



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 11/2019 - DINTI/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional da Fercal
Processo n°: 00480-00005011/2018-40
Assunto: Inspeção em contratos diversos 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; e
166/2018-SUBCI/CGDF, de 31/08/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional da Fercal, durante o período de 30/08/2018 a 28/09/2018, objetivando análise de 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
0304-000045/2017	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP /DF (03.495.108/0001-90)	Contratação de empresa com o objetivo de disponibilização de mão de obra para prestação de serviços de forma contínua, a serem executados por sentenciados do Sistema Prisional do Distrito Federal	A empresa foi contratada por meio de dispensa de licitação, respaldada pelo art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666 /1993, sendo formalizado o Contrato nº 01/2017-RAXXXI, no Valor Total: R\$ 145.933,44
0304-000061/2015	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP /DF (03.495.108/0001-90)	Contratação de empresa com o objetivo de disponibilização de mão de obra para prestação de serviços de forma contínua, a serem executados por sentenciados do Sistema Prisional do Distrito Federal	A empresa foi contratada por meio de dispensa de licitação, respaldada pelo art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666 /1993, sendo formalizado o Contrato nº 01/2015-RAXXXI, no Valor Total: R\$ 110.614,92



Processo	Credor	Objeto	Termos
0304-000192/2016	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP /DF (03.495.108/0001-90)	Contratação de empresa com o objetivo de disponibilização de mão de obra para prestação de serviços de forma contínua, a serem executados por sentenciados do Sistema Prisional do Distrito Federal	A empresa foi contratada por meio de dispensa de licitação, respaldada pelo art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666 /1993, sendo que foi formalizado o Contrato nº 01/2016-RAXXXI, no Valor Total: R\$ 260.541,84
0304-000290/2017	6 empresas (25.199.075/0001-74)	Contratação das empresas João Lucas de Oliveira do Vale Shows e Eventos – ME, CNPJ nº 25.199.075/0001-74, M5S Participações Eireli EPP, CNPJ nº 18.749.099/0001-94, Mistral Produções Ltda-ME, CNPJ nº 10.140.124/0001-26, Roberto Sá Rodrigues de Sousa – ME, CNPJ nº 18.297.749/0001-08, Star Locação de Serviços Gerais Ltda., CNPJ nº 37.131.539/0001-90, e Palco Locação Ltda-EPP, CNPJ nº 02.486.144/0001-25, com o intuito de disponibilização de estrutura para atender às festividades em comemoração ao 61º Aniversário da Fercal, realizadas entre os dias 01 e 30 de setembro de 2017	As empresas foram contratadas por meio de adesão à Ata de Registro de Preços no 001/2016-SEC (Pregão Eletrônico nº 06/2016-SEC), da Secretaria de Estado de Cultura do DF, sendo que, foram formalizados os Contratos nros 02/2017-RAXXXI (João Lucas de Oliveira - no valor de R\$ 23.784,00), 03/2017-RAXXXI (M5S Participações Eireli EPP - no valor de R\$ 2.795,00), 04/2017-RAXXXI (Mistral Produções - no valor de R\$ 20.300,00), 05/2017-RAXXXI (Roberto Sá Rodrigues de Sousa – no valor de R\$ 9.702,00), 06 /2017-RAXXXI (Star Locação de Serviços Gerais - no valor de R\$ 18.413,00), e 07/2017-RAXXXI (Palco Locação - no valor de R\$ 4.943,92), no Valor Total: R\$ 79.937,92
0304-000453/2016	Big Máquinas Serviços Ltda EPP (22.517.021/0001-11)	Contratação de empresa para fornecimento de duas Roçadeiras e duas Motosserras	A empresa foi contratada por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso II da Lei nº 8.666/93), sendo que a avença foi formalizada por meio de Nota de Empenho (art. 62, §4o, da Lei nº 8.666/1993), no Valor Total: R\$ 8.000,00

As informações contidas nesse relatório servirão para a elaboração dos relatórios de Tomadas de Contas Anuais da **Administração Regional da Fercal – RA-XXXI**, relativos aos anos de 2015, 2016 e 2017.

Por último, ressalta-se que a Administração deixou de se manifestar sobre os achados e recomendações consignados no Informativo de Ação de Controle nº 19/2018 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, no prazo estabelecido pelo Ofício SEI-GDF nº 18 /2019 - CGDF/SUBCI (17080540).

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS



1.1 - CARGOS SENDO OCUPADOS EM DESCONFORMIDADE COM OS REQUISITOS LEGAIS

Classificação da falha: Grave

Fato

Em análise às pastas funcionais dos servidores que ocupam os 17 cargos em Comissão na Administração Regional da Fercal, identificou-se as seguintes irregularidades:

Tabela 1 - Cargos sendo ocupados de forma ilegal

Cargo	Matrícula do ocupante	Irregularidade Encontrada
Chefe do Núcleo de Informática	*****	Inexiste a comprovação na pasta funcional do servidor de experiência de 2 anos na área de Tecnologia da Informação
Coordenador da Coordenação de Administração Geral	*****	Inexiste a comprovação na pasta funcional do servidor de experiência de 2 anos em Administração Pública
Gerente da Gerência de Pessoal	*****	Inexiste a comprovação na pasta funcional do servidor de que o mesmo possui diploma de curso superior

Fonte: Pastas Funcionais

Essas exigências estão consignadas no Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal que foi aprovado por meio do Decreto nº 38.094, de 28 de março de 2017, que posteriormente, em 10/07/2017, foi alterado pelo Decreto nº 38.326 da seguinte forma:

Art. 1º O art. 3º do Decreto nº 38.094, de 28 de março de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º É exigida capacidade técnica, formação acadêmica ou experiência **para posse e exercício** nos cargos em comissão especificados no Anexo II, a partir de 1º de julho de 2017.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Estado de Cidades dispor sobre o recadastramento periódico dos ocupantes dos cargos em comissão especificados no Anexo II."

Art. 2º Ficam acrescentados os incisos LXIX e LXX ao art. 42 do Anexo I do Decreto nº 38.094, de 28 de março de 2017, com a seguinte redação:

"LXIX - exigir no ato da posse dos cargos em comissão especificados no Anexo II os documentos comprobatórios da capacidade técnica, formação acadêmica ou experiência;



LXX - recadastrar periodicamente os servidores em exercício ocupantes dos cargos em comissão especificados no Anexo II.

Nesse sentido, depreende-se dos Decretos supracitados que, a partir de 1º de julho de 2017, tanto para posse quanto para o exercício dos cargos discriminados no Anexo II do Decreto nº 38.326/2017, faz-se necessário o cumprimento de todos os pré-requisitos exigidos.

Ressalta-se que, em 29 de agosto de 2018, por meio de entrevista, o servidor de matrícula nº 34.003-0 informou não possuir diploma de curso superior.

Causa

Em 2017:

Controles internos deficientes que não possibilitam a aferição dos requisitos necessários para ocupação de cargos comissionados nas Administrações Regionais.

Consequência

Servidores ocupando cargos sem a qualificação/requisitos estabelecidos em legislação específica.

Recomendação

a) Exonerar do cargo comissionado o servidor de matrícula nº ***** , uma vez que não possui os requisitos legais à luz do Decreto nº 38.094 /2017;

b) Incluir nas pastas funcionais dos servidores de matrículas nºs ***** e ***** , os respectivos documentos comprobatórios, necessários para o exercício dos cargos discriminados no Decreto nº 38.326/2017, e, caso não haja a devida comprovação, exonerar o (s) servidor (es) do (s) respectivo (s) cargo (s); e

c) Criar um Procedimento Operacional Padrão-POP, Checklist, Portaria, Instrução Normativa ou qualquer outro documento congênere que possibilite a verificação prévia dos requisitos necessários para ocupação de cargos comissionados na Administração Regional nos termos dos decretos supracitados.



1.2 - DISPENSA DE LICITAÇÃO COM COTAÇÃO DE PREÇOS EM DUAS EMPRESAS COM SÓCIOS EM COMUM

Classificação da falha: Média

Fato

Identificou-se no Processo nº 304.000.453/2016, referente à contratação da empresa Big Máquinas Serviços Ltda EPP, CNPJ nº 22.517.021/0001-11, por meio de dispensa de licitação, para aquisição de duas Roçadeiras e duas Motosserras, que duas empresas, com sócios em comum, apresentaram propostas de preços para os equipamentos.

Foram solicitadas propostas de preços para três empresas, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Propostas de preços dos fornecedores

Qtde	Especificação	Casa do Adubo	Big Máquinas	Big Parafusos
2	Motosserra para uso florestal /profissional, com motor movido à gasolina, potência mínima de 3.0 cv à 4.5 cv	R\$ 4.300,00	R\$ 3.438,00	R\$ 4.598,00
2	Rossadeira para uso florestal /profissional, com motor movido à gasolina, potência mínima de 2.0 cv à 3.0 cv	R\$ 3.960,00	R\$ 4.598,00	R\$ 5.078,00
	Somatório Total	R\$ 8.260,00	R\$ 8.036,00	R\$ 9.676,00

Fonte: Processo nº 304.000.453/2016 (fl. 05)

Em consulta ao site da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br), constatou-se que as empresas Big Máquinas e Big Parafusos, possuem o mesmo Sócio Administrador.

Acórdão do Tribunal de Contas da União assim estabelece:

Acórdão 526/2013-TCU-Plenário

Também é entendimento desta Corte de Contas que a vedação à participação em licitações de empresas com sócios em comum fere o caráter competitivo da licitação. Essa vedação deve ocorrer apenas nas situações específicas enumeradas pelo **Acórdão 297/2009-TCU-Plenário** (licitações na modalidade



convite, **das contratações por dispensa**, existência de relação entre licitantes e responsável por elaboração de projeto executivo ou fiscalização do contrato), o que não é o caso dos processos examinados. (grifo nosso)

No caso em apreço, a existência de sócios em comum das duas empresas, disputando os mesmos itens do certame, evidencia prejuízo à isonomia e à competitividade do processo de contratação.

Em 18/09/2018, por meio da Solicitação de Informação nº 78/2018, a equipe de auditoria questionou a Unidade a respeito do critério utilizado para escolha das três empresas a participarem do certame.

Em resposta, por meio do Despacho SEI-GDF RA-XXXI/COAG (12850010), o Gestor informou:

Em resposta a solicitação de informação 78 (12778554), esta administração fez a pesquisa de mercado por meios eletrônicos, observando que a empresa vencedora estava com todas as certidões em dia e ofereceu o menor preço, e a mesma emitia nota fiscal eletrônica junto ao GDF, desta forma considerando que não há na legislação nenhuma obrigatoriedade para verificar os sócios das empresas, deu-se a dispensa de licitação atendendo o Art. 26 da Lei 8.666/93.

Uma vez que o Tribunal de Contas da União considera irregular a participação de empresas com sócios comuns em licitações (no caso de dispensa de licitação), recomenda-se que os gestores verifiquem o quadro societário das empresas que foram selecionadas a participarem do processo.

Causa

Em 2016:

Intenção de adquirir os equipamentos diretamente da empresa contratada, uma vez que, a proposta da Big Máquinas foi elaborada em 31/10/2016 (fl. 15), e o Projeto Básico só foi elaborado em 10/11/2016 (fl. 13).

Consequência

a) Possibilidade de prejuízo ao erário, uma vez que não houve competitividade no processo licitatório; e



b) Possibilidade de fraude no processo licitatório.

Recomendação

Verificar o quadro societário das empresas, quando da realização de convite ou dispensa de licitação, no intuito de impedir que duas empresas com sócios em comum, apresentem propostas de preços.

1.3 - NÃO ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

Classificação da falha: Média

Fato

Identificou-se no Processo nº 304.000.453/2016, referente à contratação da empresa Big Máquinas Serviços Ltda EPP, CNPJ nº 22.517.021/0001-11, por meio de dispensa de licitação, para aquisição de duas Roçadeiras e duas Motosserras, a inobservância do Princípio da Economicidade.

Foram solicitadas propostas de preços para três empresas, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Propostas de preços dos fornecedores

Qtde	Especificação	Casa do Adubo	Big Máquinas	Big Parafusos
2	Motosserra para uso florestal /profissional, com motor movido à gasolina, potência mínima de 3.0 cv à 4.5 cv	R\$ 4.300,00	R\$ 3.438,00	R\$ 4.598,00
2	Rossadeira para uso florestal /profissional, com motor movido à gasolina, potência mínima de 2.0 cv à 3.0 cv	R\$ 3.960,00	R\$ 4.598,00	R\$ 5.078,00
Somatório Total		R\$ 8.260,00	R\$ 8.036,00	R\$ 9.676,00

Fonte: Processo nº 304.000.453/2016 (fl. 05)

Os equipamentos foram adquiridos na empresa Big Máquinas pelo montante de R\$ 8.000,00 (houve um desconto de R\$ 36,00), no entanto, caso as



Rossadeiras fossem compradas na Casa do Adubo (R\$ 3.960,00) e as Motosserras na Big Máquinas (R\$ 3.438,00), o valor total pago seria de R\$ 7.398,00. Ou seja, iria haver uma economia de R\$ 602,00 (7,52% do valor pago à Big Máquinas).

Quanto à valoração da economicidade, “o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão (BUGARIN, Paulo Soares, 2001, Brasília, O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar, Revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo).

Causa

Em 2016:

Falha no procedimento de compra.

Consequência

Atingiu-se o objetivo da Unidade, no entanto a um custo maior do que o possível.

Recomendação

Adquirir os materiais/equipamentos da Unidade nos fornecedores que apresentarem menores preços em suas propostas.

1.4 - INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO

Classificação da falha: Média

Fato

A leitura do Processo nº 304.000.453/2016, referente à contratação da empresa Big Máquinas Serviços Ltda EPP, CNPJ nº 22.517.021/0001-11, identificou a



inobservância do princípio da Segregação de Funções ao permitir que um mesmo servidor participasse de várias etapas do processo de contratação.

Em novembro de 2016, o Coordenador de Administração Geral estava desempenhando atividades de forma interina como Administrador Regional da Fercal, e, como tal:

- a) Assinou o Mapa de Propostas do Projeto Básico (fl. 13);
- b) Encaminhou para ele mesmo e aprovou o Projeto Básico (fl. 22); e
- c) Autorizou a realização da despesa (fl. 26).

Consoante às diretrizes para as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2007, p. 45-46), a segregação de funções configura-se com o propósito de “reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas”. Ainda, segundo a INTOSAI (2007, p. 46), in verbis: não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento (ou processo de execução das despesas públicas). As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações.

Cumprir destacar algumas orientações proferidas pelo Tribunal de Contas da União acerca desse tema:

5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços **não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas** (Acórdão 2.507/2007-TCU-Plenário, grifo nosso).

9.1.5. promova a segregação de funções, quando da realização dos processos de aquisição de bens e serviços, em observância às boas práticas administrativas e ao fortalecimento de seus controles internos, de forma a evitar que a pessoa responsável pela solicitação participe da condução do processo licitatório, integrando comissões de licitações ou equipes de apoio nos pregões (Acórdão 747/2013-TCU-Plenário, grifo nosso).

9.6.7. deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções (Acórdão 5.840/2012-TCU-2ª Câmara).



Ademais, vale lembrar que o Princípio da Segregação de Funções deriva do Princípio constitucional da Moralidade, lavrado no art. 37 da Carta Magna. No ensinamento de Celso Antônio Bandeira de MELLO (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 122), este princípio orienta que “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada a invalidação”.

Causa

Em 2016:

Execução de várias etapas do procedimento licitatório por um mesmo servidor.

Consequência

Risco de comprometer os atos administrativos durante o processo licitatório e execução contratual, e inclusive possibilitar conduta inadequada por parte de agentes públicos.

Recomendação

Estruturar as áreas administrativas da Unidade de modo que a ausência de segregação de funções em contratações públicas seja eliminada, no sentido de que cada etapa relevante do procedimento administrativo seja executada por um servidor diferente.

1.5 - CELEBRAÇÃO DE CONTRATO COM EFEITO RETROATIVO

Classificação da falha: Média

Fato

Identificou-se no Processo nº 304.000.192/2016, relativo à contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF, CNPJ nº 03.495.108/0001-90, para a disponibilização de mão de obra para prestação de serviços de forma contínua, que o Contrato nº 01/2016-RAXXXI foi celebrado com efeitos retroativos.



A Cláusula Oitava (Do Prazo de Vigência) do referido Contrato determina a vigência contratual em 2 (dois) meses, a partir de 1º de janeiro de 2016, sendo que, sua assinatura ocorreu apenas no dia 19 de abril de 2016 (momento posterior).

O Tribunal de Contas da União, assim entende:

Acórdão 4377/2009 Segunda Câmara

Abstenha-se de celebrar contratos com efeitos retroativos, evitando o risco de simulação de cumprimento anterior de formalidades, em desrespeito ao disposto nos artigos 60 e 61 da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 6583/2010 - Primeira Câmara

9.1.7. deixe de celebrar contratos com efeitos retroativos, evitando o risco de simulação de cumprimento anterior de formalidades, em desrespeito ao disposto nos arts. 60 e 61 da Lei n. 8.666/1993, bem como de firmar contratos por prazo indeterminado, em observância aos termos dos arts. 55, inciso IV, e 57, § 3º, da Lei n. 8.666/1993, regularizando a situação das avenças caso existentes.

Causa

Em 2016:

Necessidade de formalizar os serviços prestados pela FUNAP nos meses de janeiro e fevereiro de 2016.

Consequência

Desatendimento aos normativos vigentes.

Recomendação

Orientar a área responsável pela elaboração dos contratos da Unidade a não estabelecer cláusula de início de vigência do contrato de forma retroativa.

1.6 - INTEMPESTIVIDADE NA NOMEAÇÃO DE EXECUTORES

Classificação da falha: Média

Fato

Identificou-se no Processo nº 304.000.192/2016, relativo à contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF, CNPJ nº 03.495.108/0001-90,



que a publicação da designação do executor no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF foi realizada após o início da prestação/pagamento dos serviços.

O art. 41, §2º, do Decreto nº 32.598/2010, estabelece que a designação do executor e do supervisor técnico **somente produzirá efeitos** após a publicação do extrato publicado no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF e **do ato de designação e ciência dos mesmos**.

A Nota Fiscal nº 1514 (serviços prestados referentes ao mês de março/2016) foi atestada pelo executor do contrato no dia 07/04/2016 (fl. 76), sendo que a designação do mesmo foi publicada no DODF no dia 19/05/2016 (fl. 84), ou seja, momento posterior ao ateste da Nota Fiscal e prestação dos serviços.

Ressalta-se que a mesma impropriedade ocorreu no Processo nº 304.000.290 /2017, pois, os eventos ocorreram entre os dias 01 e 30 de setembro e a designação do executor do contrato foi publicada no DODF apenas no dia 14 de setembro de 2017 (fl. 347).

Causa

Em 2016 e 2017:

Falha nos procedimentos de nomeação e publicação de executor de contrato.

Consequência

Atuação de agentes públicos sem o respaldo previsto na legislação.

Recomendação

- a) Nomear os executores de contratos de forma tempestiva; e
- b) Criar um Procedimento Operacional Padrão-POP, Checklist, Portaria, Instrução Normativa ou qualquer outro documento congênere que alerte e oriente as áreas envolvidas sobre a necessidade de publicação da designação do executor no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF antes da consecução do objeto contratado.

1.7 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM O DEVIDO RESPALDO CONTRATUAL



Classificação da falha: Grave

Fato

Identificou-se no Processo nº 304.000.192/2016, relativo à contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF, CNPJ nº 03.495.108/0001-90, que serviços foram prestados sem o devido respaldo contratual.

O Contrato nº 01/2016-RAXXXI foi assinado em 19/04/2016, no entanto, a Cláusula Oitava – Do Prazo de Vigência, estabelece de forma retroativa e irregular, que o contrato terá vigência de 2 (dois) meses a partir de 1º de janeiro de 2016. Com isso, foram realizados pagamentos para os meses de janeiro, fevereiro e março de 2016 sem o devido amparo contratual.

O parágrafo único do art. 61 da Lei de Licitações determina que a publicação do contrato em imprensa oficial é “condição indispensável para a sua eficácia”, sendo que tal publicação deve ser providenciada “até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data”.

Portanto, o contrato necessariamente deverá ter sua vigência iniciada a partir da publicação em imprensa oficial, sendo que o próprio instrumento pode prever o início da vigência em data posterior, mas nunca anterior ao da sua publicação oficial.

Ademais, o Tribunal de Contas da União, por meio de Acórdãos, manifestou o entendimento de que é proibido à Administração Pública realizar despesas sem cobertura contratual, conforme a seguir:

Acórdão 452/2008 Plenário

Abstenha-se de realizar despesas sem cobertura contratual, procedendo à emissão de empenho anteriormente à prestação dos serviços, de forma a não contrariar o disposto nos arts. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, 60 da Lei nº 4.320/1964 e 24 do Decreto nº 93.872/1986.

Acórdão 645/2007 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 nº 8.666/1993.

Acórdão 25/2007 Plenário

Evite a realização de despesas sem cobertura contratual, por caracterizar celebração de contrato verbal, vedada pelo art. 60 da Lei nº 8.666/1993.



Acórdão 3373/2006 Plenário

Abstenha-se de receber produtos ou serviços ou de realizar despesas sem cobertura contratual, em respeito ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993.

A Orientação Normativa AGU n.º 04, de 1º de abril de 2009, estabelece que a despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa. Portanto, os pagamentos estão amparados pela jurisprudência, apesar de terem sido efetuados sem a devida cobertura contratual.

Causa

Em 2016:

Planejamento deficiente combinado com a não observância aos normativos vigentes.

Consequência

Exposição da Administração Pública aos riscos inerentes à falta de termo contratual.

Recomendação

a) Instaurar procedimento administrativo com vistas a identificar a responsabilidade dos gestores que permitiram que os serviços fossem prestados sem o devido respaldo contratual; e

b) Criar um Procedimento Operacional Padrão-POP, Checklist, Portaria, Instrução Normativa ou qualquer outro documento congênere que alerte e oriente as áreas envolvidas sobre necessidade de formalizar os contratos tempestivamente para respaldar a prestação de serviços no sentido de evitar a despesas sem cobertura contratual.

1.8 - AUSÊNCIA DE PREPOSTO DURANTE A FASE DE EXECUÇÃO DO CONTRATO

Classificação da falha: Média



Fato

Em análise aos Processos n^{os} 304.000.061/2015, 304.000.192/2016 e 304.000.045/2017, relativo à contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF, CNPJ n^o 03.495.108/0001-90, para a disponibilização de mão de obra para prestação de serviços de forma contínua, identificou-se a ausência da figura do preposto da Fundação FUNAP/DF como representante da contratada, a fim de, dentre outras atribuições, acompanhar os Contratos n^{os} 01/2015-RAXXXI, 01/2016-RAXXXI e 01/2017-RAXXXI.

Salienta-se que, quando da realização dos trabalhos de Inspeção, inexistia contrato em vigor entre a RAXXXI e a FUNAP.

Questionada sobre a presença de preposto no âmbito da Unidade, quando da execução dos referidos contratos, e a quem os reeducandos se reportavam quando da execução dos trabalhos, o executor do contrato, por meio de Despacho SEI-GDF RA-XXXI/COAG (12848826), informou que a FUNAP não disponibilizou preposto para acompanhar os contratos, e, que os sentenciados eram subordinados diretamente aos servidores que os acompanham nas tarefas externas à Administração e pelo executor nomeado para acompanhar o contrato.

Ressalta-se que a indicação do preposto é um dever do contratado, à luz do art. 68 da Lei de Licitações, consoante citação a seguir:

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)

Uma vez que inexistiam prepostos da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP para atuar nos contratos, as tarefas realizadas pelos sentenciados eram acompanhadas por servidores da própria Administração Regional.

Tal situação gera vinculação direta do sentenciado com servidores da Administração Regional da Fercal, e vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, a exemplo do Acórdão 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)

Ademais, o Parecer Normativo nº 312/2013-PROCAD/PGDF, estabelece 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.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Não atendimento à legislação, notadamente ao Art. 68 da Lei 8.666/93.

Consequência

a) Estabelecimento de vínculo de subordinação com funcionários da contratante, na medida em que servidor da Administração (Executor do Contrato) é quem acumula parte das tarefas do preposto; e

b) Possibilidade de demandas judiciais por parte dos sentenciados contratados.

Recomendação

Exigir da FUNAP, em caso de futura contratação, a indicação de preposto para atuar no Contrato, o qual deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração.

1.9 - DIRECIONAMENTO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Classificação da falha: Grave

Fato

Constatou-se no Processo nº 304.000.290/2017, referente à contratação de seis empresas, que os procedimentos de contratação foram direcionados para se aderir à Ata de Registro de Preços nº 001/2016-SEC (Pregão Eletrônico nº 06/2016-SEC), da Secretaria de Estado de Cultura do DF.



O Projeto Básico (fls. 247 a 262) foi assinado em 30 de setembro de 2017, no entanto:

a) Em 25 de agosto de 2017, por meio do Ofício nº 132/2017-GAB/RA-XXXI (fl. 03), o Administrador Regional da Fercal, solicitou à Secretaria de Estado de Cultura do DF, autorização para utilizar a Ata de Registro de Preços nº 001/2016-SEC; e

b) Em 29 de agosto de 2017, o Secretário de Estado de Cultura autorizou a adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2016-SEC (fls. 04 a 05).

Ou seja, antes mesmo de se elaborar o Projeto Básico, foram realizadas ações no sentido de se aderir à referida Ata.

A Lei nº 8.666/93 dispõe:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A elaboração do Projeto Básico com a predisposição da escolha do fornecedor, fere o princípio da isonomia, favorecendo, explicitamente, a contratação da empresa.

Diante dos fatos, ficou comprovado que **a contratação foi direcionada**, uma vez que, antes da elaboração do Projeto Básico, e conseqüentemente, da definição de suas próprias necessidades e caracterização de forma precisa e adequada dos serviços, a referida Ata já havia sido escolhida pela Administração Regional da Fercal.

Portanto, após a elaboração de Projeto Básico deve-se verificar a existência de possível Ata de Registro de Preços – ARP que atenda às necessidades da Unidade, e não o inverso, adequando o Projeto Básico à determinada ARP.

Destaca-se que o Projeto Básico foi elaborado em 30/09/2017, ou seja, após a realização dos eventos, que ocorreram entre os dias 01 e 30 de setembro de 2017.

Causa



Em 2017:

Procedimento de instrução processual inadequado tendo em vista a inversão de fases ao se procurar uma Ata de Registro de Preços que atenda à Administração.

Consequência

- a) Restrição à competitividade do processo de contratação; e
- b) Possibilidade de prejuízo ao erário uma vez que não houve planejamento adequado, ajustado a real necessidade da Unidade.

Recomendação

- a) Criar um Procedimento Operacional Padrão-POP, Checklist, Portaria, Instrução Normativa ou qualquer outro documento congênere que estabeleça as etapas e respectivas cronologias dos atos administrativos necessários à correta instrução processual para adesão a Ata de Registro de Preços; e
- b) Instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar a responsabilidade dos gestores pelo direcionamento da Ata de Registro de Preços nº 001/2016-SEC (Pregão Eletrônico nº 06/2016-SEC), da Secretaria de Estado de Cultura do DF.

1.10 - AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE GARANTIA

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se no Processo nº 304.000.290/2017, referente à contratação de várias empresas, a inexistência de comprovação da prestação de garantia.

Os Contratos nºs 02 a 07/2017-RAXXXI, estabelecem na Cláusula Segunda (Do Procedimento), que os contratos deverão obedecer à Ata de Registro de Preços.

Já os itens 8.2 e 8.2.1 (fl. 08), da Ata de Registro de Preços nº 001/2016-SEC (Pregão Eletrônico nº 06/2016-SEC), da Secretaria de Estado de Cultura do DF, determinam que, por ocasião da celebração dos contratos deverá ser exigida da empresa



vencedora a prestação de garantia no valor de 2% (dois por cento) do respectivo valor contratual.

No entanto, não foram localizados nos autos a apresentação das garantias das empresas.

Causa

Em 2017:

Controles inadequados da Unidade e falha do executor do contrato em não exigir as garantias estabelecidas no contrato.

Consequência

Risco de prejuízo ao erário por inexistirem as devidas garantias financeiras.

Recomendação

Exigir dos fornecedores a prestação de garantia, quando assim for estipulado pelo edital de licitação ou contrato.

III - CONCLUSÃO

As falhas formais identificadas por este trabalho serão anexadas aos autos por meio de Nota de Apresentação de Falhas Formais, conforme preconiza a Portaria nº 47 /2017-CGDF.

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.7 e 1.9	Grave
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.8 e 1.10	Média



Brasília, 10/04/2019.

Diretoria de Inspeção de Contratos de Tecnologia da Informação-DINTI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 16/04/2019, 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 **D96A827D.13E1FAE8.12A41F19.8F7578DA**