



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 07/2019 - DAESP/COAUC/SUBCI/CGDF

Unidade: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Processo nº: 00480-00001508/2019-70
Assunto: Inspeção nos atos e fatos dos Gestores
Ordem(ns) de Serviço: 123/2018-SUBCI/CGDF de 28/06/2018

I - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, durante o período de 08/08/2018 a 31/08/2018, objetivando Inspeção na Unidade acima referenciada.

Por meio do Processo nº 00480-00001508/2019-70, foi encaminhado ao gestor da EMATER, o Informativo de Ação de Controle nº 06/2019-DIGOV/SUBCI/CGDF, para manifestação quanto às falhas relatadas. As respostas encontram-se consignadas no presente Relatório e com respectiva análise do Controle Interno.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1 - LIQUIDAÇÃO DE DESPESA

1.1 - AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS PARA A LIQUIDAÇÃO DE DESPESA

Classificação da falha: Média

Fato



Processo: 072.000.342/2015

Processo: 072.000.216/2016

Processo: 072.000.275/2016. **Processo de Pagamento:** 072.000.152/2017

Processo: 072.000.255/2013. **Processos de Pagamento:** 072.000.004/2016 e 072.000.001/2017

Processo: 072.000.081/2015. **Processos de Pagamento:** 072.000.015/2016 e 072.000.066/2017.

Na análise do Processo de Pagamento nº 072.000.152/2017 verificou-se, na ocasião da liquidação da despesa relativa aos serviços executados, que a Unidade vem emitindo os documentos “Notas de Lançamento” sem a devida autorização do Ordenador de Despesas da Unidade.

Como exemplo, são listados, na tabela abaixo, as falhas ora constatadas. As autorizações, em todos os processos analisados, foram emitidas com data posterior à emissão do documento “Nota de Lançamento” e sem obedecer também à ordem cronológica de inserção de documentos, pois foram anexadas posteriormente. Além disso, não são mencionados nos despachos os respectivos valores.

Tabela 2 - Notas de Lançamento emitidas sem a autorização do ordenador de despesas

NL Nº	VALOR	FOLHA	DATA	AUTORIZAÇÃO DATA	FL
2017NL00496	12.432,09	128	15//05/17	16/05/17*	131
2017NL00497	18.000,00	129	15/05/17	16/05/17*	
2017NL00712	7.518,35	190	28/06/17	29/06/17*	193
2017NL00713	5.276,29	191	28/06/17	29/06/17*	
2017NL01258	52.246,56	360	27/10/17	30/10/17 ¹	362
2017NL01257	6.034,64	359	27/10/17	30/10/17 ¹	
2017NL01532	1.210,74	551	11/12/17	12/12/17	554

*A autorização não individualiza os valores a serem liquidados e pagos, já que para cada período constam Notas Fiscais de serviços e de aquisição de peças.

¹ nesse a autorização de pagamento também foi intempestiva, pois a emissão das ordens bancárias 2017OB00992 e 2017OB00993 ocorreram em 27/10/17, e autorização em 30/10/17.



A situação acima descrita foi recorrente também nos Processos nºs 072.000.015/2016 e 072.000.066/2017 e nos relacionados a seguir:

Tabela 3 - Relação de processos e contratos com situação semelhante à Relatada

PROCESSO	OBSERVAÇÕES	CONTRATO
072.000.342/2015	A 2016NL02067, à fl. 431, foi emitida em 31/12/16 e a autorização somente em 19/04/17, fl. 437 (relativa à despesa do 1º TA)	017/2015-GCONV
072.000.216/2016	A 2016NL01712 (R\$ 137.990,00), à fl. 778, foi emitida em 13/12/16 e a autorização somente em 19/12/16, fl. 784; As 2016NL01881 (R\$ 640.281,71) e 2016NL01880 (R\$ 188.318,15), 29/12/16, às fls. 816/817 e autorização em 27/01/17, fl. 824.	008/2016-GCONV
072.000.001/2017	A 2017NL00075 (R\$ 252.383,12), fl. 121, foi emitida em 07/02/17 e a autorização em 08/02/17, fl. 123. A 2017NL00165 (R\$ 252.383,12), fl. 167, foi emitida em 14/03/17 e a autorização de liquidação em 15/03/17, fl. 169. A 2017NL00662 (R\$ 254.129,59), à fl. 327, foi emitida em 13/06/17 e a autorização somente em 19/06/17, fl. 329.	007/2015-GCONV
072.000.004/2016	A 2016NL00182 (R\$ 258.605,19), fl.118, foi emitida em 18/02/16 e a autorização de liquidação e pagamento em 24/02/16, fl. 120. A 2016OB00137, fl. 121 foi emitida em 18/02/16. Portanto, ambos sem autorização. A 2016NL00440 (R\$ 256.621,92), FL. 208, foi emitida em 06/04/16; a 2016OB00332, em 07/04/16, fl. 211. Somente foi autorizada a liquidação e o pagamento em 08/04/16, fl. 210. A 2016NL00604 (R\$ 255.766,38), fl. 253, e a 2016OB00472, fl. 256, foram emitidos em 09/05/16 e autorização ocorreu somente em 11/05/16, fl. 255. A 2016NL01402 (R\$ 255.766,37), fl. 494, foi emitida em 13/10/16 e a autorização de liquidação em 17/10/16, fl. 496.	007/2015-GONV

Fonte: Processos analisados pela equipe.



No Processo nº 072.000.001/2017 não foi localizada a autorização para liquidação da despesa relativa às Notas Fiscais nºs 725345 (R\$ 253.005,33) e 725349 (R\$ 5.716,54), ambas de 29/03/17, fls. 209/210, no total de R\$ 258.721,87, apropriadas pela 2017NL00359, em 20/04/2017, fl. 213, e pagas pela 2017OB00301, fl. 215.

No Processo nº 072.000.004/2016 constam despachos de autorização do Presidente referente à liquidação e pagamento sem datas, fls. 166, 303 e 361.

Ressalta-se que, de acordo com os incisos IV e V do art. 30 do Decreto Distrital nº 32.598/2010, compete ao ordenador de despesa a autorização da **liquidação** e do pagamento de despesa:

Art. 30. Observadas as disposições legais, compete aos ordenadores de despesa:

(...)

IV - autorizar a liquidação da despesa;

V - autorizar o pagamento. (grifou-se)

O mesmo Decreto exige no art. 59 o que segue: “*Art. 59. A liquidação da despesa será previamente autorizada pelo ordenador de despesa e dará origem à Nota de Lançamento-NL, que deverá ser emitida pela unidade responsável pela administração do crédito, por intermédio do SIAC/SIGGo*”.

Dessa forma, a emissão das Notas de Lançamento relativas aos valores acima mencionados ocorreu em desconformidade com a legislação vigente.

Manifestação do auditado

Conforme consta do Processo SEI 00480-00001508/2019-70, a Coordenadoria de Administração e Finanças – COAFI enviou ao setor responsável pela liquidação o Memorando SEI-GDF nº 4/2019-EMATER-DF/DIREX/COAFI, de 10/04/2019, Documento SEI(21090588), no qual indicou o procedimento a ser adotado para autorização da liquidação pelo ordenador de despesa, conforme determinação legal. Além disso, emitiu o Circular SEI-GDF nº 5/2019-EMATER-DF/COADM/COFIS/PRESI, de 12



/04/2019, determinando que em todos os processos da Empresa que trate da matéria exposta sejam adotados os procedimentos recomendados pela CGDF.

Análise do Controle Interno

Em face da manifestação da Unidade, que informou acima as providências adotadas, quanto ao saneamento da falha identificada no subitem, as mesmas refletirão apenas em procedimentos futuros. Dessa forma, mantém-se as recomendações consignadas para serem analisadas futuramente.

Causa

Em 2016 e 2017:

Ausência de zelo no procedimento de liquidação e pagamento de despesa.

Falha administrativa ao não se observar o inciso IV do art. 30 e art. 59 do Decreto nº 32.598/2010, de 15/12/10, e suas alterações.

Consequência

Liquidação irregular de despesa.

Emissão de Nota de Lançamento sem autorização do Ordenador de Despesas.

Recomendação

Determinar ao setor responsável pela emissão dos documentos Nota de Lançamento e Previsão de Pagamento que verifique se o processo está devidamente instruído com a autorização do Ordenador de despesa para conclusão dos procedimentos subsequentes.

2 - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1 - PROJETO BÁSICO DEFICIENTE / DETALHAMENTO INADEQUADO DOS SERVIÇOS



Classificação da falha: Grave

Fato

Processo: 072.000.370/2016.

O Projeto Básico constante às fls. 100/104 dos autos, especificamente em seu item 07, contempla a seguinte descrição:

07 - DA PLANILHA DE PREÇOS

ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QUANT.	QTDE DIAS	VALOR UNIT. EST. R\$	TOTAL EM R\$
Estande: locação e montagem básica personalizada	M ²	880	4	87,50	308.000,00
Montagem de estande personalizado Institucional	M ²	160	4	75,00	48.000,00
Estrutura adicional – Móveis e acessórios para exposição de produtos	UM	80	4	25,00	8.000,00
Estrutura adicional – Móveis e acessórios para exposição de produtos	UM	240	4	22,50	21.600,00
Estrutura adicional – Móveis e acessórios para exposição de produtos	UM	240	4	20,00	19.200,00
Montagem auditório para capacitação dos produtores	UM	120	4	75,00	36.000,00
Valor Total					440.800,00

Sendo que, no item 02, que trata da especificação dos serviços:

02 – DA ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS:

Locação de Espaço e Montagem de estandes para exposição conforme abaixo:

2.1 – Área de exposição e montagem básica composta por: piso com aplicação de carpete 3mm na cor cinza; paredes em sistema modulado com montantes e travessas de alumínio e painéis TS de fôrmica na cor branco com 2,20m de altura; testeira em TS na cor branca com logomarca do expositor; rede elétrica com uma tomada tripolar e iluminação com três arandelas com lâmpadas dede 100W em cada estande.



Obs. 720 m² serão destinados a utilização pelos produtores rurais e 160 m² para o estande institucional da Emater-DF. (negrito nosso)

Tal especificação gerou dúvidas quanto à real metragem dos serviços, uma vez que, conforme consta na Obs. do item 02 o total da área a ser locada é de 880m², em contraposição ao que está quantificado na Planilha de Preços.

Da análise da prestação de contas anexada aos autos, foi possível efetuar o levantamento da metragem com base na documentação apresentada, conforme quadro abaixo:

Especificação	Quantidade	Metragem (m ²)	Total metragem (m ²)
Estande Institucional	01 estande	13x13	169
Área Multiflor	20 estandes	6	120
	Área circulação integrada ao salão, pórticos de entrada e saída, caixa e praça de apoio	80	80
Área total Multiflor			200
Salão central flores	12 estandes	6	72
Produtores paisagismo	14 estandes	12	168
	6 estandes	6	36
Área total paisagismo			204
Produtores flores	39 estandes	6	234
Área total			879

Apesar da diferença a maior de 9 m² relativa ao Estande Institucional, chega-se à conclusão de que a metragem real seria de 880m², e não 1.040m² como está na Planilha de Preços, derivada da soma de 880 m² (Estande Produtores) + 160 m² (Estande Institucional).

Tal fato gera possibilidade de pagamento a maior no valor de R\$ 48.000,00.

Ainda constante da Planilha de Preços, são apresentados valores para Estrutura adicional – Móveis e acessórios para exposição de produtos/Montagem auditório



para capacitação de produtores, sendo que não há informações sobre os quantitativos ali constantes: 80, 240, 240 e 120, bem como sobre qual pesquisa de preços se baseiam.

Independentemente do procedimento a ser adotado antes da contratação, é dever da Administração demonstrar a conformidade do preço com o valor de mercado, devendo-se aferir o valor praticado em contratações similares. Portanto, trata-se de uma condição indispensável visando assegurar a vantajosidade. Logo, o fato de a contratação decorrer de dispensa ou de inexigibilidade de licitação não constitui razão para afastar esse dever.

Somente consta dos autos a justificativa para o preço do m² relativo ao Estande: locação e montagem básica, com base no valor cobrado pela empresa para os produtores de forma geral: R\$ 350,00/m².

No entanto, já que a EMATER vem, nos últimos, anos participando do Evento, para melhor justificativa quanto ao preço cobrado pela empresa, deveriam ter sido anexados os orçamentos/propostas dos anos anteriores, também como base de comparação dos preços, inclusive para os demais itens constantes da presente contratação para os quais não há pesquisa de preços que suportem os valores alocados na Planilha de Preços.

Quanto à compatibilidade do preço, em regra, recomenda-se avaliar a possibilidade de realizar pesquisas de mercado por meio de contratos com o mesmo objeto ou objetos semelhantes com outros órgãos públicos.

O item que trata da Montagem do auditório para capacitação dos produtores, ao custo de R\$ 36.000,00, não traz nenhuma informação a respeito de quantitativos, tipos de equipamentos, limitando-se à seguinte descrição constante do item 2.4 (Especificação dos serviços), a qual transcrevemos abaixo:

Piso com aplicação de carpete 3mm na cor cinza, paredes em sistema modulado com montantes e travessas de alumínio e painéis TS de fórmica na cor branca com 2,70m de altura; teto pergolado fechado, ar condicionado e cadeiras de apoio, rede elétrica com tomadas de iluminação, sistema de sonorização e sistema de projeção com computador, projetor e tela de projeção; (...)



Portanto, fica claro que o preço do ajuste não foi adequadamente justificado quanto aos itens que não foram englobados na locação dos estandes, visto que constam elementos cujos custos unitários, quantitativos e especificações não constam do projeto básico.

O art. 6 da Lei nº 8.666/93 contém a definição do que seja um projeto básico:

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Manifestação do Auditado

Das informações apresentadas pela Unidade, conforme documentação constante do Processo SEI! 00480.00001508/2019-70, especificamente no Documento SEI! nº (21090588), a dúvida relacionada à diferença de metragem dos estandes foi esclarecida. No entanto, quanto à deficiência verificada no Projeto Básico, no que tange ao detalhamento necessário, sobre o qual a própria auditada reconhece não ter constado do mesmo o quantitativo e discriminação dos itens, o Controle Interno reforça que é imprescindível que tal situação seja diligentemente observada em situações análogas, de forma a não gerar dúvidas quanto aos serviços, materiais e equipamentos a serem fornecidos.

A Unidade informou ainda que foram necessárias varias adequações dos espaços contratados, gerando alteração no Projeto Básico, no entanto tais alterações não foram autorizadas formalmente. Tal procedimento é de suma importância, seja para que o gestor tome conhecimento, e verifique se necessário alteração dos valores orçados bem como quando da análise dos autos, tais fatos sejam relatados e documentados na Prestação de Contas, de forma que fique claro a execução dos serviços contratados.

Análise do Controle Interno



Do exposto, em função das informações apresentadas pela unidade auditada, entendemos como atendida a recomendação do item "b", sendo mantida como informação a ser verificada em auditorias futuras. Quanto à recomendação "a", a mesma será retificada visando seu monitoramento.

Causa

Em 2016:

Ausência no projeto básico de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado para caracterizar os serviços.

Deficiências na planilha estimativa

Consequência

Dificuldade em proceder à verificação do que foi entregue, porque não havia parâmetro exato do que deveria ser realizado/entregue.

Possibilidade de prejuízo ao erário pelo pagamento por serviços não prestados.

Recomendação

Expedir orientação formal aos setores/servidores responsáveis por elaboração de projetos básicos, que o façam de forma a contemplar todas as especificações necessárias à correta caracterização do objeto, com orçamentos que apresentem o nível de detalhamento adequado e com as devidas justificativas quanto ao preço e quantitativos estabelecidos.

Justificar, sob pena de instauração de procedimento administrativo, a diferença encontrada na metragem constante do Projeto Básico e a comprovada pela documentação de prestação de contas.

2.2 - HOMOLOGAÇÃO DE CERTAME SEM COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE VISTORIA TÉCNICA



Classificação da falha: Média

Fato

Processo: 072.000.275/2016.

O item 14. DA VISTORIA PRÉVIA contido no TERMO DE REFERÊNCIA, Anexo I (fls. 316/335) ao Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2016 assim declarava:

14.1. A EMATER realizará vistoria prévia, antes da homologação do resultado da licitação, por meio de uma comissão, com nomes indicados pelo CONTRATANTE para comparecer, em dia e hora previamente marcados, às instalações da futura CONTRATADA e certificar-se das informações prestadas, onde também será exigido da licitante ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO em plena vigência, expedido pelo órgão competente, onde conste autorização para funcionamento da atividade que se enquadre no objeto deste Termo de Referência.

Contudo, ao analisar o rito processual, constam, às fls. 445/460, a Ata de Realização do Pregão Eletrônico. Em seguida, às fls. 461/ 462, o Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico e, às fls. 463/464, a Ata de Julgamento do Pregão Eletrônico nº 016 /2016, em 05/01/17. Posteriormente, às fls. 468/469, foi inserido o Termo de Homologação, pela autoridade competente, datado de 10/01/17, com respectiva publicação à fl. 472 no DODF nº 11, de 16/01/17, pág. 57, sem que houvesse documentos nos autos comprovando o atendimento ao requisito de realização de vistoria para homologação do Certame.

Manifestação do Auditado

Por meio do Despacho SEI-GDF EMATER-DF/DIREX/COAFI, de 15/04 /19, fls. 46 do Documento SEI (21090588), o Coordenador informou que apesar dos autos não terem sido instruído com a documentação exigida, à época foi realizada visita técnica pelo mecânico da EMATER, José Carlos Carvalho e pelo Coordenador de Administração e Finanças, com a finalidade de confirmar 'in loco' as estruturas físicas como também os equipamentos exigidos para contratação. Anexou cópia do Alvará de Funcionamento e CNAE (fls 47/48) correspondentes aos Documentos SEI (20888217) e (20888422)



Análise do Controle Interno

Conforme Despacho acima, a Unidade confirma que realizou, à época, a vistoria exigida, contudo não anexou documento comprovando em que data ocorreu a mesma. Em que pese ter anexado o Alvará de Funcionamento e o CNAE da Empresa contratada, a falha existiu.

Do exposto mantém-se as recomendações para verificação em auditorias futuras, visando comprovar a real implementação dos mecanismos de controles, de forma a evitar em situações futuras a falha ora relatada.

Causa

Em 2017:

Falhas dos empregados envolvidos nos procedimentos

Atuação deficiente dos responsáveis nos exercícios de suas atribuições.

Desorganização administrativa.

Consequência

Adjudicação e Homologação de certame em desacordo com o exigido.

Recomendação

Orientar e cobrar, formalmente, dos responsáveis o efetivo cumprimento de suas atribuições relativas às exigências nos documentos editalícios;

Caso o Ajuste esteja em vigência, exigir a apresentação da documentação por parte da Contratada.

2.3 - FALHAS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Classificação da falha: Média



Fato

Processos: 072.000.152/2017.

Processo: 072.000.216/2016.

Processo: 072.000.001/2017.

Processo nº 072.000.152/2017

Em análise aos procedimentos adotados no Processo foram encontradas as seguintes situações:

a. À fl. 19, consta cópia da Instrução nº 052, de 08/02/17, onde o Presidente da EMATER designou Executor Titular o empregado Bruno de Mello Aquino, Técnico Especializado, Matrícula nº 767-6 e, como Executor Suplente, João Bosco Godinho, Administrativo Requisitado, matrícula nº 1.007. Ocorre que, desde o início da execução dos serviços, o Executor Suplente foi quem atestou as Notas, rubricou algumas Solicitações de Reparos em Veículos e emitiu Relatórios Demonstrativos de Execução de Contrato, sem constar dos autos documentos que comprovassem os impedimentos do Executor Titular;

b. No decorrer da execução do Ajuste, foram emitidos 4 (quatro) Relatórios Demonstrativos de Execução de Contrato, sendo 2 (dois) emitidos pelo Executor Suplente, às fls. 121 e 183. Os outros dois Relatórios, fls. 357 e 549, foram emitidos por Ed Carlos Barbosa Neves, Assistente Administrativo, matrícula nº 978-4, que também atestou diversas Notas Fiscais, sem constar dos autos a designação formal;

c. Ocorre que esse documento intitulado “Relatório Demonstrativo de Execução de Contrato” não possui características de Relatório Circunstanciado, uma vez que se refere a um formulário padrão elaborado pela Unidade contendo apenas informações gerais do Contrato, tais como: gerência, data de elaboração, objeto, contratada, CNPJ, processo nº, contrato nº, data de assinatura, data de publicação, vigência, valor total anual, valor pago mensal, e considerações sobre o contrato. Nos



4 (quatro) Relatórios disponibilizados nos autos constam a mesma informação para esse campo “Considerações sobre o Contrato”: *“O contrato vem sendo executado a contento, obedecendo todas as condições nele estipuladas quanto a preços, qualidade de serviços e prazo de atendimento”*;

d. O executor não individualizou o total mês a mês das Notas Fiscais relativas a Peças e à Prestação dos Serviços, por meio de planilhas e/ou tabelas demonstrativas, acatando toda a informação recebida da Empresa Contratada, que, ao enviar, mensalmente, as notas fiscais e certidões, informou nas correspondências sobre as cópias dos orçamentos **devidamente autorizados em anexo**, o que não procede, pois como citado em ponto específico, não consta em nenhum orçamento a autorização por parte da Contratante, o que sequer foi contestado por parte da EMATER;

e. Quanto ao documento: ‘Solicitação de reparos em veículos’, foram encontradas as seguintes falhas no campo “assinatura do executor”:

- Às fls. 156/158, 161/164 e 482 não consta a assinatura do executor no campo próprio;
- Às fls. 200/212 e 215/243 consta assinatura de Ecarlos Carneiro da Silva, Gerente da GINFR, sem designação formal;
- Às fls. 213/214, 384/392 e 483/484, consta o nome ‘Célia’, apenas, também sem designação formal;
- Às fls. 374/384, 393/392 e 458/481, consta a assinatura de Ed Carlos, matrícula nº 978-4, sem designação formal.

Processo nº 072.000.216/2016

Em análise à despesa do Contrato nº 08/2016, foi constada a ausência de atesto na NF nº 000.063, de 29/11/2016, no valor de R\$ 137.990,00, fls. 760/761, emitida pela empresa LDW Mercantil Eireli-ME; consta carimbo de ‘atesto’ apostado, preenchido **apenas** com data de 12/12/16. Houve emissão de Termo de Recebimento Provisório pelo Gerente de Serviços Gerais e Transportes – GESET, fl. 774 (s/numeração), como mencionado em ponto específico deste Relatório.

Dessa forma, restou prejudicada a verificação do efetivo cumprimento do objeto pactuado no referido Contrato, uma vez que não foi observado o inciso II, parágrafo único do art. 61 do Decreto nº 32.598/2010, embora tenha havido a designação formal do



Executor Titular Bruno de Mello Aquino, Técnico Especializado, matrícula nº 0767-6, e Executor Suplente Paulo César e Oliveira, Administrativo Requisitado, matrícula nº 1007-3, pela Instrução nº 454, de 24/10/16, fl. 693.

Processo nº 072.000.001/2017

As Notas Fiscais nºs 110487 (R\$ 247.745,73), 110489 (R\$ 894,42) e 110490 (R\$ 6.659,57), de 29/05/17, fls. 321/323, não foram atestadas. Houve apropriação indevida da despesa por meio da 2017NL00662, em 13/06/17, no valor R\$ 254.129,50, valor esse abaixo do somatório das NFs acima, em decorrência de abatimento em nota de crédito no valor de R\$ 1.170,13, fl. 324, por recebimento indevido de empregado.

O inciso II, do parágrafo único, do art. 61, do Decreto nº 32.598/2010, também estabelece que, para a liquidação da despesa, é necessário que o atestado de prestação de serviço seja emitido por agente credenciado.

A Portaria nº 29, de 25/02/04, que disciplina os procedimentos operacionais relativos à execução de contratos no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, em seu artigo 5º informa que caberá diretamente ao executor do contrato: *IV - atestar os valores e a conclusão de cada etapa do ajuste contratual, nos documentos de cobrança habilitados pela legislação pertinente, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis contados de seu recebimento.* Dessa forma, o executor do contrato é o responsável pelo atesto das Notas Fiscais.

Manifestação do Auditado

O Gerente de Contratos e Convênios – GCONV emitiu Despacho SEI-GDF EMATER-DF/DIREX/COGEM/GCONV, de 12/04/19, fls. 49, do Documento SEI (21090588), no qual informou que foi atuado o processo SEI 00072-00001449/2019-04, com o objetivo de divulgar junto aos executores de contratos a legislação do tema em vigência, cartilha do Executor de Contratos da SEPLAG-DF e Regulamento de Licitações e Contratos da EMATER/DF – RLC.

Análise do Controle Interno



Pontuando a manifestação da Unidade quanto às recomendações, ainda que a Unidade tenha envidado esforços em adotar providências no sentido de saneá-las, necessário consignar que as falhas existiram. Resta registrar que ficam mantidas as recomendações, com o intuito de verificar o efetivo cumprimento em exercícios subsequentes.

Causa

Em 2016 e 2017:

Falta de acompanhamento, pelo executor do contrato, dos serviços executados pela contratada.

Possível desconhecimento, pelo executor do contrato, dos serviços efetivamente realizados.

Desorganização administrativa.

Falhas na fiscalização contratual.

Não observância ao art. 61 do Decreto Distrital nº 32.598/2010.

Falhas na liquidação da despesa

Ausência de zelo nos procedimentos de fiscalização dos contratos, de elaboração de relatórios, de regularidade em atestos e de liquidação de despesas.

Falhas dos executores no desempenho de suas funções.

Ausência nos autos de comunicação formal acerca de impedimento legal do executor titular designado inicialmente.

Consequência

Possibilidade de execução do Ajuste diferente do contratado.



Possibilidade de prejuízo ao erário, considerando a ausência de informações detalhadas da execução do objeto que comprovem a sua fiel execução

Inviabilidade de verificação do fiel cumprimento dos serviços pactuados, em decorrência da ausência de explicações, documentos e informações nos Relatórios dos executores quanto às inconsistências acima relatadas

Atesto por pessoa sem comprovação de designação formal.

Liquidação de despesa sem cumprimento dos requisitos exigidos no Decreto nº 32.598/2010.

Recomendação

Exigir formalmente dos executores a elaboração de relatórios circunstanciados oriundos do acompanhamento, conforme disposto nos incisos III e IV, parágrafo único do art. 61 do Decreto nº 32.598/2010, de 15 de dezembro de 2010;

Orientar formalmente ao Setor financeiro da Unidade que proceda a liquidação e pagamento das despesas somente depois de cumpridas as exigências do art. 61 do Decreto Distrital nº 32.598/2010, de 15/12/10, isto é, quando da verificação da existência de relatórios circunstanciados dos executores e devidos atestos, antes de as processarem.

Determinar ao executor do contrato que ateste os valores e a conclusão de cada etapa do ajuste contratual, nos documentos de cobrança habilitados pela legislação pertinente, justificando os casos de impedimento no caso de atesto pelo executor suplente;

Realizar o treinamento dos executores de contratos com relação às obrigações decorrentes da fiscalização;

Orientar formalmente os executores de contrato sobre a importância da fiscalização eficiente e tempestiva de contratos sob sua responsabilidade, ressaltando que eventuais omissões ou falhas na fiscalização poderão ensejar apuração de responsabilidade, em decorrência de ações e omissões.



2.4 - ATESTO EM DESACORDO COM O ESTABELECIDO EM CLÁUSULA CONTRATUAL

Classificação da falha: Média

Fato

Processo: 072.000.342/2015.

Processo: 072.000.216/2016.

Processo nº 072.000.342/2015

A 11.3 - Subcláusula Segunda – Do Prazo de entrega, pertencente à Cláusula Décima Primeira – Das Obrigações e responsabilidades da Contratada assim estabelecia no Contrato nº 17/2015-GCONV, fls. 307/323:

(...)

Os veículos serão recebidos da seguinte forma:

I – Provisoriamente, mediante termo circunstanciado para efeito de posterior verificação da conformidade dos veículos com as especificações;

II – definitivamente, mediante termo circunstanciado, após verificar que os veículos entregues possuem todas as características consignadas neste contrato, no que tange a quantidade solicitada e qualidade especificadas no Edital.

III – Após o recebimento definitivo dos veículos, será atestada a Nota Fiscal para efeito do pagamento.

Ocorre que essa exigência não foi cumprida, pois, como demonstrado na tabela abaixo, o atesto das 7 (sete) Notas Fiscais emitidas para cada um dos 7 (sete) veículos adquiridos ocorreu em 04/02/16, data anterior à emissão do Termo de Recebimento provisório, datado de 11/02/16, fl. 335. O Termo de Recebimento Provisório para atender às despesas ao 1º Termo Aditivo foi emitido em 27/12/16, fl. 429, e o respectivo atesto também na mesma data. Assim, resta comprovado que os atestos ocorreram em desacordo com o exigido no subitem 11.3.1 da Cláusula Décima Primeira, pois sequer os termos de Recebimento Definitivo constam dos autos.



Tabela 4 - Atestos em data anterior ao Termo de Recebimento Provisório

NF	DATA	Valor	FL.	Atesto
3227215	14/01/16	38.285,71	328	Em 04/02/2016 por João Bosco Godinho Assistente Administrativo, Matrícula nº 38121
3227216	14/01/16	38.285,71	329	
3227217	14/01/16	38.285,71	330	
3227218	14/01/16	38.285,71	331	
3227219	14/01/16	38.285,71	332	
3227220	14/01/16	38.285,71	333	
3227221	14/01/16	38.285,71	334	
1º TERMO ADITIVO				
3465198	30/09/16	38.285,71	428	Em 27/12/2016 por João Bosco Godinho, Assistente Administrativ

Cabe ressaltar que tal exigência também estava contida no Edital do Pregão Eletrônico nº 005/2015-EMATER, fls. 120/136, no item **12. DA ENTREGA DO MATERIAL** nos mesmos termos.

Processo nº 072.000.216/2016

A mesma exigência retro transcrita consta na Subcláusula **11.4 O(s) veículo(s) será(ão) recebido(s) da seguinte forma**, contida na CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA para ambos os Contratos 07/2016 e 08/2016.

Relativamente ao Contrato nº 08/2016, houve a elaboração indevida do Termo Provisório, em 12/12/16, fl. 774 (sem numeração), por Ecarlos Carneiro da Silva, Gerente de Transportes Gerais e Transportes-GESET, sem quaisquer justificativas, pois o empregado Bruno de Mello Aquino, Técnico Especializado, matrícula 0767-6, foi designado como Executor Titular, por meio da Instrução nº 454, de 24/10/16, fl. 693. Além disso, para atestar a Nota Fiscal (NF nº 000.063, de 29/11/16 – R\$ 137.990,00, fls. 760 /761), seria necessária a emissão de Termo de Recebimento Permanente.

Posteriormente, conforme Instrução nº 537, de 15/12/2016, fl. 781, foram designados empregados para comporem a Comissão de Recebimento de Veículo Automotor.



Houve a elaboração do Termo Circunstanciado de Recebimento Definitivo, datado de 19/12/16, fl. 782, correspondente à Nota Fiscal retrodescrita.

Com relação ao Contrato nº 07/2016, como informado na Tabela abaixo, não houve atesto nas Notas Fiscais, apenas foi aposto o carimbo com data e rubrica de um dos integrantes da Comissão, ressaltando que não consta dos autos Instrução designando executor para o Ajuste, ao contrário do Contrato nº 08/2016 em que houve designação. Nota-se que havia a exigência tanto de designação da Comissão como de executor, o que não foi observado para esse Contrato:

CLÁUSULA DÉCIMA – Das obrigações e Responsabilidades da CONTRATANTE

10.1. A CONTRATANTE fica obrigada a:

10.1.1 Indicar uma Comissão composta por seus empregados para recebimento dos veículos, objeto deste Contrato.

10.1.2 Indicar o executor interno do Contrato, conforme Art. 67 da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 16.098/94, Art. 13, Inciso e §3º (fl. 705).

Cabe registrar que o envio das Notas à GEOFI, para liquidação e pagamento, seguiu pelo Executor do **Contrato nº 008/2016**, o empregado Bruno de Mello Aquino, conforme fls. 788 (em 28/12/16) e 812 (em 29/12/16), bem como registrar o emprego indevido, na Cláusula Décima acima mencionada, do Decreto nº 16.098/94 que foi revogado pelo Decreto nº 32.598/10, de 15/12/10.

Tabela 5- Notas Fiscais sem identificação

NF	DATA	Valor	FL.	Atesto
3491853	26/10/16	37.663,63	789	Em 19/12/16, sem identificação, apenas rubrica. Contudo, pelas assinaturas contidas nos autos refere-se à de Ecarlos Carneiro da Silva.
3491854	26/10/16	37.663,63	790	
3491855	26/10/16	37.663,63	791	
3491856	26/10/16	37.663,63	792	
3491857	26/10/16	37.663,63	793	
3491858	26/10/16	37.663,63	794	
3491859	26/10/16	37.663,63	795	
3491860	26/10/16	37.663,63	796	
3491861	26/10/16	37.663,63	797	
3491862	26/10/16	37.663,93	798	
3491863	26/10/16	37.663,63	799	
3491864	26/10/16	37.663,63	800	
3491865	26/10/16	37.633,63	801	
3491866	26/10/16	37.663,63	802	



NF	DATA	Valor	FL.	Atesto
3491867	26/10/16	37.663,63	803	
3491868	26/10/16	37.663,63	804	
3491869	26/10/16	37.663,63	805	
3491870	26/10/16	37.663,63	806	
3491871	26/10/16	37.663,63	807	
3491873	26/10/16	37.663,63	808	
3491874	26/10/16	37.663,63	809	
3510522	18/11/16	37.663,63	810	
TOTAL GERAL		828.599,86*	-	

*valor liquidado por: 2016NL01879, de 29/12/16 (fl. 816) – R\$ 640.281,71 e 2016NL01881, de 29/12/16 (fl. 816) – R\$ 188.318,15 totalizando ambas as Notas de Lançamento em R\$ 828.599,96.

Manifestação do Auditado

O Gerente de Contratos e Convênios – GCONV emitiu Despacho SEI-GDF EMATER-DF/DIREX/COGEM/GCONV, de 12/04/19, fls. 49, do Documento SEI (21090588), no qual informou que foi autuado o processo SEI 00072-00001449/2019-04, com o objetivo de divulgar junto aos executores de contratos a legislação do tema em vigência, cartilha do Executor de Contratos da SEPLAG-DF e Regulamento de Licitações e Contratos da EMATER/DF – RLC.

Análise do Controle Interno

Pontuando a manifestação da Unidade quanto às recomendações, ainda que a Unidade tenha envidado esforços em adotar providências no sentido de saneá-las, necessário consignar que as falhas existiram. Restará registrar que ficam mantidas as recomendações, com o intuito de verificar o efetivo cumprimento em exercícios subsequentes.

Causa

Em 2016:

Falta de zelo dos executores no desempenho de suas atribuições.



Falta de capacitação dos executores designados.

Descumprimento de Ajuste Contratual.

Consequência

Deficiência na fiscalização de contratos

Possibilidade de pagamento indevido, podendo acarretar prejuízo ao erário.

Recomendação

Reiterar junto aos executores de contrato a importância da fiscalização eficiente e tempestiva dos contratos em curso, ressaltando que eventuais omissões ou falhas na fiscalização poderão ensejar apuração de responsabilidade, em decorrência de ações e omissões.

2.5 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS OBRIGATÓRIAS

Classificação da falha: Média

Fato

Processo: 072.000.275/2016. **Processo de Pagamentos:** 072.000.152/2017

Em relação ao Processo nº 072.000.152/2017, os seguintes itens e cláusulas previstas no Termo de Referência (fls. 316/335), anexo ao Edital do Pregão Eletrônico 016/2016, (fls. 300/315), e no Contrato nº 002/2017-GCONV (cópia às fls. 02/16) não restaram comprovados por parte da Contratante. Em nenhum Relatório disponibilizado pelo executor nos autos foi mencionado o cumprimento dessas exigências, assim como não foi anexada qualquer documentação complementar pertinente:

CONTRATO Nº 002/2017-GCONV
CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – Das Obrigações e Responsabilidades da Contratante
(...)



11.13 Aprovar o orçamento elaborado pela CONTRATADA antes da execução dos serviços ou fornecimento de peças; (Esse mesmo texto consta do subitem 19.13, em XIX – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE contido no Edital do Pregão Eletrônico, fl.311 do Processo Original)

Termo de Referência (fls. 327 e 329 do Processo Original)

(...)

ITEM 12. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

12.8 A CONTRATADA deverá apresentar até o 5º dia útil do mês subsequente, comprovantes do recolhimento dos encargos previdenciários, trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do Contrato em atenção ao Art. 71 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993;

12.20 Devolver à CONTRATANTE, no momento da devolução do veículo, todas as peças, materiais e acessórios considerados inservíveis ou que foram substituídas, juntamente com a embalagem da peça aplicada de forma adequada e identificadas por modelo e placa do veículo de origem, reservando-se à CONTRATANTE o direito de apenas liquidar o débito correspondente aos serviços prestados, mediante a entrega da(s) peça(s) retirada(s);

12.24. Fornecer mensalmente ao Executor do Contrato, relatório de manutenção, individualizado e circunstanciado por veículo, contendo o registro eletrônico de todo o trabalho efetuado e das peças porventura fornecidas;

12.25 A CONTRATADA deverá apresentar a nota fiscal dentro da vigência do contrato de compra de peças e/ou acessórios substituídos, junto com a nota fiscal de peças e de serviços e demais documentos para fins de processamento do pagamento;

12.26 A CONTRATADA deverá disponibilizar acesso a sistema ou outro instrumento hábil (exemplo: sistema Audatex ou similar, tabela de preços da montadora ou do fabricante), que possibilite ao Executor do Contrato efetuar consultas on line dos preços que estão sendo praticados pelo mercado, tanto das peças a serem adquiridas, quanto das nomenclaturas técnica do fabricante do veículo ou do Sindicato da Indústria e Reparação de Veículos e Acessórios ou outra entidade oficial e correlata; (...).

Nenhum orçamento elaborado pela Contratada, às fls. 98/120, 165/171, 246/289, 401/426, 486/498 e 501/514, foi autorizado pela EMATER, condição necessária para a execução dos serviços.

Além disso, com referência ao cumprimento dos demais itens, não constam mencionadas quaisquer informações nos Relatórios emitidos.

Como se verifica acima, constam subitens que exigiam a apresentação de documentação relativa ao histórico mensal dos serviços prestados por parte da Contratada, que sequer foram mencionados nos relatórios do executor.



A falta de informações detalhadas nos Relatórios emitidos revela fragilidade na comprovação real da utilização das peças pagas e supostamente utilizadas nas manutenções.

Manifestação do Auditado

O Gerente de Contratos e Convênios – GCONV emitiu Despacho SEI-GDF EMATER-DF/DIREX/COGEM/GCONV, de 12/04/19, fls. 49, do Documento SEI (21090588), no qual informou que foi autuado o processo SEI 00072-00001449/2019-04, com o objetivo de divulgar junto aos executores de contratos a legislação do tema em vigência, cartilha do Executor de Contratos da SEPLAG-DF e Regulamento de Licitações e Contratos da EMATER/DF – RLC.

Análise do Controle Interno

Pontuando a manifestação da Unidade quanto às recomendações, ainda que a Unidade tenha envidado esforços em adotar providências no sentido de saneá-las, necessário consignar que as falhas existiram. Resta registrar que ficam mantidas as recomendações, com o intuito de verificar o efetivo cumprimento em exercícios subsequentes.

Causa

Em 2017:

Atuação deficiente da Unidade quanto ao cumprimento dos procedimentos fiscalizatórios.

Atuação deficiente do executor

Falha na execução contratual, pela inadequada instrução dos autos com documentação que pudesse comprovar o cumprimento das cláusulas contratuais.

Consequência



Possibilidade de prejuízo ao erário, considerando a ausência de informações detalhadas da execução do objeto que comprovem a sua fiel execução.

Fragilização na relação entre o contratado e a administração, com possibilidade de pagamentos por eventuais serviços não realizados em conformidade com o contratado.

Inviabilidade de verificação do fiel cumprimento dos serviços pactuados, em decorrência da ausência de explicações, documentos e informações nos Relatórios dos executores quanto às inconsistências acima relatadas.

Recomendação

Proceder, nos Contratos ainda vigentes, à análise das inconsistências apontadas, regularizando as falhas conforme cada situação e adotar as medidas cabíveis;

Determinar aos executores de contrato que exerçam com zelo sua função e elaborem os relatórios detalhados dos contratos sob sua responsabilidade, de forma a apontar se os itens estipulados em contrato estão sendo devidamente cumpridos;

Orientar todos executores de contrato da Unidade designados para fiscalizar quanto ao acompanhamento sistemático da execução contratual, consignando no Relatório Circunstanciado todas as ocorrências encontradas durante as respectivas etapas, bem como as medidas adotadas para solucionar eventuais problemas de cada período e anexar aos autos todos os documentos que originaram a emissão de cada nota fiscal.

2.6 - NÃO ABERTURA DE CONTA VINCULADA

Classificação da falha: Média

Fato

Processo: 072.000.081/2015.

Em razão da necessidade de controles para mitigar a responsabilidade solidária e subsidiária da Administração Pública, frente à eventual inadimplência da contratada quanto às obrigações previdenciárias e trabalhistas, bem como em decorrência



do conteúdo da Súmula 331 do TST, foi criada a figura da conta vinculada específica para depósito de verbas previdenciárias e trabalhistas, referentes aos contratos de terceirização, tanto no âmbito federal quanto no âmbito distrital.

Súmula 331-TST

(...)

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Como forma de responder aos preceitos contidos na Súmula 331 do TST, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, editou a Instrução Normativa nº 3, alterando a IN nº 2/2008, e incorporando a utilização da conta depósito vinculada – bloqueada para movimentação, incluindo o artigo 19-A:

“Art. 19-A Em razão da súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, o edital poderá conter ainda as seguintes regras para a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra:

I - previsão de que os valores provisionados para o pagamento das férias, 13º salário e rescisão contratual dos trabalhadores da contratada serão depositados pela Administração em conta vinculada específica, conforme o disposto no anexo VII desta Instrução Normativa, que somente será liberada para o pagamento direto dessas verbas aos trabalhadores, nas seguintes condições:

(...)

Em 26 de maio de 2017, a Instrução Normativa nº 5 revogou a IN nº 2/2008 e renovou a possibilidade de utilização da conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação.



No âmbito do Distrito Federal, a conta corrente vinculada foi criada pela Lei Distrital nº 4.636 de 25 de agosto de 2011, tendo sido posteriormente alterada pela Lei nº 5.313 de 18 de fevereiro de 2014 e regulamentada pelo Decreto nº 34.649 de 10 de setembro de 2013, alterado pelo Decreto nº 36.164/2014.

Em 06 de julho de 2017, o Tribunal de Contas do Distrito Federal proferiu a Decisão nº 3209/2017, na qual estabeleceu prazo para que todo o Complexo Administrativo do DF adotasse providências para a imediata operacionalização de contas vinculadas aos contratos de terceirização.

Por fim em 15 de março de 2018, o Decreto nº 38.934 determinou a adoção da IN nº 5/2017:

Art. 1º Aplicam-se às contratações de serviços, continuados ou não, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Art. 2º Os contratos formalizados anteriormente à publicação deste Decreto e que não se conformem com o disposto no Anexo VI-B da Instrução Normativa de que trata o artigo anterior, podem ser renovados em conformidade com as regras editalícias e a legislação de regência.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor 90 dias após a data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 36.063, de 26 de novembro de 2014.

A Cláusula Vigésima Sexta do Contrato nº 008/2015 trata da conta vinculada para quitação de Obrigações Trabalhistas, que em seu inciso 26.1 assim determina:

A CONTRATANTE seguirá o que prevê o art. 19-A da IN 02/2008-SLTI/MPOG e suas alterações, onde serão destacados do valor mensal do contrato e depositados em conta vinculada em instituição bancária, bloqueado para movimentação e aberta em nome da empresa, as provisões realizadas pela CONTRATANTE para o pagamento dos encargos trabalhistas, em relação à mão de obra da empresa CONTRATADA para prestar serviços de forma contínua, por meio de dedicação exclusiva de mão de obra.

Ainda em seu inciso 26.5.1:

A assinatura do contrato de prestação de serviços entre o CONTRATANTE e a CONTRATADA será precedida dos seguintes atos:

solicitação da CONTRATANTE, mediante ofício, de abertura de conta corrente vinculada bloqueada para movimentação, em nome da empresa; (...)



Não foram localizados nos autos, seja no original de contratação, ou nos de pagamentos, documentação referente à abertura e/ou existência da conta vinculada referente ao contrato.

Manifestação do Auditado

A Auditada, através do documento SEI! (21090588), informa que procedeu a abertura da conta vinculada, conforme comprovante encaminhado pelo Banco de Brasília, datado do dia 18 de setembro de 2018.

Análise do Controle Interno

Do exposto, verifica-se o cumprimento da recomendação, no entanto para fins de verificações futuras em situações semelhantes, será mantido o ponto como informação.

Causa

Em 2016 e 2017:

Descumprimento do disposto em Cláusula Contratual.

Consequência

Possibilidade de responsabilização solidária e subsidiária da Administração Pública, frente à eventual inadimplência da contratada quanto às obrigações previdenciárias e trabalhistas.

Recomendação

Informar se de fato ocorreu a abertura da conta vinculada, conforme cláusula contratual; em caso negativo, providenciar o atendimento ao disposto na Decisão TCDF nº 3209/2017.

2.7 - NÃO ATENDIMENTO AO DISPOSTO NA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/2008-MPOG



Classificação da falha: Média

Fato

Processo: 072.000.081/2015.

Não foram localizados nos autos os procedimentos constantes do Anexo IV da Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 – MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTAO que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não, a saber:

GUIA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

1. FISCALIZAÇÃO INICIAL (NO MOMENTO EM QUE A TERCEIRIZAÇÃO É INICIADA)

1.1 Elaborar planilha-resumo de todo o contrato administrativo. Ela conterá todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão, divididos por contrato, com as seguintes informações: nome completo, número de CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos e sua quantidade (vale transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências, horas extras trabalhadas.

1.2 Conferir todas as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados, por amostragem, e verificar se elas coincidem com o informado pela empresa e pelo empregado. Atenção especial para a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (importante esteja corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações) e todas as eventuais alterações dos contratos de trabalho.

1.3 O número de terceirizados por função deve coincidir com o previsto no contrato administrativo.

1.4 O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT): em geral é a do SEAC-Sindiserviços.

1.5 Consultar eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação gratuito).

1. Verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPIs).

Tais informações são importantes, visando facilitar a execução e controle do contrato, possibilitando verificar as falhas porventura ocorridas e seu correto saneamento.



Cabe destacar, também, a necessidade de elaboração de planilha mensal com as seguintes informações: nome completo do empregado, função exercida, dias efetivamente trabalhados, horas extras (se existentes), férias, licenças, faltas e demais ocorrências, principalmente tendo em vista que o contrato abrange unidades desconcentradas do mesmo Órgão, o que atualmente não consta dos autos.

Tal procedimento consta atualmente no item 10.5(a), do Anexo VIII-B Da Fiscalização Administrativa, da Instrução Normativa nº 05-MPOG, de 26 de maio de 2017, que estabeleceu novos procedimentos a serem adotados no âmbito da contratação de serviços terceirizados, revogando a Instrução Normativa nº 02/2008-MPOG.

10.5. Fiscalização por amostragem

a) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.

b) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, os quais devem ser entregues à Administração.

c) O objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle.

d) A contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela Administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:

d.1. extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;

d.2. cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

d.3. cópia dos contracheques assinados dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários; e

d.4. comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de Lei, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.

Manifestação do Auditado



Conforme Documento SEI! (20936040), datado de 12 de abril de 2019, emitido pela Gerência de Contratos e Convênios, e inserido no (21090588) consta a seguinte informação:

“Em cumprimento ao requerido pela COAFI em despacho EMATERDF/DIREX /COAFI, 20879578, informamos que os procedimentos administrativos adotados por esta Gerência para resolução dos apontamentos relatados no Informativo de Ação de Controle N° 06/2019/2016 - DIGOV/SUBCI/CGDF (20464935), foi a autuação do processo, 00072-00001449/2019- 04 referente ao tema, contendo a legislação em vigência , cartilha do executor de contratos da SEPLAG-DF e Regulamento de Licitações e Contratos da EMATER-DF - RLC, este foi encaminhado às Gerências para conhecimento e divulgação junto aos executores...”

Análise do Controle Interno

Verifica-se que a Unidade procedeu ao atendimento da recomendação, no entanto a mesma será mantida para fins de verificação de sua efetividade em auditorias futuras.

Causa

Em 2016 e 2017:

Deficiência na fiscalização contratual.

Consequência

Efetivação de pagamento sem a verificação do cumprimento das obrigações da empresa com relação aos empregados.

Recomendação

Encaminhar solicitação formal aos executores que providenciem doravante planilhas contendo as informações acima discriminadas; promovam a verificação mensal por amostragem nas carteiras de trabalho dos empregados e observem e cumpram os requisitos relativos a execução contratual dispostos na Instrução Normativa referenciada.



2.8 - AUSÊNCIA DE ADEQUADA MEDIÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS

Classificação da falha: Média

Fato

Processo: 072.000.081/2015.

A Cláusula Vigésima Quarta – Do Acordo de Nível de Serviços – ANS, do Contrato nº 008/2015, em seu artigo 24.2 assim dispõe: “*A medição da qualidade dos serviços prestados pela CONTRATADA será feita por meio de sistema de pontuação, cujo resultado definirá o valor mensal a ser pago no período avaliado.*” bem como o artigo 24.5: “*Os procedimentos, os indicadores e as pontuações seguirão o que prevê o respectivo Termo de Referência, bem como a IN 02/2008-SLTI/MPOG*”.

Não foi localizada, nos autos de pagamento relativos aos exercícios de 2016 e 2017, a documentação acima referenciada.

Conforme já citado, a Instrução Normativa nº 05/2017 revogou a IN nº 02/2008 e estabeleceu, em substituição ao antigo ANS (Acordo de Nível de Serviço), o IMR – Instrumentos de Medição de Resultado, aos quais os gestores deverão ficar atentos, pois é um mecanismo que define os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço:

ANEXO VIII
DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA E ADMINISTRATIVA
ANEXO VIII-A
DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas;
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

1.1. A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.



2. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

3. O fiscal técnico do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.

3.1. O preposto deverá apor assinatura no documento, tomando ciência da avaliação realizada.

3.2. A contratada poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita pelo fiscal técnico, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

3.3. Na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos indicadores, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

3.4. É vedada a atribuição à contratada da avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada de que trata o item 3.

3.5. O fiscal técnico poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços.

A instrução orienta que se utilize preferencialmente, ferramentas informatizadas para aferição dos resultados. Além disso, nada impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

Manifestação do Auditado

Conforme Documento SEI! (20936040), datado de 12 de abril de 2019, emitido pela Gerência de Contratos e Convênios, consta a seguinte informação:

“Em cumprimento ao requerido pela COAFI em despacho EMATERDF/DIREX /COAFI, 20879578, informamos que os procedimentos administrativos adotados por esta Gerência para resolução dos apontamentos relatados no Informativo de Ação de Controle N° 06/2019/2016 - DIGOV/SUBCI/CGDF (20464935), foi a autuação do processo, 00072-00001449/2019- 04 referente ao tema, contendo a legislação em vigência , cartilha do executor de contratos da



SEPLAG-DF e Regulamento de Licitações e Contratos da EMATER-DF - RLC, este foi encaminhado às Gerências para conhecimento e divulgação junto aos executores...”

Análise do Controle Interno

Verifica-se que a Unidade procedeu ao atendimento da recomendação do item a), no entanto a mesma será mantida para fins de verificação de sua efetividade em auditorias futuras. Com relação ao item b) será mantida, tendo em vista não localizarmos nos autos menção relativa ao seu atendimento.

Causa

Em 2016 e 2017:

Falha do executor do contrato.

Inexistência de rotina de fiscalização da execução dos contratos.

Consequência

Ausência de aferição nos moldes contratados.

Pagamento por serviços que não atendam ao nível de qualidade exigidos.

Recomendação

Providenciar comunicação formal ao executor do contrato no sentido de providenciar, doravante, a avaliação dos serviços prestados pela empresa conforme estabelecido na Instrução Normativa nº 05/2017;

Determinar formalmente ao setor de liquidação e pagamento que só efetive o pagamento da despesa do contrato citado após verificação da existência, nos autos, da avaliação dos serviços pelo executor.

2.9 - NÃO PAGAMENTO RELATIVO À REPACTUAÇÃO CONCEDIDA

Classificação da falha: Grave



Fato

Processo : 072.000.066/2017.

Em 08/12/2016, foi assinado o 3º Termo Aditivo ao contrato, concedendo repactuação a partir de 22/06/2016, com base na Convenção Coletiva de Trabalho, 2016 /2016, tendo a empresa entrado com o pedido de repactuação, conforme documento datado de 23/02/2016.

Em decorrência disso, o valor contratual mensal passou de R\$ 96.546,70 para R\$ 106.204,78, tendo sido esse o valor pago à empresa durante todo o exercício de 2017.

No entanto, não foram localizados nos autos o pagamento referente à repactuação concedida, no que se refere ao período retroativo entre a concessão (assinatura do Termo Aditivo – 08/12/2016) e a vigência estabelecida (22/06/2016).

O quadro abaixo demonstra a evolução do contrato:

Tabela 6 - Evolução do Contrato

Termo	Objeto	Assinatura	Vigência	Garantia	Valor mensal contrato
Contrato 08/2015	Contratação inicial 30 postos	01/07/2015	01/07/2015 01/07/2016	54.152,16	90.253,60
1º Termo Aditivo	01 encarregado /material (31 postos)	04/01/2016	01/07/2015 01/07/2016	56.669,40 (01/10/16)	96.546,70
2º Termo Aditivo	Prorrogação vigência	29/06/2016	01/07/2016 01/07/2017		96.546,70
3º Termo Aditivo	Repactuação 2016	08/12/2016	22/06/2016	63.722,87 (01/10/18)	106.204,78
4º Termo Aditivo	Prorrogação vigência	30/06/2017	01/07/2017 01/07/2018		106.204,78



Para análise da repactuação, os autos foram então encaminhados à Assessoria Jurídica que, conforme o Parecer nº 148/2016 – ASJUR, datado de 22/09/16, concluiu: “**a repactuação do contrato deve retroagir até a data do encaminhamento da proposta a esta Empresa, ou seja, 22 de junho de 2016, data em que se completa 01 (um) ano, interregno mínimo para a repactuação**”. (grifo nosso).

O ônus decorrente do reajuste da categoria profissional deve ser repassado ao tomador dos serviços, ou seja, a Administração Pública, sob pena de se admitir a continuidade de uma contratação fora dos parâmetros de mercado, com benefício para uma parte em prejuízo da outra.

Ocorre que, conforme a norma de regência à época, Instrução Normativa nº 2/2008-MPOG, a repactuação de preços será devida desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir:

Art. 38. O interregno mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado a partir:

I - da data limite para apresentação das propostas constante do instrumento convocatório, em relação aos custos com a execução do serviço decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço; ou (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

II - da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a variação dos custos for decorrente da mão-de-obra e estiver vinculada às datas-base destes instrumentos. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009) (grifo nosso)

Art. 39. Nas repactuações subsequentes à primeira, a anualidade será contada a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)”

No caso em tela, como a contratação foi efetivada por meio de Adesão a Ata de Registro de Preços nº 003/2015, de órgão da esfera federal, deve ser considerada para efeito de data a proposta apresentada no Pregão Eletrônico, ou seja, 03 de fevereiro de 2015, uma vez que os preços ali apresentados foram baseados na CCT com data base em 01/01/2015, ou seja, a data do orçamento aos quais a proposta se referir (CCT 2015). Portanto, a partir do momento que sair a CCT com data base em 01/01/2016, a contratada poderá pleitear a repactuação.



Como se vê, quanto à mão-de-obra, a anualidade não se conta da data da assinatura do contrato, tão pouco se restringe à data limite para o oferecimento da proposta, mas alcança a data de eventuais efeitos retroativos do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho. Então o que define realmente a anualidade é a data em que entrar em vigor o reajuste da categoria envolvida.

Portanto, no nosso entendimento é no sentido de que a empresa tinha direito à repactuação com efeitos retroativos a 01/01/2016, data do dissídio da categoria, e não 22/06/2016, conforme entendimento da Assessoria Jurídica do Órgão.

Verificamos ainda, que a solicitação de repactuação apresentada pela empresa, em fevereiro de 2016, deixou de ser analisada no prazo determinado pelo art. 40 paragrafo 3º, da IN 02/2008, visto que o Termo Aditivo relativo à concessão foi assinado em dezembro/2016:

Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços e do novo acordo ou convenção coletiva que fundamenta a repactuação.

§ 1º É vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva.

§ 2º Quando da solicitação da repactuação, esta somente será concedida mediante negociação entre as partes, considerando-se:

I - os preços praticados no mercado e em outros contratos da Administração;

II - as particularidades do contrato em vigência;

III - o novo acordo ou convenção coletiva das categorias profissionais;

IV - a nova planilha com a variação dos custos apresentada;

V - indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes; e

VI - a disponibilidade orçamentária do órgão ou entidade contratante.

§ 3º A decisão sobre o pedido de repactuação deve ser feita **no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da solicitação e da entrega dos comprovantes de variação dos custos.** (grifo nosso).

Manifestação do Auditado



Conforme informações da Unidade, Documento SEI! (21034951), emitido pela Diretoria Executiva/ Coordenadoria de Administração e Finanças, datado de 15 de abril de 2019, consta que:

Encaminho as informações a fim de subsidiar as respostas a serem enviadas à Controladoria -Geral do Distrito Federal sobre as Recomendações efetuadas no INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 06/2019/2016-DIGOV/SUBCI /CGDF(20403630).

Em resposta ao item 2.9 no INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 06 /2019/2016-DIGOV//SUBCI/CGDF(20403630), informo que não houve pagamento retroativo relativo à repactuação. Apesar de ser um direito conhecido pelo contratado não houve emissão documento de cobrança. E com relação ao posicionamento quanto às providências futuras, será solicitado ao executor que envie notificação ao contratado para se manifestar sobre a cobrança. No tocante à referência ao parecer jurídico feita pela CGDF, sugiro colher manifestação daquela ASJUR.

Análise do Controle Interno

Do exposto, mantem-se a recomendação constante do item 'b', uma vez que a Unidade Auditada não informou quais os procedimentos a serem adotados.

Causa

Em 2016 e 2017:

Não pagamento do valor retroativo decorrente da repactuação concedida.

Atraso de providências a cargo da Administração

Consequência

Possibilidade de enriquecimento ilícito da Administração.

Ônus decorrente do aumento da categoria não repassado ao contratante (Administração).

Recomendação



Informar se ocorreu o pagamento do valor retroativo relativo à repactuação concedida;

Em caso negativo, prestar esclarecimentos pelo não pagamento dos valores retroativos e o posicionamento da Unidade quanto às providências futuras a serem adotadas.

2.10 - DIVERGÊNCIAS IDENTIFICADAS PELA DOCUMENTAÇÃO FOTOGRÁFICA DO EVENTO

Classificação da falha: Média

Fato

Processo: 072.000.370/2016.

Em análise à documentação fotográfica constante da Prestação de Contas, anexada aos autos, foi possível verificar que os estandes não estão de acordo com as especificações constantes do Projeto Básico:

02 – DA ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS:

Locação de Espaço e Montagem de estandes para exposição conforme abaixo:

2.1 – Área de exposição e montagem básica composta por: piso com aplicação de carpete 3mm na cor cinza; paredes em sistema modulado com montantes e travessas de alumínio e painéis TS de fórmica na cor branco com 2,20m de altura; testeira em TS na cor branca com logomarca do expositor; rede elétrica com uma tomada tripolar e iluminação com três arandelas com lâmpadas de 100W em cada estande.



Conforme se pode notar pelas fotos, não existe o fechamento lateral nos fundos dos estandes com os painéis TS de fórmica na cor branco com 2,20m de altura. Tal comprovação é facilmente percebida em comparação ao modelo constante dos autos da figura abaixo:



Manifestação do Auditado

O que se verificou das informações encaminhadas pela Unidade Auditada, é que as divergências apontadas no presente relatório derivaram das várias solicitações feitas pelos produtores da Cooperativa Multiflor, a empresa contratada, a fim de adequar os espaços às suas necessidades.

Análise do Controle Interno

A princípio tal procedimento poderia caracterizar mudança no objeto da avença, uma vez que os serviços ali contratados não seriam executados fielmente ao que foi pactuado, no entanto deixamos de levar em consideração tal situação, uma vez que conforme informações ora apresentadas, a Contratada se dispôs a executar as alterações sem alteração do valor. Dessa forma, entendemos como justificada a falha apontada retificando a recomendação inicialmente

Causa

Em 2016:

Entrega do serviço em desacordo com as especificações.

Verificação inadequada da prestação do serviço



Consequência

Possibilidade de prejuízo ao erário por pagamentos de serviços não efetivamente prestados.

Recomendação

Alertar a Unidade, para que em contratações futuras, elabore o Projeto Básico de forma mais precisa e detalhada possível, de forma a não haver alterações no objeto contratado durante a execução.

III - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.1 e 2.9	Grave
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.10	Média
GESTÃO FINANCEIRA	1.1	Média

Brasília, 26/09/2019

Diretoria de Auditoria de Contas Anuais nas áreas de Economia, Serviços e Políticas Públicas



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 26/09/2019, 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 **4FD6F82F.8C9B94CF.264DD22E.A55C1201**
