



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 37/2016 – DIRAD/CONAG/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal.
Processo nº: 040.001.243/2015
Assunto: AUDITORIA DE CONFORMIDADE DE TOMADA DE CONTAS ANUAL
Exercício: 2014

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço nº **/****, de ** de **** de ****.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação, no período de 28/04/2015 a 15/06/2015, objetivando efetuar o Exame da Tomada de Contas Anual da Unidade.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

A auditoria foi realizada por amostragem visando a Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços.

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da unidade.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos artigos 140, 142 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução TCDF nº 38/90, exceto quanto aos seguintes:

- Certidão de comprovação de situação fiscal junto a Fazenda Pública do Governo do Distrito Federal de 02 (dois) servidores.

III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.



1 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - FALHA NA PESQUISA DE PREÇO DE MERCADO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE CHAVEIRO.

Fato

Trata-se da análise do processo nº 390.000.560/2014 referente à contratação de empresa especializada na prestação de serviço de chaveiro. O critério de compra utilizado foi a contratação direta por dispensa de licitação. Restou contratada a empresa JJ Serviços de Informática Ltda.-ME, CNPJ 11.235.610/0001-90, conforme a Nota de Empenho nº 2014NE00447 de 07 de outubro de 2014, no valor de R\$ 6.800,00.

Ocorre que no processo de pesquisa de preços a SEDHAB utilizou da pesquisa em três empresas com a seguinte definição de preços, conforme consta nos autos:

1. JJ Serviços - CNPJ 11.235.610/0001-90: cotação de R\$ 6.800,00 à fl. 04;
2. Chaveiro Batista - CNPJ 10.249.495/0001-40: cotação de R\$ 10.200,00 à fl. 05;
3. Fumanchu - CNPJ 37.104.635/0001-49: cotação de R\$ 17.160,00 à fl. 06.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2015, de 29 de maio de 2015, a SEGETH informou que:

A presente contratação trata-se de Dispensa de Licitação por economicidade processual, nos moldes do Art.24 Inciso II da Lei 8.666/93, nesse sentido foi procedida à contratação da proposta mais vantajosa para Administração Pública.

É de mister importância ressaltar que as propostas acostadas aos autos não referem-se à propostas para composição de média estimada de preço, referem-se tão somente à propostas pontuais para prestação dos serviços (cotações).

O preço médio estimado é uma condição pré-requisita para os procedimentos licitatórios que envolvem disputas de lances, o que não é o caso das (dispensas de licitações), dessa forma a Dispensa de Licitação dos serviços de chaveiro levou em consideração tão somente o preço mais vantajoso para Administração Pública, portanto, uma possível proposta com preço exorbitante não tem relevância para esse caso.

Vale destacar que o ponto apresentado não trata da decisão de contratar o menor valor cotado, nem mesmo há que se falar em composição de média estimada de preço. O foco central da questão refere-se à falta de justificativa dos preços para a contratação direta, tendo em vista a impossibilidade de se chegar a um valor de mercado diante das cotações apresentadas, ou seja, disparidades de até 152,35% entre os itens 1 e 3.

Ao contrário desse entendimento, entende-se que as pesquisas de preço para dispensa de licitação servem para verificar os reais preços de mercado. Dessa forma, necessário se faz, quando tal fato ocorre, que o órgão amplie o rol de pesquisa para se certificar qual efetivamente seria o preço justo, considerando que nesta amostra de apenas três cotações não foi possível inferir confiavelmente tal valor de mercado.



Nesse sentido, a grande variação dos valores ofertados pelas empresas, na pesquisa de preços, como no caso presente, é um problema para definir e justificar o preço real de mercado. Nesses casos, o TCU tem admitido que o agente público realize avaliação crítica dos valores obtidos, descartando aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais, comprometendo a estimativa do preço de referência, bem como amplie a amostra de fornecedores para visualizar melhor as variações existentes na atividade pesquisada.

Considerando que se trata de empresa para prestação de serviço de chaveiro, com profusão de empresas no mercado, não haveria dificuldade em ampliar a pesquisa. O entendimento tradicional do TCU sugere que a pesquisa de mercado seja feita através de “pelo menos” três orçamentos distintos. Porém, quando suscitar dúvidas acerca dos efetivos preços de mercado, nada obsta que a Administração busque por um maior número de orçamentos.

Nesse sentido é o acórdão nº 1547/2007 do TCU:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, **pelo menos**, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório; **(grifo nosso)**.

Do mesmo modo, o Termo de Referência, conforme definição do Art. 9, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005, informa que o documento deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, **valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado**, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Por fim, vale acrescentar que a justificativa do preço utilizada para a contratação direta é exigência normatizada no art. 26, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93, sendo imprescindível na composição do processo de dispensa de licitação, senão vejamos:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

III. justificativa do preço;

(...)

(grifo nosso)

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:



A presente contratação trata-se de Dispensa de Licitação por economicidade processual, nos moldes do Art. 24 inciso II da Lei. 8.666/93, nesse sentido foi procedida à contratação da proposta mais vantajosa para Administração Pública .

É de mister importância ressaltar que as propostas acostadas aos autos não referem-se à propostas para composição de média estimada de preço, referem-se tão somente à propostas pontuais para prestação dos serviços (cotação).

O Preço médio estimado é uma condição pré-requisitada para os procedimentos licitatórios que envolvem disputas de lances, o que não é o caso das (dispensas de licitações), dessa forma a Dispensa de Licitação dos serviços de chaveiro levou em consideração tão somente o preço mais vantajoso para Administração Pública, portanto, uma possível proposta com preço exorbitante não tem relevância para esse caso.

Em que pese a manifestação do gestor, as pesquisas de preço para dispensa de licitação servem para verificar os reais preços de mercado. Nesta amostra de apenas três cotações não foi possível inferir tal valor de mercado, fazendo-se necessário que o órgão amplie o rol de pesquisa para se certificar qual efetivamente seria o preço justo.

Nesses casos, o TCU tem admitido que o agente público realize avaliação crítica dos valores obtidos, descartando aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais, comprometendo a estimativa do preço de referência, bem como amplie a amostra de fornecedores para visualizar melhor as variações existentes na atividade pesquisada.

Causa

- Falha na pesquisa de preço de mercado.

Consequência

- Contratação de serviço sem a necessária segurança quanto ao preço de mercado, com possibilidade de custo inadequado ao erário.

Recomendação

- Notificar as áreas responsáveis para a necessidade de ampliar as pesquisas de preços de mercado quando as cotações apresentarem disparidades significativas.

1.2 - FALTA DE PLANEJAMENTO E COMPATIBILIDADE ENTRE OS CRONOGRAMAS DE EXECUÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS E OS TRABALHOS SOCIAIS A SEREM DESENVOLVIDOS APÓS A OCUPAÇÃO.

Fato

Em relação aos Processos nº 392.007.115/2012 e 392.042.065/2013, cujos conteúdos tratam da contratação de empresa para execução de Trabalho Técnico Social, verificou-se que não houve o devido planejamento e a integração entre o cronograma de



execução dos Empreendimentos Habitacionais da Estrutural e da Ceilândia e o cronograma das ações dos trabalhos sociais a serem desenvolvidos com essas comunidades no pós-ocupação.

Nesse entendimento, constata-se que a então SEDHAB realizou dois procedimentos licitatórios na modalidade pregão para contratação de empresa responsável pelas ações sociais nas comunidades a serem assentadas, contudo os empreendimentos habitacionais ainda não existiam e os procedimentos para sua viabilização eram notadamente iniciais. Dessa forma, verifica-se que não havia compatibilidade entre os cronogramas propostos, tendo em vista que não houve a efetiva execução das habitações, não sendo possível o aproveitamento das licitações realizadas para os trabalhos sociais.

Em resposta à S.A. nº 10/2015, de 28 de maio de 2015, a SEGETH informou que:

Informamos que a Solicitação de Auditoria nº 10/2015 foi encaminhada à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB/DF, por meio do Ofício nº 524.000.216/2015 – SUAG/SEGETH, de 01/06/2015, cópia anexa, uma vez que os contratos firmados pela CODHAB no âmbito dos Contratos de Repasse nº 227.246-59/2007 – Vila Estrutural e 227.247-63/2007 – Ceilândia, constantes dos processos nºs 392.007.115/2012 e 392.042.065/2013, são de responsabilidade daquela Companhia, sendo que por força do Decreto nº 35.625, de 09 de julho de 2014, a CODHAB foi autorizada a representar o Distrito Federal como agente promotor e executor nos contratos de Produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento (CPAC), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e demais programas habitacionais de interesse social. Desta forma, entendemos, smj, que os questionamentos devem ser direcionados aquela Companhia.

Além disso, vale esclarecer que, na época que os contratos de repasse estavam sob a gestão da então SEDHAB, atual SEGETH, todos os procedimentos relativos à contratação de serviços (licitação, assinatura do contrato, atesto das faturas e dentre outras atribuições, conforme art. 2º da Portaria nº 18, de 23/08/2013) eram de competência exclusiva da CODHAB, conforme estabelecido pelo Decreto nº 34.341, de 03/05/2013, alterado pelo Decreto nº 34.766, de 25/10/2013 e Portaria Conjunta SEDHA x CODHAB nº 18, de 23/08/2013, cabendo à então SEDHAB a responsabilidade pela emissão da nota de empenho, liquidação e pagamento da despesa. Sendo assim, não há que se falar em cancelamento ou aproveitamento da licitação pela SEGETH, uma vez que a licitação se deu no âmbito da CODHAB, que atualmente é responsável pelos contratos de repasse, conforme competência atribuída pelo Decreto nº 35.625, de 09 de julho de 2014.

Ao contrário desse entendimento, verifica-se que a antiga SEDHAB possuía responsabilidade pelas ações de planejamento desde a edição do Decreto nº 33.450/2011. Essa atribuição permaneceu com a edição do Decreto nº 34.341/2013, alterado pelo Decreto nº 34.766/2013. Assim, em tende-se que a Portaria Conjunta SEDHAB x CODHAB nº 18, de 23/08/2013, não poderia restringir as responsabilidades da SEDHAB impostas pelos citados Decretos, tal como aconteceu, senão vejamos:

Decreto nº 33.450, de 23 de dezembro de 2011:

Art. 3º São atribuições da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – SEDHAB:



(...)

III – Coordenar e implementar ações de mobilização comunitária, educação sanitária e geração de emprego e renda, objetivando a melhoria dos padrões de habitabilidade no Distrito Federal;

(...)

Decreto nº 34.341, de 03 de maio de 2013:

Art. 1º Fica delegada à Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – SEDHAB competência para gerenciar a execução dos Contratos de Repasse nºs 0218.856-52/2008 – Vila Varjão I, 0227.247-63/2007 – QNR 02 a 05 – Ceilândia e 0227.246-59/2007 – Estrutural, com poderes especiais para:

I – Coordenar e articular as ações a serem desenvolvidas pelos órgãos e entidades envolvidos diretamente na execução dos contratos de repasse de que cuida este artigo;

Assim, resta evidenciado que a antiga SEDHAB possuía à época responsabilidade pelo planejamento das contratações dos trabalhos sociais, mesmo após as restrições impostas pela Portaria Conjunta. Nesse sentido, a falta de planejamento da Unidade em relação à execução dos empreendimentos habitacionais e os trabalhos sociais contratados resultaram, conforme amostras selecionadas na auditoria, em duas licitações realizadas que não foram aproveitadas até o presente momento. Dessa forma, entende-se que os trabalhos sociais foram licitados e contratados injustificadamente antes da efetiva construção e ocupação dos empreendimentos habitacionais.

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:

Vale esclarecer que os contratos firmados pela CODHAB no âmbito dos Contratos de Repasse ns 227.246-59/2007 - Vila Estrutural e 227.247-63/2007 - Ceilândia, constantes dos processos ns 392.007.115/2012 e 392.042.065/2013, são de responsabilidade daquela Companhia, sendo que por força do Decreto n 35.625, de 09 de julho de 2014, a CODHAB foi autorizada a representar o Distrito Federal como agente promotor e executor nos contratos de Produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento (CPAC), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e demais programas habitacionais de interesse social.

Além disso, vale esclarecer, ainda, que na época que os contratos de repasse estavam sob a gestão da então SEDHAB, atual SEGETH, todos os procedimentos relativos à contratação de serviços (licitação, assinatura do contrato, atesto das faturas e dentre outras atribuições, conforme art. 2º da Portaria n 18, de 23/08/2013) eram de competência exclusiva da CODHAB, conforme estabelecido pelo Decreto nº 34.341, de 03/05/2013, alterado pelo Decreto nº 34.766, de 25/10/2013 e Portaria Conjunta SEDHAB x CODHAB nº 18, de 23/08/2013, cabendo à então SEDHAB a responsabilidade pela emissão da nota de empenho, liquidação e pagamento da despesa. Sendo assim, não há que se falar em cancelamento ou aproveitamento da licitação pela SEGETH, uma vez que a licitação se deu no âmbito da CODHAB, que atualmente é responsável pelos contratos de repasse, conforme competência atribuída pelo Decreto nº 35.625, de 09 de julho de 2014. Informamos que encaminhamos os Ofícios SUAG ns 524.000.216, de 01/06/2015, 524.000.237/2015 , de 22/06/2015 e 524.000.339/2015, de 29/09/2015, cópias



anexas - ANEXO IV, à CODHAB, para manifestação, porém até a presente data não obtivemos resposta.

Atendendo solicitação da Assessoria de Mobilização Social desta Companhia_ ASMOB/CODHAB/DF, em resposta ao Ofício n 524.000.33912015 - SUAG/SEGETH, datado de 29 de setembro de 2015, informamos o que se segue: Quanto ao Processo n 392-042.065/2013, referente ao Contrato de Repasse n. 227.246-5912007 - Vila Estrutural, concernente ao Trabalho Técnico Social - TTS, após análise da ASMOB em conjunto com a Comissão Permanente de Licitação - CPL e Diretoria Financeira desta Companhia foi decidido que a vencedora do certame licitatório - Ambienger Engenharia Ambiental - poderia ser convocada para assinatura de Contrato desde que houvesse interesse por parte da licitada, o que foi confirmado. Dessa forma, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) - Agente Operador/Financeiro, solicitou a reprogramação do Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS para contemplar também os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, tendo sido aprovado pela CAIXA, conforme o Ofício n 1342/2015/GIGOV /BR, de 30/09/2015, anexo. Atualmente, o Termo de Referência desse PTTS está em avaliação na Procuradoria Jurídica da Companhia para posterior andamento quanto ao processo licitatório na CPL CODHAB/DF.

No que diz respeito, ao processo nO 392-007.115/2012, que se refere ao Contrato de Repasse n.227.247-63/2007 - QNR's 02 a 05 Ceilândia, relacionado ao TTS, a CAIXA solicitou a reprogramação do PTIS, tendo sido aprovado, conforme o Ofício n. 1010/2015/GIGOV/BR, de 15/07/2015, anexo. Atualmente, o Termo de Referência do PTTS encontra-se em processo de correções para atender às recomendações da CPL desta Companhia, assim que forem concluídas, com a maior brevidade possível, será dado prosseguimento ao certame licitatório.

Consideramos parcialmente os esclarecimentos prestados, tendo em vista que não houve o devido planejamento da contratação com o andamento da execução dos empreendimentos habitacionais. Contudo, considerando o possível aproveitamento dos procedimentos licitatórios, entendemos que não motivos para a abertura de procedimento apuratórios, somente o acompanhamento nas próximas auditorias.

Causa

- Falta de planejamento e integração entre o cronograma de execução dos empreendimentos habitacionais e os trabalhos sociais a serem desenvolvidos após a ocupação.

Consequência

- Prováveis prejuízos pela abertura de procedimento licitatório e contratação de trabalhos sociais antes da efetiva construção e ocupação dos empreendimentos habitacionais.

Recomendação

- Notificar as áreas responsáveis para realizarem adequadamente o planejamento das contratações, notadamente em relação à compatibilidade entre os cronogramas de execução dos empreendimentos habitacionais e os trabalhos sociais a serem desenvolvidos após a ocupação.



1.3 - FALTA DE PLANEJAMENTO NA CONTRATAÇÃO E NA EXECUÇÃO DE PROJETO.

Fato

Trata-se do Processo nº 390.000.526/2013 referente à prestação de serviços para elaboração de projetos de engenharia para a correção e modernização das redes de voz e dados e elétrica, por meio do Contrato de Prestação de Serviços nº 02/2014 – SEDHAB à fl. 279. Tal contrato resultou do Pregão Eletrônico nº 32/2013-SEDHAB, e foi firmado com a empresa PWR Brasil Tecnologia e Construção Ltda.-ME, CNPJ 18.765.359/0001-15, com 15 meses de vigência, de 19 de março de 2014 a 19 de junho de 2015, cujo valor contratual é R\$ 116.400,00.

O Contrato trata da prestação de serviço com entrega dos projetos em três etapas, nos seguintes prazos, conforme Cronograma de Execução dos Serviços, item 8 do Termo de Referência: 30 dias corridos para entrega do Estudo Preliminar, 40 dias corridos para entrega do Projeto Básico, e 20 dias corridos para entrega do Projeto Executivo, totalizando três meses.

Dessa forma, tendo em vista o recebimento dos projetos, caberia à Administração licitar empresa para a execução dos serviços, cuja fiscalização seria de responsabilidade da empresa contratada para elaboração dos projetos, no caso a empresa PWR Brasil, CNPJ 18.765.359/0001-15. No Cronograma de Execução dos Serviços, além dos três meses acima especificados para as fases dos projetos, consta o acompanhamento pelo prazo de doze meses, cujos valores encontram-se no Cronograma Físico-Financeiro à fl. 274, e prevê pagamentos mensais nos valores de R\$ 970,00 à PWR, totalizando o importe de R\$ 11.640,00 – 10 % do valor contratado.

Destaca-se que, após a aprovação na CEB e a entrega na então SEDHAB do Projeto Executivo aprovado, dará início o período de execução do projeto, o que implica num prazo de fiscalização de doze meses, conforme o Contrato nº 02/2014, considerando que a empresa PWR vencedora do certame é responsável pelo acompanhamento da execução.

Numa clara demonstração do tempo exíguo estabelecido no Cronograma de Execução dos Serviços, alerta-se que, consta nos autos que o Projeto Executivo encontra-se em reanálise na CEB, o que, por si só, demanda 30 dias a cada análise, sem considerar o tempo necessário de idas e vindas entre SEGETH e PWR, para as devidas alterações impostas pela Concessionária. Não obstante o Protocolo de Atendimento da CEB à fl. 1139, de 29 de janeiro de 2015, não consta dos autos que o Projeto Executivo tenha sido definitivamente entregue na SEGETH.

Em questionamento à SEGETH por meio da Solicitação de Auditoria nº 05/2015, de 13 de maio de 2015, que, considerando que o objeto do referido contrato prevê o acompanhamento por doze meses da execução dos projetos elaborados, informar se existe procedimento para sua prorrogação, tendo em vista que a vigência expira em 19/06/2015; em resposta ao Item 2, a SEGETH informou, por meio do Despacho de 20 de maio de 2015, que



“ficou acordado em reunião com a SUAG que o executor do contrato adotará medidas visando à prorrogação do contrato”.

Em resposta ao Item 3, acerca da prorrogação do Contrato de Prestação de Serviços entre a empresa contratada PWR e o responsável técnico, cuja vigência expirou em 20/01/2015, ou acerca da existência de contratação de outro profissional substituto de mesma capacidade técnica, a SEGETH informou, por meio do Despacho de 20 de maio de 2015, que tal contrato foi prorrogado até 22/01/2020 e anexou cópia do mesmo à resposta.

Ainda em relação à Solicitação de Auditoria, em resposta ao Item 1, acerca de procedimento licitatório em andamento para contratação de empresa visando à execução dos projetos elaborados no Contrato nº 02/2014, a SEGETH informou, por meio do Despacho de 20 de maio de 2015, que:

Atualmente não existe nenhum processo ou procedimento licitatório para contratação da empresa para execução dos projetos elaborados pela empresa PWR no âmbito do Contrato nº 02/2014, uma vez que, conforme itens 3.7 e 13 do Termo de Referência, somente após a entrega do Projeto Executivo devidamente aprovado na CEB – Distribuição S/A, que se dará início aos procedimentos licitatórios.

Não obstante a informação supracitada, verifica-se que os itens mencionados no Termo de Referência não tratam da obrigatoriedade de licitar com o projeto executivo devidamente aprovado na CEB, apenas descrevem o “Acompanhamento da obra a ser licitada”, item 3.7, e o “Prazo de Execução”, item 13. Assim, entende-se que a então SEDHAB, atual SEGETH, não foi proativa para efetuar tal licitação, tendo em vista que poderia iniciar a licitação desde a entrega do Projeto Básico.

Importante salientar que, se o entendimento da jurisdicionada fosse no sentido de elaborar o projeto sem previsão de execução, não haveria que se fazer licitação englobando em um único contrato os projetos e o seu acompanhamento. Porém, conforme planejamento englobando projeto e acompanhamento, a SEGETH deveria compatibilizar os cronogramas de projeto e execução, inclusive em relação à necessidade de iniciar os procedimentos licitatórios da execução dos projetos em tempo hábil para a fiscalização contratada.

Dessa forma, por todo o exposto, entende-se que os argumentos apresentados em resposta à Solicitação de Auditoria reforçam as constatações levantadas, especificamente na falta de planejamento da então SEDHAB quanto à contratação em questão. Nesse entendimento, em relação ao processo analisado, destaca-se a falta de sincronismo entre a contratação da empresa responsável pelos projetos e acompanhamento, e o processo licitatório para contratação da empresa responsável pela execução.

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:

Informamos que o contrato teve sua vigência prorrogada até 20/09/2016. Quanto à afirmação da equipe de Auditoria "que a SEGETH não foi proativa para efetuar a licitação, tendo em vista que poderia iniciar a licitação desde a entrega do Projeto



Básico", vale esclarecer que o produto a ser entregue na etapa intitulada "Projeto Executivo" é que dará subsídios para que a Secretaria licite a contratação da empresa para executar a obra, desta forma, houve um equívoco no entendimento da presente contratação pela equipe de auditores.

Tão é verdade que dentre os produtos a serem entregues pela empresa é a apresentação de planilha de composição de preços, que se dará com a entrega do Projeto Executivo, desta forma, não há que se falar em iniciar procedimento licitatório somente com o produto recebido na etapa 1 - Projeto Básico.

As informações apresentadas confirmam a necessidade de planejamento adequado da Unidade quanto à compatibilidade entre os cronogramas de elaboração de projetos e de sua execução. A Unidade englobou os projetos e a fiscalização da execução no mesmo contrato, sem licitar de forma tempestiva a própria execução. Não obstante o entendimento da Unidade de que o Projeto Executivo "é que dará subsídios para que a Secretaria licite a contratação da empresa para executar a obra", na contratação em análise a Unidade não estabeleceu prazo hábil entre a entrega do Projeto Executivo e sua execução, deixando de considerar o tempo necessário para aprovação do Projeto Executivo junto à Concessionária de Energia assim como o tempo necessário para a licitação da execução.

Causa

- Falta de planejamento entre a elaboração dos projetos e sua execução.

Consequência

- Descompasso entre o andamento da elaboração dos projetos contratados e sua execução.

Recomendação

- Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de melhorar o Planejamento da Unidade, notadamente em relação à compatibilidade entre cronogramas de elaboração de projetos e sua execução.

1.4 - FALHAS NA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS.

Fato

Trata-se da análise do processo nº 390.000.432/2014 referente à Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagens, que compreende a reserva, emissão, marcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais.

Tal contratação obedece aos termos do Pregão Eletrônico nº 104/2014 - SULIC/SEPLAN, Ata de Registro de Preços nº 9003/2014 às fls. 40/48, homologado à empresa P&P TURISMO LTDA.-ME, CNPJ nº 06.955.770/0001-74. O Contrato de



Prestação de Serviços nº 10/2014 consta às fls. 64/68 dos autos e foi assinado em 24 de junho de 2014 com publicação no DODF em 21 de julho de 2014, à fl. 75.

Consta dos autos o Memorando MEMO nº 310.000.146/2014-GAB/SEDHAB de 24 de junho de 2014, às fls. 78/79, contendo a solicitação de passagens aéreas para o Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, no período compreendido entre 29 de junho e 06 de julho de 2014, nos trechos Brasília/Orlando, Orlando/Los Angeles e Los Angeles/Miami/Brasília.

Em resposta à solicitação pela SEDHAB, a empresa contratada P&P Turismo envia por e-mail a cotação de preços com uma cotação global para todos os trechos, onde se determina o preço total da viagem em USD 7.577,00.

Consta às fls. 87/88 o e-mail de confirmação de emissão de passagens aéreas no valor total de R\$ 15.476,00. Ressalte-se que a documentação dos autos não comprova que tarifas promocionais ou reduzidas foram efetivamente praticadas no momento da aquisição das passagens aéreas.

Destaca-se que, a compra das passagens aéreas foi efetuada pela então SEDHAB com desconhecimento dos preços por trecho da viagem, considerando que no e-mail com a cotação de preços consta apenas uma cotação global. Também não consta dos autos que o trecho da passagem que foi eliminado da cotação inicial, por solicitação da então SEDHAB, qual seja, Los Angeles / Miami, conforme dados do e-mail à fl. 86, tenha implicado em diminuição do preço. O e-mail da empresa contratada menciona que “o valor baixou um pouco”, mas sequer envia o novo valor.

Considerando a necessidade habitual de compra de passagens aéreas, conforme motivação para a contratação da empresa prestadora do serviço, necessário se faz que a contratação de empresa especializada seja realizada em tempo hábil, para que a passagem aérea seja adquirida com a antecedência mínima legalmente exigida, e em valor adequado, com melhor tarifa e menor custo ao erário. No caso presente, a data da assinatura do contrato com a empresa prestadora de serviço é a mesma data da solicitação de compra da passagem aérea, o que demonstra a falta de planejamento em relação à contratação da empresa.

Destaca-se que, conforme previsto no art. 2º do Decreto Distrital nº 34.036, vários procedimentos devem ser observados quando da cotação de preços pela agência contratada:

Decreto nº 34.036, de 13 de dezembro de 2012:

Art. 1º Rege-se por este Decreto a aquisição de passagens aéreas para viagens no país ou ao exterior, realizadas no interesse da Administração, por servidor ou empregado da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional do Distrito Federal, bem como por colaborador eventual de que trata a Lei nº 4.584, de 8 de julho de 2011.

(...)

Art. 2º Na aquisição das passagens de que trata o art. 1º serão observados os seguintes procedimentos:



I - a solicitação de proposta de viagem que implique aquisição de passagem aérea deve ser realizada com antecedência mínima de dez dias úteis;

(...)

§1º Em caráter excepcional, a autoridade máxima dos órgãos e entidades a que se refere o art.1º, mediante justificativa, poderá solicitar ou autorizar a aquisição de passagens aéreas em prazo inferior ao estabelecido no inciso I deste artigo.

§2º Compete às Unidades de Administração Geral, ou ao setor equivalente de cada um dos órgãos e entidades mencionados no art. 1º, a fiel observância aos termos deste Decreto quanto à operacionalização do que foi contratado.

(grifo nosso)

O acompanhamento às informações deve ser viabilizado ao executor do contrato por meio de acesso ao sistema de reserva de passagens aéreas das agências, conforme previsto no art. 4º do mesmo normativo:

Art. 4º As agências de viagens disponibilizarão ao órgão ou entidade contratante dos serviços de agenciamento de passagens aéreas, além das demais exigências técnicas exigidas no edital de licitação, **acesso via internet a sistema informatizado de gestão de viagens integrado em tempo real às informações das principais companhias aéreas e redes hoteleiras, (grifo nosso).**

Entretanto, registra-se que a executora do contrato somente teve acesso ao sistema de reserva de passagens aéreas quando do recebimento de senha para tanto, o que efetivamente ocorreu em 03 de dezembro de 2014, conforme documento à fl. 110 dos autos.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 09/2015, de 21 de maio de 2015, o Relatório nº 524.000.005/2015 – SUAG/SEGETH, de 27 de maio de 2015, esclarece que:

Considerando que o pedido de afastamento do servidor se deu próximo à data da viagem, tal situação implicou na falta de disponibilização de voos pelas empresas aéreas nas datas e horários solicitados. Desta forma, para a data escolhida só havia disponibilização dos voos pelas empresas citadas no e-mail encaminhado pela empresa P&P Turismo, fls. 84/85 do mencionado processo.

Não obstante o esclarecimento acima da SEGETH, às fls. 84/85 dos autos, no e-mail da empresa P&P Turismo consta a cotação de uma única opção de voo para cada trecho solicitado, sem informação de disponibilidade ou não de voos de outras companhias aéreas, ou mesmo de outros horários de voos na mesma companhia aérea. Destaca-se que, no caso de não disponibilidade de outros voos, necessário se faz a declaração de tal fato pela empresa contratada, justificando a apresentação de uma única cotação.

Destaca-se, ainda, que a cotação enviada pela empresa P&P Turismo encontra-se em códigos, sem a identificação da companhia aérea e sem o valor por trecho aéreo, com ausência de dados que possibilitassem a conferência pelo executor do contrato, conforme imposição do Decreto nº 34.036/2012 que normatiza a compra de passagens aéreas no serviço público.

Em que pese o Relatório nº 524.000.005/2015 – SUAG/SEGETH, não resta demonstrado nos autos que não havia outra opção de compra de passagens para o trecho



solicitado. Não consta dos autos a consulta a outras empresas aéreas confirmando a inviabilidade de voos, ou mesmo demonstração da não existência de outras opções de horários de voos; nem consta tampouco uma declaração da empresa contratada de que as passagens ofertadas seriam as únicas opções disponíveis.

Ressalte-se que as passagens aéreas foram compradas pela então SEDHAB sem que sequer o nome das companhias aéreas fosse mencionado pela empresa contratada em quaisquer dos contatos constantes dos autos. Tampouco consta dos autos a justificativa para a solicitação de compra das passagens aéreas em prazo inferior à determinação legal.

Importante frisar que, no Termo de Referência – Plano de Suprimentos – PLS nº 035/2013 consta:

8. DO PREÇO (fl. 13)

8.1 O preço das passagens aéreas, a ser cobrado pela contratada, deverá estar de acordo com as tabelas praticadas pelas companhias aéreas, priorizando as tarifas promocionais, nas formas estabelecidas pelos órgãos governamentais reguladores.

Assim como:

11. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA (fl.13 verso)

(...)

11.7. Fornecer pesquisa/cotação de preços com no mínimo 2 (duas) companhias aéreas, indicando sempre a menor tarifa para o trecho solicitado, excetuando-se os trechos em que apenas uma companhia aérea venha atuar.

(...)

11.14. Fornecer, sempre que solicitado pela CONTRATANTE, a comprovação dos valores vigentes das tabelas à data da emissão das passagens, mediante informação expedida pelas companhias aéreas em papel timbrado, para verificação se esses valores, inclusive os promocionais, são os devidamente registrados na Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

(...)

12. OBRIGAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO (fl. 14 verso)

12.4. Notificar a CONTRATADA na ocorrência de eventuais imperfeições, concedendo-lhe prazo para correção, bem como na aplicação de eventuais penalidades, garantidos o contraditório e a ampla defesa.

12.13. A execução do Contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração denominado Gestor, Fiscal ou Executor do Contrato, especialmente designado para este fim, nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/93.

(grifo nosso)

Causa

- Ausência de planejamento para contratação de empresa de agenciamento de viagens para a compra e emissão de passagens aéreas, ausência de comprovação de que as passagens compradas constituíam a melhor opção, ausência de comprovação de que constituíam a única opção de voos para atendimento à solicitação e ausência de justificativa para a compra de passagens aéreas efetuada em prazo inferior à antecedência mínima exigida.



Consequência

- Compra de passagens aéreas sem a possibilidade de escolha pelo menor preço, com possível custo superior ao erário.

Recomendações

1. Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de planejar a solicitação de compra de passagens aéreas em atendimento à antecedência de tempo imposta pelo Decreto nº 34.036, art. 2º inciso I;
2. Justificar nos autos quando do não cumprimento da antecedência mínima exigida para a solicitação de passagens aéreas, conforme determinação do Decreto nº 34.036, art. 2º § 1º;
3. Exigir a apresentação pela empresa contratada de cotação de passagens com a devida identificação das respectivas companhias aéreas e preços unitários por trecho de viagem;
4. Exigir a apresentação pela empresa contratada de cotação de preços com no mínimo duas companhias aéreas, ou justificativa nos autos por não atendimento a tal determinação;
5. Exigir a apresentação pela empresa contratada de justificativa da falta de opções de voos por solicitação de passagens em tempo exíguo.

1.5 - DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS LEGAIS QUANDO DA INABILITAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA E HABILITAÇÃO DA SEGUNDA COLOCADA.

Fato

Ainda em relação ao Processo nº 390.000.526/2013, referente à prestação de serviços para elaboração de projetos de engenharia para a correção e modernização das redes de voz e dados e elétrica, por meio do Contrato de Prestação de Serviços nº 02/2014 – SEDHAB à fl. 279. Tal contrato resultou do Pregão Eletrônico nº 32/2013-SEDHAB, e foi firmado com a empresa PWR Brasil Tecnologia e Construção Ltda.-ME.

Ressalte-se que o melhor preço constante do Pregão coube à empresa GPS – Grid Power Engenharia e Consultoria em Projetos Elétricos e Eletrônicos Ltda., CNPJ 14.742.012/0001-04, conforme proposta de preços às fls. 155/158. A então SEDHAB inabilitou tal empresa, conforme documento à fl. 192, sob o argumento de que “não procedeu à vistoria técnica das instalações físicas desta SEDHAB, condição necessária para licitude dos procedimentos, conforme o item 10.2 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico PE - 32/2013, devendo por esse motivo ser excluída do certame licitatório”.

Ocorre que o Item 10.2 do Termo de Referência supracitado impõe: *“Para participar do processo licitatório a interessada deverá apresentar o Atestado de Vistoria, conforme Anexo III”*.



Destaca-se que a empresa GPS apresentou “Declaração de Ciência do Local onde Serão realizados os serviços” conforme consta à fl. 191 dos autos, declarando que “tem ciência dos locais onde serão prestados os serviços objeto do Pregão Eletrônico nº 32/2013 e ficou ciente de todas as informações e condições para a execução dos serviços/obras”.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 05/2015, de 13 de maio de 2015, Item 4, a SEGETH, por meio do Despacho de 15 de maio de 2015, informou que “a declaração encaminhada pelo fornecedor à fl. 191 dos autos tem seu conteúdo questionável, pois trata-se de empresa sediada em Fortaleza CE, então ter ciência do local é altamente questionável”. Informou também que “o Núcleo de Engenharia entendeu que a vistoria minuciosa no local seria algo extremamente necessário para uma assertiva execução do objeto”.

Em prosseguimento, a SEDHAB habilitou a empresa PWR Engenharia, conforme documento à fl. 222, considerando que os documentos apresentados atenderam as exigências. Destaca-se que o “Atestado de Vistoria Técnica” da PWR foi apresentado sem a assinatura do representante legal, conforme consta à fl. 215. Em questionamento, na Solicitação de Auditoria nº 05/2015, de 13 de maio de 2015, em resposta ao Item 5, a SEGETH, por meio do Despacho de 15 de maio de 2015, informou que “o Engenheiro não se deu ao trabalho de encaminhar o documento assinado, entretanto a Área Técnica assinou o presente documento e inclusive acompanhou o profissional da empresa PWR nas dependências do Edifício”. Informou também que:

Por fim, mesmo que a decisão de aceitabilidade tenha partido do Núcleo de Engenharia, esta CPL entende que um documento assinado por um Servidor Público (imbuído de Fé Pública) que foi tempestivamente anexado e está apto a consultar no sistema COMPRASNET a qualquer tempo, não pode ser considerado inválido, isto resultaria em excesso de formalismo, pois o fornecedor se deu ao trabalho de comparecer à Secretaria, bem como documento conter a assinatura do servidor da SEGETH, esse que encontra-se anexado, formato digital, no COMPRASNET.

Destaca-se que o Atestado de Vistoria Técnica é documento da empresa PWR, tal qual exigência do Item 10.2 do Termo de Referência, assim como do modelo do Anexo III; porquanto, é imprescindível a assinatura do representante da PWR no mesmo. O documento é a declaração da empresa de que tem conhecimento do local dos serviços, e a assinatura do servidor da SEDHAB não supre a assinatura no documento que deve ser emitido pela empresa interessada. A falta de assinatura torna o documento apócrifo, sem condições de atestar sua autenticidade, pois, a ausência da assinatura desnuda o documento da necessária e imprescindível formalidade legal.

O edital é claro e determinante: o Atestado de Vistoria Técnica é documento exigido ao proponente, constando como Anexo III do próprio edital, sob a denominação de DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA.

Houve intenção de recurso por parte da empresa licitante GPS sobre a ausência de assinatura no Atestado de Vistoria Técnica emitido pela empresa PWR, porém a SEGETH,



em análise do recurso respondeu que a assinatura do servidor da própria SEGETH supriria a ausência de assinatura do proponente.

Importante destacar que o Anexo III do Edital impõe o modelo de Atestado de Vistoria Técnica a ser feito com assinatura conjunta da SEGETH. Porém, conforme os preceitos do Acórdão TCU Plenário nº 1174/2008, a assinatura necessária é apenas a do proponente, considerando a substituição do atestado de visita por declaração de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza do trabalho.

Ressalte-se que os argumentos apresentados pela SEGETH não justificam a desclassificação da GPS, nem tampouco justificam a classificação da PWR, consoante os ditames legais que regem o assunto, como a Lei nº 8.666/93 em seu art. 30 inciso III e os preceitos do Acórdão TCU Plenário nº 1174/2008, senão vejamos:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, **quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;**

(...)

(grifo nosso)

Acórdão TCU Plenário nº 1174/2008

Atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com o órgão licitador.

E ressaltando que, ainda nos ditames da 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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

(...)

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato,



ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#) ;

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:

Foi encaminhado à Comissão Permanente de Licitação - CPL o Memorando nº 524.000.206 /2015, de 06/10/2015, ANEXO V, dando conhecimento do relatório preliminar de auditoria e aplicabilidade da recomendação constante no presente item nas futuras licitações.

Em análise da manifestação apresentada pela Unidade, mantém-se as providências solicitadas na recomendação, que deverão ser objeto de averiguação no próximo trabalho de auditoria a ser realizado na Unidade.

Causa

- Desatendimento aos preceitos do Tribunal de Contas da União – TCU, quanto à aplicabilidade do Termo de Vistoria Técnica e exigência indevida da SEDHAB para avaliação do Termo de Vistoria Técnica.

Consequência

- Desclassificação da empresa portadora do menor preço e classificação de empresa participante não portadora do menor preço no processo licitatório, implicando em maior gasto para o órgão.

Recomendações

1. Instaurar procedimento apuratório referente ao Processo nº 390.000.526/2013 por **inabilitação da empresa** portadora do melhor preço e **habilitação da segunda colocada**.

2. Abster-se da exigência de assinatura de servidor no Termo de Vistoria Técnica, certificando-se de não promover restrição à competitividade por exigência indevida.

3. Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de obedecer aos normativos legais vigentes a serem aplicados nos processos licitatórios, especialmente em relação à jurisprudência dos Tribunais de Contas.

1.6 - DESCUMPRIMENTO DA LEI 8.666/93 NA FALTA DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO.

Fato

Em relação ao Processo 390.000.560/2014, cujo objeto trata da prestação de serviços de chaveiro, verificou-se que a unidade não formalizou o termo de contrato e nem emitiu a respectiva Ordem de Serviço, conforme disciplinado no art. 62 da Lei nº 8.666/93.



Por outro lado, a Unidade apenas emitiu notas de empenho durante diversos meses do ano de 2014.

Vale esclarecer que a formulação de contrato é dispensável e facultada, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras e parceladas, inclusive assistência técnica. Assim, observa-se que, nesse caso, o objeto está sendo entregue de forma parcelada, de acordo com a necessidade do órgão, ou seja, há necessidade de regulamentação dos direitos e deveres das partes por meio de contrato ou a emissão de Ordem de Serviço contendo esses termos.

Em resposta à S.A. nº 11/2015, de 29 de maio de 2015, a SEGETH informou que a própria Nota de Empenho ficou representando o contrato, e que consta na análise da Assessoria Jurídico-Legislativa que a contratação por dispensa de licitação prevê a substituição do contrato por outro documento, nos termos do art. 62 da Lei de Licitações.

Dessa forma, entende-se que os argumentos apresentados reforçam as constatações levantadas, especificamente na falta de formalização de contrato ou emissão de documento equivalente, tendo em vista a entrega parcelada do objeto. Vale ressaltar que a Nota de Empenho deve ser usada para compra de materiais com entrega imediata e integral, no prazo de até 30 dias, não sendo o caso analisado no item.

Assim, não obstante a previsão legal da substituição do contrato e “a Administração poder substituí-lo por outros instrumentos hábeis”, conforme caput do art. 62 da Lei 8.666/93, o mesmo artigo em seu parágrafo 4º impõe, senão vejamos:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e **facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis**, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou **ordem de execução de serviço**.

(...)

§ 4º É dispensável o “termo de contrato” e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra **com entrega imediata e integral dos bens adquiridos**, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. (**grifo nosso**)

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:

O art. 62 da Lei nº 8.666/93 é bem claro ao definir os casos em que são obrigatórios a formalização do instrumento de contrato (concorrência, tomada de preços, bem como dispensa e inexigibilidade cujos preços estejam compreendidos nas duas modalidades de licitação), e os enquadrados como facultativos (nos demais casos). A contratação dos serviços de chaveiro, objeto do presente ponto de auditoria, foi realizada mediante Dispensa de Licitação com base no pequeno valor, inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, valor este que não se enquadrava nos casos previstos para



obrigatoriedade da formalização do contrato. Desta forma, facultando a Administração a utilizar outro instrumento hábil, que no caso em questão foi a Nota de Empenho da Despesa.

Ao fazermos a leitura do caput do art. 62, entendemos que independentemente do tipo de compra ou prestação de serviços devem ser observados os valores a serem contratados, pois dependendo do valor é indispensável o instrumento do contrato.

Porém, no § 4º do citado artigo, houve uma excepcionalidade por parte do legislador, ao facultar ao Administrador, somente nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e independente do valor da compra, a formalização do Termo de Contrato, ou seja, nos demais casos em que não seja entrega imediata e integral devem ser observados os ditames do caput do art. 62.

No caso em questão, trata-se de contratação com entrega parcelada, ou seja, cabe a aplicação do caput do art. 62 da Lei n 8.666/93, e a formalização do termo de contrato é facultativa.

Concordamos parcialmente com a Unidade, tendo em vista que o § 4º do art. 62 não faz a ressalva da obrigatoriedade de formalização de contratos para prestação de serviços e sim para compras que tenham obrigações futuras. Contudo, mantemos o ponto tendo em vista que entendemos que a Unidade deve, no caso de prestação de serviços, emitir a Ordem de Serviço com a descrição das obrigações a serem cumpridas pela contratada, em substituição ao contrato.

Causa

- Falta de formalização do contrato para aquisição de materiais de forma parcelada ou emissão de Ordem de Serviço.

Consequência

- Descumprimento da Lei nº 8666/93.

Recomendação

Notificar as áreas responsáveis no intuito de emitir não só a Nota de Empenho em substituição ao contrato, mas a Ordem de Serviço com a descrição das obrigações da contratada, no intuito de cumprir adequadamente as determinações do art 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

1.7 - FALTA DE FISCALIZAÇÃO NO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS.

Fato

Ainda em relação ao Processo nº 390.000.073/2013, cujo objeto trata da prestação de serviço de confecção com fornecimento de materiais de cobertura para garagem na área externa do Arquivo da SEDHAB, localizado no SIA, não foram encontradas as guias de pagamento de INSS e FGTS, tendo em vista a necessidade de comprovação do cumprimento dos encargos trabalhistas e previdenciários.



Em resposta à S.A. nº 08/2015, de 21 de maio de 2015, a SEGETH informou que quando da realização da liquidação e pagamento da despesa, o procedimento adotado pela Diretoria de Finanças/SUAG visando comprovar a regularidade da contratada se restringiu tão somente à cobrança das certidões negativas da empresa junto aos órgãos públicos, conforme previsto no §1º do art. 63, do Decreto nº 32598/2010, sendo vedada a emissão de Previsão de Pagamento e de Ordem Bancária quando a empresa estiver irregular perante a Fazenda do Distrito Federal, INSS, FGTS e Fazenda Pública Federal.

Além disso, a Unidade alega que considerando que o citado decreto não traz explicitamente a obrigatoriedade dos órgãos públicos em realizar a cobrança das guias de recolhimento dos encargos das empresas, entenderam que a apresentação única e exclusiva das Certidões Negativas de Débitos ratificaria a quitação plena das empresas perante os órgãos competentes, eximindo a Secretaria da responsabilidade da cobrança dos comprovantes de recolhimento dos encargos. Por fim, o Órgão esclarece que visando resguardar qualquer responsabilidade comunicou que adotará os devidos procedimentos para cobrar as guias de recolhimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada, além de dar continuidade na cobrança das certidões.

Dessa forma, resta demonstrada a falta de atuação da SEGETH na fiscalização do cumprimento dos encargos trabalhistas e previdenciários, conforme estabelecido na Lei nº 8.666/93, Lei Distrital nº 5087/13 e SÚMULA 331 do Tribunal Superior do Trabalho, senão vejamos:

SÚMULA 331

(...)

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.

(...)

Assim, se a prestadora de serviços não efetuar o pagamento do crédito do trabalhador, quando evidenciada a conduta culposa na fiscalização do cumprimento do pagamento, essa responsabilidade é transferida à tomadora de serviço, no caso a administração pública. Nesse entendimento, torna-se imprescindível a atuação do órgão junto às empresas contratadas na fiscalização do cumprimento dos encargos trabalhistas e previdenciários, conforme imposições legais.

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:



Informamos que encaminhamos a Circular n 524.000.012/2015, cópia ANEXO III, a todos os executores dos contratos vigentes no âmbito da SEGETH alertando-os para que no momento do envio das faturas para pagamento, faça constar além das certidões de regularidade fiscal e trabalhista junto aos órgãos públicos, cópia das guias de recolhimento do INSS e FGTS.

As informações apresentadas somente confirmam a necessidade de atuação efetiva da Unidade na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte dos contratados.

Causa

- Falta de fiscalização da então SEDHAB no cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela empresa contratada, tendo em vista a falta das guias de pagamento do INSS e FGTS.

Consequência

- Descumprimento da legislação, bem como responsabilidade subsidiária da então SEDHAB em relação ao pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários.

Recomendações

1. Providenciar junto à empresa contratada as guias de pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários em relação ao Processo n° 390.000.073/2013, para a devida composição dos autos do processo;

2. Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias; bem como exigir a entrega dos comprovantes de recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários pelas empresas contratadas.

1.8 - FALTA DE EMISSÃO DO RECEBIMENTO PROVISÓRIO E DEFINITIVO, CONFORME DETERMINAÇÕES DA LEI N° 8.666/93.

Fato

Em relação ao Processo n° 390.000.073/2013, cujo objeto trata da prestação de serviço de confecção com fornecimento de materiais de cobertura para garagem na área externa do Arquivo da SEDHAB, localizado no SIA, foi verificado que não consta dos autos os termos de recebimento provisório e definitivo, conforme disciplina os artigos 73 e 15, § 8º, da Lei n° 8.666/93.

Em resposta à S.A. n° 08/2015, de 21 de maio de 2015, a SEGETH informou que os recebimentos Provisório e Definitivo não foram encontrados nos arquivos. No entanto, a Unidade afirma que o executor do contrato verificou que a execução está em conformidade com o proposto no objeto. Por fim, afirma que a falta dos recebimentos não trouxeram prejuízos para a administração.



Dessa forma, fica solidificado o entendimento de que a Secretaria precisa melhorar os controles em relação aos recebimentos de bens, tendo em vista as implicações legais e operacionais, inclusive em relação à adequação do serviço prestado com as especificações propostas na licitação, atribuição legal conferida aos recebimentos provisório e definitivo. Nesse sentido, a empresa precisa cumprir adequadamente e tempestivamente as determinações impostas pelos normativos existentes.

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:

Quanto à ausência do Termo de recebimento definitivo, apontada pela Equipe de Auditoria, referente à confecção da garagem no SIA, objeto do presente item de auditoria, temos a informar que consta o recebimento dos serviços pelo executor do contrato, porém, com a denominação "Relatório de Vistoria", fato que justifica a entrega definitiva do objeto da contratação, cópia ANEXO II.

De toda sorte e visando evitar a ausência futura dos termos de recebimento, informamos que foi encaminhado a Circular nº 524.000.012/2015, cópia anexa, a todos os executores dos contratos vigentes no âmbito da SEGETH, alertando-os para a emissão dos termos provisório e definitivo, quando cabível, dos materiais/equipamentos adquiridos e serviços prestados.

As informações encaminhadas apenas reforçam as constatações do ponto, tendo em vista que o Relatório de Vistoria não se confunde com Recebimento do Objeto. A vistoria é realizada anteriormente ao recebimento e tem como objetivo exatamente a verificação do cumprimento das obrigações contratuais visando a emissão do Recebimento Provisório.

Já o Recebimento Provisório é documento formal, no caso de obras, emitido para a liquidação do objeto e autorização de pagamento. Posteriormente, após período de verificação do funcionamento normal do objeto, que pode ser de até 90 dias, a Unidade necessita emitir o Recebimento Definitivo.

Causa

- Falta de emissão dos recebimentos provisório e definitivo.

Consequência

- Descumprimento da Lei nº 8.666/93.

Recomendações

1. Providenciar a emissão do recebimento definitivo em relação ao Processo nº 390.000.073/2013 para composição dos autos do processo.
2. Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de emitir adequadamente os recebimentos provisório e definitivo, tanto para materiais como para



prestação de serviços, com exceção das ressalvas legais, conforme determinações da Lei nº 8.666/93.

1.9 - DEFICIÊNCIAS NO RECEBIMENTO DE MATERIAIS.

Fato

Em relação ao Processo nº 390.000.434/2013, Contrato nº 04/2014, cujo objeto trata da aquisição de mobiliário, foi verificado que não consta dos autos os termos de recebimento provisório e definitivo. Além disso, no relatório da comissão de recebimento falta a assinatura de um dos membros designados, bem como somente o seu presidente assina o relatório final e atesta a nota fiscal da entrega dos materiais, em desacordo com os artigos 73 e 15, § 8º, da Lei nº 8.666/93.

Em resposta à S.A. nº 02/2015, de 07 de maio de 2015, a SEGETH informou que:

1 – Em relação ao item 2 que trata da ausência de assinatura de um membro da comissão de recebimento, informamos que o membro quando da assinatura do instrumento de recebimento definitivo estava em período de férias, e posteriormente não foi providenciado a assinatura do mesmo, conforme esclarece cópia do registro no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos, entretanto o mesmo participou ativamente de todas as etapas de execução do contrato.

2 – Em relação a 2ª parte do item 2, esclarecemos que o atesto foi dado apenas pelo presidente da Comissão porque o recebimento provisório datado de 20.05.2014 encontrava-se arquivado no Núcleo de Patrimônio e por erro de rotina não foi providenciado sua juntada no processo em questão. Na oportunidade, esclarecemos que o relatório de encerramento somente foi assinado pelo membro presidente pois conforme o contrato já se encontrava perfeitamente cumprido com todas as suas fases devidamente observadas tratava-se apenas de um despacho de mero expediente sendo desnecessário a assinatura dos membros da comissão.

3 – Esclarecemos que somente o presidente atestou a nota fiscal pois os membros já haviam assinado o recebimento provisório o que levou a um entendimento errôneo quanto a desnecessidade de os membros firmarem tal documento.

Vale destacar que a Lei 8666/93 determina o recebimento de materiais por comissão composta por três membros, no mínimo, caso os valores sejam acima da modalidade convite, ou seja, todos os atos devem ser praticados pelos titulares ou suplentes indicados. No caso em questão, tendo em vista as férias do membro da comissão, a Unidade deveria providenciar a indicação de suplente para a formalização dos atos legais.

Dessa forma, entende-se que não basta para a formalização do recebimento a assinatura dos três membros no documento denominado “Relatório de Entrega” mantido arquivado fora dos autos. Nesse entendimento, destaca-se que os atos mais importantes do recebimento de materiais, conforme a Lei 8666/93, configura o Atesto na Nota Fiscal e a formalização do documento denominado Recebimento Definitivo, cuja assinatura dos membros da comissão formaliza a liquidação da despesa e autoriza o respectivo pagamento ao contratante.



Assim, fica solidificado o entendimento de que a Secretaria precisa melhorar os controles em relação aos recebimentos de bens, tendo em vista as implicações legais e operacionais, inclusive em relação à adequação do bem adquirido com as especificações propostas na licitação, atribuição legal conferida ao recebimento definitivo. Nesse sentido, a Unidade precisa cumprir adequadamente e tempestivamente as determinações impostas pelos normativos existentes.

A Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 390.001.238/2015 – GAB/SEGETH, de 15/10/2015, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2015-DIROH/CONIE/SUBCI/CGDF. Para conhecimento e manifestação destes, foi dito:

Informamos que a Unidade vem orientando os executores dos contratos quando do recebimento dos materiais/serviços a observarem a emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo em cumprimento, à Lei nº 8.666/93. Lembrando que no ponto em análise, houve a emissão do Termo de Recebimento Definitivo, porém, por erro formal, somente foi anexado ao processo após análise pela equipe de auditoria, pois o documento encontrava-se arquivado na pasta do Núcleo de Patrimônio, cópia conforme ANEXO I.

As informações enviadas confirmam as constatações do ponto pela falta de controle da Unidade, considerando que o recebimento definitivo foi emitido, mas não foi anexado ao processo.

Causa

- Falta de controle e rigor da instituição no cumprimento da legislação.

Consequência

- Falta de comprovação adequada do recebimento do material, bem como descumprimento da legislação de referência.

Recomendação

- Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de emitir adequadamente os recebimentos provisório e definitivo, tanto para materiais como para prestação de serviços, com exceção das ressalvas legais, bem como cobrar dos executores o cumprimento das suas obrigações, conforme disciplinado na Lei nº 8.666/93.

**IV - CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 e 1.9	Falhas Médias

Brasília, 29 de março de 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.