



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 05/2019 - DINTI/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional de Samambaia
Processo nº: 00480-00004271/2018-06
Assunto: Inspeção em contratos da Funap, Eventos e na Área de Pessoal
Ordem(ns) de 34/2018-SUBCI/CGDF de 26/02/2018
Serviço: 99/2018-SUBCI/CGDF de 04/06/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional de Samambaia, durante o período de 05/03/2018 a 01/05/2018, objetivando a 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
0142-000147/2017	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP /DF (03.495.108/0001-90)	Disponibilização de mão de obra de até 25 (vinte e cinco) sentenciados do regime aberto ou semiaberto do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, para prestação de serviços à Administração Regional de Samambaia, de forma contínua, relacionados às atividades de manutenção, conservação, preservação e manutenção de áreas públicas, visando a ressocialização do preso e sua reintegração ao mercado de trabalho.	Contrato nº 02 /2017-RA-XII Valor Total: R\$ 519.190,80
0142-000273/2016	EHN CARVALHO SERVIÇOS DE PUBLICIDADE - EIRELI – ME (19.052.652/0001-06)	Contratação da empresa EHN CARVALHO SERVIÇOS DE PUBLICIDADE - EIRELI – ME, inscrita no CNPJ nº 19.052.652/0001-06, na modalidade Adesão a Ata de Registro de Preços referente ao Pregão Eletrônico nº 09 /2015 para planejamento operacional, organização, execução, fornecimento de alimentação e bebida, infraestrutura, transportes, apoio logístico, ornamentação e a confecção e fornecimento de material de papelaria e impressos em geral a serem utilizados durante o evento denominado Paixão de Cristo, realizado pela Administração Regional de Samambaia.	Contrato nº 01 /2016 Valor Total: R\$ 169.590,41



Processo	Credor	Objeto	Termos
0142-000769/2012	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP /DF (03.495.108/0001-90)	Prestação de serviços para Administração Regional de Samambaia relacionada às atividades de manutenção, conservação, preservação e manutenção de áreas públicas.	Contrato nº 01 /2012-RA-XII Valor Total: R\$ 253.367,52

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

Em 26 de outubro de 2018, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 1082/2018 - CGDF/SUBCI (10994111), encaminhou-se à Administradora Regional de Samambaia o Informativo de Ação de Controle nº 21/2018 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, para manifestação dos gestores da Unidade.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-Conformidade

1.1 - AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS PARA FORMAÇÃO DE PREÇO DE REFERÊNCIA

Classificação da falha: Grave

Fato

Consultando a documentação constante do processo nº 142.000.273/2016 verifica-se que não houve pesquisas de preços suficientes para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para elaboração do Termo de Referência. A mencionada contratação baseou-se em uma única proposta fornecida pela iniciativa privada.

Consta da folha 458 que a Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio informou ao Núcleo de Cultura, Esporte e Lazer que a pesquisa de preços ficou prejudicada. Mesmo assim, o contrato foi firmado, desconsiderando a jurisprudência praticada nos Tribunais de Contas, no que tange à necessidade de haver no mínimo três orçamentos de fornecedores distintos.



À luz do art. 3º, Decreto nº 36.220/2014, norma legal que fundamenta o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito do Distrito Federal, o resultado da pesquisa será o menor valor entre a média e a mediana de, **no mínimo**, 3 (três) preços obtidos. Pelo parágrafo único, do art. 5º do referido decreto, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços. **Todavia não consta nenhuma justificativa no referido processo.**

Por oportuno, em diversas oportunidades, O Tribunal de Contas da União - TCU defende a utilização de, no mínimo, três propostas para a composição do valor a ser praticado, conforme a seguir:

(...)

A estipulação de preço máximo deve estar baseada em ampla pesquisa de preço. A jurisprudência do TCU é no sentido de que a realização da pesquisa de preço, previamente à fase externa da licitação, seja uma exigência para todos os procedimentos licitatórios, **consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos** (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário). É necessária, todavia, a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações, fato este que não ficou evidenciado na resposta do responsável. (**Acórdão nº 3026/2010 – PLENÁRIO**)(grifos nossos)

Ante o exposto, constata-se que a contratação em comento não possui ampla pesquisa de mercado, estando restrita ao valor de somente uma proposta, indo de encontro à legislação vigente.

Em sua manifestação, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 175/2018 - RA-XII /COA, o gestor informou intenção de instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar a responsabilidade dos gestores pela adesão à Ata de Registro de Preços sem ampla pesquisa de mercado.

Causa

Em 2016:

Inobservância ao art. 3º, Decreto nº 36.220/2014, o qual exige a realização de ampla pesquisa de preços a fim de estimar os valores praticados no mercado.

Consequência



Possibilidade de aquisição antieconômica.

Recomendação

a) Criar um procedimento Operacional Padrão-POP, Portaria, Instrução Interna ou qualquer instrumento congênere que assegure que as adesões ao Sistema de Registro de Preços cumpra os procedimentos estabelecidos nas normas gerais e específicas.

b) Instaurar procedimento administrativo, resguardados os princípios do contraditório e da ampla defesa, com vistas a apurar a responsabilidade dos gestores pela adesão à Ata de Registro de Preços sem ampla pesquisa de mercado.

1.2 - DIRECIONAMENTO EM CONTRATAÇÃO DE EMPRESA

Classificação da falha: Grave

Fato

Examinando o Processo nº 142.000.273/2016, referente à contratação da empresa EHN CARVALHO SERVIÇOS DE PUBLICIDADE - EIRELI – ME, inscrita no CNPJ nº 19.052.652/0001-06, verificou-se que a **Administração Regional de Samambaia já havia decidido aderir à Ata de Registro de Preços nº 01/2016-DETRAN-DF**, antes mesmo de realizar o planejamento da contratação.

Ao consultar o processo, encontra-se, às fls. 124 e 125, a “sugestão” do Coordenador de Administração Geral, em 16 de março de 2016, para a adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2016- DETRAN-DF, referente ao Pregão Eletrônico nº 09/2015. Nessa mesma data, encontra-se o Despacho do Administrador autorizando a referida adesão.

Destaca-se que a data da única proposta existente na documentação constante do processo, às fls. 299 a 302, foi emitida em 18 de março de 2016, data posterior à decisão de aderir à Ata SRP nº 01/2016, firmada entre o DETRAN e a referida contratada.

Ou seja, ao invés de descrever as reais necessidades da Administração Regional de Samambaia, a elaboração da documentação existente ocorreu com



predisposição para a escolha do fornecedor, favorecendo a contratação da empresa. Essa forma de atuação feriu o princípio da isonomia, notadamente o art. 3º da Lei de Licitações, onde aduz que:

"Lei nº 8.666/93, 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.(grifos nossos)"

Pelo exposto, resta comprovado que a contratação foi direcionada, uma vez que, mesmo antes da definição de suas próprias necessidades e caracterização de forma precisa e adequada do serviço, a referida Ata já havia sido escolhida pela Administração.

Em sua resposta, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 175/2018 - RA-XII/COA, o gestor manifestou intenção de instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar a responsabilidade dos gestores pelo direcionamento à adesão da Ata de Registro de Preços nº 01/2016-Detran.

Causa

Em 2016:

Predisposição à escolha do fornecedor.

Consequência

Ausência de isonomia entre os possíveis licitantes, prevista no art. 3º da Lei nº 8666/93.

Recomendação

a) Criar um procedimento Operacional Padrão-POP, Portaria, Instrução Interna ou qualquer instrumento congênera que assegure que as adesões ao Sistema de Registro de Preços siga os procedimentos estabelecidos nas normas gerais e específicas.

b) Instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar a responsabilidade dos gestores pelo direcionamento à adesão da Ata de Registro de Preços da referida contratação.



1.3 - AUSÊNCIA DE PREPOSTO DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO

Classificação da falha: Média

Fato

Consultando a documentação presente nos processos n^{os} 142.000.769/2012 e 142.000.147/2017, ambos referente à contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF, CNPJ n^o 03.495.108/0001-90, e em interações com gestores da Administração Regional de Samambaia, foi identificada a ausência da figura do preposto da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP como representante da contratada, a fim de, dentre outras atribuições, acompanhar os contratos firmados com a referida contratada.

Por meio da Solicitação de Informação n^o SEI-GDF n.º 59/2018 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, questionou-se sobre a ausência de preposto por parte da contratada e a Administração assentou que:

(...)desde a origem do contrato, em ambos os processos 142.000.769/2012 e o 142.000.147/2017, o preposto recai sobre o Diretor Executivo da FUNAP. Conforme a Portaria n^o 01, de 23 de fevereiro de 2012 e a Portaria n^o 01 de 20 de fevereiro de 2017, o Diretor Executivo devidamente designado como representante legal. Segue as indicações dos documentos legais de cada representante, que assinaram contratos e ou aditivos dentro dos referidos processos: Processo 142.000.769/2012 - Diretores Executivos 11258049, 11259821, 11260256 e 11260469 e publicação da portaria 01/2012 11264440;

Processo 142.000.147/2017 - Diretora Executiva 9624014, 9624279 e 9624472 e publicação da portaria 01/2017 11267559.

(...)

Pelo verificado, a figura do preposto atua apenas em questões burocráticas, recaindo sobre o Executor todas as interações no tocante ao acompanhamento dos reeducandos.

Cabe ressaltar que a atuação do preposto é um dever do contratado, fundamentado pela Lei de Licitações, em seu art. 68. Lei de n^o 8.666/93, art. 68. O **contratado deverá manter preposto**, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. (grifo nosso).



Em sua manifestação, o Gestor encaminhou o Ofício SEI-GDF N° 175/2018 - RA-XII/COA, apresentando o Ofício SEI-GDF N° 176/2018 - RA-XII/COAG ([15298501](#)) para a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP solicitando a indicação de preposto para atuar junto ao Contrato, fato que demonstra que está tomando as medidas para atender as recomendações constantes no presente relatório.

Causa

Em 2016, 2017 e 2018:

Descumprimento contratual no que se refere à atuação de preposto pela contratada, notadamente ao art. 68 da Lei n° 8.666/93.

Consequência

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.

Recomendação

Exigir da contratada a indicação de preposto para atuar junto ao Contrato n° 02/2017, o qual deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração.

1.4 - VINCULAÇÃO DIRETA DO SENTENCIADO AO EXECUTOR DO CONTRATO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante os trabalhos de Inspeção na Administração Regional de Samambaia, identificou-se que os sentenciados prestadores de serviços relacionados aos contratos n°s 01/2012 e 02/2017, ambos referentes à contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF, CNPJ n° 03.495.108/0001-90, são acompanhados em suas tarefas por servidores da própria Administração Regional. Todos os controles (



frequência, assiduidade, pontualidade, desempenho etc.) e interações ocorrem diretamente com o Executor do Contrato, tendo em vista a ausência de preposto da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP.

A aludida situação causa ingerência nos atos praticados pela contratada, resulta prática em desacordo com a legislação vigente e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, a exemplo do Acórdão nº 1069/2011-TCU, o qual assenta a seguinte determinação:

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

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

Em sua manifestação, o Gestor encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 175/2018 - RA-XII/COA, apresentando o Ofício SEI-GDF Nº 176/2018 - RA-XII/COAG ([15298501](#)) para a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP solicitando a indicação de preposto para atuar junto ao Contrato, fato que demonstra que está tomando as medidas para atender as recomendações constantes no presente relatório.

Causa

Em 2016, 2017 e 2018:

Ausência de interlocutor da empresa (preposto) para acompanhar o Contrato firmado entre as partes.

Consequência

Existência de subordinação indevida entre colaboradores da FUNAP e o fiscal do contrato designado pela Administração Regional para acompanhar a execução do ajuste.

Recomendação



Exigir da contratada a indicação de preposto para atuar no Contrato nº 02 /2017, o qual deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração.

III - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Conformidade	1.1 e 1.2	Grave
Conformidade	1.3 e 1.4	Média

Brasília, 19/02/2019.

Diretoria de Inspeção de Contratos de Tecnologia da Informação-DINTI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 14/03/2019, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **A634C6C7.3C355C0C.85AFAA0C.B4B94632**