



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 24/2018 – DIGOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade : CEB LAJEADO S/A
Assunto : Inspeção nos Atos e Fatos dos Gestores
Ordem de Serviço Interna: 52/2018 – SUBCI/CGDF, de 27/03/2018.
Exercício: 2015, 2016 e 2017.

I - INTRODUÇÃO

Os trabalhos de inspeção foram realizados na sede da CEB LAJEADO S/A, no período de 18/04/2018 a 07/05/2018, objetivando a análise de atos e fatos da gestão referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

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

A inspeção foi realizada por amostragem, visando a análise das gestões orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da Unidade referenciada.

Por meio do Processo SEI! 00480-00001671/2018-51, foi encaminhado aos gestores da CEB LAJEADO S/A o Informativo de Ação de Controle – IAC – n.º 23/2018 – DIGOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 03/08/2018. As informações encaminhadas pela Unidade constam do presente Relatório de Inspeção.

Na tabela a seguir são listados os Processos analisados para os quais foram constatadas falhas:

Nº DO PROCESSO – OBJETO	HISTÓRICO
117/000.049/2014 - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM AUDITORIAS INDEPENDENTE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA CEB LAJEADO S/A, EXERCÍCIOS 2015 E 2016, CONFORME PROJETO BÁSICO Nº 05/2014.	TOMADA DE PREÇO DE SERVIÇOS Nº 01/2014 CEBL S/A - CONTRATO Nº 001/2015, VALOR R\$ 119.900,00, ASSINADO EM 22/01/2015, VIGÊNCIA 12 MESES, PRORROGADO ATÉ 2017, COM A EMPRESA TEIXEIRA & ASSOCIADOS AUDITORES INDEPENDENTES (NEXIA), CNPJ 38.726.261/0001-66. (2015, 2016, 2017)
117/000.015/2017 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA MEDIANTE LOCAÇÃO, SUPORTE TÉCNICO E TREINAMENTO DE SOFTWARE DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA CEB-LAJEADO.	DISPENSA DE LICITAÇÃO – CONTRATO Nº 03/2017, VALOR: R\$ 9.120,00, ASSINADO EM 15/09/2017, VIGÊNCIA 24 MESES, COM A EMPRESA DEXION INFORMÁTICA LTDA., CNPJ 37.074.796/0001-37. (2017)
117/000.011/2016 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE SOFTWARE DE CONTABILIDADE, ESCRITA FISCAL, LALUR E NOTA FISCAL, COM LICENÇA DE IMPLANTAÇÃO, TREINAMENTO, SUPORTE TÉCNICO, MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO.	DISPENSA DE LICITAÇÃO - CONTRATO Nº 02/2016, VALOR: R\$ 9.588,00, ASSINADO EM 01/06/2016, VIGÊNCIA 12 MESES, COM A EMPRESA TRON INFORMÁTICA BRASÍLIA LTDA., CNPJ 00.587.851/0001-82 (2016 E 2017)



117/000.011/2017 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE SOFTWARE DE CONTABILIDADE, ESCRITA FISCAL, LALUR E NOTA FISCAL, COM LICENÇA DE IMPLANTAÇÃO, TREINAMENTO, SUPORTE TÉCNICO, MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO.	DISPENSA DE LICITAÇÃO - CONTRATO Nº 02/2017, VALOR: R\$ 8.450,00, ASSINADO EM 01/06/2017, VIGÊNCIA 12 MESES, COM A EMPRESA TRON INFORMÁTICA BRASÍLIA LTDA., CNPJ 00.587.851/0001-82 (2017)
117/000.034/2012 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE 20 CARTÕES ELETRÔNICOS, MAGNÉTICOS, NO FORMATO 8,5CMX 5,5 CM OU OUTROS ORIUNDOS DE TECNOLOGIA ADEQUADA, PROTEGIDOS POR MEIO DE SISTEMA DE SEGURANÇA, PARA EMPREGADOS DA CEB LAJEADO S/A A FIM DE POSSIBILITAR AQUISIÇÃO DE REFEIÇÕES PRONTAS E GÊNEROS ALIMENTÍCIOS <i>IN NATURA</i> , EM REDE DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS CREDENCIADOS.	PREGÃO PRESENCIAL Nº 03/2012 CEBL S/A - CONTRATO Nº 003/2013, VALOR R\$ 131.014,80, ASSINADO EM 18/04/2013, VIGÊNCIA 12 MESES, PRORROGADO ATÉ 2017, COM A EMPRESA PLANINVESTI ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA., CNPJ 02.959.392/0001-46. (2015, 2016, 2017)

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

II – RESULTADOS DOS EXAMES

1 GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 FALHA NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Processo: 117.000.049/2014.

Processo: 117.000.015/2017.

Processo: 117.000.011/2016.

Processo: 117.000.011/2017.

Processo: 117.000.034/2012.

Ao se analisar o Processo nº 117/000.049/2014, verificou-se ausência dos relatórios do executor do contrato relativos à fiscalização da prestação de serviço de auditoria independente. Somente foram verificados os relatórios produzidos pela própria auditoria independente contratada. No respectivo Contrato, fl. 950, à Cláusula Sexta – Das Obrigações há previsão de que:

Parágrafo primeiro – A CEB Lajeado obriga-se:

...

c) emitir a Medição de Serviço, desde que tenham sido cumpridas as obrigações contratuais;

d) avaliar, mensalmente, a qualidade dos serviços dos serviços prestados pela contratada;



e) notificar por escrito, a contratada, sobre qualquer irregularidade referente à execução do objeto contratado, devendo esta se reportar à CEB Lajeado no prazo máximo de 2 dias úteis, contados a partir do recebimento da referida notificação.

Também no Projeto Básico, fl. 203, relativo a esta contratação, consta que:

Item 14 – Fiscalização dos serviços:

14.1 – A CEB Lajeado S/A fiscalizará os serviços diretamente por meio do seu corpo técnico, de acordo com as normas e padrões existente para a execução desse tipo de serviço. No exercício de suas atribuições de fiscalização, a CEB Lajeado terá especiais poderes para:

- a) supervisionar e verificar a execução do serviço;
- b) sustar a execução de qualquer trabalho que esteja sendo feito em desacordo com o contrato e normas aplicáveis. O serviço recusado deverá ser refeito a expensas da contratada;
- c) promover alterações na sequência dos trabalhos decorrentes de casos fortuitos ou força maior, aumentando a qualidade e produtividade;
- d) acompanhar e controlar a execução do serviço sob o ponto de vista técnico, administrativo e financeiro;
- e) aprovar métodos de trabalho propostos pela contratada;
- f) exigir, sem necessidade de prévia justificativa, a retirada de qualquer empregado ou preposto da contratada, que venha a prejudicar o bom andamento dos serviços.

A despeito da previsão acima, não se verificou qualquer acompanhamento contratual, tampouco qualquer documento relativo à produção da Contratada.

Também no mesmo processo, se observou que não constam as folhas de pagamento, as folhas de presença, comprovantes de pagamentos de salários, horas extras, adicionais entre outros, em desacordo com o que previa o Contrato:

Cláusula Sexta – Das obrigações:

A Contratada obrigar-se a:

...

o) apresentar, ao responsável pelo gerenciamento do instrumento contratual, original ou cópias autenticadas dos seguintes documentos, que deverão permanecer nos autos do processo:

...

- Folha de pagamento, folha de presença, comprovantes de pagamentos de salários, horas extras, adicional de periculosidade, outros adicionais, vale transporte, décimo terceiro salário e adiantamento de férias, de recolhimento de FGTS e INSS, dentro dos prazos previstos na legislação vigente, e, juntamente com os comprovantes, declaração de que possui escrituração contábil firmada pelo contador e responsável pela empresa e que os valores hora apresentados encontram-se devidamente contabilizados.



A ausência das folhas de ponto compromete a verificação da assiduidade dos contratados, afetando a fiscalização contratual. Apesar disso, não consta qualquer notificação à empresa pela falha cometida.

Nos Processos nº 117/000015/2017, 117/000011/2017, 117/000011/2016 e 117/000034/2012 não constam quaisquer relatórios acerca da fiscalização dos serviços prestados.

No que se refere às competências do executor em relação ao acompanhamento de contratos, destacam-se os dispositivos da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, e suas alterações; o Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010; e a Portaria-SGA/DF nº 29, de 25 de fevereiro de 2004, que tratam entre outros assuntos, das atribuições que são conferidas a ele após a sua designação:

- Art. 67 da Lei nº 8.666/93: dispõe que o representante da Administração especialmente designado para acompanhar a execução do contrato é o executor;
- Art. 66 da Lei nº 8.666/93: dispõe que contratos, convênios, ajustes e acordos celebrados devem ser executados fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e o disposto em lei, respondendo cada uma delas pelas consequências de sua inexecução total ou parcial;
- Art.41, inciso II do Decreto nº 32.598/2010, entre outras obrigações, que compete ao executor supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução do ajuste e apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

Ressalta-se que além dos dispositivos retromencionados, as cláusulas do ajuste devem ser observadas.

Ademais, o parágrafo 5º do art. 41 do Decreto nº 32.849, de 08/04/2011, estabelece que:

§5º É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II – prestar, ao ordenador de despesa, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III – dar ciência ao órgão ou entidade contratante, sobre:



- a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;
- b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;
- IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;
- V – prestar à unidade setorial de orçamento e finanças, ou equivalente, informações quanto ao andamento das etapas, para atualização do SIAC/SIGGO;
- VI – verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;
- VII – remeter, até o 5º (quinto) dia útil do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante, ao órgão responsável pela supervisão técnica e à unidade setorial ou seccional de planejamento;
- VIII – receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica;
- IX – prestar contas, nos termos do artigo 46.

É evidente que a importância da elaboração tempestiva e correta dos relatórios por parte dos executores de contratos não se restringe apenas ao mero cumprimento de normativos, trata-se de acompanhamento *pari passu* do instrumento firmado, que possibilita a detecção de problemas precocemente e seus respectivos ajustes, evitando-se, assim, possíveis danos ao erário decorrentes da falta de fiscalização e acompanhamento inadequados.

Frisa-se que a Decisão nº 5559/2011, de 08/11/2011, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em seus itens V e VI, determina a aplicação de multa ao executor do contrato em face da omissão na fiscalização:

DECISÃO Nº 5559/2011:

V) aprovar o acórdão apresentado pelo Relator, para, com fulcro no art. 57, II e III, da Lei Complementar nº 1/94, aplicar multa ao referido servidor, em face da omissão na fiscalização da execução do ajuste; VI) autorizar a verificação, em futuro trabalho de fiscalização no DETRAN, da informação referente à descentralização da fiscalização da execução dos serviços de vigilância, com a designação dos chefes das unidades administrativas da Autarquia para avaliar pessoalmente a perfeita execução desses contratos, com minudente relatório, o qual avalia o estado dos uniformes, equipamentos, postura, dentre outras informações que revelam a fiel execução do contrato, noticiada no Ofício nº 347/2010-GAB.

Ainda, de acordo com o Parágrafo Único da Portaria n.º 29, de 25 de fevereiro de 2004, o executor que não cumprir com suas obrigações, estaria sujeito às penalidades previstas na Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 197/1991, revogada pelo novo Regime Jurídico Único dos Servidores Distritais (Lei nº 840/2011).



Conforme documentação encaminhada via SEI (Processo 00480-00004196/2018-75), os gestores se pronunciaram com as seguintes informações:

Observando-se a natureza dos serviços contratados, é forçoso concluir que nenhum deles, por suas peculiaridades, exige a presença permanente de contratados nas instalações da contratante para que a prestação do serviço se realize a contento. Adicionalmente também a avaliação de desempenho desses mesmos contratados igualmente não se aplica.

Isso só seria possível se a própria contratante tivesse condições de executar os serviços em causa, mas, motivada por questões de economicidade, por exemplo, resolvesse terceirizá-los. Não são os casos de auditoria independente, locação de software e fornecimento de cartões para vale refeição, objetos dos contratos analisados na Ação de Controle em referência. Especificamente para os serviços de auditoria independente há que se considerar adicionalmente que, por sua própria natureza, os profissionais envolvidos necessariamente têm de atuar com independência. Então, claro está que não podem ser supervisionados, pelo contratante, o que comprometeria a credibilidade do Relatório final que emitem ao término de seu trabalho e que caracteriza o produto contratado. Além do mais, a presença dos mesmos nas instalações da contratada é pontual e não permanente, tornando descabida a exigência de controle de assiduidade, avaliação de seus desempenhos ou medição de seus serviços. Não há dúvidas de que as disposições dos normativos citados no IAC em causa destinam-se a cobrir toda a gama de produtos e serviços suscetíveis de aquisição por entes da administração. Por isso, é óbvio que a literalidade das determinações legais não pode alcançar situações específicas, por absoluta incompatibilidade com a natureza de determinados bens ou serviços, o que, aliás, é o que ocorre com os contratos alcançados no presente IAC. A corroborar as considerações acima observe-se que a referência a uma recomendação do TCDF de 2011 sobre a aplicação de medidas de controle ora recomendadas se baseou em caso específico de "serviços de vigilância". Estes sim, por suas características, enquadram-se na maioria (mas não em todas) às ditas recomendações, na medida que o serviço contratado só pode se realizar com a presença permanente da equipe de prestadores nas instalações da contratada. Diferentemente de serviços de auditoria ou fornecimento de software, as atividades de vigilante podem (e devem) ser supervisionadas por preposto do contratante, cabendo também a este exigir da empresa contratada, entre outras comprovações, a prova de regular pagamento dos salários e demais obrigações sociais dos profissionais que prestam os serviços nas instalações da contratante. Mas não se pode exigir, por exemplo, relatórios técnicos sobre a prestação desse serviço. Fica evidente, também, que o procedimento para liquidação das despesas correspondentes às diferentes naturezas de serviços não há como serem idênticos. Como, por exemplo, exigir-se-á, na compra de cartões de vale refeição, esses mesmos relatórios técnicos sobre o serviço prestado? É cabível tal exigência, contudo, no caso de serviços de grande complexidade e extensão, como por exemplo, obras de engenharia; aí sim, fazem-se necessários boletins de medição, relatórios técnicos de acompanhamento de cronogramas etc. Há que se reconhecer que, impropriedades nos processos citados, se as há, encontram-se no eventual excesso de exigências consignadas nos projetos básicos e na redação das minutas de contratos que integram os processos de licitação dos respectivos serviços. Contudo, tais exigências resultam de precaução para evitar (e não causar) "potenciais prejuízos decorrentes da fiscalização deficiente dos contratos de prestação de



serviços", como citado no IAC. Esse excesso de zelo acaba por estabelecer, contratualmente, exigências que, na prática, resultam descabidas ou impraticáveis, mas, que comprovadamente, longe estão a caracterizar "fiscalização deficiente" ou "potenciais prejuízos" para a CEB Lajeado. Por fim, com o objetivo de adequar exigências de controle à natureza de licitações específicas, como as mencionadas no IAC, determinamos às áreas responsáveis pela elaboração dos projetos básicos, minutas de contrato e documentos correlatos, exigirem, a partir de agora, dispositivos de controle compatíveis com a natureza dos bens e serviços a serem licitados.

Tendo em vista a manifestação acima, considera-se que qualquer que seja a natureza do serviço contratado por entes da Administração Pública, este deva ser submetido a fiscalização de forma a garantir a adequação da prestação do serviço ao estabelecido contratualmente. E esta fiscalização deve ser registrada e detalhada nos autos através de relatórios periódicos. Dessa forma, avaliou-se pela manutenção do ponto de auditoria e de sua recomendação.

Causa

- **(2015) (2016) (2017)** Falhas dos executores na execução de suas funções;

Consequência:

- Potenciais prejuízos decorrentes da fiscalização deficiente dos contratos de prestação de serviços;

Recomendações

- a) Providenciar a efetiva fiscalização sobre a assiduidade e sobre o desempenho dos contratados, por meio da folha de ponto e da avaliação de desempenho;
- b) Cobrar formalmente dos executores de contrato o cumprimento das responsabilidades exigidas pelos normativos citados, sob pena de instauração de procedimento correicional para apuração de responsabilidades;
- c) Determinar aos setores encarregados pela liquidação da despesa de somente processá-la mediante a juntada dos relatórios técnicos, bem como daqueles elaborados pelos executores dos contratos devidamente fundamentados, evidenciando de forma clara, precisa e inequívoca a efetiva prestação dos serviços ou entrega de material adquirido e a indicação precisa da respectiva glosa, se houver;



III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as falhas constatadas foram classificadas conforme a tabela a seguir:

TABELA 1 – CLASSIFICAÇÃO DAS FALHAS CONSTATADAS

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1	FALHA MÉDIA

Diretoria de Inspeção de Contas de Governo

Brasília, 31 de agosto de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.