

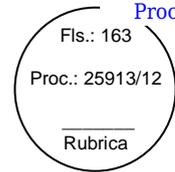


## AUDITORIA INTEGRADA

### Aspectos Avaliados:

- Contratos celebrados pela PMDF para locação de imóveis, rádios e equipamentos reprográficos e para serviços de manutenção de frota de veículos;
- Serviço de Saúde da PMDF;
- Contratação de pessoal com fundamento na Lei nº 3.398/2004;
- Ocupação de áreas da PMDF por entidades privadas.





## **Sinopse**

A presente auditoria integrada teve por objetivo avaliar a qualidade do Serviço de Saúde da PMDF, a regularidade de contratos realizados pela Corporação e o cumprimento da Decisão nº 1672/2011, que trata da adequação do sistema de cadastramento de dependentes na área de saúde, das contratações baseadas na Lei nº 3398/2004 e da ocupação de áreas públicas por entidades privadas.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

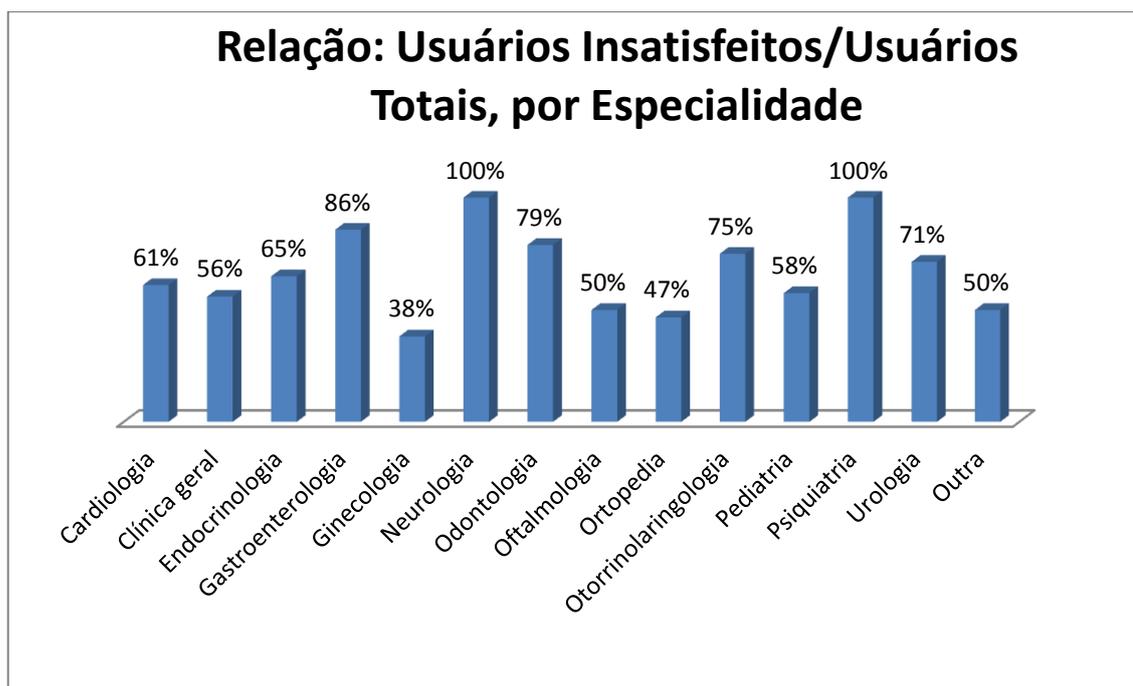
A conformidade dos contratos, a efetividade dos controles da PMDF no que se refere aos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde, bem como o seu funcionamento, a regularidade de eventuais contratações realizadas com fundamento na Lei nº 3398/2004 e da ocupação de áreas da Corporação por entidades privadas.

Para alcançar esse objetivo, foram respondidas 5 questões de auditoria:

- QA 1 – Foram implementados controles nos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde da PMDF? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "a").
- QA 2 – A PMDF está promovendo, de forma regular, contratações de pessoal, com base na Lei nº 3398/2004? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "b").
- QA 3 – A PMDF realizou procedimentos licitatórios para ocupação de áreas públicas por empresas comerciais? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "c").
- QA 4 – A oferta dos serviços de saúde da PMDF é compatível com a demanda e com a capacidade instalada?
- QA 5 – Os contratos celebrados pela PMDF estão de acordo com a legislação de regência, mormente quanto à legalidade, motivação e economicidade?

### **O que o Tribunal constatou?**

Constatou-se, por meio de pesquisa de opinião, a insatisfação dos usuários com o nível de serviço de saúde oferecido pela PMDF, conforme o gráfico abaixo:



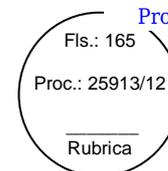
De forma específica, a insatisfação diz respeito a dificuldades de marcação de consultas, demoras no atendimento, favorecimentos hierárquicos nos atendimentos e infraestrutura precária disponibilizada pela PMDF, o que impacta na qualidade dos serviços de saúde prestados.

Também, verificou-se que os contratos de locação de imóveis têm pesquisa de mercado restrita e ausência de avaliações técnicas que justifiquem as dimensões, localizações e qualidade das instalações alugadas. Da mesma forma, não há planejamento pela Corporação para reduzir as locações, que devem ocorrer de forma excepcional.

Por fim, constatou-se que a área cedida à Caixa Beneficente da Polícia Militar – CABE vem sendo utilizada de maneira inadequada, uma vez que essa entidade oferece parte do espaço a terceiros para atividades comerciais, mediante permissão de uso simples, contrariando orientação do TCDF.

### **Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Entre as determinações e recomendações propostas à PMDF, destacam-se: “apresente justificativas quanto à razoabilidade dos contratos de locação vigentes, trazendo elementos técnicos que permitam, no mínimo, aferir a taxa de ocupação dos imóveis pelos policiais, o tempo pretendido de ocupação e qual a solução



definitiva que será adotada, em termos de obras e reformas em imóveis integrantes do acervo patrimonial da Corporação, para evitar ou reduzir despesas com a locação de imóveis”, “doravante, faça constar dos processos de locação, além do Aviso de Procura de Imóvel, anuência técnica de profissional habilitado ao projeto básico ou termo de referência, do qual deverá conter, ao menos, a avaliação sobre os aspectos de ocupação, localização e condições físicas do imóvel, bem como as exatas soluções que serão adotadas ao fim das contratações de forma a garantir o caráter de excepcionalidade das locações”, “dê efetivo cumprimento aos itens II e III da Decisão TCDF nº 6309/2009, inibindo práticas comerciais na área outorgada à CABE, com a adoção das eventuais sanções contratuais cabíveis”, “adote um sistema de gestão dos Serviços de Saúde que possua metas e indicadores de qualidade claros e objetivos, inclusive contemplando a percepção dos usuários, preferencialmente utilizando-se de parâmetros definidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, com ampla divulgação aos beneficiários” e “realize novo estudo, ou atualize o já existente, que avalie a opção mais vantajosa entre o credenciamento de clínicas e o subsídio a planos de saúde privados, ainda que parcial, enquanto a PMDF não tiver capacidade de ofertar todos os serviços de saúde por meios próprios”.

#### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, haja a melhoria na qualidade do serviço de saúde ofertado pela PMDF, bem como transparência na gestão, possibilitando o controle social. No tocante às locações de imóveis, espera-se transparência e isonomia nas locações de imóveis, bem como economia pela utilização adequada dos espaços locados e das áreas públicas pertencentes à Corporação. Por fim, objetiva-se a garantia do interesse público nas outorgas de área pública.



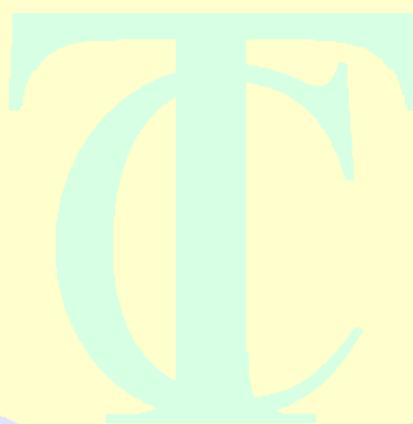
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

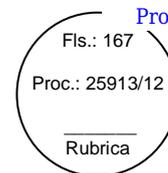
Fls.: 166

Proc.: 25913/12

Rubrica

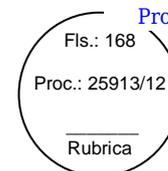
# ***RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA***





## **RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA**

**Auditoria Integrada na Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF para verificar a conformidade de contratos, a efetividade dos controles da Corporação no que se refere aos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços próprios de saúde, bem como o seu funcionamento, a regularidade de eventuais contratações realizadas com fundamento na Lei nº 3398/2004 e a da ocupação de áreas da Jurisdicionada por entidades privadas. (Fiscalização nº 1.1003.13)**



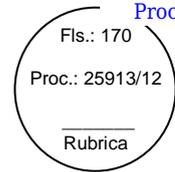
## RESUMO

A presente auditoria integrada foi realizada na Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos, a efetividade dos controles da Corporação no que se refere aos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde, bem como o seu funcionamento, a regularidade de eventuais contratações realizadas com fundamento na Lei nº 3398/2004 e da ocupação de áreas da Jurisdicionada por entidades privadas. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: revisão analítica, exame dos documentos originais, entrevista, pesquisa de opinião e correlação das informações obtidas. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: insatisfação dos usuários com o nível de serviço oferecido pelo sistema próprio de saúde, locação de imóveis com pesquisa de mercado restrita e ausência de avaliação técnica e transferência irregular de área outorgada mediante permissão de uso simples.



## Sumário

1	Introdução .....	170
1.1	Apresentação .....	170
1.2	Identificação do Objeto .....	170
1.3	Contextualização .....	171
1.4	Objetivos .....	172
1.4.1	Objetivo Geral.....	172
1.4.2	Objetivos Específicos .....	173
1.5	Escopo .....	173
1.6	Montante Fiscalizado .....	173
1.7	Metodologia .....	174
1.8	Critérios de auditoria .....	174
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	175
2	Resultados da Auditoria .....	176
2.1	QA 1 – Foram implementados controles nos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde da PMDF? (Decisão nº 1672/2011, item II, letra "a"). .....	176
2.2	QA 2 – A PMDF está promovendo, de forma regular, contratações de pessoal, com base na Lei nº 3398/2004? (Decisão nº 1672/2011, item II, letra "b"). 178	
2.3	QA 3 - A PMDF realizou procedimentos licitatórios para ocupação de áreas públicas por empresas comerciais? (Decisão nº 1672/2011, item II, letra "c"). ...	180
2.4	QA 4 - A oferta dos serviços de saúde da PMDF é compatível com a demanda e com a capacidade instalada? .....	182
2.4.1	Achado 1 – Insatisfação dos usuários com o nível de serviço oferecido pelo Sistema de Saúde da PMDF .....	183
2.5	QA 5 - Os contratos celebrados pela PMDF estão de acordo com a legislação de regência, mormente quanto à legalidade, motivação e economicidade? .....	191
2.5.1	Achado 2 – Locação de imóveis com pesquisa de mercado restrita e ausência de avaliação técnica. ....	192
2.6	Outros Achados .....	201
2.6.1	Achado 3 – Transferência irregular de área outorgada mediante permissão de uso simples.....	201



## **1 Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Polícia Militar do Distrito Federal–PMDF, autorizada pela Decisão Administrativa nº 96/2012, como parte do Plano Geral de Ação do TCDF para o exercício de 2013.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 12 de abril a 04 de outubro de 2013.

### **1.2 Identificação do Objeto**

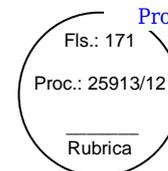
3. Foram objeto da Auditoria os seguintes aspectos:

- a) Contratos celebrados pela PMDF para locação de imóveis, rádios e equipamentos reprográficos e para serviços de manutenção de frota de veículos;
- b) Serviço de Saúde da PMDF;
- c) Contratação de pessoal com fundamento na Lei nº 3.398/2004;
- d) Ocupação de áreas da PMDF por entidades privadas.

4. O objeto auditado foi definido com base na análise dos gastos da PMDF, sintetizados nos quadros de execução contratual de fls. 41/50, na Decisão nº 1672/2011 e em observações efetuadas pela Equipe de Auditoria durante a fase de planejamento.

5. A Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF é organizada e mantida pela União, nos termos do inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, cabendo a Lei Federal dispor sobre a sua utilização pelo Governo do Distrito Federal, consoante o § 4º do artigo 32 da Carta Magna.

6. De conformidade com o artigo 3º da Lei Federal nº 6.450/1977, que dispõe sobre a organização básica da PMDF, a Corporação está subordinada administrativamente ao Governador do Distrito Federal e, para fins de emprego nas ações de manutenção de ordem pública, sujeita-se à vinculação, orientação e ao planejamento e controle operacional da Secretaria de Segurança Pública do DF.



7. A atual estrutura organizacional da PMDF é apresentada no Anexo IV, fls. 2/9.
8. Na data de conclusão das atividades de campo da presente auditoria, o cargo de Comandante Geral da PMDF era ocupado pelo Cel QOPM Jooziel de Melo Freire. Atualmente, responde pela Corporação o Cel QOPM Anderson Carlos de Castro Moura.

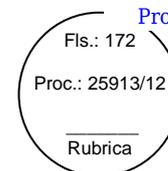
### 1.3 Contextualização

9. A seguir, relacionam-se os processos e as correspondentes decisões resultantes de atuações anteriores da Corte na PMDF:

- **Processo 30.473/2008 – PMDF – Contratação da empresa UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA para fazer face às despesas com o curso de tecnólogo em segurança e ordem pública para a PMDF.**

#### **DECISÃO N° 3718/2009**

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da documentação carreada para o feito por força da Decisão nº 6.851/2008, considerando a diligência nela expressa parcialmente atendida; II - determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstre a razoabilidade e economicidade do preço do Contrato de Prestação de Serviços nº 50/2008-PMDF, evidenciando os aspectos comprobatórios da procedência do valor da contratação com dados comparativos, levando-se em conta as características da contratação, entre elas o quantitativo de alunos (5.000) e a possibilidade de utilização de um mesmo produto várias vezes durante todo o período de execução contratual; III - recomendar àquela Corporação Militar que, doravante, antes de efetuar contratação de cursos com fundamento no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, verifique a possibilidade de realização de certame licitatório, de forma que se observe a regra inserta no artigo 3º do referido estatuto disciplinador das licitações e dos contratos administrativos; IV – autorizar o retorno dos autos à 1ª ICE, para adoção das providências pertinentes e o envio de cópia da Informação nº 89/2009, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Polícia Militar do Distrito Federal, determinando-lhe, ainda, que inclua em roteiro de auditoria a avaliação do desenvolvimento da execução do contrato de que cuida o feito. Parcialmente vencida a Conselheira ANILCÉIA MACHADO, que votou pelo acolhimento, "in totum", da instrução, no que foi seguida pelo Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. (Não há grifo no original).*



- **Processo 1.731/2008** – Auditoria de Regularidade na Polícia Militar do Distrito Federal.

#### **DECISÃO Nº 1672/2011**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) tomar conhecimento da instrução e das peças de fls. 298/426; II) considerar atendida pela PMDF a Decisão 8267/08; III) autorizar seja verificada em futura fiscalização: a) a efetividade dos controles anunciados pela PMDF no que se refere aos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde da PMDF mencionados no parágrafo 5 da instrução; b) a regularidade de eventuais contratações realizadas com fundamento na Lei 3398/04 (serviço voluntário); c) se foi ultimado o procedimento licitatório para a regularização da área ocupada pela CABE Comércio Ltda.; d) a implementação, pela PMDF, dos descontos da sanção imputada pelo Tribunal ao Sr. Antônio Queiroz Monte, com fulcro no art. 29, I, da LC 1/94, tendo em conta o Acórdão 338777, proferido pelo e. TJDFT nos autos da APC 2005.01.1.094.981-3, comunicada à Corte pela Nota Técnica nº 31/2009 - DP/7-Folha/DSFJ; IV) autorizar, ainda, o retorno dos autos à 1ª ICE, para as providências subseqüentes e posterior. (Não há grifo no original. A alínea “d” do item III já foi atendida pela PMDF, sendo deferida no respectivo processo).*

- **Processo 4.477/2009** – Trata-se da Representação n. 03/2009 – CRR, requerida pelo Exmo. Conselheiro Renato Rainha solicitando a realização de inspeção para apuração dos atos e fatos narrados na comunicação ao Promotor da 2ª PRODEP do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, sem identificação do comunicante. A denúncia descreve diversas irregularidades que estariam ocorrendo no Centro de Suprimento e Manutenção – CSM da Polícia Militar do Distrito Federal, com especial destaque para a realização despesas de manutenção de 56 caminhonetes MITSUBISHI L-200 sem amparo contratual.

**Decisão:** proferida em caráter sigiloso.

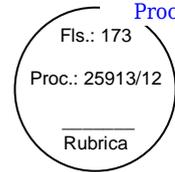
## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

10. Verificar a conformidade dos contratos, a efetividade dos controles da PMDF no que se refere aos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde, bem como o seu funcionamento, a regularidade de eventuais contratações realizadas com fundamento na Lei nº 3398/2004<sup>1</sup> e da ocupação de áreas da Corporação por entidades privadas.

---

<sup>1</sup> Institui no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal o serviço voluntário.



#### **1.4.2 Objetivos Específicos**

11. As questões de auditoria estão assim definidas:

- QA 1 – Foram implementados controles nos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde da PMDF? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "a").
- QA 2 – A PMDF está promovendo, de forma regular, contratações de pessoal, com base na Lei nº 3398/2004? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "b").
- QA 3 – A PMDF realizou procedimentos licitatórios para ocupação de áreas públicas por empresas comerciais? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "c").
- QA 4 – A oferta dos serviços de saúde da PMDF é compatível com a demanda e com a capacidade instalada?
- QA 5 – Os contratos celebrados pela PMDF estão de acordo com a legislação de regência, mormente quanto à legalidade, motivação e economicidade?

#### **1.5 Escopo**

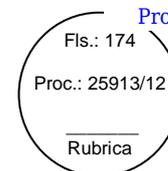
12. As atividades de auditoria foram levadas a efeito na Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, tendo sido analisados os atos de gestão realizados no período de 2009 a 2013.

13. Os contratos administrativos a cargo da Diretoria de Apoio Logístico e Finanças – DALF foram selecionados, dentre os vigentes, pela materialidade.

14. No Serviço de Saúde da PMDF, foram auditados os controles e rotinas de cadastramento de usuários e aspectos operacionais da prestação dos serviços, no que diz respeito à demanda e à oferta dos atendimentos.

#### **1.6 Montante Fiscalizado**

15. O montante auditado, em consonância com os gastos de maior expressão na PMDF e com base nos demonstrativos de fls. 03/50, extraídos dos sítios eletrônicos do Governo Federal e do Governo do Distrito Federal



(www.transparencia.gov.br e www.transparencia.df.gov.br, respectivamente) e do Sistema de Controle Externo – SISCOEX, perfaz, aproximadamente, o valor de R\$ 195.800.000,00 (cento e noventa e cinco milhões e oitocentos mil reais).

### **1.7 Metodologia**

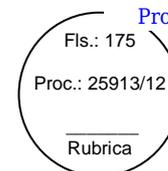
16. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 56/60.

17. Além disso, foi realizada, no período de 16 a 27/05/2013, pesquisa de opinião com os usuários do Sistema de Saúde da PMDF. Com objetivo de manter o anonimato dos participantes, cada um recebeu um envelope lacrado com endereço eletrônico e senha para acesso às 15 questões formuladas pela Equipe de Auditoria, sendo que a hospedagem da pesquisa e a compilação dos dados foi realizada no domínio do TCDF, com o auxílio da Divisão de Tecnologia da Informação desta Corte, que também foi responsável pela elaboração do código fonte utilizado.

18. O questionário aplicado e os resultados consolidados são apresentados no PT-09 (Anexo II, fls. 142/151). Cabe salientar que, embora tenham sido distribuídos 1100 envelopes (nos Batalhões do Gama, Santa Maria, Taguatinga, Ceilândia, Sobradinho, no DSAP, na Unidade Central, no CMAN e na Corregedoria), houve apenas 137 respostas ao questionário. Assim, tendo em vista que o universo de policiais é de 23.252 pessoas (Anexo I, fls. 79/81), incluindo pensionistas, e o de usuários é de 71.820, não se obteve uma amostra estatística representativa para avaliação, ou seja, os resultados apresentados não podem ser estendidos, com um nível de confiança razoável, a todo universo pesquisado.

### **1.8 Critérios de auditoria**

19. Os critérios de regularidade utilizados na presente auditoria foram extraídos das Decisões nº 6309/2009 e 1672/2011, da Lei Distrital nº 3398/2004, da Lei nº 8666/1993 e do Manual de Normas e Procedimentos Administrativos. Parte II – Logística. Módulo: Administração de Imóveis (Anexo IV, fls. 10/99), publicado pela Secretaria de Gestão Administrativa/DF – atualizado em 25/05/03.



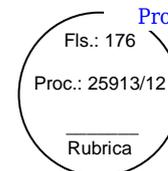
20. No âmbito operacional, consideraram-se os parâmetros definidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, bem como as boas práticas relativas ao tema na Administração Pública.

### **1.9 Avaliação de Controle Interno**

21. Tendo em vista a materialidade do objeto (despesa média anual maior que R\$ 100.000.000,00 para os gastos com investimentos e outras despesas correntes) e a relevância do assunto para a sociedade (gestão dos recursos orçamentários e financeiros executados pela PMDF), considera-se alto o risco inerente.

22. Todavia, considerando, ainda, que se trata de instituição com elevado índice de servidores de carreira e normas regulamentadoras, entende-se como moderado o risco de controle associado ao objeto da auditoria.

23. Assim, com relação à extensão, houve a necessidade de um grau moderado de testes de auditoria.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – Foram implementados controles nos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde da PMDF? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "a").

*Sim. A área de saúde da Corporação possui sistema próprio de cadastro de dependentes com comunicação direta com o Programa de Gerenciamento de Pessoal e a identificação dos usuários é feita mediante apresentação de documento de identidade com foto, sendo que a identificação biométrica encontra-se em estágio avançado de implantação.*

24. Para auxiliar a resposta da questão foi elaborada a Nota de Auditoria nº 1 – NA-1 (fl. 80), na qual foram solicitados relatórios gerenciais mensais de inclusão e exclusão de dependentes de policiais militares, bem como acesso ao Sistema de Gerenciamento de Dados dos Serviços de Saúde da PMDF. Além disso, foram feitos contatos diretos com os gestores de saúde da Corporação para dirimir dúvidas e solicitados, via email, dados adicionais de gestão (PT-04, Anexo I, fl. 74).

25. Inicialmente, procurou-se verificar a adequação do sistema de cadastramento de dependentes dos policiais militares para fins de uso do Sistema de Saúde. Salienta-se, a princípio, que o Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal da PMDF – DSAP não tem competência para autorizar ou negar a inclusão de dependentes, cabendo essa tarefa ao Departamento de Gestão de Pessoal - DGP. Assim, a DSAP tem seu cadastro baseado nos dados fornecidos pelo DGP.

26. Este último utiliza o Programa de Gerenciamento de Pessoal da PMDF – GEPES para registrar alterações de dados relativas a qualquer beneficiário da Corporação. Trata-se de um sistema informatizado que possibilita, com uma interface amigável, a gestão dos recursos humanos, principalmente no tocante a dados de beneficiários e dependentes e a emissão de relatórios quantitativos, com diversos filtros.

27. O DSAP, por sua vez, possui um meio próprio de gestão, o “Sistema Esculápio”, que diariamente atualiza a relação de beneficiários extraída do sistema GEPES, dentre outras funcionalidades.



28. O PT-03 diz respeito à resposta à NA-1, sendo que a Informação nº 706-DPM/SCA (Anexo I, fls. 70/72) apresenta um extrato mensal de inclusão e exclusão de dependentes; já o PT-04 trata de resposta a email enviado pela Equipe de Auditoria solicitando dados complementares, constando nele o Relatório nº 002-SCA/DPM (Anexo I, fls. 79/81), que versa sobre o extrato mensal de policiais, pensionistas e dependentes com direito à assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social, sendo que há, inclusive, informação do quantitativo das diversas espécies de dependentes<sup>2</sup>.

29. Tendo em vista o exposto, entende-se que o sistema de cadastramento de dependentes econômicos dos policiais militares é adequado para os fins a que se destina, pois possibilita incluir ou excluir beneficiários de forma célere e confiável, além de fornecer relatórios gerenciais sobre o tema, o que favorece o exercício do controle e a avaliação da gestão.

30. Com relação ao exame do sistema de identificação de usuários dependentes do Serviço de Saúde da PMDF, verificou-se a utilização de um portal eletrônico com ingresso diferenciado para beneficiários e prestadores. Nele, os prestadores de serviços de saúde têm acesso aos dados dos usuários.

31. O método adotado para identificação é o seguinte: o prestador solicita um documento de identidade, com foto, do indivíduo que pleiteia o serviço e, após, por meio do portal eletrônico, verifica se ele pertence à lista de beneficiários disponibilizada pela Corporação. A sistemática mostra-se adequada e compatível com os requisitos mínimos de segurança exigidos nos serviços privados de saúde análogos.

---

<sup>2</sup> Art. 34 da Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002: Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados dependentes do militar:

I - 1º grupo:

- a) o cônjuge, companheiro ou companheira reconhecido judicialmente;
- b) os filhos(as) ou enteados(as) até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudantes universitários, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;
- c) a pessoa sob guarda ou tutela judicial até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudante universitário, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;

II - 2º grupo: os pais, com comprovada dependência econômica do militar, desde que reconhecidos como dependentes pela Corporação;

III - 3º grupo: os que constarem na condição de dependentes do militar, até a data da entrada em vigor desta Lei, enquanto preencherem as condições estabelecidas em Estatuto das respectivas Corporações.



32. Ainda, foi informado pelo Chefe do DSAP que, para realização do pagamento às prestadoras de serviço, é realizado novo exame, com certificação de que o nome da pessoa que recebeu o serviço consta do cadastro de beneficiários. Cabe salientar que o sistema de identificação biométrica encontra-se em estágio avançado de implementação, inclusive com a divulgação e convocação dos militares e seus dependentes para realização do cadastro.

33. Assim, verificou-se que os sistemas de cadastramento e identificação de usuários dos serviços de saúde da PMDF, inclusive dependentes, são adequados para suas finalidades, inibindo fraudes ou a concessão indevida de benefícios<sup>3</sup>.

**2.2 QA 2 – A PMDF está promovendo, de forma regular, contratações de pessoal, com base na Lei nº 3398/2004? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "b").**

*Sim. As contratações obedecem aos preceitos da referida lei no tocante à finalidade, quantidade de vagas oferecidas, publicidade, isonomia e período de contratação.*

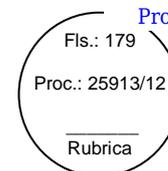
34. Para responder à questão foi confeccionada a NA-2 (fl.81), na qual se solicitam elementos documentais relativos à contratação de pessoal com fulcro na Lei nº 3398/2004 (Anexo IV, fls.143/145). Em resposta, foi encaminhado à Equipe de Auditoria o Ofício nº 9034/SPC, de 18 de abril de 2013 (Anexo I, fl.89), complementado pelo Ofício nº 1110/2013-SAP, de 29 de maio de 2013 (Anexo I, fl.194), ambos integrantes do PT-05 (Anexo I, fls.87/197).

35. O processo seletivo simplificado de que trata o art. 5<sup>o</sup> da lei de referência foi divulgado no Diário Oficial do DF nº 62, de 31 de março de 2009 (anexo I, fls. 92/99). Com relação aos requisitos do referido certame, definidos pelo parágrafo único do mesmo art. 5<sup>o</sup>, verificou-se no próprio edital o cumprimento dos seus itens II e III

<sup>3</sup> Embora a relação de beneficiários acostada às fls. 79/80 do Anexo I apresente como dependentes avós, cunhados, ex-esposas, irmãos, netos, sobrinhos e sogras, o que diverge da Lei 10.486/2002, a PMDF elucidou a situação por meio do Ofício 6731/SCA/DPM (Anexo IV, fl. 148), esclarecendo que as inclusões se deram antes da edição da referida lei e que a manutenção dos beneficiários encontra amparo no art. 34, inc. III, da citada norma.

<sup>4</sup> Art. 5º O ingresso no Serviço Voluntário dar-se-á mediante aprovação em processo seletivo simplificado, além do preenchimento dos seguintes requisitos (...)

<sup>5</sup> Parágrafo único. O processo seletivo de que trata o caput deverá observar o seguinte:



(requisitos de seleção e atividades previstas). No tocante à ampla publicidade (item I), ela foi verificada, além da publicação no DODF, pelas divulgações constantes em periódicos de grande circulação local (fls. 195/197 do Anexo I).

36. Ainda da análise do mesmo edital é possível concluir que as áreas de atuação e de atividade oferecidas estão de acordo com as finalidades mencionadas no art. 3º do dispositivo legal<sup>6</sup>. Além disso, a atuação de voluntários reduz a participação de militares efetivos nas áreas mencionadas, o que contribui para a lei atingir um de seus objetivos, que é aumentar o contingente de militares nas atividades diretamente ligadas à segurança pública<sup>7</sup>.

37. No tocante ao número de vagas oferecidas, o edital fez a previsão de 800, exatamente de acordo com o art. 4º da Lei nº 3398/2004<sup>8</sup>, tendo sido aproveitados apenas 560 voluntários, conforme o edital de convocação constante do Anexo I, fls. 100/103, uma vez que houve desclassificação de candidatos que não cumpriram as exigências do certame.

38. O exame dos resumos de despesas fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal (Anexo I, fls. 133/193) mostra que os auxílios foram pagos conforme o art. 8º da lei de referência<sup>9</sup>, totalizando dois salários mínimos por

---

I – ampla divulgação do respectivo edital em todo o Distrito Federal, incluindo, além da publicação no Diário Oficial, veiculação em mais de um órgão da imprensa local, com antecedência mínima de trinta dias da realização da seleção;

II – divulgação, no respectivo edital, dos critérios de seleção e dos conhecimentos, competências e habilidades a serem exigidos e avaliados de cada candidato;

III – especificação, no respectivo edital, das atividades a serem desempenhadas pelos candidatos aprovados.

<sup>6</sup> Art. 3º O Serviço Voluntário tem por finalidade a execução de atividades administrativas, serviços gerais, serviços auxiliares de saúde e defesa civil.

<sup>7</sup> Art. 2º O Serviço Voluntário objetiva:

I - proporcionar a ocupação e renda aos jovens que especifica; e

II - aumentar o contingente de militares nas atividades diretamente ligadas à segurança da população.

<sup>8</sup> Art. 4º Fica autorizada a admissão de 1.000 (um mil) voluntários, sendo 800 (oitocentos) para a Polícia Militar do Distrito Federal e 200 (duzentos) para o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

<sup>9</sup> Art. 8º São direitos do voluntário:

I - freqüência a curso específico de treinamento, a ser ministrado pelas organizações militares, com duração mínima de trinta dias; e

II - auxílio mensal equivalente a 2 (dois) salários mínimos.



voluntário, o que também favorece o cumprimento de um dos objetivos da lei, que é o de proporcionar ocupação e renda aos jovens. Além disso, o referido exame evidenciou a precariedade do vínculo dos voluntários, de acordo com o art. 11 da Lei nº 3398/2004<sup>10</sup>.

39. Também, verificou-se, mediante as publicações constantes no Anexo I, fls, 104/109, o cumprimento dos prazos de contratação definidos no art. 6º da lei de referência<sup>11</sup>.

40. Por fim, cabe colocar que a PMDF mostrou, durante a execução dos trabalhos de auditoria, que não tem intenção de realizar novas contratações com base no dispositivo legal em tela (Anexo V, fls. 146/147).

### **2.3 QA 3 - A PMDF realizou procedimentos licitatórios para ocupação de áreas públicas por empresas comerciais? (Decisão nº 1672/2011, item III, letra "c").**

*Não. Todavia, atualmente, inexistem empresas comerciais ocupando áreas públicas integrantes do acervo patrimonial da PMDF, salvo no caso da cessão regular de espaço para a empresa Lig Móvil Telecomunicações Ltda<sup>12</sup>.*

41. Para responder à questão, foi solicitado, por meio da NA-3 (fl. 82), acesso aos processos referentes à ocupação de áreas públicas sob responsabilidade da PMDF por entes privados. Foram apresentadas pela Corporação as informações relativas à ocupação feita pela Caixa Beneficente da PMDF-CABE, pela Lig Móvil Telecomunicações Ltda. e pelo Grêmio Recreativo e Social dos Cabos e Soldados do 13º BPM-GRECSO, sendo que cópias de aspectos relevantes aos seus

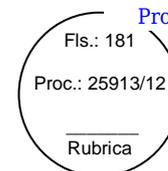
<sup>10</sup> . A prestação do Serviço Voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

<sup>11</sup> Art. 6º O prazo de prestação do Serviço Voluntário será de um ano, prorrogável por igual período, desde que haja manifestação expressa do voluntário e interesse da Polícia Militar do Distrito Federal ou Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

§ 1º O pedido de prorrogação deverá ser protocolado na organização militar em que estiver em exercício, sessenta dias antes da data de encerramento do período de prestação do serviço.

§ 2º Findo o prazo previsto no caput e não havendo manifestação expressa do voluntário, não havendo interesse da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar, ou não sendo mais possível a prorrogação, será ele desligado de ofício.

<sup>12</sup> Há ocupações indiretas, conforme tratado no Achado 3.



respectivos ajustes estão apresentados no PT-06 (Anexo II, fls. 01/69).

42. Inicialmente, trata-se da outorga de permissão de uso simples à CABE. Tendo em vista o Parecer nº 325/2009-PROCAD/PGDF (Anexo II, fls. 02/12) e a Decisão nº 6309/2009<sup>13</sup> da Corte, observa-se que a PMDF foi zelosa ao submeter a situação à Corte de Contas e ao órgão jurídico do GDF, acatando as posições por eles firmadas.

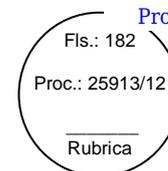
43. Nesse sentido, e tendo em vista a figura jurídica da CABE de associação de servidores, sem fins comerciais, a permissão de uso simples, de fato, se adequa às finalidades pretendidas, conforme os documentos mencionados no parágrafo anterior. No entanto, deve-se cuidar para que não haja interferência dos gestores da associação na gestão da coisa pública, como ocorreu no episódio em que essa entidade indicou à PMDF o preposto da Administração responsável por aferir o cumprimento dos termos da permissão de uso (Anexo II, fls. 27/30). Tal situação é indesejável, pois os interesses da CABE e da PMDF são distintos. Registre-se, a impropriedade citada encontra-se saneada, com a nomeação de outro executor.

44. Além disso, deve-se salientar que foram verificadas, no decorrer da permissão, duas situações impróprias (Anexo II, fls. 34/56). Primeiro, há a ocupação da área por empresas parceiras da CABE, com fins lucrativos, situação tratada no Achado 03. Segundo, apesar de a CABE ressarcir mensalmente<sup>14</sup> uma quantia definida pela Corporação para custeio da energia elétrica consumida, inexistente medição de consumo individualizada dessa despesa na área cedida àquela entidade. A situação ainda carece de solução, sendo que foram colocadas duas possibilidades pela PMDF, a saber: elaboração de uma fórmula que reflita o efetivo

---

<sup>13</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) dos documentos de fls. 189/227; b) da Informação nº 40/2009; **II - informar à jurisdicionada a possibilidade de outorgar área pública à Caixa Beneficente da Polícia Militar – CABE, mediante permissão de uso não qualificada, para o exercício de suas atividades estatutárias, não incluídas práticas comerciais;** III - orientar, ainda, àquela Corporação que a outorga de área pública destinada à prática de atividades comerciais no âmbito de sua circunscrição deve ser precedida de licitação, de modo que, se verificando a conveniência do trespasse, pode ser dado prosseguimento ao certame iniciado para este fim, em atendimento à Decisão 2.465/2007; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 40/2009 e desta decisão à Caixa Beneficente da Polícia Militar – CABE e à Polícia Militar do Distrito Federal, para melhor compreensão da matéria; b) a devolução do Processo nº 054.001.551/2009 – GDF, apenso, à origem; c) o arquivamento dos autos. (Grifo próprio)

<sup>14</sup> Conforme informado no § 31 do Despacho nº 097/2012-ATJ/DLF (Anexo II, fls. 39/53).



consumo da CABE<sup>15</sup> ou a desvinculação dos relógios medidores. Todavia, nenhuma medida corretiva foi efetivamente adotada.

45. Com relação à permissão de uso simples celebrada entre a PMDF e o GRECSO (Anexo II, fls. 57/65), tendo em vista que a entidade é uma associação de servidores sem fins lucrativos, verifica-se que a situação está regular, uma vez que pode ser aplicado ao caso o mesmo entendimento dado à CABE. Com relação ao efetivo uso da área, observou-se que ela ainda não foi ocupada pelo GRECSO.

46. Por fim, analisou-se a regularidade da autorização, à empresa LIG MÓBILE TELECOMUNICAÇÕES LTDA., de uso de espaço em duas torres de comunicação de propriedade da PMDF (Anexo II, fls. 66/69). Cumpre observar que a empresa possui contrato com a PMDF para fornecimento de serviços de radiocomunicação, com término de vigência coincidente com a autorização.

47. Tendo em vista que o uso do espaço público pela empresa tem como objetivo a prestação de serviços à PMDF, o órgão optou por autorizá-lo mediante pagamento de aluguel, feito através de desconto nas faturas (Anexo II, fl.67). Observou-se, na análise do Processo nº 054.001.875/2009, que houve cotação para aferir o valor da locação e que não foi realizado procedimento licitatório, uma vez que a competição, após firmado o contrato de prestação de serviços de comunicação, ficou inviabilizada. Entende-se que não há irregularidade neste ponto do referido ajuste.

#### **2.4 QA 4 - A oferta dos serviços de saúde da PMDF é compatível com a demanda e com a capacidade instalada?**

*Não, foi observada incompatibilidade qualitativa entre oferta e demanda, uma vez que os usuários do Sistema de Saúde da PMDF estão insatisfeitos com o nível de serviço oferecido<sup>16</sup>.*

---

<sup>15</sup> Na ausência de relógio individual para aferição, foi noticiada a fórmula apresentada na fl. 132, a qual se mostra imprecisa por conter, como variável, o “consumo da CABE, informado pela prefeitura da PMDF”.

<sup>16</sup> Para responder à questão, foram elaboradas as NA-4 (fls. 83/84) e NA-6 (fls.87/88), cujas respostas encontram-se, respectivamente, nos PT-07 (Anexo II, fls. 70/129) e PT-08 (Anexo II, fls. 130/141). O PT-04 (Anexo I, fls. 73/86), que trata da resposta à solicitação via e-mail, também forneceu subsídios para responder à questão.



48. Inicialmente, cumpre salientar que as relações entre oferta e demanda e entre oferta e capacidade instalada podem ter suas compatibilidades avaliadas sob dois aspectos: o quantitativo e o qualitativo.

49. Sobre os aspectos quantitativos da oferta, cabe trazer à baila que a PMDF adota, como alternativa e complemento ao atendimento próprio, o credenciamento de clínicas, hospitais e laboratórios, com objetivo de atender à sua demanda. Nesse sentido, e considerando-se que a Corporação conta, no momento, com quadro inferior a 35 médicos atuando na área fim (Anexo II, fls. 82/129) e que o universo de usuários é de 71.820 pessoas (Anexo I, fls. 79/81), entende-se imprópria a aferição da oferta apenas sob a ótica do serviço próprio, uma vez que ele responde por pequena parcela dos atendimentos.

50. No serviço credenciado, a oferta é função da demanda, uma vez que o atendimento nessa modalidade depende da solicitação do usuário, sendo que um parâmetro adequado para medi-la são as solicitações não atendidas. No entanto, a PMDF não dispõe de dados gerenciais sobre o assunto, conforme fls. 72/75 do Anexo II.

51. Com relação aos aspectos atinentes à capacidade instalada, a avaliação foi prejudicada pelo atraso na finalização da reforma e ampliação da Policlínica da PMDF, principal estrutura de atendimento da Corporação<sup>17</sup>. Assim, restou viável a análise da qualidade da oferta de serviços de saúde frente à demanda existente.

#### **2.4.1 Achado 1 – Insatisfação dos usuários com o nível de serviço oferecido pelo Sistema de Saúde da PMDF**

##### ***Critério***

52. Parâmetros para atendimento definidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (Anexo IV, fls. 141/142).

##### ***Análises e Evidências***

53. Inicialmente, cabe lembrar que há vínculo obrigatório entre os policiais militares e o Sistema de Saúde da PMDF, descontando-se, na fonte de pagamentos,

---

<sup>17</sup> A evolução do Contrato nº 71/2009, referente à Reforma e Ampliação da Policlínica, encontra-se nas fls. 151/152 do Anexo IV.



a contribuição dos usuários. Assim, entende-se que eles devem ser considerados como clientes mantenedores do sistema, inclusive tendo suas percepções aferidas, devendo elas serem levadas em conta nas tomadas de decisão.

54. Além disso, uma vez que o modelo atual de gestão foi adotado em detrimento à contratação de plano de saúde corporativo (Anexo IV, fls. 151/169), parece razoável esperar que ele ofereça serviços, no mínimo, de qualidade semelhante à desses planos, que têm seus parâmetros de atendimento fixados e fiscalizados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

55. Com relação à satisfação dos usuários, conforme consta no documento de fls. 74/75 do Anexo II, percebe-se que há instrumento na ouvidoria e na corregedoria da Corporação para registro de reclamações, além de formulário que pode ser preenchido. Também, no documento de fls. 80/81 do Anexo II, que trata do atendimento laboratorial, é colocado que o nível de satisfação não é aferido, mas estimado como bom, uma vez que as demandas são atendidas e não há reclamações nos órgãos de controle.

56. Entende-se aqui que a mera ausência de reclamações não permite concluir pela satisfação dos usuários. Além disso, o Gráfico 01 mostra um elevado grau de insatisfação dos entrevistados em várias especialidades médicas, como segue:

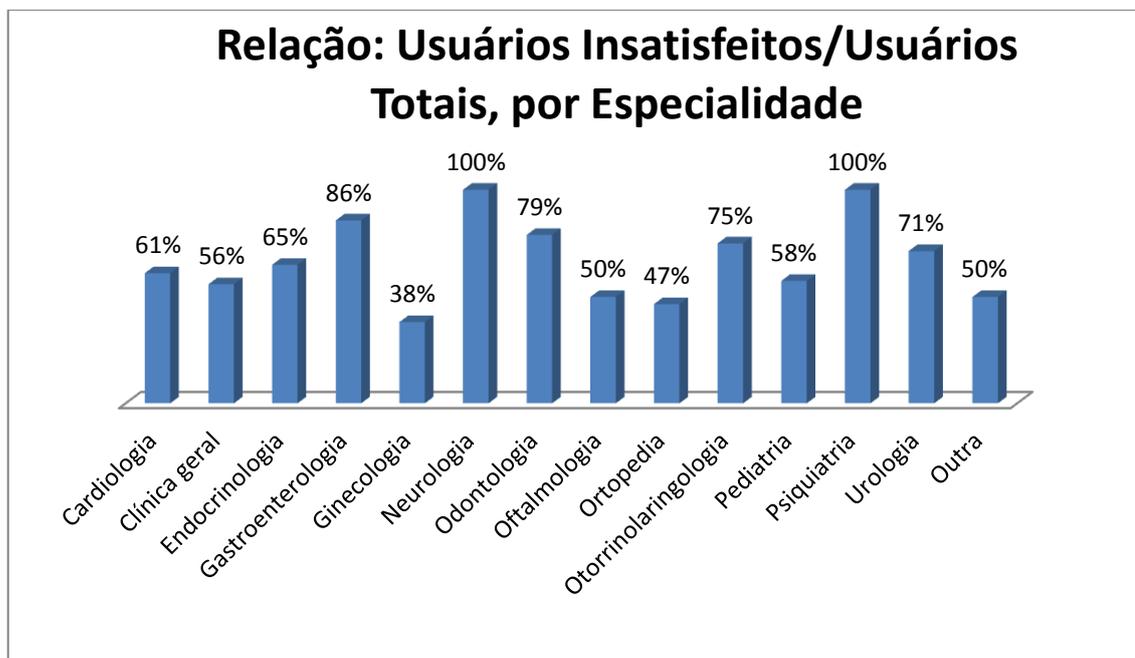
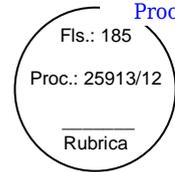


Gráfico 1: Insatisfação dos usuários entrevistados, por especialidade médica (Fonte: Anexo II, fls. 142/151)



57. As teorias de gestão modernas, com foco em resultados, mostram que a aferição da percepção dos usuários, e nisso não se incluem apenas as reclamações, mas também as sugestões, pode ser um importante instrumento de gestão capaz, inclusive, de balizar prioridades de ações e investimentos.

58. Outro aspecto relevante é a espera por atendimento: no documento de fls. 74/75 do Anexo II a PMDF informa que não há como responder qual o tempo médio de espera para procedimentos, uma vez que o sistema de informação ainda não está em operação. No entanto, coloca que existe possibilidade de o usuário não conseguir agendamento de serviços, mas que ela é mínima, pois, ao abrir a marcação de consultas via telefone, as vagas são rapidamente preenchidas.

59. Ora, o rápido preenchimento das vagas indica, ao contrário do informado pela PMDF, um gargalo nos serviços prestados diretamente pela Corporação. Além disso, o gráfico seguinte mostra o prazo de atendimento às pessoas entrevistadas:

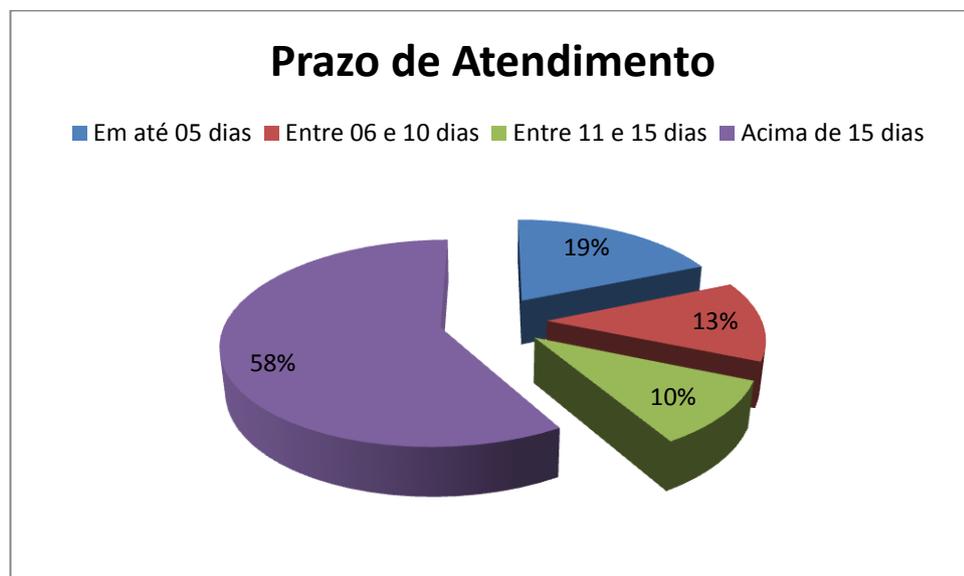
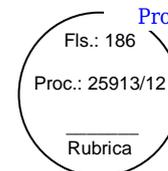


Gráfico 2: Prazo de atendimento aos usuários entrevistados (Fonte: Anexo II, fls. 142/151)

60. Os números apresentados mostram que não há aderência do Sistema de Saúde da PMDF às diretrizes de prazos de atendimento fixados pela ANS (Anexo IV, fls. 141/143), que estipulam, em geral, no máximo 14 dias para a realização de



consultas, uma vez que 58% dos entrevistados certamente foram atendidos fora desse limite.

61. Voltando ao tema da satisfação dos usuários, verificou-se um índice de insatisfação elevado para o atendimento prestado diretamente pela PMDF, de 81% (Anexo II, fl. 149). Esse número contrasta bastante com os apenas 22% de insatisfação com o atendimento da rede credenciada (Anexo II, fl. 149).

62. Percebe-se que tal diferença é oriunda de quatro fatores principais (Anexo II, fl. 150): a dificuldade de marcação de procedimentos aliada à demora no prazo de atendimento, já comentadas; as instalações inadequadas de atendimento da PMDF, o que é esperado, uma vez que a principal estrutura de atendimento, a Policlínica, está em reforma e ampliação, e o favorecimento hierárquico nos atendimentos.

63. Esse último aspecto também foi observado em auditoria anterior, cujas instruções compõem o PT-02 (Anexo I, fls. 02/67) e teve impacto relevante na pesquisa realizada: 58% dos entrevistados informaram verificar a ocorrência, sendo que o número de praças participantes foi de 82%.

64. Esses privilégios hierárquicos, em se tratando de serviços de saúde, são indesejáveis por contrariar o princípio da dignidade humana. Nesse sentido, entende-se que as únicas prioridades aceitáveis são as definidas em lei, além daquelas definidas pela técnica médica. Como a PMDF informa não agir de forma diferente (Anexo II, fl. 75), pode estar ocorrendo uma falha de controle dos atendimentos, quanto ao citado aspecto.

65. As deficiências apontadas na prestação de serviço diretamente pela PMDF fazem diminuir a confiança dos usuários na autogestão pela Corporação, fato identificado no gráfico abaixo, que mostra que apenas 20% dos entrevistados entendem serem prioritários investimentos no atendimento realizado nas dependências da Corporação.



## Ações preferenciais dos usuários para aprimorar o Sistema de Saúde da PMDF

- Investimento em infraestrutura
- Investimento no recrutamento e na qualificação dos profissionais da saúde da PMDF
- Ampliação da rede credenciada
- Coparticipação em plano de saúde

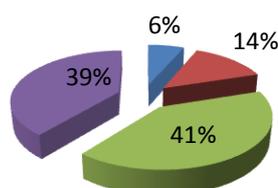


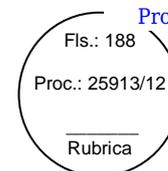
Gráfico 3: Preferências de investimentos dos usuários (Fonte: Anexo II, fls. 142/151)

66. Ainda do gráfico acima, depreende-se que, caso se mantenha a opção por prestar serviços mediante credenciamento, deve-se estudar a possibilidade de ampliação da rede, para uma melhor cobertura em termos geográficos e de especialidades médicas.

67. Outro aspecto que merece destaque, e que evidencia o baixo nível de confiança dos usuários entrevistados com o Serviço de Saúde da PMDF, é o número elevado daqueles que possuem plano de saúde externo ou que não o contratam por motivos financeiros, sendo que 97% dos participantes da pesquisa se encontram em uma das duas situações (Anexo II, fl. 151).

68. Além disso, deve-se considerar o fato de que os 55% de entrevistados que possuem contratos particulares com planos de saúde desoneram o Sistema da PMDF. Não obstante, são obrigados a contribuir com a manutenção de serviços que optam por não utilizar em razão de diversos fatores.

69. Em tratativas verbais com os gestores de saúde da Corporação, ficou evidenciado que há falhas na comunicação com os usuários para informá-los dos procedimentos, coberturas e rede credenciada. Isso porque a PMDF noticiou, por exemplo, que há cobertura plena para certos serviços que foram alvos de reclamações durante as visitas realizadas pela equipe de auditoria às unidades da Corporação. Foi informado pela jurisdicionada que essa situação será resolvida em



breve, com a divulgação do Portal virtual, que consolida as informações necessárias ao público geral.

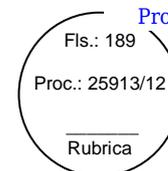
70. Outro ponto que merece destaque é que ficou evidenciada, também durante tratativas verbais com os gestores da área da saúde da PMDF, certa resistência à adoção de plano de saúde corporativo ou à coparticipação em planos escolhidos livremente pelos usuários em detrimento ao credenciamento, enquanto há a adequação do serviço próprio. Argumentou-se que tal opção não seria interessante porque significaria colocar a saúde dos policiais sob a responsabilidade de empresas que apenas visam o lucro e não prestam todos os serviços por eles demandados, diferentemente do credenciamento.

71. Cabe registrar que o fato de a empresa pretender obter lucro não é evidência para comprovar que o seu desempenho será pior, uma vez que a expertise pode garantir um serviço de qualidade. Além disso, essa motivação ensejaria que se rejeitasse a opção pela parceria público-privada para a gestão de serviços de saúde próprios, conforme pretendido pela PMDF (fl. 148/146 e Anexo II, fls. 131/141), uma vez que o ente privado que for operar a parceria certamente não excluirá a obtenção de lucro dos seus objetivos institucionais.

72. Assim, verifica-se a necessidade de ajustes na gestão dos gastos com saúde para melhor se adequarem às suas finalidades, devendo ser levados em consideração, à semelhança dos fatores considerados no estudo de fls. 153/172 do Anexo IV, os seguintes aspectos: custos adicionais de cada opção para cobertura plena, policiais que custeiam com recursos próprios seus planos de saúde, sendo eles onerados pelo Sistema de Saúde sem perceber benefícios, custos indiretos com estrutura e pessoal para manutenção e controle, dentre outros.

### **Causas**

73. Falhas de comunicação entre a área de gestão de serviços de saúde e seus usuários para informar sobre os serviços disponíveis, bem como falta de avaliação e atendimento, pela DSAP, das principais demandas dos beneficiários. Além disso, há falta de controle da qualidade dos serviços de saúde prestados direta e indiretamente pela PMDF.



### ***Efeitos***

74. Os usuários do Sistema de Saúde da PMDF estão recebendo, efetivamente, um serviço não satisfatório sob a ótica da qualidade.

### ***Considerações do Auditado***

75. A PMDF se manifestou a respeito do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 046/2014-SAF, de 09 de janeiro de 2014 (fls. 128/146), complementado pelo Ofício nº 552/2014-SAF (fls. 147/149).

76. É informado que, com o advento do novo credenciamento de Saúde Física em Geral, as guias de todos os credenciamentos chegaram à média de 28.300 unidades emitidas ao mês, o que representou um incremento de 314% entre o primeiro e o segundo semestres.

77. Afirmou-se que, em resumo, a rede credenciada está atendendo à demanda, contudo a estrutura própria da PMDF não tem capacidade de atendimento de todo o seu público, motivo pelo qual está se desenvolvendo um modelo de parceria público-privada para o funcionamento da Policlínica da PMDF.

78. Também, coloca-se a constatação de que o Relatório Prévio de Auditoria aponta que “não se obteve uma amostra representativa para avaliação”, e que o período em que a pesquisa de opinião foi realizada antecedeu, em um mês, à entrada em vigor do primeiro credenciado referente ao Edital 06/2012-Saúde Física Geral, que ampliou a rede credenciada.

79. A respeito da excelência no atendimento aos usuários da rede de saúde da Corporação, conforme normas preconizadas pela ANS, foi informado que o Departamento de Saúde tem se empenhado para reestabelecer o atendimento ambulatorial através de ações que incluem reforma e ampliação das dependências próprias e a admissão de novos oficiais médicos. Com essas medidas, o tempo entre a marcação e a realização da consulta será reduzido, propiciando maior satisfação ao grande contingente de usuários do serviço de saúde da PMDF.

80. É salientado que as dificuldades para agendamento de consultas eletivas, na atual conjuntura nacional, ocorrem também em hospitais particulares e outras instituições públicas.

81. A respeito do favorecimento hierárquico nos atendimentos, buscou-se esclarecer que o número de vagas para o agendamento de consultas é,



indistintamente, disponibilizado entre todos os usuários, sejam praças ou oficiais, sendo consideradas unicamente as prioridades definidas pela práxis médica e que a constatação da pesquisa de opinião se trata de juízo de valor.

### ***Posicionamento da Equipe de Auditoria***

82. Sobre o elevado incremento na emissão de guias de atendimento, embora seja um aspecto positivo, discorda-se da conclusão apresentada de que a demanda está sendo atendida. Conforme informado no parágrafo 50, a PMDF não dispõe de dados gerenciais sobre solicitações não atendidas o que, inclusive, prejudicou a análise dos aspectos quantitativos do tema.

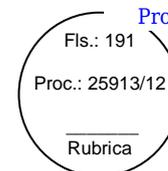
83. No tocante ao modelo estudado de parceria público-privada, não foi trazida nenhuma informação adicional às constantes do Anexo II, fls. 131/141, já consideradas na elaboração do Relatório Prévio de Auditoria.

84. A respeito da constatação atribuída ao Relatório Prévio de Auditoria, de que “não se obteve uma amostra representativa para avaliação”, observa-se que o trecho não foi completamente transcrito do parágrafo 18, que traz: *não se obteve uma amostra estatística representativa para avaliação, ou seja, os resultados apresentados não podem ser estendidos, com um nível de confiança razoável, a todo universo pesquisado*. Nesse sentido, o fato de não se poder estender os resultados a toda população não impede e nem prejudica a avaliação dos dados obtidos na pesquisa, como trouxe a jurisdicionada.

85. Também, o fato de a pesquisa ter se realizado um mês antes da entrada em vigor do novo sistema de credenciamento não altera e nem justifica as constatações feitas pela Equipe de Auditoria.

86. Sobre o atendimento aos parâmetros da ANS, foi informada a busca pelo aumento da capacidade, sem a apresentação de novos elementos aos já considerados na elaboração do Relatório Prévio de Auditoria, fato tratado no parágrafo 51. Além disso, foi informado que há gestões no sentido de contratar novos oficiais médicos para suprir o déficit informado no parágrafo 49, mas sem a apresentação de documentação comprobatória, motivo pelo qual entende-se que a afirmação feita não tem o condão de alterar o Achado de Auditoria.

87. A respeito da conjuntura nacional informada, na qual há dificuldade para



marcação de consultas eletivas em todo país, entende-se que ela não é comprovada por elementos fáticos. Ademais, a comparação com o sistema público de saúde não é pertinente, tendo em vista as contribuições mensais dos policiais militares ao Serviço de Saúde da PMDF.

88. Por fim, a informação prestada sobre os favorecimentos hierárquicos não traz elementos novos aos já analisados (Anexo II, fl. 75). A afirmação de que a Pesquisa de Opinião reflete juízo de valor é correta, sendo que foi exatamente esse o objetivo da Equipe de Auditoria: aferir a percepção dos usuários. Nesse sentido, conforme comentado no parágrafo 57, tal juízo de valor trata-se de um indicador de gestão importante e que não deve ser desprezado, como atualmente observa-se na Corporação.

### ***Proposições***

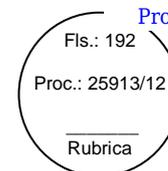
89. Determinar à PMDF que, no prazo de 90 (noventa) dias:
- a) Adote um sistema de gestão dos Serviços de Saúde que possua metas e indicadores de qualidade claros e objetivos, inclusive contemplando a percepção dos usuários, preferencialmente utilizando-se de parâmetros definidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, com ampla divulgação aos beneficiários;
  - b) Realize novo estudo, ou atualize o já existente, com objetivo de avaliar a opção mais vantajosa entre o credenciamento de clínicas e o subsídio a planos de saúde privados, ainda que parcial, e enquanto a PMDF não tiver capacidade de ofertar todos os serviços de saúde por meios próprios.

### ***Benefícios Esperados***

90. Melhoria da qualidade do serviço de saúde ofertado pela PMDF aos seus usuários, bem como transparência na gestão, possibilitando o controle social.

## **2.5 QA 5 - Os contratos celebrados pela PMDF estão de acordo com a legislação de regência, mormente quanto à legalidade, motivação e economicidade?**

*Sim. Os contratos realizados pela PMDF atenderam a legislação vigente quanto à*



*legalidade, motivação e economicidade. Contudo, existem falhas operacionais em sua execução.*

91. De acordo com o Levantamento Preliminar de Auditoria foram avaliados, em razão dos seus gastos, os contratos relacionados com a locação de imóveis, gerenciamento de abastecimento de veículos, locação de máquinas, rádios e equipamentos reprográficos, prestação de serviços médicos hospitalares, e por fim, serviços relacionados à manutenção da frota de veículos<sup>18</sup>.

92. Para avaliação dos respectivos contratos de cada uma dessas áreas, foram realizados os procedimentos descritos na Matriz de Planejamento de fl. 60, por meio dos documentos de fls.01/02, 11/12, 24/25, 41/42, 64/65, 81/82, 110/111, 123/124, 149/150, 172/173, 194/195, 226/227, 256/257, 271/272, 285/286, 299/300, 320/321, 344/345 dos Anexos V e VI.

93. Em resumo, com base nos resultados obtidos nos Papéis de Trabalho acima citados, pode-se afirmar que a PMDF possui rotinas administrativas e de controle que lhe permitem atender de forma satisfatória os requisitos da legalidade, motivação e economicidade em seus contratos, apesar das falhas operacionais descritas a seguir.

### **2.5.1 Achado 2 – Locação de imóveis com pesquisa de mercado restrita e ausência de avaliação técnica.**

#### ***Critério***

94. Manual de Normas e Procedimentos Administrativos. Parte II – Logística. Módulo: Administração de Imóveis (Anexo IV, fls. 10/99), publicado pela Secretaria de Gestão Administrativa/DF – atualizado em 25/05/03.

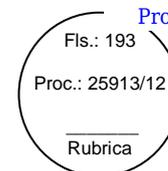
#### ***Análises e Evidências***

95. De acordo com os documentos de fls. 3/219, do Anexo III, a PMDF promoveu locação de diversos imóveis para abrigar suas unidades operacionais.

96. Para exemplificar, citamos os seguintes processos administrativos:

---

<sup>18</sup> A amostra de processos considerou a materialidade dos mesmos, buscando alcançar, no mínimo, 75% das despesas, conforme fls. 149/150 do Anexo IV.



- 054.000.140/2013: Locação de imóvel para instalação do 1º Batalhão de Trânsito PMDF - BPtran. Contrato nº 17/2013. Valor mensal: R\$ 127.100,00. Vigência de 12 meses, prorrogável até 60 meses, fls. 57/69 do anexo III;
- 054.002.425/2010: Locação de Imóvel para sediar as instalações administrativas do Estado-Maior da PMDF. Contrato nº 51/2010. Valor mensal em 2010: R\$ 48.900,00, valor atual de R\$ 51.652,04. Vigência de 12 meses, prorrogável até 19/01/2014, conforme 2º Aditivo, fls. 123/127 do anexo III;
- 054.001.499/2011: Locação de imóvel para o 3º e 24º Batalhões da PMDF. Contrato nº 08/2012. Valor mensal: R\$ 95.700,00. Vigência de 12 meses, prorrogável em até 60 meses, fls. 178/188 do anexo III;
- 054.001.615.2012: Locação de 02 imóveis para o Centro de Manutenção da PMDF. Contrato nº 24/2013. Valor mensal: R\$ 62.900,00. Vigência de 12 meses, prorrogável em até 60 meses, fls. 207/219 do anexo III;

97. Resumidamente, os procedimentos adotados pela PMDF seguiram esta ordem:

- a unidade Operacional demandante da locação elaborou e apresentou o projeto básico com as características do imóvel, acompanhado de três propostas de aluguel;
- As Diretorias da PMDF encaminharam o pleito para análise de outros órgãos do DF, em especial, à TERRACAP, para avaliação do valor de mercado, à PGDF e à extinta SEPLAG, para verificar a disponibilidade de imóveis pertencentes ao GDF que pudessem ser cedidos à Corporação.

98. Realizado o referido trâmite, a PMDF somente efetivou as locações após a pertinente manifestação dos órgãos externos supracitados.

99. Ocorre que, apesar da participação da SEPLAG, não foi comunicado por



esta Pasta à PMDF a necessidade da publicação do “**Aviso de Procura de Imóvel**”, previsto no Manual de Normas e Procedimentos Administrativos. Parte II – Logística. Módulo: Administração de Imóveis, cujo modelo encontra-se na fl. 85 - verso, do Anexo IV.

100. Assim, em que pese os esclarecimentos verbais fornecidos pelos autores dos projetos básicos e demais responsáveis ocupantes dos cargos de direção na PMDF, não ficaram comprovados naqueles autos que os imóveis escolhidos para locação representaram proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

101. Entende-se que a reduzida pesquisa por imóveis para locação, apesar da manifestação favorável dos órgãos consultados, inclusive da TERRACAP, que apresentou laudos de avaliação confirmando os valores de mercado, não demonstra que a PMDF obteve o imóvel que melhor atendesse suas necessidades pelo melhor preço.

102. Nos processos analisados não há nenhuma indicação de como foram obtidas as propostas, tampouco o total de imóveis pesquisados que pudessem atender às necessidades da PMDF.

103. Situação que ilustra de forma evidente esta falha, em que a reduzida pesquisa não propiciou para a PMDF um bom ajuste, foram as locações de imóveis para atender ao Centro de Manutenção - CMAN.

104. Como descrito no Contrato nº 24/2013, fls. 207/219, do Anexo III, foram locados 02 imóveis à unidade. Todavia, no momento, já se encontra em fase de elaboração o projeto básico para locação de um terceiro imóvel para atender completamente as necessidades do CMAN. Assim, esta unidade operacional terá suas atividades realizadas em três locais distintos, apesar da proximidade destes.

105. Além disso, a limitação na pesquisa de mercado gera dúvidas sobre o real valor de mercado, uma vez que há consideráveis diferenças nos valores oferecidos nas propostas, conforme documentos de fls. 13, 161 e 200 do Anexo III, que foram inclusive objeto de ressalva no Parecer nº 141/2010 – PROCAD/PGDF, fls. 95/104, do Anexo III, quando da análise para locação de Hangar para o Grupamento de Operações Aéreas, no qual destaca-se o seguinte trecho:

“(…)

**Valor mensal da locação.**



*Desperta a atenção o fato de que a empresa escolhida preencha a maior quantidade dos requisitos técnicos pelo menor preço de aluguel, muito abaixo, inclusive, do valor médio apurado no laudo de avaliação juntado aos autos.*

*A proposta da locadora escolhida foi de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) mensais, enquanto o valor médio apurado pelo laudo, sem mobiliário, foi de R\$ 175.320,00 (cento e setenta e cinco mil, trezentos e vinte reais)."*

106. Ademais, foi verificado que, apesar da relevância das contratações para as unidades operacionais da PMDF, os processos de locações de imóveis não receberam nenhuma manifestação de ordem técnica da Diretoria de Projetos da PMDF – DIPRO.

107. Como afirmado anteriormente, é a própria unidade demandante da locação que elabora o projeto básico do imóvel almejado. Na apreciação realizada pelos órgãos de direção da PMDF são verificadas somente questões de ordem orçamentária e jurídicas.

108. Sobre os imóveis que seriam locados, não é realizada nenhuma vistoria ou tampouco elaborado parecer com a manifestação da DIPRO capaz de ratificar as informações prestadas no projeto básico elaborado pela unidade operacional da PMDF que almejava concretizar o seu pedido de locação.

109. Por conta desta ausência, verificações importantes, sob a ótica da engenharia, deixaram de ser abordadas, como por exemplo: se o total da área a ser locada era compatível com o efetivo das unidades; se as vias de acesso atenderiam às possíveis situações de emergência vivenciadas pela Corporação, dentre outras.

110. Novamente, traz-se o exemplo do CMAN, que já alugou dois imóveis e está à procura de um terceiro. Nesse caso, se verifica que um planejamento adequado poderia ter propiciado economia de escala, com a locação de um único imóvel maior, bem como com menores custos indiretos de gestão.

111. Assim, considerando que os pedidos de locação de imóveis não foram previamente analisados pela DIPRO, é certo afirmar que essa unidade não teve a oportunidade de adotar medidas que pudessem evitar a locação com a realização de obras nas unidades próprias da PMDF, bem como, caso realmente necessária à locação, iniciar o planejamento de recuperação, reconstrução ou adaptação da área desocupada com a maior brevidade possível.



112. Por fim, verificou-se que a PMDF não está dando o devido caráter de excepcionalidade à locação de imóveis de terceiros<sup>19</sup>, uma vez que tal atividade se tornou rotineira e não se encontra alinhada com um planejamento de manutenção, ampliação e edificação dos imóveis próprios da Corporação, na medida que o seu acervo patrimonial é dotado de imóveis localizados nas diversas regiões Administrativas do Distrito Federal.

### ***Causa***

113. Falha de procedimento da extinta SEPLAG em não comunicar à PMDF sobre a necessidade de publicar o “**Aviso de Procura de Imóvel**”, previsto no Manual de Normas e Procedimentos Administrativos, Parte II – Logística. Módulo: Administração de Imóveis, cujo modelo encontra-se na fl. 85 - verso, do Anexo IV, e a ausência de procedimentos e normativos na PMDF que determinem a necessidade de análise técnica nos processos administrativos destinados à locação de imóveis.

### ***Efeitos***

114. Risco de locações desnecessárias ou superdimensionadas no âmbito da PMDF. Além disso, a Corporação não pode afirmar que alcançou a proposta mais vantajosa à Administração Pública, tanto nos aspectos físicos ou financeiros, em face da restrita pesquisa de mercado.

### ***Considerações do Auditado***

115. A PMDF se manifestou sobre o presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 046/2014-SAF, de 09 de janeiro de 2014 (fls. 128/146), que encaminha o Relatório Informativo de fls. 138/140. Complementarmente, houve manifestação por meio do Ofício nº 741/2014-SAF, de 02 de abril de 2014 (fls. 150/157).

116. A respeito do Aviso de Procura de Imóvel, é informado que, desde a realização dos trabalhos de campo da presente Auditoria, o procedimento passou a ser adotado.

117. Quanto à manifestação técnica da Diretoria de Projetos para locações, cita-

---

<sup>19</sup> Manual de Normas e Procedimentos Administrativos, Parte II: Logística, Módulo: Administração de Imóveis, Cap. I, Seção I: As locações de imóveis de propriedade de terceiros para a instalação ou reinstalação de serviços do GDF somente se fará em caráter excepcional, para atender à absoluta necessidade de serviço.



se como exemplo o Processo nº 054.001.615/2012, que traz o seguinte: “vale ressaltar que existe, na Diretoria de Projetos da PMDF, um projeto de construção de um novo Centro de Manutenção, devidamente inscrito no contexto de planejamento logístico da PMDF para os próximos anos”. Segundo o Relatório Informativo, esse trecho demonstra que houve consulta à DIPRO.

118. O mesmo documento sugere a suspensão dos processos em andamento para novas locações, com a realização de trabalhos no sentido de otimizar as locações existentes. É colocada a necessidade de realizar a manutenção predial dos imóveis próprios e alugados, o que exige uma consulta à DIPRO sobre um plano de ocupação, desocupação, rodízio e compartilhamento temporário de unidades.

119. Já na segunda manifestação encaminhada pela PMDF, citam-se os normativos que disciplinam a locação de imóveis, dentre os quais destacam-se o art. 24, inc. X, da Lei nº 8.666/1993 e o Decreto nº 33.788/2012.

120. Sobre o Manual de Normas e Procedimentos Administrativos. Parte II – Logística. Módulo: Administração de Imóveis (Anexo IV, fls. 10/99), publicado pela Secretaria de Gestão Administrativa/DF, é trazido que o Decreto nº 33.788/2012 e o Parecer nº 949/PROCAD, de 22 de novembro de 2012 não exigem sua utilização e que “a omissão desse normativo na legislação ocasionou desconhecimento da necessidade de utilização do Aviso de procura de Imóvel”, não tendo a SEPLAN comunicado à PMDF sobre a necessidade de uso do referido manual.

121. A respeito da vantajosidade da proposta, é colocado que a Administração fundamentou sua pesquisa em entendimento do TCU, que sugere que as pesquisas de mercado sejam comprovadas por 3 orçamentos distintos, citando-se o Acórdão nº 4.013/2008 – 1ª Câmara. Além disso, afirma-se o cumprimento do art. 4º da Ordem de Serviço nº 03, de 15 de janeiro de 2014, bem como sugere-se a leitura de um artigo, cujo endereço eletrônico foi disponibilizado.

122. Outro aspecto colocado é que, além da vantajosidade, a Administração condicionou a escolha dos imóveis à necessidade de instalação e localização, em razão de específicas condições operacionais da finalidade da PMDF, o que justificaria as locações para o CMAn.

123. A respeito da manifestação de ordem técnica da Diretoria de Projetos da PMDF, foi trazido o entendimento de que os órgãos competentes para



pronunciamento nos processos de locação são os estabelecidos no código de edificações do Distrito Federal para emissão de laudo de segurança e acessibilidade e os definidos no Decreto nº 33.788/2012, que estabelece emissão de laudo da Terracap.

124. Por fim, coloca-se que a Corporação não possui em seus quadros organizacionais um escritório de projetos para as contratações de serviços e bens na área de logística, mas que houve especialização de parte do efetivo para tal.

### ***Posicionamento da Equipe de Auditoria***

125. Inicialmente, salienta-se que a publicação do Aviso de Procura de Imóvel, após a execução dos trabalhos de campo da Auditoria, embora adequada, não tem o condão de desconstituir o Achado de Auditoria. Nesse sentido, deve-se lembrar que a medida não saneia a situação das locações efetuadas antes da utilização do referido método, motivo pelo qual entende-se que deve haver deliberação do Tribunal sobre o tema.

126. Sobre a consulta à DIPRO noticiada pela Corporação, nota-se que, além de se tratar de um evento isolado, não contempla informações acerca do imóvel a ser locado, mas tão somente sobre o planejamento de construções futuras. Nesse sentido, não se observam manifestações sobre a compatibilidade do imóvel alugado com as necessidades da PMDF, dentre outros elementos mínimos.

127. A respeito da suspensão dos processos de locação, salienta-se que ainda não houve deliberação plenária sobre o tema, embora a proposta de se otimizarem as locações já existentes mostre-se pertinente.

128. No tocante ao desconhecimento da norma por parte da PMDF, o tema foi abordado no parágrafo 99, dispensando-se comentários adicionais aos já colocados neste Relatório Final de Auditoria.

129. Sobre a prospecção de três orçamentos, em conformidade com julgados do TCU e com o art. 4º da Ordem de Serviço nº 03, de 15 de janeiro de 2014, entende-se que tal prática é exigência mínima dos processos licitatórios em que há competição.

130. Assim, os três orçamentos representam uma base para aferir o preço médio de mercado a se adotar como parâmetro na licitação, sendo que eventuais



distorções podem ser corrigidas na fase externa, com a apresentação das propostas. No caso em análise, houve dispensa de licitação, inexistindo competição. Por esse motivo, é necessária a pesquisa prevista no art. 15 do Decreto nº 33.788/2012, que foi devidamente realizada pela PMDF junto à Terracap. No entanto, o chamamento público sugerido, além de conferir isonomia aos que tratam com a Administração, favorece contratações mais vantajosas, devido à possibilidade de o preço acordado situar em patamar abaixo da média de mercado.

131. Quanto ao artigo sugerido, hospedado no endereço [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br), entende-se que ele não tem o condão de alterar o Achado de Auditoria, na medida em que não traz elementos de convicção novos capazes de refutar as ponderações colocadas neste tópico.

132. No tocante à afirmação de que a Administração condicionou a escolha dos imóveis, além da vantajosidade, à necessidade de instalação e localização, em razão de específicas condições operacionais da finalidade da PMDF, entende-se que não há nos processos analisados e nas manifestações da Corporação documentação que a comprove, notadamente, porque o Achado de Auditoria questiona a ausência de justificativas que associem o imóvel locado às necessidades estratégicas da Corporação.

133. A respeito da manifestação da PMDF de que o Decreto nº 33.788/2012 prevê, como manifestações técnicas, exclusivamente os pareceres da AGEFIS e da Terracap, verifica-se que o entendimento da Corporação está equivocado. Ora, o Decreto citado traz o seguinte, em seu art. 3º:

*Os processos administrativos relativos à locação de imóveis por órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal deverão ser instruídos com a apresentação de:*

*I - projeto básico, contendo descrição sucinta e clara do objeto;*

*(...)*

*IV - atividades que serão desenvolvidas no local e quantitativo de pessoal para imediata ocupação do imóvel;*

*(..)*

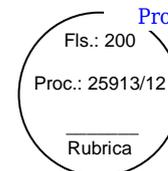
*VI - informações necessárias à correta execução do objeto do contrato de locação;*

*VII - metragem da área necessária às instalações pretendidas;*

*(...)*

*XVI - informação sobre o efetivo necessário de vigilância, conservação e limpeza; e*

*(...)*



134. Tendo em vista o princípio da eficiência administrativa, positivado no art. 37 da Carta Magna, não é possível admitir que quaisquer das informações requeridas acima seja emitida sem amparo técnico, de profissional competente e habilitado para tal. Nesse sentido, entende-se que essas informações devem ser prestadas ou ratificadas por engenheiros ou arquitetos devidamente habilitados.

135. Por fim, sobre o fato de a Corporação não possuir em seus quadros organizacionais um escritório de projetos para as contratações de serviços e bens na área de logística, entende-se que ele não constitui impedimento à realização das atividades propostas, uma vez que existem, como informado, profissionais capacitados para tal nos quadros do Governo do Distrito Federal e no mercado local, devendo a Corporação adotar as providências cabíveis para obter seus serviços.

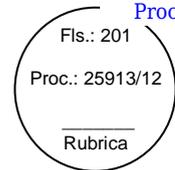
### ***Proposições***

136. Determinar à PMDF que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente justificativas quanto à razoabilidade dos contratos de locação vigentes, trazendo elementos técnicos que permitam, no mínimo, aferir a taxa de ocupação dos imóveis pelos policiais, o tempo pretendido de ocupação e qual a solução definitiva a ser adotada, em termos de obras e reformas em imóveis integrantes do acervo patrimonial da Corporação, para evitar ou reduzir despesas com a locação de imóveis.

137. Recomendar à Corporação que, doravante, faça constar dos processos de locação, além do “Aviso de Procura de Imóvel”, a anuência técnica de profissional habilitado ao projeto básico ou termo de referência, a qual deverá conter, ao menos, a avaliação sobre os aspectos de ocupação, localização e condições físicas do imóvel, bem como as exatas soluções que serão adotadas durante as contratações de forma a garantir o caráter de excepcionalidade das locações.

### ***Benefícios Esperados***

138. Transparência e isonomia nas locações de imóveis pela PMDF, bem como economia pela utilização adequada dos espaços locados e das áreas públicas pertencentes ao acervo patrimonial da Corporação.



## 2.6 Outros Achados

### 2.6.1 Achado 3 – Transferência irregular de área outorgada mediante permissão de uso simples

#### **Critério**

139. Decisão TCDF nº 6309/2009 e o Termo de Permissão de Uso de Imóvel do Distrito Federal nº 01/2010 (Anexo II, fls. 21/25).

#### **Análises e Evidências**

140. Inicialmente, deve-se notar que a deliberação da Corte é clara ao vedar, à CABE, práticas comerciais na área outorgada, como segue:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - informar à jurisdicionada a possibilidade de outorgar área pública à Caixa Beneficente da Polícia Militar – CABE, mediante permissão de uso não qualificada, para o exercício de suas atividades estatutárias, não incluídas práticas comerciais; III - orientar, ainda, àquela Corporação que a outorga de área pública destinada à prática de atividades comerciais no âmbito de sua circunscrição deve ser precedida de licitação, de modo que, se verificando a conveniência do trespasse, pode ser dado prosseguimento ao certame iniciado para este fim, em atendimento à Decisão 2.465/2007(...)*

141. Também, o Termo de Permissão supracitado traz, em sua cláusula sexta, inc. X, o seguinte:

*A Permissionária se obriga:*

*(...)*

*X – a não transferir o bem, objeto da permissão, no todo ou em parte a terceiros, não lhe sendo permitido, a qualquer título, a sua subpermissão e a sua locação sem a concordância expressa do Permitente.*

142. Não obstante as vedações a atividades comerciais e à transferência do bem sem anuência da Administração, a Notificação acostada às fls. 34/35 do Anexo II registra a ocorrência dessas práticas. A situação foi tratada no Despacho 097/2012-ATJ/DLF, de 23 de maio de 2012 (Anexo II, fls. 39/53), tendo sido recomendada a retirada de banners, placas, cartazes e outros instrumentos de propaganda instalados irregularmente na área ocupada pela CABE.

143. Em inspeção in loco, realizada em 04 de setembro de 2013, verificou-se que, mais que espaços de divulgação, são cedidas salas para atuação de empresas parceiras da CABE. Nesse sentido, verificou-se que se encontram instaladas na



área outorgada a CABETUR e um stand de vendas do empreendimento Mirante da Serra, conforme registro fotográfico a seguir:

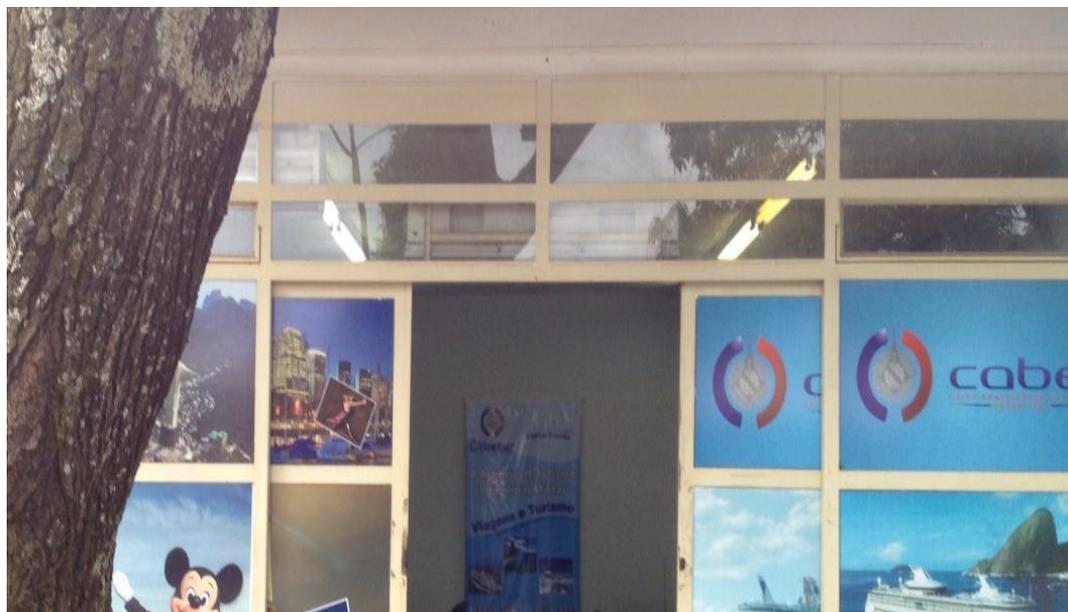


Figura 1: Estande de vendas da CABETUR



Figura 2: Estande de vendas do empreendimento Mirante da Serra

144. Entende-se, aqui, que está havendo descumprimento do Termo de Permissão, uma vez que não há anuência da PMDF para a cessão de espaço, e da Decisão nº 6309/2009, pois resta claro o exercício de atividade comercial.

145. Finalizando, deve-se notar que o teor do Despacho 097/2012-ATJ/DLF, bem



como das notificações dos executores da Permissão de Uso, não foram suficientes para a CABE adotar medidas corretivas. Não obstante, a PMDF não atuou de modo a sancionar a permissionária pelas irregularidades, deixando de aplicar as penalidades previstas no Termo de Permissão de Uso de Imóvel do DF nº 01/2010.

### ***Causa***

146. Negligência dos gestores da PMDF ao permitir a manutenção da situação verificada.

### ***Efeitos***

147. Trespasse de área pública a entidade privada, sem realização de licitação.

### ***Considerações do Auditado***

148. A PMDF se manifestou a respeito do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 046/2014-SAF, de 09 de janeiro de 2014 (fls. 128/146), que traz a Informação nº 25/2013 (fls. 130/131).

149. Noticia-se que as figuras apresentadas na fl. 120 foram retiradas da faixa do prédio cedido à CABE e que se determinou a verificação da situação de sublocação, estando a PMDF atenta ao fato questionado, bem como a outros pertinentes à permissão em tela, que serão objeto de questionamento junto à PGDF e ao MPDFT.

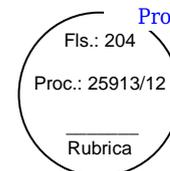
### ***Posicionamento da Equipe de Auditoria***

150. A retirada das faixas informada pela jurisdicionada é um procedimento adequado, assim como a ação do executor do contrato ao avaliar a situação. No entanto, o Achado de Auditoria subsiste, uma vez que ainda há cessão de áreas, na CABE, para práticas comerciais, contrariando os termos da Decisão nº 6309/2009.

151. Nesse sentido, deve-se salientar que sequer as atividades comerciais próprias da CABE, definidas por estatuto, são autorizadas na área outorgada, conforme o teor da citada deliberação plenária.

### ***Proposições***

152. Determinar à PMDF que, no prazo de 90 (noventa) dias, dê efetivo cumprimento aos itens II e III da Decisão nº 6309/2009, inibindo práticas comerciais na área outorgada à CABE, com a adoção das eventuais sanções contratuais cabíveis.



### ***Benefícios Esperados***

153. Garantia do interesse público nas outorgas de área pública.

### **3 Conclusão**

154. A presente auditoria visou verificar a conformidade dos contratos, a efetividade dos controles da PMDF no que se refere aos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde, bem como o seu funcionamento, a regularidade de eventuais contratações realizadas com fundamento na Lei nº 3398/2004 e da ocupação de áreas da Corporação por entidades privadas. O trabalho se desdobrou em 5 questões de auditoria.

155. Na primeira questão, entendeu-se que a área de saúde da Corporação possui sistema próprio de cadastro de dependentes com comunicação direta com o Programa de Gerenciamento de Pessoal e a identificação dos usuários é feita mediante apresentação de documento de identidade com foto, sendo que a identificação biométrica encontra-se em estágio avançado de implantação.

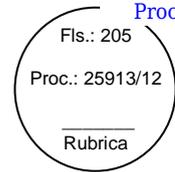
156. Na segunda questão, entendeu-se que as contratações de pessoal calcadas na Lei nº 3398/2004 obedecem aos preceitos da referida lei no tocante à finalidade, quantidade de vagas oferecidas, publicidade, isonomia e período de contratação.

157. Sobre a terceira questão, entendeu-se que, atualmente, inexistem empresas comerciais ocupando áreas públicas integrantes do acervo patrimonial da PMDF, salvo no caso da cessão regular de espaço para a empresa Lig MóBILE Telecomunicações Ltda.

158. No tocante à quarta questão, verificou-se a incompatibilidade qualitativa entre oferta e demanda, uma vez que os usuários do Sistema de Saúde da PMDF estão insatisfeitos com o nível de serviço oferecido.

159. A respeito da quinta questão, avaliou-se que os contratos realizados pela PMDF atenderam a legislação vigente quanto à legalidade, motivação e economicidade. Contudo, existem falhas operacionais em sua execução, como a locação de imóveis com pesquisa de mercado restrita e ausência de avaliação técnica.

160. Além disso, verificou-se uma transferência irregular de área outorgada mediante permissão de uso simples.

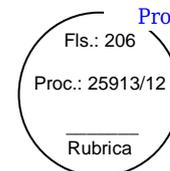


161. Conclui-se, portanto, que o Sistema de Saúde da PMDF merece especial atenção em seu método de gestão, bem como as locações de imóveis pela corporação, que devem ter caráter excepcional e devem, também, garantir a isonomia de potenciais locatários. Também, a PMDF deve garantir o interesse público nas áreas outorgadas mediante permissão de uso simples.

#### 4 Proposições

162. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) tomar conhecimento:
  - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 162/206;
  - b. dos documentos acostados às fls. 128/157;
- II) considere cumpridas as alíneas a, b e c do item III, da Decisão nº 1672/2011;
- III) recomendar à Polícia Militar do Distrito Federal que, doravante, faça constar dos processos de locação de imóveis, além do Aviso de Procura de Imóvel, anuência técnica de profissional habilitado ao projeto básico ou termo de referência, a qual deverá conter, ao menos, avaliação sobre os aspectos de ocupação, localização e condições físicas do imóvel, bem como as exatas soluções que serão adotadas ao fim das contratações de forma a garantir o caráter de excepcionalidade das locações **(achado 02)**;
- IV) determinar à Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF que, no prazo de 90 (noventa) dias:
  - a. adote um sistema de gestão dos Serviços de Saúde que possua metas e indicadores de qualidade claros e objetivos, inclusive contemplando a percepção dos usuários, preferencialmente utilizando-se de parâmetros definidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, com ampla divulgação aos beneficiários **(Achado 01)**;
  - b. realize novo estudo, ou atualize o já existente, com objetivo de avaliar a opção mais vantajosa entre o credenciamento de

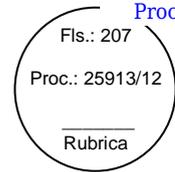


- clínicas e o subsídio a planos de saúde privados, ainda que parcial, e enquanto a PMDF não tiver capacidade de ofertar todos os serviços de saúde por meios próprios **(Achado 01)**;
- c. apresente justificativas quanto à razoabilidade dos contratos de locação vigentes, trazendo elementos técnicos que permitam, no mínimo, aferir a taxa de ocupação dos imóveis pelos policiais, o tempo pretendido de ocupação e qual a solução definitiva que será adotada, em termos de obras e reformas em imóveis integrantes do acervo patrimonial da Corporação, para evitar ou reduzir despesas com a locação de imóveis **(Achado 02)**;
- d. dê efetivo cumprimento aos itens II e III da Decisão nº 6309/2009, inibindo práticas comerciais na área outorgada à CABE, com a adoção das eventuais sanções contratuais cabíveis **(Achado 03)**;
- e. remeta à Corte a documentação probatória das providências efetivamente adotadas para atendimento dos itens supra;
- V) autorizar:
- a. a remessa de cópia do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da deliberação que vier a ser adotada pela Corte à Polícia Militar do Distrito Federal;
- b. o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para adoção das providências de estilo.

À superior consideração.

Marcelo Bálbio Moraes  
Auditor de Controle Externo – 1416-8

Rodrigo de Pina Álvares  
Auditor de Controle Externo – 627-1



**Informação nº 11/2014–SEAUD/ DIAUD1**

Brasília (DF), 15 de abril de 2014.

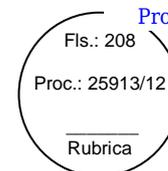
**Processo nº:** 25.913/2012 (1 volume e 6 anexos)  
**Jurisdicionada:** Polícia Militar do Distrito federal  
**Assunto:** Auditoria Integrada  
**Montante em exame:** R\$ 195.800.000,00 (cento e noventa e cinco milhões e oitocentos mil reais)  
**Ementa:** Auditoria integrada. Relatório Final. Proposições.

Senhor Diretor,

Em conformidade com o disposto no item 6 do Manual de Auditoria do TCDF, versão atualizada de 2011, apresentamos, às fls. 162/206, a versão final do relatório da auditoria realizada para verificar a conformidade dos contratos, a efetividade dos controles da PMDF no que se refere aos sistemas de cadastramento de dependentes e de usuários dos serviços de saúde, bem como o seu funcionamento, a regularidade de eventuais contratações realizadas com fundamento na Lei nº 3398/2004 e da ocupação de áreas da Corporação por entidades privadas.

2. Informa-se que, por meio da Decisão nº 6145/2013 (fl. 126), foi autorizado o encaminhamento da versão prévia do Relatório de Auditoria aos gestores, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria.

3. A remessa à PMDF se deu por meio do Ofício nº 10784/2013, recebido em 19/12/2013, havendo o órgão encaminhado suas considerações ao Tribunal por meio do Ofício nº 046/2014-SAF, fls. 128/146, do Ofício nº 552/2014-SAF, fls. 147/149 e do Ofício nº 741/2014-SAF, fls. 150/157. Os argumentos apresentados foram registrados, em cada achado, no tópico intitulado “Considerações do Auditado” e não foram capazes de modificar o conteúdo da



versão prévia do relatório, permanecendo os achados inalterados. Os motivos do não acolhimento pela equipe de auditoria constam do tópico “Posicionamento da Equipe”.

4. Por fim, 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.

5. Ante o exposto, encaminhamos o Relatório Final de Auditoria para fins de apreciação pela Corte.

À superior consideração.

**Marcelo Bálbio Moraes**  
Auditor de Controle Externo – 1416-8

**Rodrigo de Pina Álvares**  
Auditor de Controle Externo – 627-1

De acordo.

À SEAUD para superior apreciação.

Brasília-DF, 15 de abril de 2014.

---



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4690 de 27/05/2014

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: [25913/2012](#)  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [25913/2012](#)

RELATORA : CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

EMENTA : Auditoria que teve por objetivo avaliar a qualidade do Serviço de Saúde da Polícia Militar do Distrito Federal, a regularidade de contratos realizados pela Corporação e o cumprimento da Decisão nº 1.672/11, que trata da adequação do sistema de cadastramento de dependentes na área de saúde, das contratações baseadas na Lei nº 3.398/04 e da ocupação de áreas públicas por entidades privadas.

### **DECISÃO Nº 2364/2014**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria, fls. 162/206; b) dos documentos acostados às fls. 128/157; II - considerar cumpridas as alíneas a, b e c do item III da Decisão nº 1.672/11; III - recomendar à Polícia Militar do Distrito Federal que, doravante, faça constar dos processos de locação de imóveis, além do Aviso de Procura de Imóvel, anuência técnica de profissional habilitado ao projeto básico ou termo de referência, a qual deverá conter, ao menos, avaliação sobre os aspectos de ocupação, localização e condições físicas do imóvel, bem como as exatas soluções que serão adotadas ao fim das contratações de forma a garantir o caráter de excepcionalidade das locações (Achado 02); IV - determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que, no prazo de 90 (noventa) dias: a) adote um sistema de gestão dos Serviços de Saúde que possua metas e indicadores de qualidade claros e objetivos, contemplando a percepção dos usuários, preferencialmente utilizando-se de parâmetros definidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, com ampla divulgação aos beneficiários (Achado 01); b) realize novo estudo ou atualize o existente, com objetivo de avaliar a opção mais vantajosa entre o credenciamento de clínicas e o subsídio a planos de saúde privados, ainda que parcial, e enquanto a PMDF não tiver capacidade de ofertar todos os serviços de saúde por meios próprios (Achado 01); c) apresente justificativas quanto à razoabilidade dos contratos de locação vigentes, trazendo elementos técnicos que permitam, no mínimo, aferir a taxa de ocupação dos imóveis pelos policiais, o tempo pretendido de ocupação e qual a solução definitiva que será adotada, em termos de obras e reformas em imóveis integrantes do acervo patrimonial da

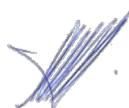
Corporação, para evitar ou reduzir despesas com a locação de imóveis (Achado 02); d) dê efetivo cumprimento aos itens II e III da Decisão nº 6.309/09, inibindo práticas comerciais na área outorgada à CABE, com a adoção das eventuais sanções contratuais cabíveis (Achado 03); e) remeta à Corte a documentação probatória das providências efetivamente adotadas para atendimento dos itens supra; V - autorizar: a) a remessa de cópia do Relatório de Auditoria, do relatório/voto da Relatora e desta deliberação à Polícia Militar do Distrito Federal; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para adoção das providências de estilo.

Presidiu a sessão, durante o julgamento deste processo, o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. Votaram a Conselheira ANILCÉIA MACHADO e os Conselheiros RENATO RAINHA, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPjTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

SALA DAS SESSÕES, 27 de Maio de 2014



Olavo Medina  
Secretário das Sessões



Anilcélia Luzia Machado  
Presidente em exercício