



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 16/2019 - DINTI/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional do Núcleo Bandeirante
Processo n°: 00480-00001752/2019-32
Assunto: Inspeção em contratos da Funap, Eventos e na Área de Pessoal
Ordem(ns) de Serviço: 34/2018-SUBCI/CGDF de 31/01/2019
23/2019-SUBCI/CGDF de 31/01/2019

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Núcleo Bandeirante, durante o período de 18/02/2019 a 22/03/2019, objetivando analisar os atos e fatos relacionados às contratações de serviços e materiais de apoio a eventos, às despesas com pessoal ativo e aos serviços de apoio administrativo, técnico e operacional prestados pela Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso-FUNAP no âmbito das Administrações Regionais do Governo do Distrito Federal.

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0136-000103/2017	PANIFICADORA E CONFEITARIA CANDANGA LTDA (02.525.055/0001-40)	AQUISIÇÃO DE 2000 UNIDADES DE SALGADINHOS, 1500 FATIAS DE TORTA E 40 KG DE BOLO CONFEITADO.	2017NE00237 Valor Total: R\$ 5.575,00
0136-000142/2016	NEILA D ALESSANDRO CUNHA ME (08.786.185 /0001-13)	ALUGUEL DE BRINQUEDOS INFLÁVEIS.	2016NE00232 Valor Total: R\$ 6.600,00
0136-000144/2016	PADARIA E CONFEITARIA MENEZES LTDA EPP (07.017.552 /0001-51)	AQUISIÇÃO DE BOLO CONFEITADO RECHEADO COM DOCE DE LEITE E COCO.	2016NE00221 Valor Total: R\$ 6.470,00
0136-000145/2016	JOAO LUCAS DE OLIVEIRA DO VALE SHOWS E EVENTOS - ME (02.525.055/0001-40)	LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SONORIZAÇÃO E ILUMINAÇÃO DE PEQUENO PORTE.	2016NE00229 Valor Total: R\$ 7.750,00



Processo	Credor	Objeto	Termos
0136-000147/2016	MISTRAL PRODUÇÕES LTD A EPP (02.525.055 /0001-40)	FORNECIMENTO DE COQUETEL VOLANTE.	2016NE00238 Valor Total: R\$ 7.830,00
0136-000370/2013	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90)	CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA NÃO ESPECIALIZADA, DE ATÉ 15 (QUINZE) SENTENCIADOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO COM MANUTENÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DO NÚCLEO BANDEIRANTE, PROMOVENDO REINTEGRAÇÃO SOCIAL E RESSOCIALIZAÇÃO DE TRABALHADOR PRESO.	Contrato nº 01 /2014 Valor Total: R\$ 295.765,20

Registra-se que não consta da amostra da inspeção indícios de irregularidades na gestão de recursos humanos nos anos de 2015, 2016 e 2017.

Por último, ressalta-se que a Administração deixou de se manifestar sobre os achados e recomendações consignados no Informativo de Ação de Controle nº 06/2019 - DINTI/COLES/SUBCI/CGDF, no prazo estabelecido pelo Ofício SEI-GDF nº 307/2019 - CGDF/SUBCI (20463647).

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-Conformidade

1.1 - QUANTIDADE DE CONVIDADOS DEFINIDA SEM ESTUDO

PRÉVIO

Classificação da falha: Média

Fato

De acordo com o Termo de Referência - TR foi estimado o comparecimento de 200 convidados para o coquetel volante do sexagésimo aniversário do Núcleo Bandeirante, a partir de histórico de consumo de anos anteriores, consoante consta do Processo nº 136.000.147/2016. No entanto, não há elementos ou estudo prévio nos autos que ratifique este quantitativo.

Em razão disso, por meio da Solicitação de Informação 12 (18402613), foi dada à Administração a oportunidade de se manifestar acerca da estimativa supramencionada e, ao mesmo tempo, foi requerida a apresentação de comprovantes, a



exemplo de notas fiscais ou mesmo relatórios do mesmo evento (aniversário da cidade) ocorrido em anos anteriores. No entanto, em sua resposta (Ofício SEI-GDF Nº 37/2019 - RA-VIII/COAG - 19352095), a Administração não os apresentou.

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

Causa

Em 2016:

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

Consequência

Risco de contratação de serviços em quantidade superior ao necessário.

Recomendação

Criar procedimento operacional - POP ou instrumento congênere, a fim de que o Projeto Básico possa ser elaborado com base nas indicações do estudo técnico preliminar que garanta a viabilidade técnica do serviço, bem como confirme o quantitativo estimado.

1.2 - AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR PARA REALIZAÇÃO DE DESPESA E FALTA DE COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA SUPORTAR A DESPESA

Classificação da falha: Média

Fato



Durante a análise do Processo nº 0136.000.103/2017, que trata da contratação de salgados e bolos para celebração do dia das crianças e aniversário da cidade do Núcleo Bandeirante, verificou-se a ausência nos autos de documento com autorização do ordenador para realização da despesa, em desatendimento à legislação.

De acordo com o art. 47 do Decreto nº 32.598/2010, **nenhuma despesa poderá ser realizada sem prévia autorização dos ordenadores**. Ademais, consoante o inciso II do §1º do mesmo artigo, a citada autorização deverá ser acompanhada de informações que garantam a existência de crédito orçamentário suficiente.

Foi solicitado, por meio da Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 17/2019 - CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINTI (18498783), o encaminhamento de documentação com a anuência prévia do ordenador, devidamente datada e assinada, bem como informações que confirmem, à época da locação, a existência de crédito orçamentário suficiente. Contudo, a Administração não se manifestou até o encerramento do relatório.

Situação análoga foi constatada no Processo nº 0136.000.147/2016. Nesse caso, por meio de despacho (folha 39), o Sr. Administrador Regional Interino, à época, autorizou a contratação de coquetel volante referente ao sexagésimo aniversário do Núcleo Bandeirante, contudo, não há nos autos elementos que detalhem a disponibilidade orçamentária para a execução da citada despesa.

Causa

Descumprimento do inciso II do §1º do art. 47 do Decreto nº 32.598/2010, o qual exige a prévia autorização dos ordenadores para a realização de despesa, bem como a apresentação de informações que garantam a existência de crédito orçamentário suficiente.

Consequência

Risco de ausência de recursos financeiros para liquidação das despesas avançadas.

Recomendação

a) Abster-se de emitir a nota de empenho sem que haja a autorização prévia de responsável para realização da despesa, bem como informações que garantam



a existência de crédito orçamentário suficiente, consoante estabelece o art. 47 do Decreto nº 32.598/2010.

b) Criar um procedimento Operacional Padrão-POP ou qualquer outro instrumento congênere a fim de que a realização de despesa seja obrigatoriamente precedida de autorização do ordenador de despesa, bem como da apresentação de informações que garantam a existência de crédito orçamentário suficiente.

1.3 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIO DE EXECUÇÃO - COMEMORAÇÃO DE ANIVERSÁRIO DA CIDADE

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos Processos nºs 0136.000.142/2016, 0136.000.144/2016 e 0136.000.145/2016, que tratam, respectivamente, de contratações de brinquedos infláveis, bolos e locação de estrutura de sonorização, a fim de apoiar a programação do sexagésimo aniversário do Núcleo Bandeirante, **apurou-se a ausência nos autos do relatórios de execução referente aos serviços prestados.**

Instada a se manifestar sobre a situação, a Administração, por meio dos Ofícios SEI-GDF 38, 39 e 40/2019 - RA-VIII/COAG ([19353433](#), [19354714](#), [19355137](#)), confirmou que os relatórios de execução não foram elaborados.

À luz do inc. I do art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA, cabe diretamente ao executor do contrato supervisionar, fiscalizar e acompanhar a avença firmada, bem como apresentar relatórios circunstanciados ao término de cada etapa ou quando solicitado pelo contratante. Os relatórios mensais produzidos pelo executor devem ser devidamente pormenorizados com vistas ao cumprimento normativo vigente.

Causa

Em 2016 e 2017:

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



Consequência

Ausência de transparência no que tange ao serviço prestado.

Recomendação

Exigir do executor do contrato o acompanhamento do serviço prestado, bem como a produção de relatório circunstanciado, com o detalhamento de todas as atividades realizadas.

1.4 - AUSÊNCIA DE REGISTROS DOS DESLOCAMENTOS REALIZADOS PELO REEDUCANDO E DE RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS - FUNAP

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise do Processo nº 136.000.370/2013, que trata do Contrato nº 01/2014, referente à prestação de serviços firmados com a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP, constatou-se a ausência nos autos de registros dos deslocamentos realizados pelos reeducandos, quando da prestação dos serviços externos à Administração, em desacordo com a Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015.

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

Outrossim, também não foram encontrados nos autos os relatórios circunstanciados mensais de responsabilidade do executor do contrato. À luz do inc. I do



art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA, cabe diretamente ao executor do contrato supervisionar, fiscalizar e acompanhar a avença firmada, **bem como apresentar relatórios circunstanciados ao término de cada etapa** ou quando solicitado pelo contratante.

Em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 18/2019 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI (18648393), o executor do contrato, por meio de Despacho (19321671), informou não ter os documentos requeridos, quais sejam: os registros de deslocamento dos reeducandos e relatórios mensais circunstanciados.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

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

Em 2016 e 2017:

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

Consequência

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

b) Ausência de transparência no que tange ao serviço prestado.

Recomendação

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



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

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

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

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

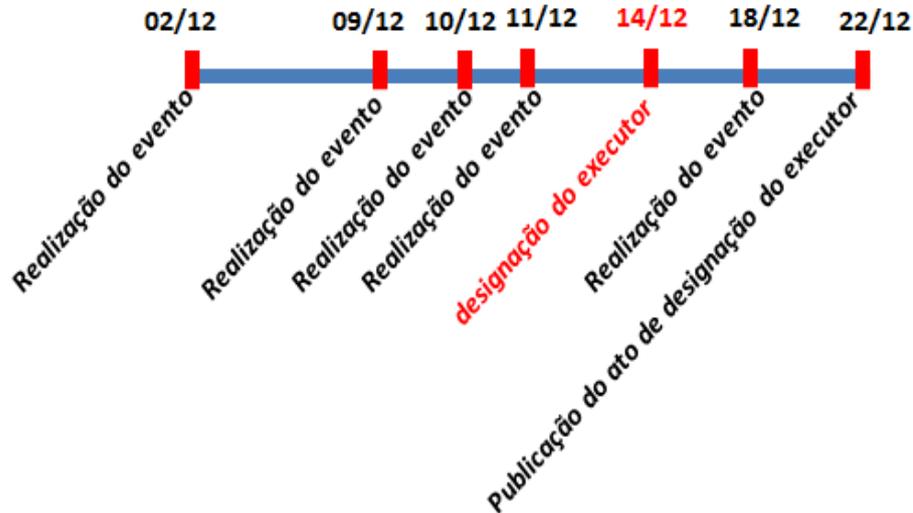
c) Exigir do executor do contrato o acompanhamento do serviço prestado, bem como a produção de relatório circunstanciado, com o detalhamento de todas as atividades realizadas.

1.5 - PUBLICAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO ATO DE NOMEAÇÃO DO EXECUTOR

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise do Processo nº 0136-000142/2016, que trata da contratação de brinquedos infláveis para comemoração de 60 anos da cidade do Núcleo Bandeirante, constatou-se que o servidor responsável pelo acompanhamento do contrato foi designado somente em 14/12/2016, não obstante parte do evento ter ocorrido anteriormente, nos dias 02, 09, 10 e 11/12/2016, conforme ilustração a seguir:



Destarte, somente no dia 18/12/2016 havia executor formalmente designado. Assim sendo, diante da ausência tempestiva de designação de servidor responsável pelo acompanhamento contratual e ainda considerando a falta de relatórios circunstanciados de execução dos serviços, conclui-se que os dias de evento com locação de brinquedos não foram devidamente fiscalizados.

A nomeação extemporânea de executor, consoante identificado, inviabiliza a fiscalização efetiva da contratação. À luz do §2º do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, **exige-se a publicação tempestiva da designação do executor do contrato e a ciência do mesmo a fim** de que a avença seja devidamente fiscalizada, conforme citação a seguir.

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa: ... II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante. §2º A designação do executor e do supervisor técnico somente produzirá efeitos após a publicação do extrato de que trata o artigo 33 e do ato de designação e ciência dos mesmos. (grifo nosso)

Causa

Em 2016:



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

Consequência

Impossibilidade de acompanhamento efetivo da avença.

Recomendação

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

1.6 - ATESTE DA NOTA FISCAL ANTES DA PRESTAÇÃO EFETIVA DO SERVIÇO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos Processos nºs 0136.000.142/2016 e 0136.000.145/2016, que tratam de locações diversas a fim de apoiar a programação do sexagésimo aniversário do Núcleo Bandeirante, apurou-se que os atestes da nota fiscal nº 26 (folha 49), referente à locação de brinquedos infláveis, e da nº 14 (folha 60), referente à locação de estrutura de sonorização e iluminação, foram realizados antes mesmo da prestação de todos os serviços.

Destaca-se que os brinquedos infláveis foram montados no dia 02/12/2016 para o desfile cívico e nos dias 09, 10, 11 e 18/12/2016 na Praça Padre Roque em frente à Administração Regional. Contudo, no dia 15/12 o executor nomeado antecipou o ateste do serviço que ainda viria a ser prestado no dia 18/12/2016.



Situação análoga ocorreu com a locação de estrutura de som e iluminação. Também nesse caso, o ateste foi adiantado para 15/12/2018, mesmo tendo sido utilizada no dia 18/12/2016, consoante consignado no Ofício SEI-GDF N° 40/2019 - RA-VIII/COAG ([19355137](#)).

Ao atestar as notas fiscais, o executor do contrato declara que todos os serviços foram prestados de acordo com o exigido pela Administração Pública. De acordo com a jurisprudência dos Tribunais de Contas é irregular o ateste de notas fiscais sem a medição dos serviços efetivamente executados.

Ainda, de acordo com o inc. IV do art. 5° da Portaria n° 29/2004-SGA, caberá diretamente ao executor do contrato **atestar os valores e a conclusão** de cada etapa do ajuste contratual.

Causa

Em 2016:

Descumprimento à legislação e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, notadamente ao inc. IV do art. 5° da Portaria n° 29/2004-SGA.

Consequência

Possibilidade de pagamento por serviços não realizados.

Recomendação



Abster-se de antecipar o atesto de nota fiscal referente à prestação de serviço antes da sua execução total.

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

Classificação da falha: Média

Fato

Durante os trabalhos de inspeção referente à contratação de mão de obra não especializada junto à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP, Contrato nº 01/2014, foi identificada a ausência da figura do preposto, representante da contratada, e responsável, dentre outras atribuições, pelo acompanhamento da contratação.

A ausência de preposto tende a produzir um vínculo entre Administração e os empregados da contratada e vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, a exemplo do Acórdão nº 1069/2011-TCU, o qual assenta a seguinte determinação:

9.2.3. a prestação de serviços terceirizados não deve criar para a Administração contratante qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize 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."

Por último, reforça-se que a indicação do preposto é um dever do contratado, à luz do Art. 68 da Lei de Licitações e tal exigência, também, encontra-se presente no Contrato de Prestação de Serviços nº 01/2014, consoante citações a seguir:

Lei 8.666/93



Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. (grifo nosso)

Contrato nº 01/2014

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

11.1- A Contratada fica obrigada a apresentar, ao Distrito Federal

XIX - Designar um preposto, para executar o Contrato e acompanhar os sentenciados junto à Contratante;

Em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 18/2019 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI (18648393), por meio do documento SEI nº 20195838, a Administração informou que a FUNAP não disponibilizou o preposto.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Não atendimento à legislação, notadamente ao art. 68 da Lei 8.666/93, bem como ao Parecer nº 312/2013 - PROCAD/PGDF.

Consequência

b) Prática de atos de ingerência na administração da contratada

a) Estabelecimento de vínculo de subordinação com funcionários da contratante, na medida em que o executor do contrato é quem acumula parte das tarefas do preposto.

Recomendação

Exigir da contratada a indicação de preposto, o qual deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor, para atuar nos contratos administrativos junto à Administração.

III - CONCLUSÃO



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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Conformidade	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 e 1.7	Média

Brasília, 07/05/2019.

Diretoria de Inspeção de Contratos de Tecnologia da Informação-DINTI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 08/05/2019, 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 **509FD70B.E80995E1.EC5F3195.C3F5FFF8**