



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO Nº. 5170/2016-e

PARECER Nº. 492/2014-DA

EMENTA: Auditoria Operacional. Avaliação da atuação do órgão de controle interno no âmbito da SES/DF. Determinações e recomendações.

Tratam os autos de Auditoria Operacional realizada no âmbito da Secretaria de Saúde, que teve como objeto a avaliação da atuação do órgão de controle interno. A fiscalização fora determinada pela Decisão 5456/2014, em consonância com a Representação 18/2014-CF, que questionou a efetividade das ações de controle interno, inclusive a sistemática de apuração de prejuízos que repercute nas atividades do controle externo e, em última análise, no ressarcimento dos cofres públicos e na sanção dos responsáveis.

2. O objetivo geral, segundo a equipe de auditoria, fora avaliar a atuação do órgão de controle interno no âmbito da Secretaria de Saúde Distrito Federal – SES-DF. Os objetivos específicos, por sua vez, foram assim divididos:

- a. Desempenho de atribuição relacionada à instauração de processos de tomadas de contas especiais;
- b. Desempenho de atribuições relacionadas ao acompanhamento de auditorias instauradas pela Controladoria-Geral do DF e por outros órgãos de controle;
- c. Desempenho de atribuições relacionadas às fiscalizações internas, orientações preventivas aos gestores da SES-DF e elaboração de relatórios de atividades.

3. De acordo com a fiscalização realizada, apurou necessidade de reestruturação da Unidade de Controle Interno da SES em termos de recursos humanos e materiais para permitir maior efetividade no exercício das atribuições previstas nas normas vigentes.

4. Constatou-se, também, intempestividade na instauração e na conclusão de processos de tomadas de contas especiais relativos à SES-DF, que perfazem o montante estimado de R\$ 84.115.581,62. Em média, avaliou-se, os processos encontram-se inconclusos por período superior a quatro anos.

5. Outro ponto evidenciado pela auditoria refere-se ao comprometimento do exercício das atribuições de assessoramento e de orientação preventiva aos gestores da SES-DF por parte da UCI/SES. Também foram afetadas as responsabilidades de monitoramento e controle. Inspeção extraordinária realizada pela CGDF na Corregedoria da Saúde também apontou diversas falhas na instrução e no julgamento de processos disciplinares.

6. A Secretaria ainda assinalou medidas que permitiram dar encaminhamento a processos que se encontravam pendentes de análise.

7. Destacou-se que os efeitos positivos da implantação do Decreto 37096/2016 só poderão ser verificados a partir da avaliação, a ser executada pela CGDF, dos resultados obtidos com a nova sistemática.

F



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

8. A manifestação enviada pela CGDF demonstrou, segundo a Área Técnica, que o Órgão de Controle Interno vem atuando sistematicamente com vistas ao monitoramento das TCEs e dos demais procedimentos instaurados no âmbito da SES/DF. No entanto, sustentou não existirem informações conclusivas acerca da melhoria nos indicadores evidenciados na fiscalização.

9. Em apertada síntese, estas foram as principais considerações apontadas na auditoria de que trata o presente feito e que ensejou, ao final, as seguintes sugestões ao Plenário:

- I. tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria e dos Ofícios 602/2017-GAB/SES (e-DOC 77BB443C-c, peça 26), 385/2017-GAB/CGDF (e-DOC 3A5ECC54-c, peça 29) e 513/2017-GAB/SES (e-DOC EEDD1927-c);
- II. recomendar ao titular da Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF que:
 - a) em observância ao art. 1º, inciso III, da Decreto nº 37.096/2016, e tendo em conta a expressividade dos valores envolvidos, monitore o andamento e resultado das apurações de tomadas de contas especiais relativas a irregularidades na área de saúde, mediante a implantação de indicadores de desempenho, adotando, caso necessário, medidas corretivas para garantir a eficácia da atividade;
 - b) promova, em todas as Secretarias de Estado, a avaliação dos resultados obtidos com a nova sistemática, prevista no Decreto 37.096/2016, de atribuição de competências aos respectivos Secretários para a instauração, instrução e acompanhamento das tomadas de contas especiais no âmbito dos seus órgãos, adotando, caso necessário, as medidas corretivas para garantir a eficácia da atividade;
 - c) nos termos do art. 2º da Portaria Conjunta nº 12/2015, proporcione supervisão técnica e coordenação das atividades a cargo da UCI/SES com vistas: (i) à definição de áreas estratégicas e prioritárias da SES-DF para fins de assessoramento e orientação preventiva aos gestores quanto à utilização dos recursos públicos; (ii) ao monitoramento e controle periódico da utilização de recursos públicos;
- III. recomendar aos titulares da Controladoria-Geral do Distrito Federal e da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:
 - a. adotem medidas conjuntas com vistas à regulamentação das competências legais atribuídas às unidades que compõem a Controladoria Setorial da Saúde;
 - b. para fins de cumprimento do art. 3º, V, do Decreto 34.367/2013, adotem medidas que garantam eficácia à Unidade Setorial de Controle Interno/SES quanto à atribuição prevista no art. 4º, inciso IV, da Portaria Conjunta 12/2015, no sentido de exigir que as manifestações dos setores envolvidos sejam tempestivas e em conformidade com as decisões exaradas pela Corte;
- IV. determinar ao titular da Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório conclusivo acerca das medidas implementadas no âmbito da Corregedoria da Saúde da SES/DF para fins correção das falhas detectadas no julgamento de processos disciplinares, conforme tratado no Relatório de Inspeção 01/2015/COGER/CGDF, em especial no tocante aos 138 (cento e trinta e oito) processos nesta condição (PT14);
- V. recomendar ao titular da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que adote o acompanhamento sistemático dos resultados dos processos administrativos disciplinares em apreciação no âmbito da Unidade Setorial de Correição Administrativa, de modo a garantir maior celeridade e eficácia na apuração das infrações disciplinares;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

- VI. autorizar o envio de cópias deste Relatório, do Voto e da Decisão a ser proferida aos titulares da Controladoria-Geral do Distrito Federal, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e da Controladoria Setorial da Saúde para providências;
- VII. autorizar o retorno dos autos à SEAUD para as demais providências.

10. Via Despacho Singular nº 161/2017 - GCRR, o feito foi encaminhado ao Ministério Público para pronunciamento.

11. O fundamento do controle interno está previsto no artigo 76 da Lei 4.320/64 e na Constituição Federal, artigo 74 e incisos. A existência de controle integrado e atuando com excelência é fundamental para assegurar o melhor emprego dos recursos, prevenir e reduzir fraudes, desperdícios, abusos ou ilegalidades, contribuindo, dessa forma, para o cumprimento da missão do órgão público.

12. Nos dizeres de Patrícia Roncalio¹, controlar requer verificação continuada dos procedimentos adotados, a fim de ajustar desvios em confronto com os padrões, metas, programas estabelecidos anteriormente, ou seja, efetuar uma análise comparativa constante entre o que foi planejado com o executado.

13. Pelo controle interno é possível detectar eventuais desvios, erros, fraudes, ou problemas que possam ocorrer durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reorienta na direção dos objetivos traçados.

14. Segundo Teresinha Cochrane², o sistema de controle interno acompanha a execução de programas e aponta suas falhas e desvios; vela pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais, verifica a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constata a veracidade das operações realizadas.

15. Conforme aduziu a Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira, Pereira:

“Animado por todos esses precedentes, e diante das denúncias em anexo, de que há incalculáveis prejuízos aos cofres públicos na pasta da saúde que não se encontram devidamente apurados, em razão de choques de cultura, gestão e competências entre os órgãos que deveriam existir para o controle e a fiscalização, o MPC/DF oferta a presente Representação para que o TCDF, em nome dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente a eficiência administrativa, avalie o sistema de controle interno, relacionado com as questões da Pasta da Saúde, com vistas a identificar eventuais gargalos que impedem a plena atuação dos órgãos de controle, a fiscalização correta dos recursos vertidos e a apuração dos prejuízos, tudo em face da necessidade de controlar e combater a corrupção e a malversação dos recursos públicos.” (e-DOC F363ABDB-c, fls. 3/4).

¹ RONCALIO, Patrícia Michele. Controle interno na administração pública municipal: um estudo sobre a organização e a atuação de órgãos centrais de controle interno de municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes, frente às funções estabelecidas na Constituição Federal. 2009. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Programa de Pós Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. p.29

² COCHANE, T.M.C. A importância do controle interno da administração pública brasileira da contabilidade como principal instrumento de controle na busca da eficiência da gestão pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

16. Desta forma, para bem e fielmente desempenhar sua missão, é imperioso que a atuação da Corte de Contas ocorra de forma efetiva e eficaz, orientando medidas a serem adotadas e sugerindo ações de caráter preventivo e corretivo.

17. O panorama trazido aos autos pela auditoria operacional em exame comprovou que “há necessidade de reestruturação da Unidade de Controle Interno da SES em termos de recursos humanos e materiais para permitir maior efetividade no exercício das atribuições previstas nas normas vigentes”.

18. No Achado nº 1 (Intempestividade na instauração e na conclusão de processos de tomada de contas especiais da SES-DF) observou-se que, em média, os processos e documentos encontram-se inconclusos, considerando a data de envio das informações pela UCI/SES e CGDF, por período entre 1.374 e 1.414 dias.

19. Dos feitos em andamento relacionados a TCE na Secretaria, foram verificados 57 processos de TCE e 6 documentos que podem resultar em TCE. Os valores envolvidos, que poderão ser considerados prejuízo ao erário, perfazem o montante de R\$ 84.115.581,62.

20. Segundo a UCI/SES, em virtude da reestruturação administrativa da Secretaria de Saúde, objeto do Decreto 36.918, de 27/11/2015, a Unidade recebeu da COR/SES 26 processos e 6 documentos (memorandos e ofícios) relativos a apuração de irregularidades. Três processos referem-se a TCEs instauradas e os demais tratam de assuntos passíveis de instauração de tomada de contas especial. Constatou-se, no entanto, que mais de 80% dos processos estão inconclusos por motivos relacionados à falta de instrução e pendências nas apurações.

21. Dos processos em andamento relativos à Portaria Conjunta CGDF e UCI/SES, com valor estimado identificado de mais de R\$ 28 milhões, nenhum fora concluído. Dos processos de TCE relativos à SES-DF em exame na CGDF, observou-se que se encontram inconclusos, em média, por períodos entre 1.351 e 1.442 dias.

22. Todas essas observações demonstram falhas na condução dos processos que apuram elevados prejuízos aos cofres públicos. Diante disso, corretas as proposições do Corpo Técnico de que seja recomendado à CGDF que monitore o andamento e resultado das apurações de tomadas de contas especiais relativas a irregularidades na área de saúde, mediante a implantação de indicadores de desempenho, adotando, caso necessário, medidas corretivas para garantir a eficácia da atividade, além de promover, em todas as Secretarias de Estado, a avaliação dos resultados obtidos com a nova sistemática de atribuição de competências aos respectivos Secretários para a instauração, instrução e acompanhamento das tomadas de contas especiais no âmbito dos seus órgãos.

23. Todavia, ao ver ministerial, há necessidade da adoção de outras medidas. Isso porque, é dever dos servidores públicos, ao tomar conhecimento de irregularidades ou ilegalidades, de promover a devida apuração. E, claramente, não é o que ocorre no âmbito da Secretaria de Saúde.

24. Os processos evidenciados pela Equipe de Auditoria referem-se a possíveis prejuízos que ultrapassam a casa dos R\$ 80 milhões. E, surpreendentemente, os feitos, em sua maioria, continuam parados sem justificativa minimamente plausível. Na espécie, a demora na instrução dos processos é tão nociva quanto sua eventual omissão. Inadmissível, portanto, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

o órgão continue a manter a desídia e a inércia verificadas sem que o Tribunal faça nada a respeito.

25. Tal fato, inclusive, poderia, além de ensejar a responsabilização solidária do gestor, configurar ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, II, da Lei 8429/1992.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

26. Dessa forma, como as unidades de Controle Interno subordinam-se normativa e tecnicamente à Controladoria-Geral do DF (Decreto 34.367/2013), deve o Plenário determinar à CGDF que, no prazo de 60 (sessenta dias), tome as medidas necessárias para promover a devida instrução dos processos relativos à tomada de contas especial, informando ao Tribunal para o devido acompanhamento.

27. A Instrução, relativamente ao Achado nº 2 (Comprometimento do exercício das atribuições de assessoramento, orientação preventiva, monitoramento e controle), apurou não existir “nenhum documento que demonstre atuação da UCI/SES visando aprimorar práticas administrativas” e orientar o cumprimento de normas, não obstante as competências previstas no art. 3º do Decreto 34.367/2013.

28. Constatou-se, ainda, que, dos 66 documentos relativos a demandas da CGDF, a apenas 1 (um) poderia ser atribuído o caráter de assessoramento ou de orientação preventiva aos gestores da SES/DF (Circular 22/2015). Em relação aos 875 documentos produzidos pela Unidade, observou-se que a mencionada característica se vincula a uma representatividade inferior a 0,12% no período (PT10).

29. Fora averiguado, também, que as demandas são realizadas por 14 servidores, sendo que apenas o titular da Unidade exerce o cargo de Auditor de Controle Interno da CGDF. Quanto aos demais servidores, 9 ocupam cargos efetivos na própria SES/DF e 4 são comissionados sem vínculo (28,57%). Dos servidores efetivos, 8 são técnicos administrativos e 1 ocupa, originariamente, o cargo de enfermeiro na Secretaria.

30. Em entrevista realizada com o então titular da UCI/SES, o Corpo Técnico obteve a informação de que a Unidade atua sob demanda. Segundo o chefe do setor, os servidores disponíveis na UCI/SES encontram-se integralmente alocados ao atendimento de solicitações dos demais órgãos de controle e ao acompanhamento das fiscalizações realizadas pela CGDF.

31. Além disso, a Equipe de Auditoria detectou, a despeito do art. 3º, inciso I, da Portaria Conjunta 12/2015, o qual dispõe competir à SES-DF “prover os meios materiais e de pessoal administrativo, necessários para garantir o funcionamento da Unidade”, que: a) a unidade dispõe de apenas um Auditor de Controle Interno; b) a SES não possui a carreira de Auditoria em Saúde; c) há carência de insumos na Secretaria que prejudica os trabalhos da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Unidade; d) quando da entrevista com o titular da UCI, havia falta de toner nas impressoras; e) durante toda a Auditoria, que os contatos com a Unidade foram por *e-mail*, *in loco*, ou por meio de telefone celular, pois a Secretaria encontrava-se sem telefone fixo.

32. Segundo estudos do Tribunal de Contas da União³, a unidade de controle interno deve atuar como um elemento da gestão, fazendo parte da estrutura de linha da organização, com atribuições ligadas ao gerenciamento de riscos e controles:

“A unidade de controle interno, quando existente na organização, é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. **Tem o papel de assessorar os gestores, com seu conhecimento especializado**, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los.”

33. Do mesmo modo, nos termos do art. 2º, incisos I e IV, e do art. 3º, inciso II, da Portaria Conjunta 12/2015, compete à CGDF coordenar, orientar e supervisionar as atividades de controle desenvolvidas pela UCI/SES, inclusive por meio de alocação temporária de auditores e inspetores de controle interno para a realização das atividades, no sentido de viabilizar o cumprimento da competência atribuída à SES-DF para demandar atividades pertinentes às ações de controle interno.

34. Como concluído pela equipe de Auditoria, o achado revelou ineficácia da atuação da UCI/SES, que não consegue exercer em sua plenitude suas competências legais, e, por conseguinte, não contribui para o fortalecimento dos mecanismos de controle.

35. Assim, há a necessidade de a CGDF proporcionar à então UCI/SES a supervisão técnica e a coordenação das atividades com vistas a permitir que a Unidade de Controle interno cumpra as atribuições de assessoramento e de orientação preventiva aos gestores da Secretaria de Saúde.

36. Dessa maneira, apropriada a sugestão de se recomendar à SES e à SGDF que adotem medidas conjuntas com vistas à regulamentação das competências legais atribuídas às unidades que compõem a Controladoria Setorial da Saúde, além de, nos termos do art. 2º da Portaria Conjunta nº 12/2015, recomendar à CGDF que proporcione supervisão técnica e coordenação das atividades a cargo da UCI/SES com vistas: a) à definição de áreas estratégicas e prioritárias da SES-DF para fins de assessoramento e orientação preventiva aos gestores quanto à utilização dos recursos públicos; b) ao monitoramento e controle periódico da utilização de recursos públicos.

37. Pelo Achado nº 3 (Falhas no assessoramento aos gestores da SES-DF quanto ao cumprimento das Decisões do Tribunal), a Unidade Técnica afirmou que as decisões do Tribunal, que ordenam à SES-DF a elaboração de planos de ação, não estão sendo cumpridas em prazos razoáveis. Além disso, que os documentos encaminhados pela Secretaria, por meio da UCI/SES, mesmo após pedidos de prorrogações de prazos, estão sendo considerados, reiteradas vezes, pelo Plenário, insuficientes para atendimento das decisões.

38. O quadro abaixo demonstra o averiguado:

³ Evidenciados pelo Corpo Técnico



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Processo	Nº Decisão	Data Decisão	Resposta	Qtd. Dias	Análise
34.859/2010	4405/2014	04/09/2014	-	770	Plano de Ação não encaminhado.
1.017/2014	2159/2015	28/05/2015	11/07/2016	410	Plano de Ação encaminhado. Passível de monitoramento.
1.780/2013	2688/2015	30/06/2015	11/07/2016	377	Não consta Plano de Ação; Enviadas informações parciais; Ausência de consolidação.
35.734/2008	3842/2015	27/08/2015	20/07/2016	328	Não consta Plano de Ação; Enviadas informações parciais; Ausência de consolidação.
13.507/2014	2458/2015	18/06/2015	06/04/2016	293	Plano de Ação encaminhado; Enviadas informações parciais; Ausência de consolidação; Necessidade de Revisão.
3.848/2015	6048/2015	15/12/2015	20/07/2016	218	Plano de Ação encaminhado; Enviadas informações parciais; Ausência de consolidação; Necessidade de Revisão.
25.388/2010	1117/2016	15/03/2016	18/07/2016	125	Plano de Ação encaminhado; Passível de monitoramento.

39. Os processos em tela demonstram que, em regra, os planos de ações são encaminhados em prazos bem superiores ao fixado nas respectivas decisões e desacompanhados de instrumentos de planejamento que visem corrigir as falhas apontadas nas fiscalizações do Tribunal. De acordo com as análises efetuadas pela Equipe de Auditoria, mais de 70% dos processos, em que foram solicitados planos de ações, não são passíveis de monitoramento, o que demonstra a baixa capacidade da UCI/SES em auxiliar os gestores quanto ao cumprimento das decisões desta Corte de Contas.

40. Assim, não há necessidade de reparos às sugestões efetuadas pelo Corpo Técnico quanto a este ponto, qual seja: recomendar ao titular da Secretaria de Estado de Saúde do DF que, em conjunto com a Controladoria-Geral do DF, para fins de cumprimento do art. 3º, V, do Decreto 34.367/2013, adotem medidas que garantam eficácia à Unidade Setorial de Controle Interno/SES quanto à atribuição prevista no art. 4º, inciso IV, da Portaria Conjunta 12/2015, no sentido de exigir que as manifestações dos setores envolvidos sejam tempestivas e em conformidade com as decisões exaradas pela Corte.

41. No tocante ao Achado 4 (Atuação ineficaz da Corregedoria de Saúde), trouxe o Corpo Técnico a informação de que a CGDF, pelo Relatório de Inspeção 01/2015/COGER/CGDF, detectou que em 91% dos 138 processos pendentes de análise e deliberação para julgamento pela Corregedoria não constavam algum tipo de proposta de penalidade, sendo 57% pelo arquivamento e 34% pela instauração de PAD Corregedoria de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Saúde, mesmo tendo atribuição de apurar irregularidades, coibir e punir desvios de condutas, controlar, fiscalizar e avaliar os trabalhos das comissões de disciplina, instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares e aplicar sanções disciplinares aos servidores da Secretaria.

42. Dessa maneira, por inexistir e acompanhamento sistematizado dos resultados dos processos administrativos disciplinares, deve o Tribunal, tal qual sugerido pelo Corpo Técnico:

I. determinar à CGDF que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório conclusivo acerca das medidas implementadas no âmbito da então Corregedoria da Saúde da SES-DF para fins correção das falhas detectadas no julgamento de processos disciplinares, conforme tratado no Relatório de Inspeção 01/2015/COGER/CGDF, em especial no tocante aos 138 (cento e trinta e oito) processos nesta condição (PT14);

II. recomendar à SES que adote o acompanhamento sistemático dos resultados dos processos administrativos disciplinares em apreciação no âmbito da Unidade Setorial de Correição Administrativa, de modo a garantir maior celeridade e eficácia na apuração das infrações disciplinares.

43. Diante de todo o exposto, entende este representante do Ministério Público que as sugestões trazidas pela equipe de auditoria podem acolhidas pelo Plenário. Em adição, sugere-se que seja determinada à CGDF que, no prazo de 60 (sessenta dias), tome as medidas necessárias para promover a devida instrução dos processos relativos à tomada de contas especial elencados no Achado nº 1, informando ao Tribunal para o devido acompanhamento.

É o parecer.

Brasília, 7 de junho de 2017.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador