica

ITENS A VERIFICAR		Coordenador				Diretor				Gabinete			
		S	O	I	NA	S	O	I	NA	S	O	I	NA
4	RELATÓRIO												
4.1	Estrutura do Relatório (item 6.2 do MA; item 5 do MAO e item III, a, 2 da Decisão TCDF nº 41/2009)												
4.1.1	Sinopse - Sumário Executivo Preliminar (Padrão SEAUD).	X				X							
4.1.2	Resumo (seção 6.3.1 do MA e item 5.2 do MAO).	X				X							
4.1.3	Sumário (seção 6.3.2 do MA e item 5.1 do MAO).	X				X							
4.2	Introdução												
4.2.1	Apresentação (seção 6.3 c/c 4.2.a do MA e item 5.3 do MAO).	X				X							
4.2.2	Período de realização da auditoria – execução dos trabalhos de campo (seção 4.2, “a” e NAGs 4706.2).	X				X							
4.2.3	Identificação do objeto (seção 6.3 c/c 4.2.b do MA).	X				X							
4.2.4	Contextualização (seção 6.3 c/c 4.2.c do MA e item 5.3.1 do MAO).	X				X							
4.2.5	Definição do Objetivo Geral de Auditoria (seção 6.3 c/c 4.5 do MA, item 5.3.2 do MAO).	X				X							
4.2.6	Definição dos Objetivos Específicos da Auditoria (seção 6.3 c/c 4.6 MA, item 5.3.2 do MAO).	X				X							
4.2.7	Delimitação do Escopo dos trabalhos (seção 6.3 c/c 4.7 MA e item 5.3.2 do MAO): Abrangência; Período em exame e, se aplicável, extensão dos procedimentos.	X				X							
4.2.8	Montante Fiscalizado (Padrão SEAUD).	X				X							
4.2.9	Metodologia (seção 6.3.3.a do MA; item 5.3.3 do MAO).	X				X							
4.2.10	Critérios (seção 6.3.3.b c/c 5.3.2 do MA).	X				X							
4.2.11	Resultado da avaliação dos sistemas de controle interno (seção 6.3 c/c 4.8 do MA).	X				X							
4.3	Desenvolvimento do relatório (Resultados da Auditoria)												
4.3.1	Questões de auditoria de acordo com a matriz de planejamento (seção 6.3 do MA e item 5.4 do MAO). Obs.: Se realizada alguma alteração na execução, necessário rerepresentar a Matriz de Planejamento atualizada.	X				X							
4.3.2	Questões de auditoria objetivamente respondidas em no máximo 2 parágrafos (Seção 6.3.4 do MA 2011).	X				X							
4.3.3	Achados de auditoria contendo todos os elementos (critério, análises e evidências, causas, efeitos) (seção 6.3 do MA e item 5 do MAO).	X				X							
4.3.4	Achados de auditoria sustentados por evidências pertinentes, suficientes e adequadas (seção 5.3.3 do MA; item 5 do MAO; item 3.5.1 da INTOSAI; NAGs 1113).	X				X							
4.3.5	As proposições são claras, razoáveis e respeitam a discricionariedade do gestor. (Somente no Relatório Final).	X				X							
4.3.6	As proposições guardam coerência lógica e tentam, prioritariamente, solucionar as suas causas. (seção 5.3.6 do MA; item 5.7 do MAO e art. 3º, I, f da Resolução TCDF nº 194/09) (Somente no Relatório Final).	X				X							
4.3.7	Proposta de encaminhamento do Relatório Prévio ao gestor para considerações. (seção 6.2 do MA, item 5.5 do MAO, NAGs, 4111.3.5 e 4713).	X				X							
4.3.8	Quando apresentadas considerações pelo gestor, o relatório final deve mencioná-las em tópico específico. (seções 6.2 e 6.3.4 do MA; item 5.5 do MAO; art. 3º, I, g da Resolução nº 194/09, item 4713.2 das NAGs) – Somente no Relatório Final.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

S: Satisfatórios / O: Oportunidade de melhoria / I: Insatisfatório ou inexistente / NA: Não Aplicável.

Obs. (4.3.5 e 4.3.6) - Na Secretaria de Auditoria, o Relatório Prévio é encaminhado aos gestores para consideração sem as proposições.

(4.3.8) – A ser avaliado na etapa de Relatório Final de Auditoria.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 197

Proc.: 13.507/14

Rubrica

ITENS A VERIFICAR		Coordenador				Diretor				Gabinete			
		S	O	I	NA	S	O	I	NA	S	O	I	NA
4.4	Conclusão do relatório (Somente no Relatório Final)												
4.4.1	Conexão lógica entre os achados e a conclusão (seção 6.3.5 do MA; item 5.6 do MAO e art. 3º, I, f da Resolução TCDF nº 194/09)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4.4.2	Conexão lógica entre as respostas às questões de auditoria e a conclusão.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4.4.3	Recomendação específica para que o gestor elabore e apresente, em prazo determinado pelo Tribunal, plano de ação para implementar as proposições apontadas, naquilo que não couber o cumprimento imediato (seções 6.3.7.1 e 6.3.7.2 do MA e item 6 do MAO)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4.4.5	Recomendação para que seja indicado responsável por prestar as informações ao Tribunal durante o monitoramento do Plano de Ação (seção 6.3.7.2, “e” do MA e item 6 do MAO)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4.5	Forma de redação (item 6.3 do MA)												
4.5.1	Clareza e objetividade (seção 6.1, “a” e “e”, do MA, item III, a, 2 da Decisão TCDF nº 41/2009, NAGs 3600 e 4703.1)	X				X							
4.5.2	Concisão - parágrafos preferencialmente curtos (seção 6.1, “f” MA)	X				X							
4.6	Outras verificações do relatório												
4.6.1	Observância do cronograma de execução dos trabalhos e de elaboração do relatório (seção 4.13 do MA; item 3.6 do MAO, art. 1º, §2º, da Portaria nº 33/2008 e art. 3º, I, b da Resolução nº 194/09).	X				X							
4.6.2	Registro da data de elaboração, autoria, revisão (Coordenador) e supervisão (Diretor) (seções 2.6.1; 3.5, “b” e “d” e 6.4 do MA).	X				X							
5	PAPÉIS DE TRABALHO												
5.1	Evidências documentadas nos papéis de trabalho (seções 3.3, a do MA; item 5 do MAO e art. 3º, I, e da Resolução 194/09, NAGs 1113)	X				X							
5.2	Elaboração que permita a outros auditores chegarem às mesmas conclusões (seção 3.3 do MA; item 3.5.7 da INTOSAI; art. 3º, I, d e e da Resolução TCDF nº 194/09, item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009 e NAGs 4706.1)	X				X							
5.3	Codificação e referenciação (seções 3.6 e 3.7 do MA e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009)	X				X							
5.4	Indicação da auditoria, órgão/entidade, objeto de fiscalização, autor, data (seção 3.5 do MA e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009)	X				X							
5.5	Registro da aplicação das técnicas previstas no programa de auditoria/matriz de planejamento (seções 3.2 e 3.3 do MA; itens 3.5 e 3.6 do MAO e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009)	X				X							
5.6	Guarda em meio físico ou eletrônico (pasta corrente ou pasta permanente) dos documentos e informações oriundos da auditoria (seção 3.10 do MA e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009).	X				X							
5.7	Anexação dos papéis de trabalho ao Sistema Processual no campo adequado (seção 3.10 do MA e item III, b da Decisão TCDF nº 41/2009)	X				X							
TOTAL DOS ITENS		42	-	1	1	42	-	1	1				

S: Satisfatórios / O: Oportunidade de melhoria / I: Insatisfatório / NA: Não Aplicável.

Obs. (4.4.1 a 4.4.5) A ser avaliado na etapa de Relatório Final de Auditoria.

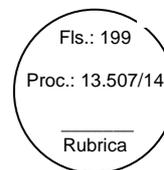
**Aderência da etapa de Execução – Relatório Prévio**

	Total de Itens	(a) Itens Avaliáveis (S + O + I)	(b) Nota máxima possível (a) x 2	(c) Pontuação: $\frac{2}{3}(S \times 2) + (O \times 1)$	Aderência (c) / (b)	Assinatura
Coordenador de equipe	44	43	86	84	97%	
Diretor	44	43	86	84	97%	
Gabinete	44					



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



Informação nº 31/2014 –SEAUD/ DIAUD2

Brasília (DF), 3 de novembro de 2014.

Processo nº: 13.507/2014
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do DF
Assunto: Auditoria Integrada
Montante em exame: R\$7.284.190,63
Ementa: Auditoria Integrada. Relatório Prévio de Auditoria. Encaminhamento ao gestor para conhecimento e manifestação.

Senhor Diretor,

Em conformidade com o disposto no capítulo 6 do Manual de Auditoria do TCDF, aprovado pela Resolução n.º 195, de 3.3.2009, na sua versão atualizada, apresenta-se a versão prévia do Relatório de Auditoria, realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, com o objetivo de avaliar a implantação do Sistema de Registro de Frequência (SISREF) e a legalidade e economicidade da contratação.

2. A avaliação da aderência do Relatório Prévio às normas de auditoria foi realizada por meio de *checklist* acostado às fls. 194/197, contendo os critérios de qualidade estabelecidos para essa atividade no mencionado Manual e em outros instrumentos.

3. Espera-se, com o presente encaminhamento, dar oportunidade aos gestores de tomarem conhecimento dos resultados da auditoria e de se manifestarem quanto à pertinência dos achados, seus critérios, suas evidências, suas causas, seus efeitos, das proposições de correção ou melhorias e dos benefícios esperados.

4. Ressalte-se que não constam do relatório prévio as indicações de responsabilidade, as conclusões, as considerações finais e as propostas de encaminhamento ao Plenário.

5. Assim, deve-se alertar aos gestores que o mérito dessa versão ainda será objeto de apreciação pelo Tribunal e que os esclarecimentos prestados serão considerados pela equipe técnica na avaliação da pertinência dos achados e na elaboração da versão final do Relatório de Auditoria.

6. Cabe ressaltar recente inovação nos relatórios de auditoria: a inclusão de SINOPSE, que disponibilizará aos dirigentes e gestores, em rápida leitura, uma visão panorâmica dos objetivos da fiscalização e dos resultados alcançados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA



7. Ante o exposto, com fulcro no art. 1º, §1º, da Resolução n.º 271/2014, sugere-se ao(à) Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a) a remessa, por meio de Despacho Singular, de cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria de **fls. 122/193** aos gestores da **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal**, para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados, critérios, evidências, causas, efeitos, propostas de correção e melhorias e benefícios esperados, fazendo constar, em caso de discordância, seus argumentos e eventual documentação comprobatória.

8. Sugere-se, ainda, com fundamento no art. 2º do supracitado normativo, também encaminhar cópia do referido documento ao representante legal da empresa **Task Sistemas de Computação S/A**, signatária do Contrato n.º 221/2011-SES/DF⁴², para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, em especial, em face do contido no Achado 02 do Relatório de Auditoria.

9. Por fim, adverte-se que, conforme o art. 1º da Resolução n.º 271/2014, o prazo fixado para a manifestação é improrrogável. A não apresentação das considerações neste prazo enseja a perda da oportunidade de se manifestar previamente à deliberação plenária.

À superior consideração.

Auditor de Controle Externo
632-7

Auditor de Controle Externo
623-8

Senhor Secretário de Auditoria,

Pondo-me de acordo com os termos da versão prévia do Relatório de Auditoria, submeto os presentes autos à consideração de Vossa Senhoria.

2ª Divisão de Auditoria, 03 de novembro de 2014.

Agnaldo Moreira Marques
Diretor

⁴² PT5-2, e-TCDF, págs. 11/25