



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 08/2019 - DINTI/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional do Park Way
Processo nº: 00480-00000478/2019-84
Assunto: Inspeção em contratos da Funap, Eventos e na Área de Pessoal
Ordem(ns) de Serviço: 34/2018-SUBCI/CGDF de 26/02/2018
203/2018-SUBCI/CGDF de 18/12/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Park Way, durante o período de 21/01/2019 a 08/02/2019, 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
0305-000016/2016	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90)	Prestação de serviços de forma contínua para até 12 vagas a serem preenchidas por sentenciados, conforme a demanda da Administração Regional do Park Way.	Contrato nº 01 /2016 Valor Total: R\$ 228.915,36
0305-000016/2017	MISTRAL PRODUÇÕES LTDA EPP (10.140.124 /0001-26)	Fornecimento de Coquetel Volante para homenagear vencedores e participantes de concurso de fotografia do Park Way.	2017NE00033 Valor Total: R\$ 5.800,00
0305-000194/2011	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90)	Prestação de serviços de forma contínua para até 12 vagas a serem preenchidas por sentenciados, conforme a demanda da Administração Regional do Park Way.	Contrato nº 02 /2011 Valor Total: R\$ 153.048,96

O Processo nº 305.000.082/2017 não pôde ser analisado, a despeito de constar da amostra no início do trabalho, na medida em que foi tramitado ao MPDFT em 09 /04/2018 e até o encerramento da inspeção não retornou à Administração.



II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - QUANTIDADE DE CONVIDADOS DEFINIDA EMPIRICAMENTE

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise do Processo nº 305.000.016/2017, que trata da contratação de serviços de coquetel volante para evento em homenagem aos participantes do Concurso de Fotografias do Park Way, foi informado, consoante consta do item 2 da folha 05, que a estimativa de 200 convidados, unidade de medida para cálculo do custo do serviço, levou em conta o histórico do consumo de mesmo evento em anos anteriores, bem como coquetéis análogos realizados por outras Regiões Administrativas. No entanto, não há nos autos notas fiscais, relatórios ou qualquer outro documento congêneres de anos passados que ratifiquem essa estimativa.

À luz do inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações, o serviço a ser contratado deve ser devidamente caracterizado a fim de que, dentre outras razões, o seu custo possa ser avaliado. No caso em análise faltam estudos ou mesmo elementos que corroborem a necessidade do serviço para 200 convidados.

Em resposta à Solicitação de Informação nº 17343841, a Administração informou, resumidamente, por meio do documento SEI nº 17779033, que as estimativas foram levantadas a partir de eventos similares de outras Regiões Administrativas. Não obstante as alegações apresentadas, a Unidade reconhece a deficiência apontada no ponto, consoante citação:

O histórico informado no item 2 do **Termo de Referência foi genérico sem especificar como foi realizado tal cálculo**. Para eventos posteriores tais informações serão prestados com maior clareza. (grifo nosso)



Por último, em resposta ao IAC nº 03/2019-DINTI/COLES/COGEI/SUBCI /CGDF, notadamente quanto ao fato constatado, foi informado pela Administração que será realizado estudo pela Assessoria de Planejamento da Unidade, com vistas à elaboração de instrumento com orientações acerca do processo de execução de contrato, buscando a qualificação dos servidores.

Causa

Em 2017:

Inobservância aos preceitos do inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações, na medida em que faltou a apresentação de estudo para justificar a contratação do serviço para 200 pessoas.

Consequência

Risco de contratação de serviços em quantidade superior ao necessário.

Recomendação

Criar procedimento operacional - POP ou instrumento congênere, a fim de que o Projeto Básico possa ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que garantam a viabilidade técnica do serviço, bem como confirmem os quantitativos estimados.

1.2 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIO DE EXECUÇÃO - FUNAP

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise do Processo nº 305.000.016/2016, que trata do Contrato nº 01/2016 firmado junto à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF, apurou-se que nos autos constam somente despachos mensais sem a discriminação das atividades, com conteúdo padronizado, repetitivo e exíguo, insuficiente para identificar as tarefas executadas durante o mês.



A ausência de detalhamento dos relatórios de execução inviabiliza a identificação das funções dos sentenciados, bem como das respectivas tarefas realizadas. 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 avença firmada, **bem como apresentar relatórios circunstanciados ao término de cada etapa** ou quando solicitado pelo contratante.

Os relatórios mensais produzidos pelo executor devem ser devidamente pormenorizados com vistas ao cumprimento normativo vigente.

Instada a se manifestar, a Administração informou, por meio do documento SEI nº [17742942](#), que os executores não produziam os relatórios circunstanciados. Segundo a alegação, imaginava-se que só deveriam ser confeccionados em caso de ocorrências negativas que provocassem prejuízos à Administração. Ressaltou, também, que todos os executores utilizavam um mesmo modelo de relatório, o qual parecia adequado.

Por fim, em atenção às recomendações exaradas pelo IAC nº 03/2019-DINTI /COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, notadamente quanto a presente constatação, a Administração informou que serão realizados cursos na Escola de Governo, buscando a qualificação dos servidores. Outrossim, os processos de contratações em andamento serão acompanhados e revisados semestralmente pela Chefia de Assessoria Técnica - ASTEC.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

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

Consequência

Ausência de transparência no que tange à função desempenhada pelos reeducandos.

Recomendação



Exigir do executor do contrato vigente a produção de relatórios mensais circunstanciados, com o detalhamento de todas as atividades realizadas, a fim de que seja possível identificar as atividades desempenhadas por cada reeducando.

1.3 - AUSÊNCIA DE REGISTROS DOS DESLOCAMENTOS REALIZADOS PELO REEDUCANDO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos Processos n^{os} 305.000.194/2011 e 305.000.016/2016, que tratam respectivamente dos Contratos n^{os} 02/2011 e 01/2016, referentes à prestação de serviços firmados com a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP, **constatou-se a ausência nos autos de registros dos deslocamentos realizados pelos reeducandos, quando da prestação dos serviços externos à Administração**, em desacordo com a Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos n^o 00118718820158070015.

A citada Decisão decorreu de apreciação acerca da possibilidade de prestação de serviços externos ao local de trabalho pelos sentenciados que laboram em órgãos e empresas conveniadas com a FUNAP. **Foram estabelecidas condições pelo Juízo para que os sentenciados fossem beneficiados com o trabalho externo**, dentre elas a de que "o órgão ou a empresa conveniada deve manter registro atualizado dos deslocamentos realizados, bem como o horário de saída e retorno do sentenciado." Ainda, de acordo com a Decisão supracitada, estas orientações devem constar expressamente dos contratos formulados a partir de 13/07/2016.

Em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 2/2019 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, [17341367](#), a Administração reconheceu a falta de registro dos deslocamentos realizados pelos reeducandos. Ademais, foi esclarecido que todo o serviço externo realizado é acompanhado por dois servidores da Administração como o suporte de outros servidores. A Assessoria Técnica da Unidade ainda prestou o seguinte esclarecimento acerca do presente achado:

A maior preocupação verificada ao longo do contrato nos períodos indicados, era manter os reeducandos trabalhando em conjunto sem qualquer separação dentro de uma área delimitada, dando total condições de trabalho a todos. Em qualquer condição adversa encontrada no local de trabalho, seja com o tempo



(chuva, ventania, ...), acidente, entre outros, os reeducandos eram imediatamente trazidos de volta para a sede.

Nenhum reeducando trouxe problemas que causassem constrangimento ou incidentes a comunidade local ou a esta Administração Regional, no período mencionado. Sendo assim, não haviam registros relevantes

Por último, em resposta às recomendações presentes no IAC nº 03/2019-DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, notadamente quanto a presente constatação, a Unidade informou ter orientado o executor do contrato quanto à necessidade de registro dos deslocamentos dos reeducandos enquanto estiverem prestando serviços externos, bem como a necessidade de confecção de relatório com detalhamento de todos os serviços executados.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Inobservância às orientações proferidas pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015, notadamente àquelas que requerem o registro atualizado dos deslocamentos dos reeducandos para fins de trabalho externo.

Consequência

Ausência de transparência quanto aos deslocamentos realizados pelos reeducandos em suas atividades externas.

Recomendação

a) Anexar aos Autos os registros dos deslocamentos realizados pelos reeducandos, quando da prestação dos serviços externos à Administração Regional, em atendimento à Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015.

b) Prever em contrato todas as orientações estabelecidas na Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015, quais sejam:



b.1) O sentenciado deve permanecer constantemente na companhia de outro servidor ou funcionário, que não esteja cumprido pena, o qual ficará responsável pela fiscalização de suas atividades.

b.2) O órgão ou empresa conveniada deve manter registro atualizado dos deslocamentos realizados, bem como dos horários de saída e retorno do sentenciado.

b.3) Deve ser disponibilizado meio de contato direto com o sentenciado ou com o responsável pela fiscalização direta sempre que necessário.

1.4 - AUSÊNCIA DE PREPOSTO DURANTE A FASE DE EXECUÇÃO DO CONTRATO E VINCULAÇÃO DO REEDUCANDO AO EXECUTOR DO CONTRATO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante reunião com o atual 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, e responsável, dentre outras atribuições, pelo acompanhamento da contratação.

A ausência de preposto tende a produzir um vínculo entre Administração e os empregados da contratada 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 pessoalidade 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 nº 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.**"



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 item sete dos Projetos Básicos que originaram os Contratos n^{os} 02/2011 e 01/2016 firmados 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)

Projeto Básico

7. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

Designar um preposto, para responder pela CONTRATANTE;

Em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 2/2019 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, por meio do documento SEI n.º [17742942](#), a Administração informou que a FUNAP não disponibilizou o preposto em razão de inviabilidade operacional.

Por fim, em atendimento à recomendação consignada no IAC n.º 03/2019-DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, notadamente quanto ao presente achado, a Administração informou ter requerido à FUNAP a presença de preposto para acompanhamento dos serviços. No entanto, ainda de acordo com a Administração, até o momento o pedido ainda não foi atendido.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Não atendimento à legislação, notadamente ao art. 68 da Lei 8.666/93, bem como ao Parecer n.º 312/2013 - PROCAD/PGDF.

Consequência

a) Estabelecimento de vínculo de subordinação com funcionários da contratante, 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.

1.5 - NÃO REALIZAÇÃO DOS ATOS DE RATIFICAÇÃO E PUBLICAÇÃO, RELACIONADOS À DISPENSA DE LICITAÇÃO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise do Processo nº 305.000.016/2017, que trata da contratação de serviços de coquetel volante para evento em homenagem aos participantes do Concurso de Fotografias do Park Way, **constatou-se a ausência nos autos dos atos de ratificação e publicação relacionados à dispensa de licitação**, ação necessária para a eficácia dos atos, prevista no caput do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, conforme citação a seguir:

Art. 26. **As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24**, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei **deverão ser comunicados**, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, **para ratificação e publicação na imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, **como condição para a eficácia dos atos.**(grifo nosso)

Consoante previsto na legislação, a publicidade dos atos é requisito para a sua eficácia.

Provocada a se manifestar, a Administração informou, por meio do documento SEI nº [17779033](#), que os comprovantes não foram encontrados.

Por fim, em atenção às recomendações exaradas pelo IAC nº 03/2019-DINTI /COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, notadamente quanto a presente constatação, a Administração informou que serão realizados cursos na Escola de Governo, buscando a qualificação dos servidores. Outrossim, os processos de contratações em andamento serão acompanhados e revisados semestralmente pela Chefia de Assessoria Técnica - ASTEC.



Causa

Em 2017:

Inobservância à Legislação, notadamente ao art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Consequência

Ausência de eficácia do ato administrativo.

Recomendação

Criar Procedimento Operacional - POP ou instrumento congênere com o intuito de garantir a ratificação e a publicação dos atos de dispensa previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17, no inciso III e seguintes do art. 24, bem como nas situações de inexigibilidade referidas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

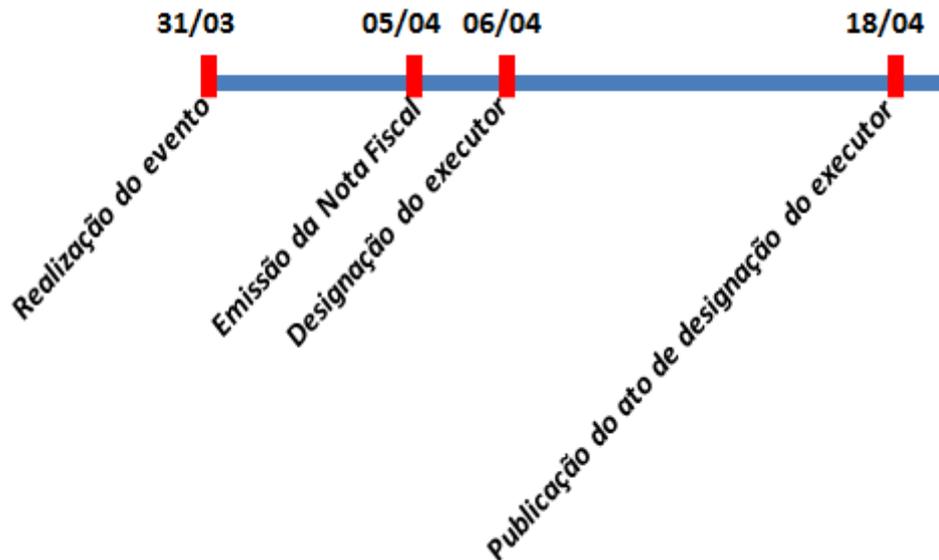
1.6 - PUBLICAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO ATO DE NOMEAÇÃO DO EXECUTOR

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise do Processo nº 305.000.016/2017, que trata da contratação de serviços de coquetel volante para evento em homenagem aos participantes do Concurso de Fotografias do Park Way, em 31/03/2017, **verificou-se que a indicação do executor do contrato**, que deveria ter acompanhado o andamento dos serviços avençados, **ocorreu após a realização do evento**, somente em 06/04/2017. Ademais, o ato designação desse representante da Administração só foi publicado em Diário Oficial no dia 18/04/2017.

Abaixo, segue linha do tempo dos fatos para auxiliar no entendimento.



A nomeação extemporânea de executor, consoante identificado, inviabiliza o acompanhamento efetivo da contratação.

À luz do §2º do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, exige-se a publicação tempestiva da designação do executor do contrato e a ciência do mesmo a fim de que a avença seja devidamente fiscalizada, conforme citação a seguir.

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

...

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

§2º **A designação do executor e do supervisor técnico somente produzirá efeitos após a publicação do extrato de que trata o artigo 33 e do ato de designação e ciência dos mesmos.** (grifo nosso)

Por fim, em atenção às recomendações exaradas pelo IAC nº 03/2019-DINTI /COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, notadamente quanto a presente constatação, a Administração informou que serão realizados cursos na Escola de Governo, buscando a qualificação dos servidores. Outrossim, os processos de contratações em andamento serão acompanhados e revisados semestralmente pela Chefia de Assessoria Técnica - ASTEC.



Causa

Em 2017:

Inobservância ao §2º do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, o qual estabelece que a designação do executor somente produzirá efeitos após a publicação de extrato do ato de designação.

Consequência

Impossibilidade de acompanhamento efetivo da avença.

Recomendação

Criar um procedimento Operacional Padrão-POP ou qualquer outro instrumento congênere a fim de que as publicações dos atos de designação dos executores de contrato ocorram previamente à prestação dos serviços pela contratada.

1.7 - PAGAMENTO POR SERVIÇO SEM O ATESTE DE SERVIDOR RESPONSÁVEL - BUFFET VOLANTE E FUNAP

Classificação da falha: Grave

Fato

Durante a análise do Processo nº 305.000.016/2017, que trata da contratação de serviços de coquetel volante para evento em homenagem aos participantes do Concurso de Fotografias do Park Way, previsto para 31/03/2017, verificou-se que, **a despeito da ausência de ateste de representante da Administração** na Nota Fiscal nº 226, emitida pela empresa contratada, CNPJ nº 10.140.124/0001-26, **a despesa referente aos serviços prestados foi liquidada e paga pela Administração do Park Way.**

Ressalta-se que, à luz do art. 61 do Decreto nº 32.598/2010, o qual aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, **a liquidação da despesa terá por base as condições estabelecidas** na licitação ou ato de sua dispensa, em cláusulas contratuais, bem como **nos comprovantes** da efetiva entrega e recebimento de material, ou **de prestação do serviço** ou execução da obra. **Ademais**, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo da citada norma, é



indispensável constar do processo, para fins de liquidação da despesa, **o atestado de recebimento do serviço**.

Destaca-se que o executor de contrato é o servidor responsável por atestar as notas fiscais. Contudo, à época da prestação dos serviços de coquetel volante, não havia servidor constituído para esta tarefa. A designação do responsável pela execução contratual só veio a ocorrer em 06/04/2017, seis dias após a realização do evento.

Outrossim, relevante destacar que não há elementos nos autos que confirmem a execução do coquetel volante, a exemplo de relatório de acompanhamento, fotos ou outros registros afins. Provocada a se manifestar, em resposta à Solicitação de Informação nº [17343841](#), a Administração anexou panfletos da programação do aniversário do Park Way e certificados de participação no concurso de fotografias, bem como fotos do coquetel e dos presentes ao local, consoante consta dos documentos SEI [17782739](#), [17782845](#) e [17783037](#).

Situação análoga foi encontrada no Processo nº 305.000.016/2016, que trata do Contrato nº 01/2016 firmado junto à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF. Constatou-se que as Notas Fiscais nºs 2801 e 2862, emitidas respectivamente em 14/09/2017 e 05/10/2017, foram liquidadas e pagas sem o ateste do executor ou qualquer outro servidor responsável.

Por último, no que se refere ao fato constatado, em atendimento à recomendação consignada no IAC nº 03/2019 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF ([18027961](#)), foi informado pela Administração, conforme consta do Ofício SEI-GDF Nº 3 /2019 - RA-XXIV/GAB/ASTEC ([19505061](#)), que será aberta sindicância para fins de apuração de responsabilidade acerca da liquidação das despesas sem ateste de recebimento de serviço. Foi ressaltado, contudo, que "muitas das falhas detectadas decorreram de desqualificação dos Executores dos Contratos e pelo Gerente Financeiro do período. Vez que todas as falhas verificadas não tinham o condão do servidor tirar qualquer vantagem."

Causa

Em 2017:

Inobservância ao art. 61 do Decreto nº 32.598/2010, o qual exige a comprovação da efetiva prestação dos serviços para fins de liquidação da despesa.



Consequência

Liquidação da despesa sem a comprovação efetiva da realização dos serviços.

Recomendação

a) Instaurar de procedimento administrativo, resguardados os princípios do contraditório e da ampla defesa, com vistas a apurar a responsabilidade pela liquidação da despesa sem nenhum ateste de recebimento do serviço.

b) Criar Procedimento Operacional Padrão - POP ou outro instrumento congêneres, a fim de a liquidação da despesa seja sempre precedida de ateste de servidor responsável pelo acompanhamento contratual.

c) Elaborar, doravante, relatórios circunstanciados após a prestação dos serviços, à luz do inciso I do art. 5º da Portaria 29/2004-SGA.

III - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.7	Grave
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6	Média

Brasília, 19/03/2019.

Diretoria de Inspeção de Contratos de Tecnologia da Informação-DINTI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 21/03/2019, 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 <http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **1536464D.274A952A.45F5E230.DC70AA96**
