



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 04/2021 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00004811/2021-49
Assunto: Manutenção veicular
Ordem de Serviço: 05/2021-SUBCI/CGDF de 18/01/2021
Nº SAEWEB: 0000021909

1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal, durante o período de 27/01/2021 a 01/04/2021, objetivando avaliar o serviço de manutenção veicular.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Em que medida o planejamento e acompanhamento contratual dos serviços de manutenção veicular atendem, sob os critérios de economicidade e eficiência, as necessidades do DER/DF?*

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00113-00012148/2015-00	Santa Fé Lanternagem e Pintura Ltda (18.803.987/0001-48)	Prestação de serviços especializados em manutenção nas áreas de mecânica, eletricidade, soldagem, lanternagem e pintura de viaturas de fiscalização de trânsito do DER/DF.	N/A Valor Total: R\$ 2.696.687,04
00113-00004321/2019-19	Santa Fé Lanternagem e Pintura Ltda (18.803.987/0001-48)	Processo de pagamento referente aos exercícios 2019 e 2020 do Contrato 016/2016 para prestação de serviços especializados em manutenção nas áreas de mecânica, eletricidade, soldagem, lanternagem e pintura de viaturas de fiscalização de trânsito do DER/DF.	N/A Valor Total: R\$ 2.696.687,04

2. QUESTÕES DE AUDITORIA E RESPOSTAS

Em alinhamento com o problema focal, foi realizado um conjunto de exames previstos no planejamento do trabalho com a finalidade de obter informações que permitam responder as seguintes questões de auditoria.

O contrato foi precedido por estudos técnicos preliminares que indicassem os requisitos dos serviços a serem contratados?

Não, conforme item 3.1.1

A fiscalização contratual é realizada de maneira eficiente?

Não, conforme itens 3.2.1 a 3.2.4

3 - RESULTADOS DOS EXAMES

Planejamento da Contratação ou Parceria

3.1. O contrato foi precedido por estudos técnicos preliminares que indicassem os requisitos dos serviços a serem contratados?

3.1.1. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DE VANTAJOSIDADE DO MODELO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Classificação da falha: Média

Fato

Trata-se da análise do Processo nº 0113-02148/2015, cujo objeto foi a contratação da empresa Santa Fé Lanterna e Pintura Ltda, CNPJ nº 18.803.987/0001-48, pelo valor inicial de R\$ 1.360.000,00, conforme Contrato 16/2016, para prestação de serviços especializados em manutenção nas áreas de mecânica, eletricidade, soldagem, lanternagem e pintura de viaturas de fiscalização de trânsito. O Contrato estipulava que a empresa contratada deveria disponibilizar mão de obra especializada para prestação do serviço de manutenção veicular no próprio Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal. Inicialmente, foi estipulado em contrato que a empresa disponibilizaria 22 empregados para esse serviço, conforme quadro a seguir:

Cargo	Quantidade
Mecânico de veículos pesados (diesel)	5
Mecânico de veículos leves (gasolina)	5
Borracheiro	1

Eletricista de autos	3
Soldador / serralheiro	3
Lanterneiro	2
Pintor de autos	2
Encarregado da manutenção	1
Total	22

A forma pactuada caracteriza um contrato de terceirização, com fornecimento de mão de obra exclusiva - Art. 17 da IN 05/2017, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto 38.934/2018. Isto porque os funcionários da contratada deveriam desempenhar suas funções no próprio órgão Contratante - DER/DF, de segunda-feira à sábado, cumprindo uma jornada de 44h /semanais. Também se verificou que na planilha de custos do Edital de licitação - Pregão Eletrônico nº 015/2016, foi estipulado o percentual de 12,45% sobre a remuneração de cada empregado como "COMPOSIÇÃO DO CUSTO DE RECOMPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE". Ou seja, o DER/DF necessitava de 22 empregados terceirizados na prestação dos serviços de manutenção de seus veículos diariamente, e, essa mão de obra deveria ser reposta mesmo em caso de férias ou outros afastamentos legais, uma vez que o DER/DF estava pagando por isso. Como será demonstrado em outro ponto específico desse Relatório, a empresa não fazia a reposição da mão de obra ausente nem disponibilizava o total de empregados contratados.

Tendo em vista que a contratação realizada pela Unidade auditada para prestação de serviços de manutenção veicular foi feita pela opção de contratação de mão de obra com dedicação exclusiva, todos os custos dessa contratação, inclusive os encargos sociais, são suportados única e exclusivamente pelo DER/DF. O Edital de Licitação nº 015/2016 não traz justificativa ou estudo técnico preliminar para que o serviço tivesse que ser realizado dentro das dependências do órgão por meio de disponibilização mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva; e não pela contratação de uma oficina mecânica, como é de costume nesse tipo de contratação.

A elaboração de um estudo técnico preliminar, como forma de subsidiar a elaboração do Projeto Básico, demonstraria que o tipo de solução escolhido era o que mais se aproximaria dos requisitos definidos pela Unidade e teria como consequência uma maior competitividade, que por sua vez, traria vantajosidade, conforme estatuído no artigo 3º da Lei de Licitações.

Da mesma forma, o Contrato nº 16/2015 já tem 60 meses de duração e em nenhuma das prorrogações contratuais houve comparação entre a vantajosidade de se manter esse modelo de contratação e a contratação/credenciamento de oficinas mecânicas para realização dos serviços fora das dependências do DER/DF. Esta última forma faria com que os custos da mão de obra, que se constituem na maior parte do valor contratado, pudesse ser diluído

com outros clientes da contratada. Quando se contrata no formato "prestação de serviços por oficina mecânica fora das dependências do órgão", o contrato prevê um índice de reajuste anual, que pode ser específico para o setor. Mas quando se contrata da forma como o DER/DF contratou - fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva - isto faz com que, além do reajuste sobre os insumos aplicados ao contrato, também haja a incidência da repactuação dos custos da mão de obra com base na Convenção Coletiva de Trabalho. Estes fatores fizeram com que o custo do contrato tivesse um acréscimo de 98.28% em 5 anos de duração, conforme quadro a seguir:

Evento	Data	Valor mensal	Valor anual	Varição
Assinatura do contrato	27/05/2016	R\$ 113.333,33	R\$ 1.360.000,00	98,28%
1º termo de Apostilamento	03/09/2020	R\$ 224.723,92	R\$ 2.696.687,04	

Por último, verificou-se que o contrato de serviços não previu nenhum indicador de qualidade ou produtividade a ser alcançado pela contratada e vinculado ao pagamento das faturas, conforme previsto na IN 05/2017.

Quanto a este item do relatório, o DER/DF apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício N° 190/2021 - DER-DF/DG/ASSESP, de 09 de agosto de 2021.

1. Afirma o Auditor de Controle Interno da Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços – DATCS que:

“O Edital de Licitação n° 015/2016 não traz justificativa ou estudo técnico preliminar para que o serviço tivesse que ser realizado dentro das dependências do órgão por meio de disponibilização de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva; e não pela contratação de uma oficina mecânica, como é de costume nesse tipo de contratação.”

2. Preliminarmente, destaca-se que o procedimento licitatório foi iniciado em 30 de julho de 2015 e finalizado em abril de 2016, portanto sob a vigência da Instrução Normativa n° 02, de 30 de abril de 2008, com aplicabilidade no Distrito Federal regida pelo Decreto n° 36.063, de 26 de novembro de 2014, portanto, anterior à Instrução Normativa n° 05, de 26 de maio de 2017.

3. A IN n° 02/2008 não faz referência a **estudo técnico preliminar** de forma tácita como na IN n° 05/2017. A primeira cita no Art. 15, Inciso 1-h que:

“Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

I - a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

[...]

h) referências a estudos preliminares, **se houver**.

[...]

4. Dessa forma, não havia obrigatoriedade de um estudo técnico preliminar para definição do local de realização dos serviços. Sobre a justificativa e para melhor entendimento do modelo adotado, apresenta-se abaixo a contextualização do procedimento.

5. O Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal é uma entidade autárquica de administração superior e integrante da estrutura administrativa do Distrito Federal. Para o cumprimento de suas finalidades, dentre elas, a conservação do Sistema Rodoviário do Distrito Federal, a autarquia dispõe de equipamentos, máquinas e veículos. Para manutenção dessa frota, o Departamento dispõe de oficina mecânica própria, situada no Parque Rodoviário do DER/DF, desde 1960, data de sua criação. O setor compreende edificações com estrutura para reparos em veículos, máquinas e equipamentos e, conseqüentemente, servidores especializados nas diversas funções de uma oficina mecânica. Consiste, portanto, de galpões com elevadores automotivos, máquinas de solda, máquinas de corte e dobra, tornos, carregadores de baterias, lavadores de veículos, entre outros, conforme pode ser visto em registro fotográfico anexo (67236899).

6. Ao longo dos anos, as atividades de competência da oficina mecânica foram desenvolvidas por servidores efetivos tais como: mecânicos de veículos leves, mecânicos de veículos pesados, mecânicos de máquinas pesadas, eletricitas de autos, lanterneiros, pintores de autos, soldadores/serralheiros e borracheiros. Para cada especialidade, há encarregado de equipe com a finalidade de coordenar, orientar e controlar as atividades de cada setor.

7. No fim do século passado e desde o início do atual, verifica-se uma tendência de terceirização de serviços na administração pública, iniciado com o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Primeiramente restrito à algumas atividades e posteriormente com abrangência para outras. A partir de então, observa-se que os órgãos e entidades públicas deixaram de renovar os quadros de servidores optando pela execução indireta dos serviços, naqueles casos possíveis.

8. O DER/DF realizou o último concurso público em 2009 para várias especialidades, excetuando-se as de mecânico, eletricista, lanterneiro, soldador, pintor, borracheiro. O último concurso público realizado com preenchimento de vagas nas especialidades citadas ocorreu em 1994. Com efeito e em virtude das aposentadorias e afastamentos, o contingente de servidores efetivos da oficina mecânica foi diminuindo, gradativamente, prejudicando o atendimento às necessidades das áreas fins da autarquia.

9. Em virtude dessa diminuição, a alternativa que restou foi a terceirização, como aconteceu em outras atividades do Departamento. O modelo adequado para o caso concreto foi a contratação de profissionais que atendessem as demandas geradas pelas diversas unidades da autarquia. O Departamento dispõe de estrutura física de oficina completa (conforme mostra o registro fotográfico no documento SEI nº 67236899), porém com servidores efetivos insuficientes. **Por conveniência e oportunidade**, decidiu-se pela terceirização de parte dos serviços com atuação nas dependências do Departamento (Parque Rodoviário), sob pena do esfacelamento de toda essa estrutura.

10. Observa-se que uma eventual escolha do modelo de contratação de uma oficina mecânica externa **traria mais custos para a autarquia** tendo em vista que teria que gerir dois modelos: o primeiro com servidores efetivos dentro das dependências da autarquia e o segundo com funcionários (ou serviços) terceirizados em oficina de terceiros. Destaca-se que, na ocasião, o DER/DF mantinha contratos de fornecimento de peças para todas as marcas de veículos. Alterar a forma de prestar o serviço de execução por meio de mão de obra para execução de serviços em oficinas externas não seria o mais adequado e nem o mais vantajoso sobre o aspecto econômico tendo em vista uma estrutura física já montada. Além disso, o controle dos serviços certamente ficaria prejudicado tendo em vista ter que administrar dois modelos em duas áreas distintas.

11. Com efeito, no dia 31 de julho de 2015, o Superintendente de Operações encaminhou ao Diretor-Geral **justificativa e proposição** de “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção nas áreas de mecânica, soldagem, eletricidade, lanternagem e pintura de veículos da frota operacional de fiscalização de trânsito” (Processo físico nº 0113-012148/2015, folhas 55 e 56 - documento SEI nº

67238062). O procedimento preparatório passou pelas diversas áreas especializadas da autarquia até que o Aviso de Resultado de Julgamento datado de 20 de abril de 2016 foi publicado no DODF de 22 de abril de 2016 (Folha 650 do Processo 0113-012148/2015).

12. Por todo o exposto, infere-se que a solução pela continuidade dos serviços na oficina do Departamento foi a solução mais adequada tanto pela circunstância quanto pela expertise dos servidores envolvidos na manutenção e reparo dos veículos da frota operacional que trabalhavam nas dependências do setor.

13. O Auditor afirma ainda que:

“Quando se contrata no formato “prestação de serviços por oficina mecânica fora das dependências do órgão”, o contrato prevê um índice de reajuste anual, que pode ser específico para o setor. Mas quando se contrata da forma como o DER/DF contratou – fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva – isto faz com que, além do reajuste sobre insumos aplicados ao contrato, também haja incidência da repactuação dos custos da mão de obra com base na Convenção Coletiva do Trabalho. Estes fatores fizeram com que o custo do contrato tivesse um acréscimo de 98,28% em 5 anos de duração.”

14. O acréscimo de 98,28% do valor contratual, no período de cinco anos, é resultado de diversos fatores que aconteceram ao longo do contrato 015/2016. Os fatores de acréscimo do respectivo contrato podem ser divididos da seguinte forma: Variação quantitativa em decorrência de acréscimo de funcionários (acresceu 5 funcionários) em virtude do aumento de veículos reparados/mantidos; Correção de erros materiais da planilha de formação de preços contidas no Edital de Licitação; Inserção de insalubridade em uma categoria (borracheiro) tendo em vista a situação de insalubridade do local de trabalho; Pagamento de impostos (IRPJ e CSLL) os quais não estavam previstos na planilha de formação de preço do Edital. Inserção de remuneração à profissional (responsável técnico) exigido na execução do contrato, mas que não fora previsto na planilha de formação de preços; reajustes dos insumos (uniforme, ferramentas, entre outros) e; por fim, a repactuação em virtude nas variações anuais da Convenção Coletiva de Trabalho.

15. Durante a execução do contrato, o DER/DF recebeu novos veículos de fiscalização. Com efeito, o aumento da demanda de manutenção e reparos, houve variação quantitativa (acréscimo de funcionários) na forma da lei (cerca de 25%).

16. Houve erros materiais por parte do DER/DF na elaboração das fórmulas da planilha resultando na formação de preços equivocadas, fato que foi detectado pelo contratado durante a execução do contrato: com exceção da especialidade Mecânico Pesado, nas demais foram aplicadas fórmulas no Grupo D e E do Módulo 4 utilizando-se o **Salário-base** e o correto é a **Remuneração**; No item 12 do Termo de referência, constava os valores de insalubridade calculados sobre o **salário mínimo**, no entanto, nas planilhas esse adicional não estava sendo contemplado na base para os devidos cálculos dos **reflexos trabalhistas**, tais como 13º Salário, Férias, 1/3 de férias e verbas rescisórias;

17. A planilha de formação de preços, elaborado pelo DER/DF para o procedimento licitatório, não continha o custo do adicional de insalubridade para o profissional borracheiro. Durante a execução do contrato, constatou-se que o profissional “tem contato com produtos derivados de petróleo e está exposto de forma habitual e, portanto, faz jus ao adicional de insalubridade de 20% sobre o salário mínimo regional ou do salário de ingresso da categoria vigente”. Dessa forma, houve a inserção do custo do adicional insalubridade do borracheiro tendo em vista que não havia sido previsto na planilha de formação de preços do termo de referência.

18. Além dos impostos previstos em edital, o DER retinha mais 4,8% de IRPJ e 1,00% de CSLL e não efetuava o pagamento por eles tendo em vista que, na planilha de formação de preços do orçamento formulada pelo DER/DF, os valores estavam zerados. No caso, não foi erro na formação da planilha, pois a metodologia estava em conformidade com entendimento do TCU o qual preconizava que os respectivos

impostos não deveriam constar, pois dependem do tipo de lucro da empresa, que somente seria possível saber se era devido após o procedimento licitatório. Após provocado pela contratada e análise técnica contábil, foi reconhecido pelo DER/DF o direito ao ressarcimento dos valores correspondentes ao IRPJ e CSLL.

19. A exigência de um responsável técnico foi prevista no Termo de Referência. O DER exige que o responsável técnico visite a área onde é prestado o serviço (oficina mecânica do DER localizada no Parque Rodoviário do DER/DF) para verificação dos serviços prestados e de eventuais dúvidas técnicas. O valor correspondente à remuneração do profissional foi inserido no valor contratual e não constava na planilha de formação de preços do Edital.

20. Pelo exposto, infere-se que não se pode atribuir o total da variação do valor do contrato (98,28%) ao modelo de negócio adotado. A maior parte da variação percentual que ocorreu poderia ter acontecido em qualquer um dos modelos já que se trata de alteração contratual (acréscimo de serviços) e erros materiais ocorridos no termo de referência e corrigidos ao longo da execução contratual. Somente uma parcela da variação percentual detectada é que se pode ser atribuída à convenção coletiva e à variação dos preços dos insumos.

21. Por fim, o Auditor afirma que:

“verificou-se que o contrato de serviços não previu nenhum indicador de qualidade ou produtividade a ser alcançado pela contratada e vinculado ao pagamento das faturas, conforme previsto na IN 05/2017.”

22. Conforme informado na inicial, o contrato foi firmado na vigência da IN nº 02/2008 e não na vigência da IN 05/2017 que foi publicado em 26 de maio de 2017 e regulamentado no Distrito Federal pelo Decreto nº 38.934, de 15 de março de 2018. A produtividade dos serviços é verificada periodicamente pelo executor do contrato (Diretor de Equipamentos, Manutenção e Transporte, pelo Chefe do Núcleo de Manutenção (chefe da oficina) e pelos encarregados de equipes de cada setor. O DER dispõe de sistema automatizado que emite ordens de serviços e armazena os dados de produção possibilitando a emissão de relatórios (Sistema SISMAE).

23. No Sistema Eletrônico SISMAE são registradas as Ordens de Serviços, Cadastros, Contratos, Relatórios diversos que permitem o controle e armazenamento dos dados dos serviços da oficina. O pagamento das faturas é efetuado mediante o apontamento dos funcionários da empresa que compareciam ao serviço, sendo este atestado pelos encarregados, pelo Chefe da Oficina e pelo Executor do Contrato.

Quanto as justificativas apresentadas, o DER/DF inicialmente afirma que a questão de realização de "estudos técnicos preliminares" antes da realização da licitação não era requisito obrigatório em 2016, sendo que essa exigência decorreria somente com a edição da IN 05/2017 SG/MPOG, recepcionada pelo GDF em 2018 pelo Decreto nº 38.934/2018. Contudo, desde a publicação da Lei Geral de Licitações em 1993 já era exigido que os projetos básicos fossem elaborados tendo como base estudos técnicos preliminares, conforme transcrição a seguir:

Lei nº 8.666/93

Art. 6º

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares ...**

(grifo nosso)

Desta forma, mantém-se a opinião de que todas as contratações devam ser precedidas de estudos técnicos preliminares, de forma a garantir que o modelo escolhido da contratação seja o que melhor atenda as necessidades da Unidade.

Outra justificativa levantada pelo DER/DF é a existência de uma oficina instalada no órgão, porém com número de servidores escassos para realização de todo o trabalho de manutenção, fato que exigiria a contratação de mão de obra terceirizada na prestação dos serviços. Contudo, o fato isolado de existir a oficina mecânica no DER/DF não deve ser visto como requisito único e determinante para escolha da solução a ser contratada. Deve-se realizar estudos técnicos amplos, considerando todos os custos de contratação e verificar qual modelo de prestação de serviços para manutenção veicular seja o que melhor atenda em termos de economicidade e eficiência as necessidades do órgão.

Nos parágrafos de 16 a 20 da resposta encaminhada, o DER/DF alega que não se pode afirmar que o aumento de mais de 98% no valor do contrato esteja atrelado ao modelo escolhido da contratação, mas sim, a uma série de falhas contidas na planilha de custos do Edital de licitação - Pregão Eletrônico 015/2016. Tais falhas tiveram que ser corrigidas no decorrer do contrato, fazendo com que o valor dos serviços praticamente dobrasse. As justificativas trazidas mostram que, ainda durante a fase interna da licitação, a planilha de custos para precificação dos serviços a serem contratados continha erros significativos. Contudo, chama atenção o fato de a própria contratada, que, no ano de 2016, apresentou proposta de preços para prestação de todos os serviços, tendo como base a planilha de custos original, sagrando-se vencedora da licitação, e, após a assinatura contratual, alegou que a referida planilha continha uma série de inconsistências. e que aditivos financeiros contratuais seriam necessários para correção das falhas, sendo que, o DER/DF concedeu esses aditivos. Frise-se que a empresa Santa Fé Lanternagem e Pintura Ltda, a época da licitação não apresentou nenhuma impugnação quanto a qualquer aspecto da planilha de custos. Destaca-se ainda, que termos aditivos não podem ser utilizados indiscriminadamente para correção de projetos básicos mal elaborados, sendo que, se a própria Unidade reconhece inconsistências significativas na planilha de custos original deveria ter deflagrado novo processo licitatório com as devidas correções e em seguida ter encerrado o contrato com a empresa Santa Fé Lanternagem e Pintura Ltda.

Por fim, entre os parágrafos 21 a 23, as justificativas afirmam que, em relação a ausência de indicadores de qualidade no contrato em análise, estes requisitos somente seriam exigidos a partir da vigência da IN/05/2017 SG/MPOG, recepcionada pelo GDF apenas em 2018 pelo Decreto nº 38.934/2018. Afirmam ainda que, como o contrato foi baseado na vigência da IN 02/2008, não haveria necessidade de se exigir indicadores de desempenho. Contudo, a Própria IN 02/2008 já determinava que os contratos de natureza continuada fossem firmados tendo como base os Acordos de Níveis de Serviço, que eram espécie de indicadores de

desempenho da prestação dos serviços e que serviriam de base para pagamento das faturas apresentadas, desde que a contratada alcançasse o Nível de Serviço Acordado. A seguir transcrevemos a previsão contida na IN 02/2008:

Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 3º Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, conforme dispõe esta Instrução Normativa e que deverá ser adaptado às metodologias de construção de ANS disponíveis em modelos técnicos especializados de contratação de serviços, quando houver.

§ 4º Para a adoção do Acordo de Nível de Serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos.

Por todo exposto mantém-se o ponto de auditoria, bem como suas recomendações.

Causa

Em 2016:

Instrução processual inadequada, uma vez que não foi elaborado estudo técnico preliminar para a contratação.

Em 2017, 2018, 2019 e 2020:

Falha nas renovações contratuais por não ter havido demonstração de vantajosidade da contratação comparado a outros modelos de prestação de serviços.

Consequência

Contratação de serviços com custos mais onerosos para a Administração Pública.

Recomendações

Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal:

R.1) Instituir em documento formal da Unidade, preferencialmente em manual de contratações, que seja incluído, antes das renovações contratuais, documento demonstrando que o modelo atual da contratação é o mais vantajoso frente a outras formas de contratação, quando houver;

- R.2) Instituir em documento formal da Unidade, preferencialmente em manual de contratações, que os estudos técnicos que subsidiarem os projetos básicos e termos de referência contemplem informações acerca de levantamento de mercado e justificativa da escolha da solução a ser contratada, bem como dos demonstrativos dos resultados pretendidos quanto a economicidade e aproveitamento dos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis;
- R.3) Instituir em documento formal da Unidade, preferencialmente em manual de contratações, que para as contratações de serviços seja prevista a adoção de indicadores mínimos de desempenho esperados, em relação à natureza do serviço, com a finalidade de adequar o pagamento à conformidade dos serviços prestados e aos resultados efetivamente obtidos, conforme previsto na IN 05/2017, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 38.934/2018.

Execução do Contrato ou Termo de Parceria

3.2. A fiscalização contratual é realizada de maneira eficiente?

3.2.1. PAGAMENTO IRREGULAR AO RESPONSÁVEL TÉCNICO DE EMPRESA CONTRATADA

Classificação da falha: Grave

Fato

Consta às folhas 641 e 642 do Processo nº 113.012148/2015, que a empresa vencedora do Pregão Eletrônico nº 015/2016 - Santa Fé Lanternagem e Pintura Ltda (EPP) CNPJ: 18.803.987/0001-48, apresentou o nome do senhor ***** técnico automotivo, como responsável técnico pelos serviços a serem executados pela futura contratada. Contudo, o Termo de Referência – Anexo I do Edital de licitação - previa em seu item 14.3 – Da Qualificação Técnico-Profissional, que este profissional fosse **ENGENHEIRO**.

14.3.1. Na assinatura do contrato, **a empresa deverá comprovar que disporá de engenheiro apto para atuar como responsável técnico pela execução do contrato**, devidamente reconhecido por entidade competente. O nome do responsável Técnico indicado deverá ser o mesmo que constar do(s) atestado(s) de qualificação técnico-profissional. A comprovação do técnico profissional se fará optando-se por uma das formas:

14.3.1.1. Com a apresentação da carteira de trabalho (CTPS);

14.3.1.2. Ficha de registro de empregado;

14.3.1.3. Contrato de prestação de serviço;

14.3.1.4. Contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio. (Grifo nosso)

O fato de a empresa ter apresentado responsável técnico com qualificação inferior ao requerido em edital de licitação deveria ter sido fato impeditivo para assinatura contratual, uma vez que a empresa vencedora do certame não cumpria os requisitos mínimos exigidos em edital. Destaca-se que a exigência editalícia estava em consonância com o preconizado na Lei Geral de Licitações, conforme transcrição do inciso I, §1º do art. 30:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Além de ter havido desrespeito a requisito mínimo de qualificação em edital, em novembro de 2016 a empresa Santa Fé Lanterna e Pintura Ltda pleiteou repactuação dos valores contratados, apresentando como argumento que o custo do engenheiro não havia sido contemplado nas planilhas de custos iniciais da licitação. A referida repactuação foi concedida pelo DER/DF.

De acordo com as justificativas da empresa, para cumprimento da exigência contida na Cláusula 14.3.1 do Termo de Referência, foi necessário firmar “Contrato de Prestação de Serviços com Profissional Autônomo” no valor de R\$ 1.500,00/mês, por cinco horas de trabalho por semana (5 h/semana), sem horário fixo, além de pagamento de 13º salário. Em 15 de março de 2017 foi assinado o 1º Termo Aditivo incluindo o pagamento pela disponibilização do responsável técnico, no valor de R\$ 1.625,00/mês (R\$ 1.500,00 + R\$ 125,00 - salário mensal + 1/12 do 13º salário) ao contrato, cuja incidência deveria retroagir a data da assinatura contratual. Contudo, de modo algum o DER poderia ter concedido o referido pagamento. Isto porque a função de responsável técnico era condição de qualificação prévia ao contrato, ou seja, não era um custo desconhecido pela empresa quando a mesma participou da licitação, sendo que esse custo estaria incluído como custo administrativo das empresas. Ou seja, na prática, o lance ofertado no Pregão nº 015/2016 pela empresa Santa Fé Lanterna e Pintura já incluiria os custos com esse profissional, e a concessão de repactuação inserindo novamente esse custo ao contrato implica em pagamento em duplicidade por esse profissional.

Destaca-se ainda que quando da análise do processo de pagamento das faturas referentes aos exercícios de 2019 e 2020 - Processo nº 00113-00004321/2019-19 - não há qualquer relatório técnico assinado por responsável técnico da empresa, também não consta a informação acerca dos dias e horários que esse profissional atuou na prestação dos serviços.

Pelo exposto, os pagamentos referentes a empresa contratada correspondentes ao custo do "responsável técnico" são irregulares.

Ressalta-se que o prejuízo não é calculado simplesmente pela fórmula: R\$ 1.500,00 X 13 X 5 (remuneração mensal x 13 pagamentos/ano x 5 anos de duração do contrato), onde teríamos o valor de R\$ 97.500,00. Isto porque o DER/DF diluiu o custo do responsável técnico no custo de cada empregado previsto em contrato. Ou seja, incluiu um custo de empregado que prestava serviço eventual dentro de custos de mão de obra com dedicação exclusiva, onde se incide todos os encargos sociais, custos de substituição da mão de obra, além dos custos por despesas indiretas.

Quanto a este item do relatório, o DER/DF apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício Nº 190/2021 - DER-DF/DG/ASSESP, de 09 de agosto de 2021.

24. O Termo de Referência do Edital 015/2016 estabeleceu que a empresa comprovasse que iria dispor de um engenheiro para atuar como responsável técnico durante a execução do contrato. No caso concreto, a pretensão do DER/DF era de que a empresa vencedora do certame dispusesse de um profissional que, em síntese, se responsabilizasse pela condução dos trabalhos profissionais, orientação dos reparos e manutenções, vistoria das instalações físicas e verificação da salubridade ou insalubridade dos locais de trabalho. Essas atribuições deveriam ser feitas de forma periódica (quinzenal ou mensal). Nesse caso, o edital previu o profissional com formação em engenharia.

25. Observa-se que a exigência foi feita para ocorrer antes da assinatura do contrato e não na fase de habilitação, ou seja, já teria sido julgado o vencedor pelo menor preço. A decisão de exigir o profissional após a habilitação tinha o condão de dar maior competitividade ao certame, não exigindo vínculo empregatício antes da licitação ou apenas para participar da mesma. Também registra-se que não foi exigido nenhuma qualificação sobre o acervo do profissional ou mesmo tempo de experiência.

26. Antes da assinatura do contrato, a empresa apresentou documentação do Profissional Técnico em Automobilística ***** com o devido registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura sob o nº *****. No requerimento a empresa alegou que o profissional atendia ao que a autarquia necessitava e solicitou o consentimento em atendimento ao que preconiza a Lei Geral de Licitações, conforme a transcrição do Inciso II, § 1º do Art. 30:

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

II - comprovação de **aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível** em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§1º o A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registradas nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou **outro devidamente reconhecido pela entidade competente**, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;”

27. O campo de realizações do profissional apresentado é definido na Lei nº 5.524, de 5 novembro de 1968, estipulado no Art. 2º:

“Art. 2º A atividade profissional do Técnico Industrial de nível médio efetiva-se no seguinte campo de realizações:

I - **conduzir a execução técnica** dos trabalhos de sua especialidade;

II - **prestar assistência técnica no estudo** e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas;

III - **orientar e coordenar** a execução dos serviços de **manutenção de equipamentos e instalações**;

IV - **dar assistência técnica na compra**, venda e utilização de produtos e **equipamentos especializados**;

V - responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos, compatíveis com a respectiva formação profissional.”

28. As atribuições foram regulamentadas no Decreto nº 90.922, de 6 de fevereiro de 1985:

“Art 4º As atribuições dos técnicos industriais de 2º grau, em suas diversas modalidades, para efeito do exercício profissional e de sua fiscalização, respeitados os limites de sua formação, consistem em:

I - **executar e conduzir a execução técnica de trabalhos profissionais**, bem como **orientar e coordenar** equipes de execução de instalações, montagens, operação, reparos ou manutenção;

II - prestar assistência técnica e assessoria no estudo de viabilidade e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas, ou nos **trabalhos de vistoria**, perícia, avaliação, arbitramento e consultoria, exercendo, dentre outras, as seguintes atividades:

1. coleta de dados de natureza técnica;

2. desenho de detalhes e da representação gráfica de cálculos;

3. elaboração de orçamento de materiais e equipamentos, instalações e mão-de-obra;

4. detalhamento de programas de trabalho, **observando normas técnicas e de segurança**;

5. **aplicação de normas técnicas** concernentes aos respectivos processos de trabalho;

6. execução de ensaios de rotina, **registrando observações relativas ao controle de qualidade dos materiais, peças e conjuntos**;

7. **regulagem de máquinas, aparelhos e instrumentos técnicos**.

III - executar, fiscalizar, **orientar e coordenar diretamente** serviços de **manutenção e reparo de equipamentos, instalações** e arquivos técnicos específicos, bem como conduzir e **treinar as respectivas equipes**;

IV - **dar assistência técnica na compra**, venda e utilização de equipamentos e materiais especializados, assessorando, padronizando, mensurando e orçando;

V - responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos compatíveis com a respectiva formação profissional;

[...].”

29. O campo de atuação do profissional Técnico em Automobilística bem como suas atribuições vieram ao encontro do que a autarquia necessitava. Depreende-se que as atribuições desempenhadas pelo profissional proposto atendiam às necessidades embora sua formação não fosse à de engenheiro.

30. Sobre o tema, o Ilustre Marçal Justen Filho ensina que: “(...). A legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais. A Administração não tem liberdade para impor exigências

quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento. Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 322).

31. Nessa seara, destaca-se o contido no Acórdão 653/2007 Plenário do Tribunal de Contas da União:

“Não exija requisitos profissionais com base exclusivamente na **formação e no tempo de experiência dos profissionais**, salvo quando tais características revelarem-se imprescindíveis à execução do objeto, situação em que, por configurar medida de caráter restritivo, deverá ser tecnicamente justificada de forma expressa e publicamente os motivos das exigências no processo licitatório, assegurando-se de que os parâmetros fixados são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado.”

32. Antes da assinatura do contrato, a licitante (DER/DF) analisou o requerimento da empresa que apresentou um profissional que detinha responsabilidade técnica sobre serviços de manutenção e reparos em veículos nos moldes da necessidade do objeto e, assim, atendeu ao contido no Inciso I, § 1º do Art. 30 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. O fato da empresa ter apresentado responsável técnico com **formação acadêmica inferior** ao requerido em edital de licitação, na visão da contratante, não era impeditivo para assinatura contratual e não traria qualquer prejuízo ao certame, já que foi posterior à habilitação e ao julgamento. Ademais, a decisão foi mais vantajosa para a administração pública, conforme pode se observar no andamento do contrato.

33. No Resultado de Exame de Auditoria do item 2.1.2, o Auditor aponta como causa de fato grave, em 2016, “**Falha na condução da fase de habilitação da licitação em não desclassificar empresa que não cumpria requisitos mínimos para ser contratada**”. Como demonstrado acima, o fato aconteceu posteriormente à fase de habilitação e, não era o caso de desclassificar a empresa, mas sim, exigir a comprovação de que a empresa detinha profissional qualificado para desempenhar atribuições pertinentes ao objeto contratual. Nessa linha, entende o Tribunal de Contas da União que “após homologada a licitação pela autoridade competente e adjudicado o objeto ao licitante vencedor, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato, no prazo estabelecido no ato convocatório” (LICITAÇÕES & CONTRATOS Orientações e Jurisprudência do TCU - 4ª edição revista, ampliada e atualizada Brasília, Pág. 543, 2010). Se a contratante indeferisse o pedido da apresentação do Técnico em Automobilística, certamente a empresa contratada apresentaria um engenheiro, exigência esta que não se viu necessária, sendo a primeira mais adequada e suficiente para atendimento ao objeto contratual e em conformidade com o Inciso I, § 1º do Art. 30, da Lei 8.666/1993.

34. Ainda no Resultado de Exame de Auditoria do item 2.1.2, o Auditor aponta como causa de fato grave, nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, “**Acompanhamento inadequado da execução contratual ao permitir o pagamento de despesas referente ao engenheiro sem a correspondente prestação de serviços**”.

35. Esclareça-se que não há no contrato despesas com engenheiro. O que há, mensalmente, é o pagamento dos serviços executados pelo Técnico em Automobilística sob a denominação “Responsável Técnico”, cujo último valor foi de R\$ 2.537,56 no mês de junho/2021 (65473251). Se fosse um engenheiro, certamente o valor remuneratório seria maior para a administração pública.

36. Durante a vigência contratual, em dezembro de 2016, a empresa requereu à contratante “que sejam refeitos os cálculos, devendo os reflexos constarem nos valores a serem pagos pelo DER. c) O edital no ANEXO I, item de nº 14 exige que a empresa tenha um responsável técnico. Ocorre que, na planilha de pagamento não constam valores referentes a este, devendo assim ser o edital e o contrato ajustado e acrescido com os valores correspondentes ao pagamento do responsável técnico, fixado em contrato de prestação de serviços” (Folha 695 do Processo físico 0113-012148/2015).

37. De fato, o serviço proposto é operacional e realizado nas dependências da contratante. No início do contrato, realizou-se reunião com o representante da empresa para definição das atribuições do profissional habilitado para responder tecnicamente pelos serviços. Ficou acordado que o Técnico em Automobilística deveria frequentar periodicamente à oficina do DER/DF para: orientar os trabalhadores sobre reparos e manutenção, vistoriar as instalações físicas da oficina propondo melhorias quando necessárias, verificar as condições de salubridade dos setores, verificar a utilização de equipamentos de proteção individual, conduzir os trabalhos profissionais, orientar ao encarregado da empresa e aos profissionais dos reparos e manutenções, vistoriar as instalações físicas e verificar as condições de salubridade dos locais de trabalho, elaborar laudos técnicos ou, quando necessário, solicitar à contratante laudo técnico de outra especialidade, responder por eventuais falhas na execução de serviços que causem danos ao erário, elaborar relatórios circunstanciados e pormenorizados sempre que solicitado. O acompanhamento quantitativo, qualitativo e o princípio da melhoria contínua deveriam ser feitos de forma periódica tanto com o executor do contrato quanto com os diversos encarregados de equipes (servidores efetivos da autarquia).

38. Pelo exposto, não se trata de serviços administrativos que poderiam incidir nos custos indiretos da formação de preços. Esse foi o entendimento da área técnica/jurídica do DER/DF que decidiu pelo ressarcimento do serviço prestado. Nessa linha, o Termo de Referência para a nova contratação de empresa para prestação dos serviços (processo SEI nº 00113-00015357/2020-86) traz o respectivo profissional na planilha de formação de preços, corrigindo o equívoco ocorrido no procedimento licitatório de 2016.

39. De fato, sistematicamente e quinzenalmente, o Técnico em Automobilística comparece ao DER/DF e executa as atividades pactuadas. Corroborando com essa afirmativa, solicitamos à contratada que se manifestasse acerca do contido no Resultado de Exame de Auditoria do item 2.1.2, relativo aos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, a contratada pondera que:

“Considerando que a metodologia não foi claramente definida quanto à forma de apresentação do relatório mensal foi adotado a presença Periódica junto aos gestores das diversas unidades onde a empresa presta serviços automotivos e especializados em reuniões constantes do responsável técnico com os gestores/gestor do contrato a fim de acompanhamento quantitativo, qualitativo e o princípio de melhoria contínua. Relatórios circunstanciados e pormenorizados, inclusive com sugestões de melhorias ao órgão foram todos encaminhados pelo canal de comunicação formalizados através de emails, portanto os gestores do contrato e das unidades subalternas estavam em pleno conhecimento das atividades desenvolvidas e produtividade mensal de toda a equipe da Santa Fé Lanterna e Pintura com o devido acompanhamento do responsável técnico. As afirmações acima estão fundamentadas através de diversos e-mails bem como documentos físicos entregues em reunião, em mãos, diretamente ao gestor do contrato. Assim sendo, conclui-se que a empresa Santa Fé Lanterna e Pintura cumpriu integralmente com as cláusulas contratuais quanto à qualidade da prestação dos serviços sob a responsabilidade de profissional capacitado e legalmente habilitado garantido o perfeito funcionamento, operacionalidade dos veículos, equipamentos, máquinas afetos a prestação de serviço contratada com a devida segurança a todos os usuários e a sociedade, evidenciando ao órgão a premissa da contratação de empresa especializada com mão de obra especializada.”

40. De fato, há registros de relatórios encaminhados pelo Responsável Técnico bem como diversas ações de melhoria foram implementadas em conformidade com sugestões apresentadas pelo profissional em questão. Destaca-se a substituição de elevadores automotivos com possibilidade de acidentes, reforma das instalações prediais, alocação de mecânicos para vistoria de entrada e saída de veículos, reuniões de qualificação técnica para os profissionais da oficina, entre outros. Registra-se que a estrutura da Diretoria de Equipamentos, Manutenção e Transporte, a qual tem a

competência de efetuar a manutenção e reparos nos veículos da frota operacional, é composta de Cargos de Chefes de Núcleo (2) e Encarregadorias (7) sendo os servidores de carreira que colaboram com o executor do contrato na fiscalização e controle dos serviços. Todos os profissionais acima podem atestar a execução do serviço pelo responsável técnico.

As justificativas trazidas pela DER/DF, em síntese, afirmam que era de conhecimento do órgão o fato de a empresa contratada ter apresentado profissional responsável técnico com qualificação inferior ao especificado no Edital do Pregão Eletrônico 015/2016, e que este fato não trouxe prejuízo, uma vez que os custos de um profissional "técnico automotivo" são inferiores aos de um Engenheiro. Afirmam ainda que os serviços prestados poderiam ser supervisionados por um profissional de nível técnico.

Inicialmente é preciso esclarecer que foi o **próprio DER/DF** quem elaborou o termo de referência, ou seja, foi o próprio órgão que inseriu como requisito para contratação que a empresa contratada tivesse um profissional ENGENHEIRO para desempenhar as funções de responsável técnico. Cabe lembrar que as regras contidas no edital do Pregão 015/2016 não foram contestadas pela empresa vencedora da licitação - Santa Fé Lanternagem e Pintura. Destaca-se que as exigências contidas em um Edital de uma licitação, se não houver impugnação, não podem ser ignoradas pela Administração, nem pelos licitantes, conforme entendimento do TCU transcrito a seguir:

São plenamente vinculados os atos praticados no âmbito do procedimento licitatório, uma vez que estes devem obedecer às regras definidas na lei e no edital a que estão jungidos, não cabendo aos responsáveis deliberadamente ignorá-las.

Acórdão 6198/2009 Primeira Câmara (Grifo nosso)

Abstenha-se de aceitar propostas de bens com características diferentes das especificadas em edital, em respeito ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, consoante o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 932/2008 Plenário (Grifo nosso)

Desta forma, mantém-se o entendimento de que a contratação de uma empresa que descumpria flagrantemente o edital de licitação constituiu-se em ato irregular, uma vez que houve desrespeito o princípio da isonomia entre os participantes.

Causa

Em 2016:

Falha na condução da fase de habilitação da licitação em não desclassificar empresa que não cumpria requisitos mínimos para ser contratada.

Em 2017, 2018, 2019 e 2020:

Acompanhamento inadequado da execução contratual ao permitir o pagamento de despesas referentes ao engenheiro sem a correspondente prestação de serviços.

Consequência

Prejuízo à Administração Pública.

Recomendações

Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal:

- R.4) Instaurar processo administrativo específico para apurar o prejuízo apontado neste item do relatório, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório;
- R.5) Instaurar processo administrativo específico para apurar a responsabilidade pela concessão de repactuação irregular a empresa contratada, garantindo-se ampla defesa e contraditório.

3.2.2. RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EMITIDO PELO EXECUTOR DO CONTRATO NÃO DESCREVE OS SERVIÇOS PRESTADOS

Classificação da falha: Média

Fato

Ainda em relação ao Contrato nº 016/2016, constatou-se que não havia nos autos dos processos de pagamento (exercícios de 2019 e 2020) e administrativo o relatório descritivo quanto a prestação dos serviços prestados que os executores de contrato, formalmente designados para o acompanhamento dos serviços, deveriam elaborar ao final de cada etapa/mês. Tais relatórios, além de essenciais para verificação da conformidade e qualidade dos serviços contratados, deveriam subsidiar previamente o pagamento das faturas mensais apresentadas pela contratada. Estes relatórios encontram previsão nos Decretos Distritais 32.598/2010 e 38.934/2018, este último recepcionando a IN 05/2017.

Decreto nº 32.598/2010

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.

IN 05/2017

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

- I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato.

Observou-se nos autos analisados que ao final de cada mês a empresa contratada encaminhava a fatura correspondente juntamente com a documentação trabalhista e previdenciária dos recursos humanos aplicados ao contrato. A partir dessa documentação, o executor do contrato emitia seu atesto conforme imagem a seguir, contudo, sem apresentar nenhum relatório quanto à descrição dos serviços contratados.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		
		
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL		
Diretoria de Equipamentos, Manutenção e Transporte		
Atesto n.º 37/2020 - DER-DF/DG/SUOPER/DEMAT		Brasília-DF, 02 de abril de 2020.
Atesto que os serviços constantes da nota fiscal abaixo relacionada, ref. MARÇO/2020, foram executados:		
ITEM	Nº DA NOTA FISCAL	VALOR R\$
01	2154 (SEI 38053026)	190.817,92

A elaboração de relatório avaliando o serviço prestado, ao final de cada etapa /mês, seria essencial para evidenciação da ocorrência de irregularidade apontada em ponto específico desse relatório, qual seja, a empresa contratada não disponibilizava o total de mão de obra contratada.

Quanto a este item do relatório, o DER/DF apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício N° 190/2021 - DER-DF/DG/ASSESP, de 09 de agosto de 2021.

42. A Diretoria de Equipamentos, Manutenção e Transporte dispõe de sistema de informática (SISMAE) que permite controlar as tarefas da oficina mecânica como: ordens de serviço, cadastros (marcas, linhas, modelos, etc), orçamentos, pedidos de peças, requisição de transporte, relatórios em geral, etc. Esse sistema, desenvolvido pelo próprio corpo técnico da autarquia, tem como objetivo o armazenamento, o controle e o gerenciamento de informações sobre as manutenções de equipamentos, máquinas e veículos, agilizando os procedimentos relativos à manutenção de equipamentos permitindo, assim, o controle dos serviços e dos materiais (peças) que são utilizados na oficina como um todo.

43. A qualquer momento e a qualquer época pode-se ter acesso aos relatórios de execução dos serviços. Pode ser verificada também a produção dos serviços. Nesse sentido, embora o executor do contrato não tenha anexado relatórios descritivos mensais, as informações existem e são monitoradas pelos servidores envolvidos, como encarregados, Chefe da Oficina, executores de contratos e demais gestores.

44. O contrato está sendo acompanhado de forma adequada e suficiente. O fato de não constar documentos no processo não pode ser caracterizado como falha de execução. O contrato é acompanhado sistematicamente pelo executor do contrato e por vários servidores efetivos da autarquia. Cada setor tem um encarregado que cuida dos serviços e organiza as atividades dos terceirizados (Encarregado de solda e Serralheria, Encarregado de Veículos à Gasolina, Encarregado de Veículos à Diesel, Encarregado de Lanternação, Núcleo de Transporte, Encarregado de Manutenção Volante, Encarregado de Máquinas Pesadas). Além dos encarregados, há a figura do chefe geral da oficina (Chefe do Núcleo de Manutenção) o qual é o responsável pela oficina.

45. Como citado no item anterior, os relatórios existem e são sistematizados, apenas não foram inseridos no processo eletrônico do contrato tendo em vista que há uma diversidade de documentos possíveis de serem visualizados.

Diante das justificativas apresentadas pela Unidade auditada, faz-se duas considerações. Primeiramente, alerte-se que o contrato em questão é de disponibilização de mão de obra para execução de serviço de manutenção veicular. Então, o que se espera, além do registro dos veículos mantidos mensalmente, é que o relatório de acompanhamento contratual também registre o quantitativo e a qualificação da mão de obra disponibilizada. Isto porque, como se verá em ponto específico deste relatório, a empresa contratada disponibilizava pessoal com registro de "agente administrativo" para atuarem como mecânicos, fato irregular que imputou prejuízo ao DER/DF. A segunda consideração que se faz, é que se anexe ao processo de pagamento, relatório sintético das viaturas mantidas e das peças utilizadas, uma vez que essas informações existem em sistema próprio da Unidade.

Causa

Em 2019 e 2020:

Acompanhamento contratual inadequado e insuficiente, tendo em vista a não elaboração de relatório circunstanciado dos serviços executados.

Consequência

Desconhecimento por parte do DER/DF da ocorrência de falhas na execução contratual.

Pagamento integral das faturas, sem que houvesse glosas pela inexecução contratual.

Recomendações

Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal:

- R.6) Instituir em documento formal da Unidade, preferencialmente em manual de contratações, instrumento para que somente se processe o pagamento de faturas relativas a prestação de serviços com a apresentação de relatório com descritivo qualitativo e quantitativo dos serviços prestados, inclusive quanto à mão de obra disponibilizada; considerando insuficiente o mero atesto do executor do contrato.

3.2.3. PAGAMENTO INTEGRAL DE FATURA SEM O FORNECIMENTO COMPLETO DA MÃO DE OBRA CONTRATADA

Classificação da falha: Grave

Fato

Analisou-se por amostragem o processo de pagamento nº 00113-00004327/2019-19, cujo objeto foi o pagamento de faturas da empresa Santa Fé Lanternagem e Pintura, CNPJ: 18.803.987/0001-48, relativo aos exercícios de 2019 e 2020. Desta forma foram tomados os meses de janeiro a maio de 2020 para verificação da conformidade quanto ao quantitativo de mão de obra aplicada ao contrato nº 016/2016. A seguir, apresentamos o quantitativo de mão de obra inicialmente contratada, bem como sua alteração em decorrência de aditivo contratual.

Contrato 016/2016 – Assinado em 27/05/2016	
Cargo	Quantidade
Mecânico de veículos	10
Borracheiro	1
Eletricista de autos	3
Soldador / serralheiro	3
Lanterneiro	2
Pintor de autos	2
Encarregado da manutenção	1
Total	22

Em 12/04/2017 foi assinado o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 016/2016, acrescentando mais 5 mecânicos de veículos, totalizando 15 (quinze).

2º Termo Aditivo – Assinado em 12/04/2017	
Cargo	Quantidade

Mecânico de veículos pesados (diesel)	15
Borracheiro	1
Eletricista de autos	3
Soldador / serralheiro	3
Lanterneiro	2
Pintor de autos	2
Encarregado da manutenção	1
Total	27

Para faturamento dos serviços, a empresa encaminhava a nota fiscal dos serviços prestados no mês, bem como as folhas de ponto e contracheques da mão de obra aplicada ao referido Contrato. Analisando-se as folhas de ponto e contracheques apresentados pela contratada, verificou-se que em todos os meses analisados na amostragem (janeiro a maio de 2020) a empresa Santa Fé Lanterna e Pintura NÃO forneceu a totalidade da mão de obra contratada, e, mesmo assim, o executor do contrato atestou os serviços como se toda a mão de obra tivesse sido disponibilizada, possibilitando o pagamento integral das faturas. Ou seja, sem glosas ou abertura de processo administrativo para aplicação de sanção à contratada por descumprimento contratual. A tabela a seguir mostra as irregularidades encontradas.

Janeiro /2020	<p>O contrato previa 15 mecânicos, contudo prestaram serviço 11, sendo que 1 começou a trabalhar em 20/01/2020.</p> <p>Para o cargo de soldador a empresa apresentou 4 contracheques, sendo que o contrato estabelecia apenas 3.</p> <p>Ainda apresentou folhas de ponto 4 empregados cujos cargos nada tinham a ver com o contrato: bombeiro hidráulico, auxiliar administrativo e eletricista predial.</p>
Fevereiro /2020	<p>O contrato previa 15 mecânicos, contudo prestaram serviço 11, sendo que 1 deles esteve de férias por 15 dias e outro de atestado médico por 2 dias sem ter havido reposição.</p> <p>Para o cargo de soldador a empresa apresentou 4 folhas de ponto, sendo que o contrato estabelecia apenas 3.</p> <p>Ainda apresentou contracheques de 4 empregados cujos cargos nada tinham a ver com o contrato: bombeiro hidráulico, auxiliar administrativo e eletricista predial.</p>
Março /2020	<p>O contrato previa 15 mecânicos, contudo prestaram serviço 09.</p> <p>Ainda apresentou contracheques 4 empregados cujos cargos nada tinham a ver com o contrato: bombeiro hidráulico, auxiliar administrativo e eletricista predial.</p>
Abril /2020	<p>O contrato previa 15 mecânicos, contudo prestaram serviço 09.</p> <p>Ainda apresentou contracheques 4 empregados cujos cargos nada tinham a ver com o contrato: bombeiro hidráulico, auxiliar administrativo e eletricista predial.</p>
Maio /2020	<p>O contrato previa 15 mecânicos, contudo prestaram serviço 09.</p> <p>Ainda apresentou contracheques 4 empregados cujos cargos nada tinham a ver com o contrato: bombeiro hidráulico, auxiliar administrativo e eletricista predial.</p>

Como o custo da mão de obra do profissional mecânico de veículos é de R\$ 9.119,37 estima-se o seguinte prejuízo nos meses analisados:

Mês	Custo do mecânico	Quantidade de mecânicos que NÃO trabalharam	Prejuízo
-----	-------------------	---	----------

Janeiro/2020	R\$ 9.119,37	4	R\$ 36.477,48
Fevereiro/2020	R\$ 9.119,37	4	R\$ 36.477,48
Março/2020	R\$ 9.119,37	6	R\$ 54.716,22
Abril/2020	R\$ 9.119,37	6	R\$ 54.716,22
Mai/2020	R\$ 9.119,37	6	R\$ 54.716,22
TOTAL			R\$ 237.103,62

Quanto a este item do relatório, o DER/DF apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício Nº 190/2021 - DER-DF/DG/ASSESP, de 09 de agosto de 2021.

47. Sobre o fato apontado pelo Auditor, deve ser consignado que a empresa **forneceu toda mão de obra contratada ao longo do contrato**. Em cada setor especializado do DER/DF existe encarregado de equipe a qual aponta-se a presença (ou ausência) de cada trabalhador de seu setor, diariamente. Há também o encarregado da empresa que faz a lista de presença de todos os profissionais da empresa terceirizada e colhe as assinaturas também diariamente. Além destes, o Chefe da Oficina (Chefe do Núcleo de Manutenção) faz a conferência diária dos trabalhadores, efetivos e contratados. E por último, a checagem é encaminhada para o executor do contrato que faz a validação. As folhas de ponto são assinadas e entregues diariamente e no final são apensadas ao processo. Dessa forma, a presença (ou ausência) dos profissionais contratados é atestada por várias pessoas da administração pública e da empresa terceirizada.

48. Conforme se depara com os relatórios apensados ao processo, nos meses de janeiro a maio de 2020, foram disponibilizados os seguintes quantitativos de profissionais:

	Jan/2020	Fev/2020	Mar/2020	Abr/2020	Mai/2020
Contrato	27	27	27	27	27
Execução	29	29	29	29	29

49. Em todos os meses avaliados, o número de profissionais que trabalharam na oficina foi superior ao previsto no contrato, ao contrário do que fora afirmado pelo auditor. E qual o motivo desse acréscimo?

50. O Termo de Referência do contrato previu no item 4.5 que “Será instituído o Banco de Horas para os casos em que a carga horária de 44 horas semanais não seja totalmente cumprida, devendo a chefia imediata estabelecer os critérios para que haja a devida compensação”. No início do contrato, verificou-se que eventuais ausências, justificadas ou não, prejudicavam o andamento das tarefas tendo em vista que o número de profissionais de cada especialidade é pequeno. A solução mais adequada para o caso foi a empresa disponibilizar um ou mais profissionais a mais do que o previsto (a depender das horas ausentes). Assim, embora a remuneração contratual seja de 27 profissionais, sempre foram disponibilizados 28 ou mais, ou seja um ou dois funcionários a mais do que o pactuado para efeito de compensação, atendendo ao previsto no Termo de Referência. Isto sempre em acordo com a empresa que sempre apresentou os relatórios de todos os profissionais disponibilizados para o DER/DF, conforme documentos apensados mensalmente ao processo.

51. Registra-se que a remuneração sempre foi relativa ao número de profissionais do termo contratual e que, efetivamente, trabalhou no DER/DF: 27 (vinte e sete) funcionários. A compensação foi importante para a Administração Pública que não teve os serviços prejudicados e interessante para a contratada que teve um fluxo econômico regular (sem glosas). Destaca-se que não houve acréscimo de funcionários em relação ao pactuado no contrato, mas tão somente dois funcionários a mais que compensaram as faltas não justificadas dos efetivos.

52. O segundo esclarecimento refere-se à categoria de profissionais estranhas ao contrato, no caso, pedreiro, eletricista, bombeiro encanador e auxiliar. Sobre essa constatação, registra-se que houve um equívoco do executor em não verificar a inconsistência apresentada pela contratada, todavia, o equívoco não ensejou prejuízo ao erário, conforme demonstra-se a seguir.

53. O profissional ***** foi admitido no dia **01/08/2016** e registrado na empresa como **mecânico** e sempre atuou com esta especialidade, conforme se depreende com comprovantes de folhas de pagamento (ex: documentos 5693535, 5770540, 6770169, 7833433, [...], 16086061, 17991025, 19214619). A partir de março de 2019, verifica-se alteração da profissão para **bombeiro hidráulico** (documentos nº 20560706, 22620061, 23454232) situação que perdura até o mês de junho de 2021.

54. O profissional ***** foi admitido no dia **06/06/2016** e registrado na empresa como **mecânico** e sempre atuou com esta especialidade, conforme se depreende com comprovantes de folhas de pagamento (ex: documentos 5693535, 5770540, 6770169, 7833433, ..., 16086061, 17991025, 19214619, 20560706). A partir de abril de 2019, verifica-se alteração da profissão para **pedreiro** (documentos nº 22620061, 23454232), situação que perdura até o mês de junho de 2021.

55. O profissional ***** foi admitido no dia **01/06/2016** e registrado na empresa como **lanterneiro** e sempre atuou com esta especialidade, conforme se depreende com comprovantes de folhas de pagamento (ex: documentos 5693535, 5770540, 6770169, 7833433, ..., 16086061, 17991025, 19214619). A partir de março de 2019, verifica-se alteração da profissão para **eletricista predial** (documentos nº 20560706, 23454232, 23454232), situação que perdura até o mês de junho de 2021.

56. Verifica-se que nos três casos acima, os profissionais foram registrados inicialmente com as profissões do contrato, ou seja, de **mecânico** (2) e **lanterneiro** (1), entretanto, no início de 2019, ocorreram alterações nos registros funcionais, embora os mesmos continuaram com as atribuições nas quais foram contratados inicialmente. Em consulta, a contratada informou que iria verificar o motivo do equívoco. **O executor do contrato irá notificar à contratada para retificar os registros nos contracheques (contrato de trabalho)**

57. A profissional ***** foi admitida no dia **22/07/2019** e registrada na empresa como **auxiliar administrativo**, porém sempre atuou como mecânica. Em consulta, a contratada informou que iria verificar o motivo do equívoco. **O executor do contrato irá notificar à contratada para retificar o registro no contracheque (contrato de trabalho).**

58. O profissional ***** foi admitido no dia **22/01/2020** e registrado na empresa como **auxiliar**, porém sempre atuou como **mecânico**. Em consulta, a contratada informou que iria verificar o motivo do equívoco. **O executor do contrato irá notificar à contratada para retificar o registro no contracheque (contrato de trabalho).**

59. O quadro abaixo apresenta um resumo do quantitativo de profissionais registrados pela empresa, quantitativo contratual e quantitativo real que atuam na oficina bem como os registros de contrato (análise do mês de fevereiro/2020).

	Registro Contracheque	Contrato 015/2016	Atribuição Real
Mecânico	10	15	14
Soldador	4	3	4
Lanterneiro	2	2	2
Borracheiro	1	1	1
Eletricista de auto	3	3	3
Pintor de auto	3	2	2

Encarregado	1	1	1
Bombeiro Hidráulico (*)	1	-	-
Auxiliar (*)	1	-	-
Auxiliar Administrativo (*)	1	-	-
Eletricista Predial (*)	1	-	-
Pedreiro (*)	1	-	-
Total	29	27	27

(*) Profissional estranho ao contrato

60. Há um total de 27 registros de profissionais nos meses de janeiro a maio de 2020, em conformidade com o contrato. Além desses, outros 2 registros de funcionários são apresentados nos autos, entretanto esses são os funcionários que compensam eventuais ausências não justificadas de forma que o valor total mensal permanece constante.

61. Em virtude de uma necessidade de serviço de uma especialidade em detrimento de outra, eventualmente, pode ocorrer uma variação no quantitativo de profissionais, assim observa-se que no mês de fevereiro houve uma variação a menor na quantidade de mecânico (14), sendo que o previsto é 15, e a maior na quantidade de soldador (4), sendo que o previsto é 3. Entretanto, o número total de funcionários em atividade no DER/DF sempre foi respeitado.

62. Pelo exposto, não há efetivamente prejuízo nos meses analisados no valor total de R\$ 237.103,62, conforme apontado pelo Auditor, tendo em vista que o total de profissionais previstos contratualmente são os que prestam o serviço nas instalações do DER/DF. Registra-se que há um controle de ponto eficaz tanto da contratada, por meio do encarregado da empresa, quanto pela contratante por meio dos encarregados e chefe da oficina do DER/DF.

63. A CAUSA apontada pela auditoria foi "Falha na fiscalização contratual", em 2020. A falha apontada foi a não verificação da conformidade entre os profissionais que efetivamente trabalharam no contrato com o registro trabalhista. Entretanto, são falhas formais que podem e serão corrigidas. Não houve, definitivamente, prejuízo ao erário.

As justificativas trazidas pelo DER/DF mostram que a empresa contratada disponibilizou 15 profissionais para atuarem como mecânicos, contudo 4 (quatro) deles (26% do total) eram registrados com outras categorias profissionais (auxiliar administrativo, pedreiro ou bombeiro hidráulico). Tais justificativas indicam que a empresa contratada buscou baratear seus custos, isto porque, segundo o Acordo Coletivo de Trabalho do Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio e Conservação e Terceirização de Mão de Obra no Distrito Federal, o salário base do profissional "auxiliar administrativo" em 2020 era de R\$ 1.278,71; enquanto que o salário base do profissional "mecânico de auto" era de R\$ 1.826,64 e de R\$ 2.235,22 para o profissional "mecânico de veículo pesado". Tais fatos mostram-se mais preocupantes, uma vez que a empresa contratada pleiteou no ano de 2020 repactuação retroativa a 2016, tendo como base diferenças nas convenções coletivas de trabalho não observadas pelo DER/DF. Ocorre que se a empresa contratada descumpria o contrato fornecendo parte da mão de obra não registrada como "mecânicos" não poderia pleitear repactuação integral de 15 mecânicos.

Desta forma, mantém-se o ponto de auditoria, uma vez que a irregularidade apontada permanece.

Causa

Em 2020:

Falha na fiscalização contratual.

Consequência

Prejuízo ao erário.

Recomendações

Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal:

- R.7) Instaurar processo administrativo em desfavor da empresa contratada para devolução do prejuízo apontado neste item do relatório, além de estender a análise quanto ao quantitativo de mão de obra aplicada desde o início da vigência contratual e incluindo a prestação dos serviços no exercício de 2021, além da aplicação das sanções previstas no artigo 87 da Lei nº 8.666/93, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório;
- R.8) Instaurar processo administrativo específico para apurar a conduta dos executores do Contrato 016/2016, por não fiscalizarem adequadamente a prestação dos serviços, fato que resultou em prejuízo, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório.

3.2.4. REPACTUAÇÃO RETROATIVA DO CONTRATO

Classificação da falha: Grave

Fato

A análise do Processo nº 0113-02148/2015 - contratação da empresa Santa Fé Lanternagem e Pintura Ltda, CNPJ nº 18.803.987/0001-48 - mostrou que em **13/04/2020** foi firmado o 8º Termo Aditivo ao contrato nº 016/2016, cujo objeto foi o reajuste dos insumos e a repactuação retroativa às Convenções Coletivas de Trabalho de 2016, 2017, 2018 e 2019. A tabela a seguir sintetiza o constante no referido termo aditivo.

ANO	VALOR REPACTUADO
2016	R\$ 68.100,90
2017	R\$ 131.288,56
2018	R\$ 233.741,02

2019	R\$ 323.332,38
TOTAL	R\$ 756.462,86

Contudo, nas prorrogações contratuais dos anos de 2017, 2018 e 2019 o referido contrato foi sucessivamente prorrogado por 12 meses, sem que houvesse qualquer pedido de repactuação, inclusive, as referidas prorrogações continham cláusula especificando "*Permanecem inalteradas as demais cláusulas do contrato*". Ou seja, as partes envolvidas concordaram que as demais condições eram satisfatórias.

Termo Aditivo	Objeto	Data
3º T.A.	Prorrogação por mais 12 meses a contar de 28/05/2017	31/05/2017
6º T.A.	Prorrogação por mais 12 meses a contar de 28/05/2018	14/05/2018
7º T.A.	Prorrogação por mais 12 meses a contar de 28/05/2019	13/05/2019

A partir desse entendimento, o pleito de a contratada solicitar e o DER /DF conceder repactuações retroativas com a finalidade de majorar os valores contratuais constitui-se em irregularidade. É esse o entendimento da PGDF no Parecer nº 321 /2014 PROCAD/PGDF:

Embora o direito ao reequilíbrio econômico seja intangível por parte da Administração Pública que, por isso, não pode suprimi-lo do edital ou no contrato, é, no entanto, disponível (Acórdão nº 1.827/2008-Plenário TCU), **de modo a ser objeto de renúncia, expressa ou tácita, pelo contratado.**

Assim, **incumbe ao particular, uma vez verificada a ocorrência dos fatos que dão azo ao reequilíbrio, pleitear perante a Administração Pública o devido restabelecimento da equação econômico-financeira, principalmente antes de aceitar, sem ressalvas, a prorrogação contratual ou os termos da repactuação empreendida, sob pena de caracterizar preclusão lógica.** (grifo nosso)

Da mesma forma o parágrafo 7º, do art. 57, da IN 05/2017, recebida no Distrito Federal pelo Decreto nº 38.934/2018:

As repactuações a que o contrato fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato **serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual** ou com o encerramento do contrato. (grifo nosso)

A própria Gerência de Contratos já alertava para a possível irregularidade, conforme DOCSEI 38323175 reproduzido a seguir:

29/04/2021

SEI/GDF - 38323175 - Despacho



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
 DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL
 Diretoria de Contratos e Convênios
 Gerência de Contratos

GERÊNCIA DE CONTRATOS

Despacho - DER-DF/DG/SUAFIN/DICOC/GECON

Brasília-DF, 07 de abril de 2020.

PROCESSO : 0113-012148/2015**INTERESSADA** : SANTA FÉ LANTERNAGEM E PINTURA LTDA - EPP.**ASSUNTO** : Minuta do 8º Termo Aditivo ao Contrato nº 016/2016. Repactuação e Reajuste de valores.

À DICOC com vistas à SUAFIN e à PROJUR,

O processo em tela trata-se do Contrato n.º 016/2016 (SEI 4518078 - págs. 170 a 180) com empresa **SANTA FÉ LANTERNAGEM E PINTURA LTDA-EPP** objetivando a prestação de serviços especializados em manutenção nas áreas de mecânica elétrica, soldagem, lanternagem e pintura de viaturas de fiscalização de trânsito e manutenção/implantação de sinalização de trânsito do DER-DF, de acordo com as especificações e condições previstas no Edital de Pregão Eletrônico nº 015/2016-DMASE/SUAFIN/DER-DF, cuja vigência expirar-se-á em **13/05/2020**.

Ressalta-se que as questões de ordem técnica da análise e aprovação das Planilhas de Custos e Formação de Preços fica a cargo das atribuições legais do Executor do Contrato nos termos do art. 41, § 5º do [Decreto Distrital nº 32.598, de 15/12/2010](#) e não foram objeto de análise por parte desta Gerência, que se limita análise das Cláusulas Contratuais e da legislação vigente, dentro de suas atribuições regimentais.

Os pedidos de repactuação e de reajuste se encontram em conformidade com o disposto no art. 40, inc. XI, art. 55, inc. III, art. 65, § 8º, da Lei nº 8.666, de 1993, arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 10.192, de 2001 e art. 53 a 61 da Instrução Normativa nº 5, de 26/05/2017 - SGMPDG c/c Cláusulas Décima Segunda e Décima Quinta do Contrato n.º 016/2016 (SEI 4518078 - págs. 170 a 180).

Entretanto, o art. 57, §7º da [Instrução Normativa nº 05, de 25/05/2017 - SGMPDG](#) determinou que *as repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato* já que os pedidos são do período de 2016 a 2019, o qual já teve várias prorrogações contratuais.

Contudo, em 13/04/2020 a Procuradoria Jurídica do próprio DER/DF aprovou a minuta do 8º Termo Aditivo (DOC SEI 38525249), sendo que os valores referentes ao referido ajuste foram pagos conforme tabela a seguir:

NF	DATA	VALOR	MÊS DE REFERÊNCIA	OB
2156	04/05/20	68.100,90	Repactuação 2016	1467/2020 a 1478/2020 1544/2020 a 1548/2020
2157	04/05/20	131.288,56	Repactuação 2017	
2158	04/05/20	233.741,02	Repactuação 2018	
2159	04/05/20	323.332,38	Repactuação 2019	

Por todo o exposto, entende-se que os pagamentos referentes as repactuações retroativas, constantes do 8º Termo Aditivo foram irregulares.

Quanto a este item do relatório, o DER/DF apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício Nº 190/2021 - DER-DF/DG/ASSESP, de 09 de agosto de 2021.

65. Primeiramente, destaca-se que houve pedido de revisão do contrato, em 27 de setembro de 2019, com pedidos de reajustes, inclusão de EPs e repactuação (alterações de valores da Convenção Coletiva do Trabalho). As justificativas para o pleito estão caracterizadas no requerimento (30877477).

66. Para o ano de 2016, foi solicitado a correção da quantidade de jogos de uniforme, inclusão de ferramentas para os lanterneiros e inclusão e correção dos EPs necessários para cada atividade.

67. Para o ano de 2017, foi solicitado o reajuste do IPCA para Responsável Técnico, Uniformes, EPs e ferramentas.

68. Para os anos de 2018 e 2019, foi solicitado: repactuação da CCT e reajuste do IPCA para Responsável Técnico, Uniformes, EPs e ferramentas.

69. Nessa linha, embora o Auditor mencione possível irregularidade citando repactuações nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, observa-se que nos anos de 2016 e 2017 o que houve foi reajuste (sentido restrito) e correções por erro material do Termo de Referência. Nos anos de 2018 e 2019, houve repactuação e reajuste (sentido restrito).

70. As solicitações de reajustes e repactuações foi devidamente analisada pela Procuradoria Jurídica do DE/DF. **Sobre o questionamento do Auditor de Controle Interno da Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços, trago anexo parecer da Gerência de Estudos e Pareceres da PROJUR/DER/DF no documento em anexo (67334593).**

71. Registra-se que não há previsão expressa no Edital e no Contrato acerca de prévio requerimento, na renovação contratual, da contratada para a concessão de repactuação ou reajuste. Nesse sentido, faz sentido as cláusulas dos pedidos de repactuação as quais especificavam que "Permanecem inalteradas as demais cláusulas do contrato". Se no Edital e contrato está expresso que haverá reajuste e repactuações e não consta qualquer referência à data de solicitação da mesma não há o que se falar em preclusão, ao contrário do que sustenta o Auditor.

72. Sobre o tema, o Parecer Referencial nº 00002/2020/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, de 30 de setembro de 2020, estabelece que:

"Anteriormente, entendia-se que o reajustamento consistiria em verdadeiro direito patrimonial disponível, de aplicabilidade facultativa, e, por conseguinte, dependeria de requerimento do interessado para ser implementado, sob pena de preclusão e renúncia tácita ao que lhe seria devido.

Tal cenário se alterou com o advento do Parecer nº 79/2019/DECOR/CGU/AGU. Doravante, via de regra o reajuste deve ser realizado automaticamente e concedido de ofício pela Administração Pública. Por conseguinte, não há o que se falar em preclusão lógica. Eventual assinatura de termo aditivo de prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo sem que a contratada tenha previamente suscitado seu direito ao reajuste ou promovido a ressalva do direito de assim proceder em momento posterior em nada afeta o seu direito ao reajuste.

Vejam-se a ementa do Parecer nº 79/2019/DECOR/CGU/AGU:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. DIREITO AO REAJUSTE CONTRATUAL. CONCESSÃO DE OFÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE PRECLUSÃO.

I. A manutenção da cláusula econômico-financeira inicialmente estabelecida com a aceitação da proposta pela Administração constitui direito do contratado garantido pela Constituição da República (art. 37, inc. XXI).

II. Este direito foi regulamentado pela lei de licitações, Lei nº 8.666/93, que previu instrumentos para recompor o eventual desequilíbrio. Dentre eles está o reajuste (art.

40, inc. XI e art. 55, inc. III), que se caracteriza pela atualização do valor contratual conforme índice estabelecido contratualmente.

III. Assim, após certo período de execução contratual, a Administração Pública, de ofício, deve aplicar o índice financeiro estabelecido contratualmente para reajustar o seu preço e reequilibrar sua equação econômico-financeira.

IV. No Acórdão nº 1.827/2008-Plenário, o TCU, diante de uma hipótese de repactuação, analisou a aplicabilidade do instituto da preclusão aos contratos administrativos, e lecionou que "há a preclusão lógica quando se pretende praticar ato incompatível com outro anteriormente praticado."

V. Em regra, não há preclusão lógica do direito ao reajuste, pois, não há a possibilidade de a prática de ato incompatível com outro anteriormente praticado, já que para a sua concessão exige-se apenas a mera aplicação de ofício pela Administração Pública de índice previsto contratualmente.

VI. Exceção existe na hipótese em que as partes, com previsão expressa no edital e no contrato, acordem a obrigação de prévio requerimento do contratado para a concessão do reajuste. E neste caso específico seria possível entendermos pela preclusão lógica, se transcorrido o período para o reajuste, o contratado não requerer a sua concessão e concordar em prorrogar a vigência contratual por mais um período, mantidas as demais condições inicialmente pactuadas

Visando tutelar a análise da vantajosidade para a prorrogação contratual (art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93), caso tenha transcorrido o prazo para o reajuste sem a sua concessão, e chegado o momento da prorrogação contratual, quando, então, será o valor não reajustado que será parâmetro para a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, recomenda-se a negociação, com a contratada, para que esta abdique do reajuste, mantendo a vantajosidade necessária para garantir a prorrogação contratual.

Portanto, com fulcro nos princípios que regem as contratações públicas - o da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º e art. 41 da Lei de Licitações) e o da pacta sunt servanda (art. 66 da Lei de Licitações), bem como o da garantia da manutenção das condições efetivas da proposta (art. 37, XXI, CF/88) -, após certo período de execução contratual, a Administração Pública, de ofício, deve aplicar o índice financeiro estabelecido contratualmente para reajustar o seu preço e reequilibrar sua equação econômico-financeira."

73. Pelo exposto, o Estado deve sempre observar o princípio da legalidade bem como da boa fé objetiva. Ao longo do contrato, antes de abril de 2020, os gestores do contrato bem como a contratada desconheciam a necessidade de formalidade de constar o pedido de repactuação na proposta de renovação. O que se conhecia era o que estava previsto no Edital e contrato. Se houvesse esse conhecimento, certamente a contratada firmaria a solicitação. Entretanto, na renovação de contrato subsequente ao documento SEI nº 38323175, a contratada já atendeu à formalidade de condicionar a manutenção de reajustes para garantir o equilíbrio financeiro (38946906).

74. Estes são os esclarecimentos iniciais que julgamos oportuno.

As justificativas apresentadas nos parágrafos 65 e 66, a Unidade auditada afirma que os valores pleiteados **referentes ao exercício de 2016** não se referem a repactuação, mas sim reajuste com a finalidade de "*correção da quantidade de jogos de uniforme, inclusão de ferramentas para os lanterneiros e inclusão e correção dos EPIs*" no valor de R\$ 68.100,00. A alegação da empresa, feita em 2020, 4 (quatro) anos após a assinatura do contrato, baseia-se na argumentação de que o edital de 2015 previu menor quantidade de uniformes, ferramentas e EPIs que realmente a empresa forneceu em 2016 para os funcionários aplicados ao contrato.

Primeiramente deve-se destacar que o documento SEI 30877477 - Requerimento de aditivo contratual - contém erro quanto ao número de funcionários. Isto porque em 2016, o contrato previa 10 (dez) mecânicos, e o documento em questão cobra valores para 15 (quinze) mecânicos. Quanto a alegação de que o Edital continha erro quanto ao quantitativo de uniformes, reitera-se, novamente que, o edital, publicado em 2015, era de conhecimento público e nenhuma das empresas participantes, inclusive a contratada, questionou ou impugnou o edital por motivo de "erro".

De todo modo, percebe-se que o pleito de 2016 não se refere a incidência de um índice de reajuste aplicado aos serviços, mas sim na argumentação de que a empresa aplicou mais uniformes que o previsto no Edital. Esta justificativa não se enquadra em situação de reajuste, mas sim de repactuação stricto sensu. Deste modo, considera-se irregular a concessão de repactuação retroativa ao exercício de 2016.

Como o pleito de reajuste em 2017 baseou-se nos mesmos argumentos anteriores, entende-se que o valor pleiteado pela contratada e concedido pelo DER/DF foi irregular.

Quanto aos reajustes devidos a título de responsável técnico, também entende-se por irregular, conforme ponto específico deste relatório que tratou da contratação desse profissional.

Por fim, quanto às repactuações concedidas em 2018 e 2019, as justificativas trazidas não mudaram o entendimento de que as repactuações não podem retroagir. Desta forma, mantém-se o ponto de auditoria e suas recomendações.

Causa

Em 2020:

Falha na análise do pleito de concessão de repactuação retroativa.

Consequência

Prejuízo ao erário.

Recomendações

Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal:

- R.9) Instaurar processo específico em desfavor da empresa contratada, com o objetivo de ressarcimento pela concessão de valores indevidos apontados nesse item do relatório, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório;
- R.10) Instaurar processo administrativo específico com a finalidade de responsabilizar os servidores que concederam repactuações retroativas indevidas a empresa contratada, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório.

4 - CONCLUSÃO

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

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1	Média
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.2.1, 3.2.3 e 3.2.4	Grave
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.2.2	Média

Brasília, 08/11/2021.

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 01/12/2021, 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 <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **C03C9C11.77F2A09B.516F363B.3CCF2C45**