



**Governo do Distrito Federal**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

**RELATÓRIO DE INSPEÇÃO**  
**Nº 10/2018 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Administração Regional do Sudoeste/Octogonal  
**Processo nº:** 00480-00004018/2018-44  
**Assunto:** Inspeção em contratos da Funap, Eventos e na Área de Pessoal  
**Ordem(ns) de Serviço:** 34/2018-SUBCI/CGDF de 26/02/2018  
99/2018-SUBCI/CGDF de 04/06/2018  
166/2018-SUBCI/CGDF de 31/08/2018

## I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Sudoeste/Octogonal, durante o período de 06/08/2018 a 21/09/2018, objetivando analisar os atos e fatos relacionados às contratações de serviços e materiais de apoio a eventos, às despesas com pessoal ativo e aos serviços de apoio administrativo, técnico e operacional prestados pela Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso-FUNAP no âmbito das Administrações Regionais do Governo do Distrito Federal..

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0302-000087/2016	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90)	0 presente Contrato tem por objeto a contratação de mão de obra sendo. 02 (duas) especializadas. 01 (um) pedreiro e 01 (um) serralheiro e 03 (três) não especializadas, totalizando 05 (cinco) sentenciados dos regimes Aberto, Semiaberto e aqueles sujeitos as Medidas de Segurança, para execução de tarefas de baixa complexidade a serviço das unidades da Contratante, promovendo reintegração social e ressocialização de trabalhador preso.	Contrato nº 001 /2016 Valor Total: R\$ 84.668,40

## II - RESULTADOS DOS EXAMES

## 1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

### 1.1 - AUSÊNCIA DE PREPOSTO E VINCULAÇÃO DIRETA DO SENTENCIADO À ADMINISTRAÇÃO

Classificação da falha: Média

#### Fato

Durante reunião com o executor do Contrato nº 01/2016, firmado pela Administração junto à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP, foi identificada a ausência da figura do preposto, representante da contratada, a fim de, dentre outras atribuições, acompanhar a contratação.

Outrossim, em resposta à Solicitação de Informação nº 61/2018 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINT, questionada sobre a presença do preposto no âmbito da aludida Avença, a Administração assentou que:

**Não houve disponibilização de preposto para o contrato em comento** uma vez que ao indagar àquele órgão a respeito da disponibilização de um preposto, essa diz não reunir condições para tal indicação em virtude do elevado número de contratos mantidos com o GDF. (grifo nosso)

A ausência de preposto tende a produzir um vínculo entre Administração e os empregados da FUNAP e vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, a exemplo do Acórdão nº 1069/2011-TCU, o qual assenta a seguinte determinação:

**9.2.3. a prestação de serviços terceirizados não deve criar para a Administração contratante qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize personalidade e subordinação direta**, de acordo com o art. 4º, inciso IV, do Decreto nº 2.271/1997 e os arts. 6º, § 1º, e 10, inciso I, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008; (grifo nosso)

Ainda, de acordo com o Parecer 312/2013 - PROCAD/PGDF, o qual consolida entendimento acerca da contratação da FUNAP por dispensa de licitação, restou assentado que "**Não deve existir subordinação imediata entre o sentenciado e os servidores públicos lotados no órgão, mas entre ele e a FUNAP, a quem deverão ser dirigidas dúvidas e reclamações.**" (grifo nosso)

Por último, reforça-se que a indicação do preposto é um dever do contratado, à luz do art. 68 da Lei de Licitações e tal exigência, também, encontra-se presente no Inciso XVIII da Cláusula Décima Primeira do Contrato nº 01/2016, firmado entre as partes, consoante citações a seguir:

Lei 8.666/93

art. 68. **O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço**, para representá-lo na execução do contrato. (grifo nosso)

Contrato nº 01/2016

11.1 Constituem-se obrigações da Contratada, além das previstas no Termo de Referência:

(...)

XVII. **Designar um preposto**, para executar o Contrato e acompanhar os sentenciados junto à Contratante. (grifo nosso)

Em resposta ao IAC nº 13/2018-DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 143/2018 - RA-XXII/GAB (12614345), o Sr. Administrador se manifestou conjuntamente quanto aos achados "*Ausência de Preposto Durante a Fase de Execução do Contrato com a FUNAP*" e "*Vinculação Direta do Sentenciado ao Executor do Contrato*". Informou que essas constatações ocorreram "porque a própria FUNAP, por diversas vezes, afirmou não ter condições estruturais e de pessoal para disponibilizar um preposto para atuar junto a esta Administração." Alegou, também, que a situação relatada não adveio de falha funcional ou descaso da Administração Regional, mas por problemas estruturais e de gestão da contratada. Outrossim, sugeriu que eventuais falhas ou problemas relativos à FUNAP devem não só ser objeto de apuração de responsabilidades, mas também, se faz necessária a busca por uma solução. O gestor, ainda, declarou que a ausência do preposto não poderia repercutir em rescisão do pacto, tendo em vista só a FUNAP poder oferecer o serviço contratado. Finalmente, realçou que as constatações descritas não proporcionaram qualquer prejuízo à execução do objeto contratual e nem danos ao patrimônio público, sendo que os objetivos da avença foram completamente alcançados.

De fato, as alegações do gestor corroboram as constatações verificadas durante a inspeção, bem como, reconhecem as dificuldades na gestão do contrato junto à FUNAP.

Ressalta-se que, consoante consignado no Ofício SEI-GDF n.º 23/2018 - CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINTI (10778532), encaminhado à Administração pelo Sr. Subcontrolador de Controle Interno, este relatório deverá instruir os processos de Tomada de Contas Anuais da Região Administrativa – Sudoeste/Octogonal, relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

### **Causa**

Em 2015, 2016 e 2017:

Não atendimento à legislação, notadamente ao art. 68 da Lei 8.666/93, bem como não cumprimento do avençado pelo Inciso XVIII da Cláusula 11ª do Contrato nº 001/2016, a qual exige a presença de preposto da contratada para acompanhar os sentenciados junto à Contratante.

### **Consequência**

a) Estabelecimento de vínculo de subordinação com funcionários da contratada, na medida em que o executor do contrato é quem acumula parte das tarefas do preposto.

b) Prática de atos de ingerência na administração da contratada.

### **Recomendação**

Exigir da contratada a indicação de preposto, o qual deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor, para atuar nos contratos administrativos junto à Administração.

## **1.2 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS MENSIS DE EXECUÇÃO PORMENORIZADOS**

Classificação da falha: Média

### Fato

Durante a análise dos autos do Processo nº 302.000.087/2016 que trata da contratação de mão de obra de sentenciados dos regimes aberto, semiaberto e aqueles sujeitos as medidas de segurança, verificou-se a ausência dos relatórios mensais pormenorizados de execução do Contrato nº 01/2016. Esta situação impede a identificação da função exata dos sentenciados selecionados. Ressalta-se que, de acordo com o Parecer Normativo nº 312/2013-PROCAD/PGDF, a "função de cada sentenciado deverá estar previamente estabelecida, evitando que ele seja utilizado para fazer quaisquer serviços".

Em resposta ao item 2 da Solicitação de Informação nº 61/2018 – GDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, a Administração Regional informou que os relatórios mensais de execução do período solicitado, maio de 2016 a dezembro de 2017, não foram localizados, consoante citação a seguir:

Quanto ao item 2 **não foram localizados os relatórios mensais referentes ao período solicitado**. Informamos ainda que durante todo o ano de 2018 foi rigorosamente observado por esta Administração.(grifo nosso)

Destaca-se também que, à luz do inc. I do art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA, cabe diretamente ao executor do contrato supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução do contrato, bem como **apresentar relatórios circunstanciados ao término de cada etapa** ou quando solicitado pelo contratante.

Em sua manifestação quanto ao exposto neste ponto de inspeção, conforme consta do Ofício SEI-GDF Nº 143/2018 - RA-XXII/GAB ([12614345](#)), o Sr. Administrador lembrou não ser possível atribuir-lhe responsabilização quanto aos fatos ocorridos anteriormente a sua posse, em abril de 2017. Acrescentou que a situação decorreu de dificuldade estrutural na gestão do contrato com a FUNAP e que os problemas foram superados desde janeiro do ano corrente.

Reputa-se, portanto, que o Sr. Administrador, em sua manifestação, reconhece as dificuldades na gestão do contrato junto à FUNAP, notadamente quanto à falta de relatórios mensais de execução contratual, devidamente pormenorizados.

Ressalta-se que, consoante consignado no Ofício SEI-GDF n.º 23/2018 - CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINTI (10778532), encaminhado à Administração pelo Sr. Subcontrolador de Controle Interno, este relatório deverá instruir os processos

de Tomada de Contas Anuais da Região Administrativa – Sudoeste/Octogonal, relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

### **Causa**

Em 2016 e 2017:

Inobservância ao inc. I do art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA, a qual requer do executor do contrato a apresentação de relatórios circunstanciados ao término de cada etapa do serviço prestado.

### **Consequência**

Ausência de transparência quanto à prestação dos serviços, bem como a impossibilidade de identificação da função exata dos reeducandos.

### **Recomendação**

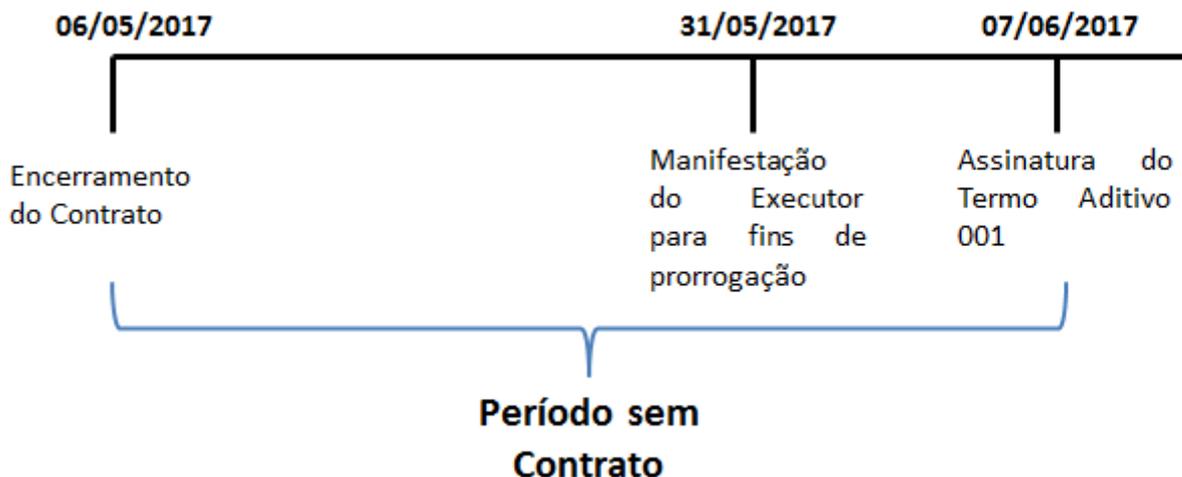
Acostar aos autos do processo relatórios mensais pormenorizados de execução do contrato, a fim de cumprir a exigência prevista na legislação, notadamente quanto ao art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA e ao § 1º do art. 67 da Lei 8.666 /93.

## **1.3 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM AMPARO CONTRATUAL E FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO COM EFEITOS RETROATIVOS**

Classificação da falha: Média

### **Fato**

Durante análise do Processo nº 302.000.087/2016, que trata da contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP, verificou-se que o executor do contrato se manifestou acerca da necessidade de prorrogação do referido acordo, folha 146, somente após o seu encerramento, com atraso de 25 dias. Em consequência, o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2016, cuja vigência já havia expirado, foi firmado com efeitos retroativos em 07/06/2017, conforme ilustrado pela linha do tempo, a seguir:



Ainda, durante este período sem contrato, compreendido entre 07/05/2017 e 06/06/2017, os serviços foram prestados sem qualquer interrupção, tendo sido, inclusive, faturados e atestados pelo próprio executor, consoante nota fiscal nº 2476, folha 163.

A celebração de aditivos quando o prazo contratual já se encontra extinto constitui falha administrativa. Dessa forma, nas prorrogações contratuais, a assinatura dos respectivos termos de aditamento deve-se dar até o término da vigência do acordo corrente. A execução de serviços sem sustentação contratual fere o art. 60, caput e parágrafo único da Lei 8.666/1993, configurando-se atitude desidiosa no exercício da atividade administrativa.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre o tema em algumas oportunidades, conforme citações a seguir:

Acórdão 740/2004- Plenário

**Celebre termo de aditamento previamente à expiração do prazo contratual, de modo a evitar a execução de serviços sem cobertura contratual,** nos termos do art. 60 da Lei no 8.666/1993. (grifo nosso)

Acórdão 25/2007 - Plenário

**Abstenha-se** de promover a aquisição de bens ou serviços sem cobertura contratual, bem assim **de celebrar contratos com cláusula de vigência retroativa, caracterizando a existência de contrato verbal antes de sua**

**formalização**, por contrariar o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993. (grifo nosso)

Em resposta ao IAC nº 13/2018-DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 143/2018 - RA-XXII/GAB, O Sr. Administrador se manifestou conjuntamente quanto aos pontos 1.3 - Prestação de Serviço sem Amparo Contratual e 1.4 – Formalização de Termo Aditivo com Efeitos Retroativos. Informou ter tomado posse no mês anterior ao fato narrado, alegando, nesse sentido a sua ausência de culpa ou dolo. Citou também jurisprudência assentada no âmbito de tribunais superiores que tratam da vedação ao enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública. Por último, sugere que as irregularidades apontadas deveriam ser submetidas a uma visão sistêmica, na medida em que os preços praticados foram mantidos quando da assinatura do aditivo contratual, consignando não ter havido dano ao patrimônio público.

Diante da manifestação da Unidade, importante ressaltar que em nenhum momento este ponto de inspeção questionou a legalidade do pagamento realizado pela Administração à contratada, mesmo quando os serviços foram prestados após extinto o prazo contratual. Contudo, evidenciou-se que a situação exposta decorreu de falha do executor, na medida em que deixou de se manifestar, tempestivamente, quanto à necessidade de prorrogação do acordo. Ainda, a perda do prazo para a assinatura de novo aditivo, motivou a execução de serviços sem amparo contratual, e que no intuito de remediar esta situação, a Administração optou por retroagir o período de validade do novo ajuste (Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2016).

Ressalta-se que, consoante consignado no Ofício SEI-GDF n.º 23/2018 - CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINTI (10778532), encaminhado à Administração pelo Sr. Subcontrolador de Controle Interno, este relatório deverá instruir os processos de Tomada de Contas Anuais da Região Administrativa – Sudoeste/Octogonal, relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Por último, não obstante o exposto, registra-se que, durante o trabalho de inspeção, não foram encontradas evidências que repercutissem em dano ao patrimônio público.

### **Causa**

Em 2017:

a) Prorrogação de contrato já extinto pelo término do prazo.

b) Falta de zelo do executor no acompanhamento do contrato.

### **Consequência**

Contratação irregular.

### **Recomendação**

a) Abster-se de prorrogar contrato administrativo, após o encerramento de sua vigência, uma vez que, após essa data, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a sua prorrogação ou continuidade de execução.

b) Criar um Procedimento Operacional Padrão-POP, Portaria, Instrução Normativa Interna, *Checklist* ou qualquer outro documento congênere que garanta ao executor o acompanhamento do contrato durante a sua vigência, no sentido de evitar prorrogação de contratos com prazos de vigência expirados.

## **III - CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

<b>GESTÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2 e 1.3	Média

Brasília, 21/09/2018.

Diretoria de Inspeção de Contratações de Bens e Serviços de Tecnologia da Informação-  
DINTI

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 21/11/2018, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.

---



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **6C390160.FC1EE7EC.DB0D5D3C.99ECD1D9**

---