



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DA DEFESA (ACMD)

Exercício 2021

05 de maio de 2022

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno - Ciset

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: DPCN

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 8/2021/GEAUD/CISET-MD (SEI 4248440)

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimento objetivos baseados em risco.

Auditoria de Avaliação

Auditoria de avaliação visa à obtenção e à análise de evidências para fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?

Trata-se de auditoria de avaliação do Processo Licitatório referente à contratação de empresa para a prestação de serviços de supervisor administrativo com dedicação exclusiva de mão de obra (Processo 60584.000466/2021-56)

O Escopo de Auditoria contemplou a Fase de Planejamento Execução Contratual, com maior foco na Fiscalização Administrativa e Técnica, considerando a posição desta Ciset como Terceira Linha de Defesa (Instrução Normativa SFC nº 03/2017).

POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?

Tendo em vista a Nota Técnica nº 6/NAADE/DPCN/SG/MD/2021 (SEI 4165416) que submeteu à apreciação desta Ciset considerações sobre fiscalização dos valores das diárias apresentadas para ressarcimento, esta Setorial de Controle Interno, com o objetivo de fortalecer a primeira e segunda linha de defesa, resolveu realizar Auditoria no processo Licitatório.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA Ciset?

Dos testes substantivos e de observância, chegou-se à conclusão de que as respostas às questões de auditoria evidenciaram que a fase de planejamento bem como a fiscalização técnica necessitam de aprimoramentos com o objetivo de evitar questionamentos sobre a legalidade bem como gerar responsabilização administrativa.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	7
I - ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA	8
1 INTRODUÇÃO.....	8
1.1 Objetivo e objeto de auditoria.....	8
1.2 Referenciais legais.....	9
1.3 Delimitação do Escopo e Contextualização	9
2 RESULTADOS DOS EXAMES.....	11
2.1 Achado: Os Fiscais e Gestores estão devidamente capacitados para exercer as atribuições do cargo, entretanto O DPCN carece de normativos que disciplinem a carga horária mínima de capacitação.	11
2.2 Achado: Portaria de nomeação dos Gestores e Fiscais do Contrato contemplando suas atribuições e atestados de recebimento.	13
2.3 Achado: Estimativas inadequadas para o quantitativo de postos de Supervisores Administrativos	13
2.4 Achado: Ausência de justificativas nos autos do processo licitatório da necessidade de os Supervisores Administrativos realizarem atividades fora da sede do DPCN.	15
2.5 Achado: Critérios para a formalização da proposta dispostos no Edital em desconformidade com a legislação.....	16
2.6 Achado: Ausência de informações da Nota de Empenho no Contrato. Assunção de Obrigação sem Lastro Orçamentário. Emissão de Nota de Empenho com Classificação Funcional-Programática diferente da informada no Contrato. Descompasso entre o valor das Notas de Empenho e o valor do Contrato.....	18
2.7 Achado: Cláusula no Edital restringindo os Princípios da Competitividade e Isonomia	20
2.8 Achado: Regime de Execução Contratual não compatível com a forma de liquidação da despesa. Ausência de fundamentação para a escolha do Regime de Execução Contratual.	21
2.9 Achado: Ausência de etapas e informações necessárias ao adequado gerenciamento de riscos previsto na Instrução Normativa SEGES-ME nº 05/2017.	22
2.10 Achado: Ausência de justificativas na escolha do Pagamento pelo Fato Gerador em detrimento da Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação.	22
Nesse caso específico, cabe então ao DPCN interceder junto à ASPLAQ e DESEG, com vistas a contemplar no processo documentação que evidencia justificativa para escolha do pagamento pelo fato gerador.....	23

2.11 Achado: Atividades desempenhadas por Supervisores Administrativos em área considerada finalística do DPCN.	24
2.12 Achado: Terceirizados sendo supervisionados indevidamente por servidor público.	26
2.13 Achado: Fiscalização Administrativa de acordo com os preceitos informados na Instrução Normativa-SEGES/MP nº 05/2017.	26
Desta forma, certificou-se que os pontos acima estão em conformidade com a IN nº 05/2017 e com o Caderno de Logística da SEGES/MP “Pagamento pelo Fato Gerador”. 27	
2.14 Achado: Custos não renováveis em conformidade com o Acórdão TCU 1186/2017-Plenário	27
2.15 Fiscalização Técnica Deficiente. Critério de remuneração por postos de trabalho sem justificativas nos autos do processo licitatório. Ausência de Certificação dos valores das diárias apresentadas para ressarcimento.....	28
3. RECOMENDAÇÕES	29
4. CONCLUSÃO.....	31

LISTA DE SIGLAS

ACMD: Administração Central do Ministério da Defesa

CGU: Controladoria-Geral da União

CISSET: Secretaria de Controle Interno

COC-MD: Centro de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa

CODEP: Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal

CONJUR: Consultoria Jurídica

DEADI: Departamento de Administração Interna

ETP: Estudo Técnico Preliminar

DPCN: Departamento do Programa calha Norte

GEAUD: Gerência de Auditoria

MD: Ministério da Defesa **PAINT:** Plano Anual de Auditoria Interna

ME: Ministério da Economia.

SECEX: Secretaria de Controle Externo do TCU

SEORI: Secretaria de Orçamento e Organização Institucional

SG: Secretaria-Geral

SIAFI: Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

TCU: Tribunal de Contas da União

TR: Termo de Referência

I - ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

Este relatório de auditoria está estruturado de acordo com as seguintes partes:

- 1) **Introdução** – apresenta-se: o objetivo da auditoria, o objeto auditado, as referenciais legais que embasam os trabalhos, o escopo com as questões de auditoria e uma breve contextualização dos processos e ações selecionados.
- 2) **Resultados dos Exames** - onde estão registrados os achados de auditoria.
- 3) **Recomendações** - apresentam as medidas propostas pela Ciset/MD para corrigir as impropriedades/irregularidades/oportunidades de melhoria identificadas bem como propor medidas estruturantes para mitigar o risco do evento se repetir;
- 4) **Conclusão** - apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de avaliação em auditoria que contemplam as necessidades de melhoria identificadas e as causas relevantes; as boas práticas identificadas ao longo do exercício sob exame; e as respostas às questões de auditoria;
- 5) **Anexos** – Apresentam os esclarecimentos encaminhados pela Unidade Examinada bem como informações adicionais julgadas pertinentes objetivando uma melhor compreensão sobre o tema.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivo e objeto de auditoria

Trata-se de apresentação dos resultados da auditoria de avaliação do Processo Licitatório referente ao Edital nº 11/2021 promovido pelo Departamento de Administração Interna (DEADI) cujo objeto é **a contratação de empresa para prestação de serviço de supervisor administrativo, sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atender as demandas do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN/MD).**

A auditoria se originou a partir da Nota Técnica nº 6/NAADE/DPCN/SG/MD/2021, de 15/10/2021 (SEI 4165416), cujo assunto versa sobre procedimentos de prestação de contas de despesas de hospedagens. A citada Nota Técnica foi submetida à apreciação desta Setorial de Controle Interno (Ciset/MD) com vistas a orientar, com maior segurança, o processo de prestação de contas das despesas com hospedagem dos terceirizados em serviços fora da sede.

Nesta seara, a Ciset/MD, por meio do Despacho nº 52/GEORI/Ciset/MD (SEI 4197216), resolveu realizar avaliação, com vistas a obtenção e análise de evidências com o objetivo de fornecer opinião e conclusão independentes e objetivas sobre o objeto auditado. Desta forma, a auditoria contemplou todo o Processo Licitatório referente à contratação da

empresa E S T E, cujo objeto da avença é a prestação de serviço de supervisor administrativo, sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

1.2 Referenciais legais

As referências legais e administrativas que sustentam os achados de auditoria correspondem às seguintes normas:

Lei nº 8.666/93, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras e locações.

Lei 9.784/1999, estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da administração federal direta e indireta.

Lei nº 10.520/2002, institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Decreto nº 10.024/2019, regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns.

Decreto nº 9.507/2018, dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Decreto 93.872/86, dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Instrução Normativa ME nº 40/2020, dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP para aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema ETP digital.

Instrução Normativa nº 13/SEORI/SG-MD, de 30/11/2018, estabelece os procedimentos relativos aos contratos administrativos firmados e as responsabilidades dos gestores e fiscais formalmente designados pela administração central do Ministério da Defesa e dá outras providências.

Solução de Consulta nº 72- Cosit Receita Federal, de 24/06/2020, dispõe sobre a definição de receita bruta e a composição do preço do serviço no que diz respeito à reembolso de despesas.

1.3 Delimitação do Escopo e Contextualização

1.3.1 Escopo

O escopo deste trabalho contempla todo o Processo de contratação da empresa E S T E e está relacionado a um conjunto de subquestões que se encontram consolidadas nas seguintes questões:

1 - Os Fiscais e Gestores estão devidamente capacitados para atuar no Contrato? (Achados 2.1 e 2.2)

2 - O Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Edital e Contrato estão de acordo com a legislação pertinente? (Achados 2.3 a 2.8)

3 - O Gerenciamento de Riscos está de acordo com a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017? (Achado 2.9)

4 - A Unidade Examinada motivou o custo benefício dos controles? (Achado 2.10)

5 - As atividades desempenhadas pelos Supervisores Administrativos estão de acordo com a legislação que rege à matéria? (Achados 2.11 e 2.12)

6 - A Fiscalização Administrativa está de acordo com a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017? (Achado 2.13 e 2.14)

7 - A Fiscalização Técnica está de acordo com a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017? (Achado 2.15)

1.3.2 Contextualização

O **Edital nº 11/2021** diz respeito a licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, com o objetivo de contratar empresa para prestação de serviço de supervisor administrativo, sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atender as demandas do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN/MD). Salienta-se que o Edital em epígrafe previa o reembolso despesas com hospedagens e passagens.

O quadro abaixo apresenta o quantitativo e os valores estimados previstos no Instrumento Convocatório:

Quadro 1

Grupo	Item	Especificação	Unid	Qtd	VI. Unitario	VI. Mensal	VI. Anual
1	1	Serviço de natureza continuada de Supervisor Administrativo (40 postos de serviços)	1	1	6.970,58	278.823,05	3.345.876,64
	2	Serviços Reembolsáveis (480 hospedagens com pernoite)	1	1	189,20	7.568,00	90.816,00
	3	Serviços Reembolsáveis (160 deslocamentos de trecho)	1	1	2.049,26	27.323,47	327.881,60
	Valor Total estimado						313.714,52

A vencedora do Certame foi a E S T E, cuja proposta está descrita no **Contrato nº 16/2021-MD**, abaixo reproduzida:

Quadro 2

Grupo	Item	Especificação	Qtd	VI. Mensal	VI. Anual
1	1	Serviço de natureza continuada de Supervisor Administrativo (40 postos de serviços)	1	227.119,60	2.725.435,20
	2	Serviços Reembolsáveis (480 hospedagens com pernoite)	1	7.568,00	90.816,00
	3	Serviços Reembolsáveis (160 deslocamentos de trecho)	1	27.323,47	327.881,60
	Custo Total da Contratação			3.144.132,80	

Cabe salientar que o **Contrato nº 17/2020** (anterior ao Contrato nº 16/2021) previa inicialmente o quantitativo de 18 postos de serviços de Supervisor Administrativo sem previsão de viagens e foi executado também pela E S T E. A referida avença, assinada em **17/08/2020**, teve o seu primeiro termo aditivo em **22/12/2020**, ou seja, apenas três meses após sua assinatura foi acrescido ao quantitativo inicial mais **04 postos de serviços**. Outrossim, o Contrato nº 17/2020 não previa despesas com hospedagens e deslocamentos dos Supervisores Administrativos.

A **Nota Técnica nº 02/NAADE/DPCN/SG/MD/2020** (SEI 2860648), de **24/12/2020**, apresentou informações sobre a necessidade de aumentar o quantitativo de postos de Supervisores Administrativos para **40 (quarenta) postos**, o que, por consequência, resultou no **Edital nº 11/2021** cujo vencedor foi a E S T E. Neste contexto, ocorreu a rescisão amigável do **Contrato nº 17/2020** (SEI 4021158) e posterior assinatura do **Contrato nº 16/2021 (SEI 4099270)**, em 08/09/2021.

Todavia, em **14/01/2022**, o **Ofício nº 844/DICONV/DPCN/SG-MD** (SEI 4545758) apresentou informações sobre a necessidade de **acréscimo de 13 postos de Supervisor Administrativo**, a **redução de 48 serviços reembolsáveis de deslocamentos** e a **redução de 08 serviços reembolsáveis de hospedagens**.

Entretanto, o **Termo de Justificativa** para o acréscimo e/ou supressão contratual (SEI 4560788), de **21/01/2022**, apresentou informações sobre a necessidade de **acréscimo de 11 postos de Supervisor Administrativo**, **acréscimo de 17 serviços reembolsáveis de deslocamentos** e **acréscimo de 08 serviços reembolsáveis de hospedagens** referente ao **Contrato 16/2021**. Esses quantitativos foram objeto do **Termo Aditivo nº 008/2022-MD** (SEI 4763284).

2 RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Achado: Os Fiscais e Gestores estão devidamente capacitados para exercer as atribuições do cargo, entretanto O DPCN carece de normativos que disciplinem a carga horária mínima de capacitação.

Os Acórdãos TCU nº 594/2012, nº 1200/2014 e nº 803/2016 tratam da importância da capacitação dos servidores, o Decreto 9.991/2019 dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, e a letra b do item 3.10 do Anexo III da IN-SEGES nº 05/2017 considera a necessidade de capacitação dos servidores de acordo com as especificidades do contrato.

Instado a apresentar comprovação de que os Fiscais e Gestores do Contrato nº 16/2021 foram capacitados na área de atuação, o DPCN apresentou os seguintes certificados: a) para o Fiscal Administrativo Titular – curso Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados (16 horas, realizado em 2021); b) para o Gestor Substituto – Operacionalização do Procedimento de Pagamento pelo Fato gerador (16 horas, realizado em 2021) e c) para o Fiscal Administrativo Substituto - Operacionalização do Procedimento de Pagamento pelo Fato gerador (16 horas, realizado em 2021).

Constatou-se que os Fiscais Técnicos não apresentaram certificados, e que a carga horária de capacitação para cada colaborador é baixa, considerando a relevância do tema. Constatou-se também que o Departamento não possui normativos disciplinando a carga horária mínima de capacitação para que os servidores atuem como gestores e fiscais de contratos, dependendo exclusivamente da oferta de cursos pela CODEP.

Registra-se, ainda, para o exercício de 2022 o DPCN conta com os cursos disponibilizados pela CODEP e que irá solicitar cursos mais específicos para a fiscalização de contratações de serviços terceirizados.

Após a reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Despacho nº 47/NAADE/DPCN/SG-MD (SEI 5064824) a Unidade Examinada apresentou informações sobre o fato constatado, todavia se limitou apenas a justificar que *“a atividade de realizar a fiscalização administrativa de contratos, nas hipóteses que envolver prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou quando a natureza assim o exigir, não é uma atividade específica do DPCN, conforme o art. 36 do Regimento”*. De acordo com o DPCN, essa atribuição é de competência do Departamento de Administração Interna (DEADI), o qual dispõe de setor específico, com profissionais capacitados para a demanda, bem como tem a vocação do exercício dessas tarefas como atividade principal e rotineira em suas atribuições, de acordo com o inciso I do art. 76, da Instrução Normativa nº 13/SEORI/SG-MD, de 30/11/2018.

Desta forma, o Departamento entende que embora o contrato atenda as demandas do DPCN, *“realizar a fiscalização administrativa desses contratos não são atividades específicas do DPCN e sim do Núcleo de Fiscalização de Contratos (NUFAC), o qual a sua natureza está voltada especificamente para a realização dessa atividade”*.

Observa-se que a Unidade não apresentou esclarecimentos sobre o fato constatado, e sim a respeito da competência do DPCN em tem servidores nomeados do seu quadro para realizarem a fiscalização de contratos que beneficiam o próprio Órgão.

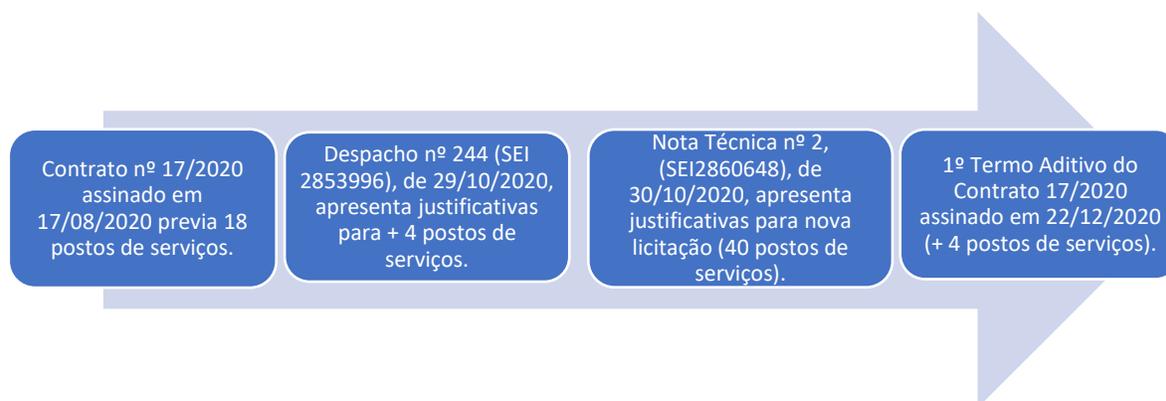
2.2 Achado: Portaria de nomeação dos Gestores e Fiscais do Contrato contemplando suas atribuições e atestados de recebimento.

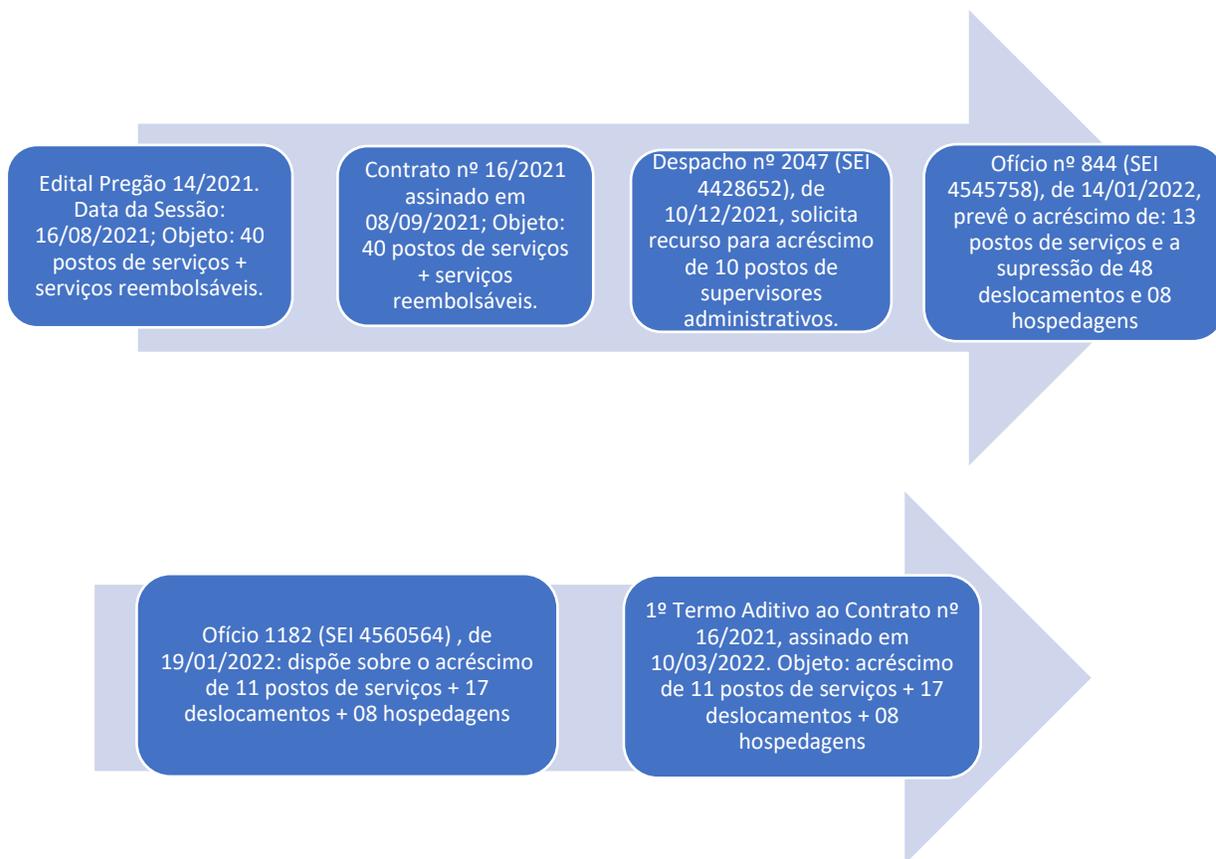
O Plenário do TCU, no Acórdão nº 1094/2013 (itens 9.1.1 e 9.1.2) estabeleceu as seguintes regras no que diz respeito à nomeação de fiscal/gestor do contrato: a) portaria de designação específica para fiscalização de cada contrato, com atestado de recebimento pelo fiscal designado e que constem claramente as atribuições e responsabilidade, b) designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade. O caput do art. 3º e seu parágrafo único bem como o art. 4º da Instrução Normativa nº 13/SEORI/SG-MD, de 30/11/2018, também dispõe sobre regras de designação do fiscal e gestor do contrato.

Ao analisar o Processo (60414.000074/2022-20) referente à designação de gestor e fiscal do Contrato nº 16/2021-MD, certificou-se que o instrumento está em conformidade com o Acórdão nº 1094/2013 bem como com a IN nº 13/SEORI/SG-MD.

2.3 Achado: Estimativas inadequadas para o quantitativo de postos de Supervisores Administrativos

Conforme as informações apresentadas no item Contextualização (1.3.2) deste Relatório, os Contratos nº 17/2020 e nº 16/2021 foram aditivados em curto espaço de tempo, pois os quantitativos de postos de Supervisores Administrativos previstos inicialmente nos Estudos Técnicos Preliminares, de acordo com o DPCN, foram insuficientes para atender a demanda daquele Departamento. O fluxograma abaixo, apresenta informações resumidas dos Contratos e dos Documentos versando sobre a necessidade de aumentar o quantitativo de postos de serviços.





Observou-se que o Contrato nº 17/2020 foi rescindindo tendo em vista que a Nota Técnica nº 02 (SEI 4428652) apresentou estudos versando sobre a necessidade de 40 postos de Supervisores Administrativos. O acréscimo de 22 postos de serviços aos 18 iniciais superaria o limite legal de 25% previsto em Lei (§1º art. 65 da Lei 8.666/93) para a realização de termos aditivos. Na figura acima, observa-se que antes do início da vigência do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 17/2020 (assinado em 22/12/2020) a Nota Técnica nº 02 (SEI 2860648), de 30/10/2020 já previa a necessidade de 40 postos de serviços. Salienta-se que o Despacho nº 2047 (SEI 4428652) de 10/12/2021, o Ofício nº 844 (SEI 4545758) de 14/01/2022 e o Ofício nº 1182 (SEI 4560564) de 19/01/2022 não apresentaram conformidade nos quantitativos de Supervisores Administrativos e dos serviços reembolsáveis de deslocamentos e hospedagens.

Constatou-se também que o Estudo Técnico Preliminar se baseou no quantitativo estimado de fiscal de convênio. Conforme disposto no item 2.12 e 2.13 do Termo de referência (Edital nº 14/2021): *“em termos de volume de tarefas e atividades, historicamente, estipulou-se que 1 (um) servidor civil ou militar, ao nível de homem médio, consegue analisar/fiscalizar/acompanhar eficientemente, com base no princípio da razoabilidade, de 30 (trinta) a 40 (quarenta) convênios ativos. Dessa forma, estendeu-se a presente estimativa ao posto de Supervisor administrativo, à luz das atribuições constantes no CBO 4101-05 e na legislação específica de convênios”*. Ou seja, historicamente, para cada 40 convênios 1

fiscal é nomeado. Todavia o item 2.13 do Termo de Referência estendeu a presente estimativa para o posto de Supervisor Administrativo. Vale destacar que, de acordo com o Acórdão TCU nº 1.069/2011 – Plenário, as atividades de fiscal não se confundem com as de terceirização no âmbito dos convênios conforme destacado no item 2.11 deste Relatório.

2.4 Achado: Ausência de justificativas nos autos do processo licitatório da necessidade de os Supervisores Administrativos realizarem atividades fora da sede do DPCN.

Ao analisar o Termo de Referência (Edital nº 14/2021), constatou-se várias atividades atribuídas aos Supervisores Administrativos a serem realizadas fora da sede do DPCN. Dentre algumas, podemos citar (item 5.1.2.4.2 do TR):

Conferir documentos e correspondências: conferir documentos na Plataforma +Brasil (SICONV) e/ou no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referente ao projeto básico e/ou prestação de contas dos convênios, **no momento das realizações das vistorias “in loco” nas obras conveniadas com o DPCN.**

Encaminhar documentos e correspondências: encaminhar via Plataforma +Brasil (SICONV) e/ou no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) os documentos apresentados pelos fiscais das obras dos entes convenientes, **no momento das realizações das vistorias “in loco” nas obras conveniadas com o DPCN.**

Organizar arquivos: juntar os documentos apresentados pelos fiscais das obras dos entes convenientes, **no momento das realizações das vistorias “in loco” nas obras conveniadas com o DPCN, para a inserção na Plataforma +BRASIL (SICONV) e/ou Sistema Eletrônico de Informações (SEI).**

Elaborar documentos: elaborar minutas de documentos que tratam das vistorias “in loco”.

Elaborar relatórios: elaborar minutas de relatórios de viagens.

Estão previstos o pagamento de hospedagens e deslocamento para a realização das atividades no âmbito externo, no montante de **R\$ 418.697,60.**

De acordo com o art. 5º e inciso I do art. 7º da Instrução Normativa SEGES-ME nº 40/2020, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação. O ETP também deverá descrever a necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do **interesse público.**

Observa-se que as atividades descritas acima se resumem em: juntar, conferir, encaminhar documentos via Plataforma +BRASIL (SICONV) e/ou SEI, bem como a elaboração de documentos e relatório, atividades a serem realizadas *in loco*, com incidência de despesas de diárias e passagens.

As supracitadas atividades necessitam de computadores, equipamento de scanner e acesso à internet, bem como um local (escritório) para a sua execução tais detalhes não foram citados nos autos do processo licitatório. Ademais, essas atividades podem ser executadas, em princípio, na sede do DPCN. Todavia, não foram encontrados nos autos do processo licitatório justificativas da necessidade de os supervisores administrativos desempenharem suas atribuições fora da sede, tendo em vista a incidência de despesas com hospedagens e transportes.

Após ciência dos fatos acima, o DPCN informou que *“sobre esse questionamento, julgamos oportuno a consulta à Assessoria de Planejamento de Aquisições (ASPLAQ) do Departamento de Engenharia e Serviços Gerais (DESEG), tendo em vista que foi a ASPLAQ responsável pela elaboração dos argumentos constantes do estudo técnico preliminar”*.

2.5 Achado: Critérios para a formalização da proposta dispostos no Edital em desconformidade com a legislação.

Ao analisar os itens 1.1.1, 1.1.2 e 1.1.2.1 do Termo de Referência (Edital nº 14/2021), constatou-se que as licitantes não deveriam ofertar lances para os serviços reembolsáveis de hospedagens e deslocamentos, limitando-se a transcrever em sua proposta o valor de referência para os supracitados serviços. Tais serviços são de natureza acessória e serão ressarcidos apenas com a incidência do fato gerador, ou seja, caso ocorra a eventual necessidade de deslocamento do Supervisor Administrativo. Outrossim, o item 7.5.3 do Edital informa que caso o licitante oferte lances para os serviços de reembolso de hospedagens e transportes serão desclassificados.

Observa-se que o **Parecer nº 00077/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU (SEI 3203690)** aduz que *“o mero fato da execução dos serviços pelos profissionais alocados pela empresa contratada ocorrer fora das dependências da Administração não os transforma em “colaboradores eventuais”, considerando, para tanto, que a atividade externa será exercida, em regime de dedicação exclusiva, para o pleno atendimento das obrigações contratuais no interesse da Administração (art. 17, parágrafo único, da IN/SEGES-ME nº 05/2017) que deverá orçar as despesas correlatas, **sem prejuízo de que a licitante proponha valores menores, assumindo o riscos desta estimativa**”* (item 7, grifo nosso).

Ou seja, os itens referentes a hospedagens e transportes deveriam ser submetidos à concorrência, compondo a planilha de custos. Os itens 8 e 9, do precitado parecer, corrobora com este fato quando dispõe que é indispensável estimar *“o quantitativo de visitas que os profissionais alocados no serviço realizarão no curso de um ano de contratação, orçando as despesas correlatas (deslocamento e hospedagem) **para compor a planilha de custos da licitação (...)**. Cabe à licitante, em última análise, fixar em sua proposta os quantitativos ou valores mínimos para custos variáveis decorrentes de eventos futuros e imprevisíveis, responsabilizando-se de prover o quanto for necessário para atender*

*a demanda administrativa (item 2.1. "i", do Anexo VII-B da IN/SEGES-ME nº 05/2017), o que, contudo, “**não impede a exigência no ato convocatório que os proponentes ofertem preços para as necessidades de deslocamento na prestação do serviço, conforme previsto na alínea “d” do subitem 2.4 do Anexo V desta Instrução Normativa**” (grifo nosso).*

Convém destacar que Solução de Consulta nº 72-Cosit da Receita Federal¹, de 24/06/2020, esclarece quais parcelas fazem parte da receita bruta, compondo o preço final dos serviços prestados. De acordo com o precitado Documento, a receita bruta alcança o preço dos serviços prestados, independentemente da denominação que se lhe atribua. *“Inferir-se também que não há previsão de exclusão de parcelas relativas a reembolso de despesas, especialmente porque essas parcelas, por definição, compõem o preço dos serviços”(…). Salienta-se que aquilo a que, no bojo da relação comercial apresentada, dá-se o nome de reembolso, traduz em verdade parte da remuneração auferida pela consulente. Convém ressaltar que a simples emissão de uma “nota de débito” (amparando um pretensão reembolso), em lugar da emissão de uma nota fiscal de venda, não tem o condão de modificar a natureza de um ingresso, para deixar de caracterizá-lo como receita bruta, a qual tem sua definição extraída diretamente da legislação”.*

Embora a Solução de Consulta nº 72-Cosit de 24/06/2020 tenha analisado o conceito de receita bruta no âmbito do simples nacional, o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598/77 corrobora o entendimento ora firmado, pois o preço do serviço prestado (inciso II, art. 12 DL 1.598/77) corresponde ao valor total recebido, não importando a denominação que se dê a esse preço.

O Edital do pregão eletrônico nº 38/2013 do Tribunal de Contas da União apresenta um exemplo de uma Planilha de Custos e Formação de Preços separada para o pagamento de diárias no bojo da contratação de serviços continuados de condução de veículos.

Após a reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Despacho nº 2396/DESEG/SEORI/SG-MD (SEI 5114394), a Unidade Examinada apresentou os seguintes esclarecimentos:

*“Quanto ao licitante não ofertar lances para os itens de serviços reembolsáveis (hospedagem e deslocamento), deve-se ao fato de tais valores constituir-se em indenizações a serem pagas **eventualmente**, conforme a **demand**a. Tais serviços reembolsáveis de hospedagens e transportes serão ressarcidos à medida em que forem executados e comprovados. Neste caso específico não se trata de diárias, tendo em vista que os gastos com alimentação serão por conta do Supervisor, aos moldes que foi realizado com o processo (60414.000997/2020-10), Engenheiro Civil.*

Uma vez mais destaca-se que esta informação de ordem técnica é originária dos estudos conduzidos pelo demandante da contratação”.

¹ A Solução de Consulta nº 72/2020 poderá ser acessada neste link: [SC Cosit nº 72/2020 \(fazenda.gov.br\)](https://www.fazenda.gov.br/consultas/72-2020)

Observa-se que os esclarecimentos apresentados pelo Órgão não abordaram os aspectos principais do fato constatado, como por exemplo o item 7 do Parecer nº 00077/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU (SEI 3203690) e a Solução de Consulta nº 72-Cosit da Receita Federal.

2.6 Achado: Ausência de informações da Nota de Empenho no Contrato. Assunção de Obrigação sem Lastro Orçamentário. Emissão de Nota de Empenho com Classificação Funcional-Programática diferente da informada no Contrato. Descompasso entre o valor das Notas de Empenho e o valor do Contrato

De acordo com o art. 30 do Decreto 93.872/86, quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução do seu objeto forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido essa empenhada à conta do mesmo crédito, **mencionando-se o número e data da Nota de Empenho.**

Ao analisar o Contrato nº 16/2021 (assinado em 08/09/2021), constatou-se que não há informações sobre Nota de Empenho, apenas constam informações sobre o Programa de Trabalho (05.244.2058.1211.0001 – Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte), a Natureza da Despesa (33.90.37.00 – Apoio Técnico Administrativo) e o valor da avença (R\$ 3.144.132,80).

Embora não haja informações da Nota de Empenho no Contrato em epígrafe, a UG 110404 (Departamento de Administração Interna) emitiu a 2021NE000622 em 03/09/2021, no valor de R\$ 2.898.711,76 para fazer face às supracitadas despesas. O quadro abaixo apresenta a composição da Nota de Empenho 2021NE000622.

Quadro 3: 2021NE000622 emitida em 03/09/2021

Descrição	Quant	Valor Unit	Valor do Item	Valor do Item no Contrato	Diferença
Prestação de Serviço de Apoio (40 postos)	1,00	2.725.435,20	2.725.435,20	2.725.435,20	0
480 Hospedagens	1,00	90.816,00	90.816,00	90.816,00	0
160 Deslocamento	0,25149	327.888,0274	82.460,56	327.881,60	245.421,02
Total			2.898.711,76	3.144.132,80	245.421,02

Observa-se que a precitada Nota de Empenho não corresponde ao valor do Contrato nº 16/2021, sendo a diferença a menor de R\$ 245.421,02.

Com o objetivo de avaliar se a Unidade Gestora 110404 (Departamento de Administração Interna) detinha crédito orçamentário a época disponível para empenho, consultou-se o sistema SIAFI, exercício 2021, até o mês de setembro, mês em que foi emitido empenho 2021NE000622. Constatou-se que toda a provisão recebida referente à Ação Orçamentária 1211 (Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte) no montante de R\$ 8.974.051,76 foi empenhada. Neste montante está incluso o valor da 2021NE000622. Sendo assim, não havia crédito orçamentário à época para a Unidade Gestora 110404 (Departamento de Administração Interna) empenhar a diferença de R\$ 245.421,02.

Outrossim, a Unidade Gestora 110404 (Departamento de Administração Interna) emitiu, em 26/11/2021, a 2021NE000844 (R\$ 292.224,75) e o seu reforço (R\$ 300.000,00) em 01/12/2021, totalizando o montante de R\$ 592.224,75 cujo crédito foi realizado à conta da **Ação Orçamentária 2000 (Administração da Unidade) e não à conta da Ação 1211 (Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte)** conforme informado no Contrato. O quadro abaixo apresenta informações sobre a NE000844:

Descrição	data	Operação	Quant	Valor Unitário	Valor Total
Prestação de Serviço de Apoio (40 postos)	26/11/2021	Inclusão	0,07338	2.725.538,2938	200.000,00
Prestação de Serviço de Apoio (40 postos)	01/12/2021	Reforço	0,11007	2.725.538,2938	300.000,00
480 Hospedagens	26/11/2021	Inclusão	0,57506	90.816,1757	52.224,75
160 Deslocamento	26/11/2021	Inclusão	0,12200	327.868,8525	40.000,00
Total					592.224,75

Insta salientar que o **Inciso II, do art. 167 da Constituição Federal** proíbe a realização de despesa ou a **assunção de obrigações diretas** que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Em **17/12/2021**, a Unidade Gestora 110404 (Departamento de Administração Interna) reforçou a Nota de Empenho NE000622 (à conta da Ação Orçamentária 1211) no montante de **R\$ 655.027,67**. Este valor reforçou o item nº 1 do Contrato que corresponde aos 40 postos de serviços de Supervisor Administrativo.

Sendo assim, observa-se o descompasso entre o valor do Contrato e as Notas de Empenhos emitidas. Ou seja, em 31/12/2021, as Notas de Empenho totalizaram o montante de R\$ 4.145.964,18, por outro lado, o valor do Contrato era de R\$ 3.144.132,80, o que pode

resultar em restrição na Conformidade de Registro de Gestão (Inciso II do art. 7º da Instrução Normativa nº 06/2007).

2.7 Achado: Cláusula no Edital restringindo os Princípios da Competitividade e Isonomia

O item 13.51.1 do Termo de Referência dispõe sobre a experiência e formação profissional dos Supervisores Administrativos. De acordo com o item, além da exigência de nível médio completo, exigiu-se também os seguintes cursos: **a)** Sistema eletrônico de Informações – SEI! Usar (mínimo de 20h); **b)** SICONV para convenentes 1 – Visão Geral (mínimo de 20h); **c)** SICONV para convenentes 2 – Proponentes e Usuários (mínimo 20h); **d)** SICONV para convenentes 3 – Propostas e Plano de Trabalho (mínimo 20h); **e)** SICONV para convenentes 4 – Execução (mínimo 30h); **f)** SICONV para convenentes 5 – Prestação de Contas (mínimo 10h); **g)** Curso Básico de Licitações (mínimo de 60h); **h)** Fundamentos de Convênios com utilização do Siconv (mínimo de 30h). Os cursos exigidos totalizaram 210 horas e foram ofertados pelo Instituto Serzedello Corrêa² e pela Escola Virtual de Governo³.

Ao analisar o conteúdo dos cursos, constatou-se que os assuntos abordados, de uma forma geral, extrapolam de forma desproporcional o conhecimento para desempenhar o cargo de Supervisor Administrativo, principalmente em se tratando de uma atividade acessória e instrumental. Como por exemplo o curso Fundamentos de Convênios com utilização do Siconv (30 horas), promovido pela Escola Virtual de Governo cujo certificador é o TCU. A Aula 5 (Módulo IV Fase de execução) do citado curso trata da execução física e financeira do convênio, abordando assuntos como: pagamento de despesas por meio da OBTV, irregularidades e falhas mais frequentes na execução financeira, execução de contratos de obras etc. A Aula 6 (Módulo IV Fase de execução) trata da realização e registro dos atos da fase de proposição no Siconv, abordando assuntos como: Contrato, Fiscal do contrato e fiscal do Convênio. A Aula 7 (Módulo IV Fase de execução) trata de assuntos como o conceito de Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV), integração do Siconv com Siafi e instituições financeiras.

Observa-se que os temas abordados estão além dos conhecimentos necessários para desempenho do cargo de Supervisor Administrativo, pois, trata-se de uma atividade instrumental e acessória. Tais conhecimentos são mais afeitos ao cargo de fiscal ou gestor de convênios/contratos.

Observou-se que o Certame foi adjudicado e homologado em 25/08/2021 e o Contrato nº 16/2021 foi assinado em 08/09/2021. Conforme o supracitado Edital, o prazo para a apresentação dos requisitos de qualificação profissional foi de 10 dias após a assinatura do contrato. Ou seja, o licitante vencedor tinha menos de 1 mês, após a homologação do

² https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:127384172374220::NO:106:P106_COD:201143

³ <https://www.escolavirtual.gov.br/>

Certame, para apresentar 40 profissionais capacitados com 210 horas de cursos que não tem relação com o cargo de Supervisor Administrativo.

Diante disso, solicitou-se a Unidade Examinada a apresentação dos certificados de conclusão dos cursos. Constatou-se que a data de início dos cursos era anterior à data da sessão do Certame, ou seja, anterior à 16/08/2021. Outrossim, no Certame anterior (Edital Pregão Eletrônico nº 22/2020) não existia a obrigatoriedade de realização dos mencionados cursos.

Este fato contraria o princípio constitucional da isonomia e da competitividade (inciso I, § 1º, do art. 3º da Lei nº 8.666/93), tendo em vista a exigência de conhecimentos além do necessário para desempenhar o cargo de Supervisor Administrativo; o prazo exíguo para demonstrar a qualificação profissional; bem como o fato de a empresa, detentora do contrato anterior, já possuir os profissionais capacitados em todos os cursos exigidos no Edital.

2.8 Achado: Regime de Execução Contratual não compatível com a forma de liquidação da despesa. Ausência de fundamentação para a escolha do Regime de Execução Contratual.

Em relação especificamente aos regimes de execução mencionados na Lei 8.666/93, os parâmetros do TCU (Acórdão 1977/2013 – Plenário) que balizam a adoção do regime de contratação mais adequado, podem ser resumidos nas seguintes orientações:

- a) Caso não seja possível definir com adequado nível de precisão a quantidade do objeto a ser executado ou demandado, é recomendável **o regime de empreitada por preço unitário, pagando conforme a utilização e se apurando o valor devido por meio da medição de cada unidade utilizada.**
- b) Caso a Administração **consiga definir com adequado nível de precisão os quantitativos necessários para a execução do objeto**, interessando-lhe a entrega de tudo aquilo que compõe as partes (unidades de medidas/custos unitários), mais adequada será a utilização **do regime de empreitada por preço global.**

Em análise ao Edital, verifica-se que as despesas relativas aos itens 2 e 3 (serviços reembolsáveis de hospedagens e transportes) serão ressarcidas à medida em que forem executadas e comprovadas. No que diz respeito ao item 1 (40 postos de Supervisor Administrativo), os valores referentes a férias, 1/3 de férias, 13º salário, ausências legais, verbas rescisórias devidas aos trabalhadores, bem como outros eventos futuros e incertos não serão parte integrante dos pagamentos mensais à contratada. Ou seja, serão pagos à medida em que forem executados e comprovados (pagamento pelo fato gerador).

Desta forma, o regime de execução mais adequado as características da liquidação da despesa apresentada nos parágrafos acima, é o de **empreitada por preço unitário**. Todavia,

em contradição com o Acórdão 1977/2013-Plenário, o preâmbulo do Edital nº 11/2021 informa que o regime de execução a ser empregado será o de **empreitada por preço global**. Ademais, não foi encontrado nos autos processo licitatório ou no referido Edital fundamentação na escolha do regime de empreitada conforme disposição do item 9.1.1 do Acórdão em epígrafe.

2.9 Achado: Ausência de etapas e informações necessárias ao adequado gerenciamento de riscos previsto na Instrução Normativa SEGES-ME nº 05/2017.

Ao analisar o Gerenciamento de Riscos acostado ao Processo Licitatório nº 60584.000466/2021-56, constatou-se a ausência de etapas e informações previstas na IN SEGES-ME nº 05/2017, conforme abaixo explicitado:

- a) Ausência de identificação e tratamento de riscos relativos à inadimplência trabalhista, previdenciária e com o FGTS da contratada (Caput art. 18 IN 05/2017).
- b) Ausência de identificação e tratamento de riscos durante à fase de planejamento, seleção e gestão contratual (Inciso I, art. 25 IN 05/2017).
- c) Ausência de atualização do Mapa de Riscos nos autos do processo de contratação em pelo menos nas seguintes fases: I – ao final da elaboração dos estudos preliminares; II – ao final da elaboração do Termo de Referência; III – após a fase de seleção do fornecedor; IV – após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização (§ 1º art. 26 IN 05/2017).

Em resposta ao pedido de esclarecimentos dos fatos apontados acima, O DPCN apresentou a seguinte informação: *“sobre esses questionamentos, julgamos oportuna a consulta à Assessoria de Planejamento e Aquisições (ASPLAQ) do Departamento de Engenharia e Serviços Gerais (DESEG), tendo em vista que foi a ASPLAQ responsável pela elaboração do Termo de Referência”*.

Nesse caso específico, cabe então ao DPCN interceder junto à ASPLAQ e DESEG, com vistas a contemplar no processo documentação que evidencia o gerenciamento de riscos.

2.10 Achado: Ausência de justificativas na escolha do Pagamento pelo Fato Gerador em detrimento da Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação.

De acordo com o § 2º art. 18 da IN SEGES-ME nº 05/2017, a adoção do Pagamento pelo Fato Gerador ou pela Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação, como critério de tratamento de riscos, deve ser justificada nos autos do processo licitatório levando em conta a relação custo-benefício.

Embora o item 19 do Edital nº 14/2021 disponha sobre regras da adoção do Pagamento pelo Fato Gerador, não foi encontrado nos autos do processo licitatório justificativa para tal escolha. Desta forma, o DPCN foi questionado sobre a ausência dessas justificativas. Em resposta, a Unidade informou que *“tecnicamente os argumentos foram realizados pela ASPLAQ, quem sugerimos consulta”*.

Nesse caso específico, cabe então ao DPCN interceder junto à ASPLAQ e DESEG, com vistas a contemplar no processo documentação que evidencia justificativa para escolha do pagamento pelo fato gerador.

Após a reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Despacho nº 2396/DESEG/SEORI/SG-MD (SEI 5114394), a Unidade Examinada apresentou os seguintes esclarecimentos:

“No tocante a justificativa da escolha do Pagamento pelo Fato gerador, o subitem 12.6, da última versão do Termo de referência (373686), apresenta a redação a seguir:

12.6. Ressarcir à Contratada o valor referente à gastos com hospedagem e deslocamento (passagem aérea) resultante da prestação de serviço realizada fora da sede, limitando-se aos valores estimados e previstos no contrato, no prazo e condições estabelecidas neste instrumento, conforme estipulado nas letras b) e c.5 do item 19 – DO PAGAMENTO PELO FATO GERADOR.

Constam ainda, na última versão do Termo de Referência, os subitens “b” e “c.5” a c.5.3.; conforme redação abaixo:

b) os valores referentes a férias, 1/3 (um terço) de férias previstos na Constituição, 13º 9décimo terceiro) salários, ausências legais, verbas rescisórias, devidos aos trabalhadores, bem como outros de evento futuro e incerto, tais como, ressarcimento de despesas relacionadas à hospedagem e ao deslocamento ocorridos fora da sede, não serão parte integrante dos pagamentos mensais á contratada, devendo ser pagos pela Administração à contratada somente na ocorrência do seu fato gerador;

c.5. outras de evento futuro e incerto, após efetivamente ocorridas e comprovadas pela contratada, pelos seus valores correspondentes, sendo estas:

c.5.1. pelo valor correspondente às despesas relacionadas aos serviços de hospedagem;

c.5.2. pelo valor correspondente às despesas relacionadas aos serviços de deslocamento (passagem aérea); e

c.5.3. outras que eventualmente venham ocorrer.

Por fim, o texto utilizado para o Pagamento pelo Fato Gerador, seguiu o modelo disponibilizado pela AGU: Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União. Termo de Referência – modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra”.

Observa-se que os esclarecimentos apresentados pela Unidade Examinada informam que a escolha do Pagamento pelo Fato Gerador se deu em virtude do ressarcimento referente às despesas com hospedagens e deslocamentos a serem pagas à Contratada quando da necessidade de viagens pelos Supervisores Administrativos. Todavia essa justificativa não está aderente à Instrução Normativa SEGES-ME nº 05/2017. O Pagamento pelo Fato gerador e a Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação são tipos de controles internos utilizados quando do pagamento da prestação de serviço de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra. A escolha de um critério ou outro independe do ressarcimento das supracitadas despesas.

2.11 Achado: Atividades desempenhadas por Supervisores Administrativos em área considerada finalística do DPCN.

Ao analisar os itens 5.1.2.4.1 e 5.1.2.4.2 do Termo de Referência (Edital nº 14/2021), identificou-se as seguintes atividades atribuídas aos supervisores administrativos:

Analisar documentos e correspondência: elaborar análise e conferência de documentações enviadas via Plataforma +BRASIL (SICONV) ou em outros sistemas externos de comunicação, **com o objetivo de verificar o enquadramento na legislação vigente atinente aos processos dos convênios;**

Recebimento, **análise, emissão de parecer,** registro tramitação e organização de processos atinentes as rotinas **da área de execução e análise financeira no âmbito dos convênios,** pactuados com o Departamento do Programa Calha Norte;

Elaborar relatórios: elaborar relatórios de acompanhamento de execução dos convênios, com vistas a facilitar o registro histórico da prestação de contas dos convênios, **observando a legislação vigente atinente à celebração de convênios.**

Conferir documentos e correspondência: conferir documentos na Plataforma +BRASIL (SICONV) e/ou no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), referente ao projeto básico e/ou prestação de contas dos convênios, no momento das realizações das vistorias “*in loco*”, nas obras conveniadas com o DPCN.

Outrossim, o Acórdão TCU nº 1069/2011-Plenário trata de consulta sobre a possibilidade de terceirização de atividades instrumentais relativas à análise de prestação de contas de convênios. De acordo com o citado Acórdão ***“as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas apresentadas em virtude de convênios, ajustes ou instrumentos congêneres, que tenham por fim a***

transferência voluntária de recursos da União para a execução de políticas públicas, constituem atividade precípua e finalística da Administração e, em consequência, não podem ser objeto de terceirização, conforme art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/1997 e art. 9º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008 (item 9.2.1, grifo nosso).

Ainda de acordo com o Acórdão, ***“as atividades de apoio e acompanhamento e à análise das referidas prestações de contas podem ser objeto de terceirização quando forem nitidamente, acessórias ou instrumentais e não requererem qualquer juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratarem de atribuições de cargo extinto, total ou parcialmente, nos termos do art. 1º, caput e § 2º, do Decreto nº 2.271/1997 e dos arts. 6º, 7º, § 2º, 8º e 9º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008*** (item 9.2.2, grifo nosso).

Conforme voto do relator, não se pode caracterizar como instrumentais os atos que importem em exame da prestação de contas de convênio, em especial na verificação dos aspectos técnicos e financeiros da aplicação dos recursos públicos descentralizados. Como exemplos de atividades nitidamente acessórias ou instrumentais, o próprio Acórdão cita as relacionadas à montagem física dos processos ou à digitação de dados (item 12 do voto do relator).

Ou seja, não é cabível repassar a terceiros qualquer ato que importe em juízo de valor sobre a aceitação ou não das despesas incluídas na prestação de contas, ***“mas inserir dados em sistema pertencente à Administração, que efetue automaticamente críticas e aponte eventuais inconsistências (falta de correspondência entre o débito na conta bancária específica do convênio e o valor declarado na relação de pagamentos apresentada pelo gestor, por exemplo) a serem avaliadas por servidor público, pode configurar, a meu ver, atividade acessória ou instrumental, para o qual o ordenamento jurídico autoriza a terceirização. Sendo, claro, que a responsabilidade pelos dados ali inseridos deve ser do servidor que examinar o processo, pois o pressuposto é de que tais dados serão conferidos por quem examina e se pronuncia no processo”*** (grifo nosso).

Sendo assim, as atividades descritas nos itens 5.1.2.4.1 e 5.1.2.4.2 do Termo de Referência por serem realizadas no âmbito da Ação Orçamentária 1211 (Implementação da Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte além de constituírem atividade precípua da Administração, emitem juízo de valor e não poderão ser objeto de terceirização, conforme Inciso II, art. 3º do Decreto 9.507⁴, de 21/09/2018, e Acórdão TCU nº 1069/2011-Plenário.

⁴ Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços: (...) II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

2.12 Achado: Terceirizados sendo supervisionados indevidamente por servidor público.

Um ponto de entendimento pacífico no TCU é que a terceirização de serviços não deve gerar vínculos de subordinação entre o terceirizado e servidores da administração pública, de modo a não evidenciar vínculo empregatício que desconfiguraria o instituto da terceirização. O Acórdão 1815/2003 – TCU-Plenário, determinou que *“se houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o tomador de serviços, bem assim de pessoalidade e habitualidade, a terceirização será ilícita, tornando-se imperativa a realização de concurso público, ainda que não se trate de atividade-fim da contratante”*. Ou seja, esse é outro aspecto (além do citado na constatação acima) que torna irregular eventual terceirização implementada para viabilizar exame de prestação de contas de convênios, ancorada em sistema de supervisão por servidor responsável, já que estará revestida de mecanismo indevido de subordinação.

O Voto do Relator no Acórdão TCU nº 1069/2011-Plenário, assim dispõe: *“Entre essas prescrições, destaco as que proíbem a existência de qualquer vínculo de subordinação entre terceirizado e os servidores da Administração Pública (art.4º, inciso IV, do Decreto nº 2.271/1997 e arts. 6º, § 1º, e 10, inciso I, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008), haja vista que, na presente consulta, **houve menção à possível existência de supervisão dos trabalhos desenvolvidos pelo terceirizado por servidor público**, o que afronta a legislação citada e a jurisprudência deste Tribunal (...)”* (grifo nosso).

Todavia, o item 5.1.2.4.1 do Termo de Referência determinou que os Supervisores Administrativos executarão atividade fora da sede, na área do Programa Calha Norte, onde dará cumprimento da rotina de trabalho de 8 horas por dia, **sendo supervisionados de forma contínua e permanente por um profissional pertencente ao corpo técnico efetivo do DPCN**, durante a vigência do Contrato. Observa-se que tal determinação vai de encontro à jurisprudência do Tribunal de Contas da União bem como ao disposto no Inciso I, art. 5º da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017⁵.

2.13 Achado: Fiscalização Administrativa de acordo com os preceitos informados na Instrução Normativa-SEGES/MP nº 05/2017.

Por meio de inspeção física e entrevista com o Fiscal Administrativo, foi verificado os seguintes pontos da IN nº 05/2017:

1 – Manutenção dos critérios de habilitação exigidos no Edital de Licitação durante a fase de execução do Contrato;

⁵ Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de: I - possibilitar ou dar causa a atos de subordinação, vinculação hierárquica, prestação de contas, aplicação de sanção e supervisão direta sobre os empregados da contratada;

2 – Comprovação das obrigações trabalhistas e sociais (durante a fase de execução contratual) por meio da apresentação de: certidões negativas de débitos trabalhistas e (CNDT) e de regularidade do FGTS (CRF), cópia da folha de pagamento analítica do mês da prestação de serviços (fiscalização por amostragem), cópia dos contracheques dos empregados (fiscalização por amostragem), comprovantes de entrega de benefícios suplementares, elaboração de relatório para efeito de recebimento provisório, exames médicos admissionais, apresentação pelo terceirizados dos extratos de contas do FGTS (fiscalização por amostragem), planilha resumo do contrato administrativo contendo todas as informações sobre os empregados terceirizados com os seguintes dados: nome, CPF, salário, adicionais, benefícios recebidos, férias, horário de trabalho, ocorrências etc.

3. Comprovação das obrigações tributárias durante a fase de execução contratual.

4. Controle dos pagamentos por meio do Fato Gerador.

Desta forma, certificou-se que os pontos acima estão em conformidade com a IN nº 05/2017 e com o Caderno de Logística da SEGES/MP “Pagamento pelo Fato Gerador”⁶.

2.14 Achado: Custos não renováveis em conformidade com o Acórdão TCU 1186/2017-Plenário

Considerando que o Contrato anterior era mantido com a Esplanada Serviços Terceirizados Eireli (cujo tipo de controle utilizado foi Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação) foi rescindido, com a liberação da Conta Vinculada objetivando o pagamento das verbas rescisórias e considerando também que o Contrato nº 16/2021 tem o mesmo objeto e a mesma prestadora de serviço com a recondução dos profissionais, verificou-se se os custos estava de acordo com o Acordo nº 1186/2017 TCU-Plenário.

De acordo com o citado Acórdão, nas licitações para a contratação de mão de obra terceirizada, a Administração deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme Lei 12.506/2011.

Conquanto o caso não tenha sido de prorrogação contratual e sim de um novo contrato, houve liberação da Conta Vinculada e recondução dos terceirizados para o novo contrato, o que pode ser considerado, em princípio, um tipo de prorrogação indireta. Todavia, verificou-se que a alíquota para o aviso prévio trabalhado informada na nova planilha de custos apresentada pela empresa foi de 0,04%, abaixo dos 0,194% proposto pelo Tribunal de Contas da União.

⁶ Pode ser acessado em: [fato_gerador_v03.indd \(www.gov.br\)](#)

Insta salientar que a Convenção Coletiva de Trabalho 2021/2021, em seu parágrafo segundo, cláusula vigésima terceira informa que durante o cumprimento do Aviso Prévio concedido pelo empregador e havendo comprovação de o prestador ter obtido novo emprego, ficará o empregador dispensado do seu cumprimento, nos termos da Súmula 276/TST.

Desta forma, considera-se que os custos não renováveis estão em conformidade com o Acórdão nº 1186/2017 TCU-Plenário.

2.15 Fiscalização Técnica Deficiente. Critério de remuneração por postos de trabalho sem justificativas nos autos do processo licitatório. Ausência de Certificação dos valores das diárias apresentadas para ressarcimento.

A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que não produzir os resultados com a qualidade mínima exigida e/ou deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço (Anexo VIII-A da IN nº 05/2017).

Uma das funções atribuídas ao Supervisor Administrativo (letra e do item 5.1.2.4.2 do Termo de Referência) foi a de elaborar minutas de relatórios de viagens. Tendo em vista que os terceirizados executam atividades fora da sede, bem como pelo fato de tais atividades serem acompanhadas do pagamento de hospedagens e deslocamentos, solicitou-se ao DPCN à apresentação dos relatórios de viagens dos Supervisores Administrativos atestados pelo Fiscal Técnico. O relatório de viagem constitui um relato das atividades desenvolvidas com o objetivo de verificar se o objetivo inicialmente proposto foi atingindo, bem como avaliar se desempenho do terceirizado foi satisfatório ou não, constituindo uma forma de prestação de contas. Todavia, por meio do Despacho nº 23 (SEI 4710350), o DPCN informou que não adota tal procedimento e que passará a adotar doravante.

Solicitou-se também o resultado das avaliações da execução do objeto, ou seja, a análise do desempenho e qualidade da prestação do serviço, para efeito de recebimento provisório (item 4, anexo VIII-A da IN nº 05/2017). Conforme esclarecimentos da Unidade Examinada (SEI 4747358), o resultado das avaliações da execução do objeto, da análise de desempenho e qualidade da prestação dos serviços estão dispostos por meio da Avaliação de Desempenho dos Profissionais (SEI 4795996) e do Instrumento de Mediação de Resultado (SEI 4790032).

Insta observar que o DPCN apresentou apenas 1 (um) documento de Avaliação de Desempenho dos Profissionais, com data posterior à data da Solicitação de Auditoria. E que

o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), disposto do Edital, dispõe apenas sobre sanções e glosas, ou seja, o IMR não dispõe de ferramentas com o objetivo de aferir a qualidade da prestação do serviço.

Por consequência, o critério de remuneração adotado pela Unidade foi o de postos de trabalho e quantidade de horas de serviços. Observa-se que o Parecer n. 00401/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU (NUP: 60414.000987/2020-84), no parágrafo 138, recomendou ao gestor justificar a excepcionalidade em adotar o critério de remuneração por posto de trabalho e quantidade de horas de serviço, explicitando as razões que considera inviável optar pelo critério de aferição dos resultados. Todavia, não foi encontrado nos autos do processo licitatório justificativas neste sentido.

Observou-se também que o fiscal (administrativo e/ou técnico) não se certifica dos valores das diárias que são apresentadas ao DPCN pela Contratada com o objetivo de obter ressarcimento quando o estabelecimento (hotel/pousada) não emite Nota Fiscal.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1 Achado 2.1: considerando a relevância do tema terceirização de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, promover a elaboração de normativos especificando regras sobre capacitação contínua, como por exemplo, número mínimo de horas de capacitação como condição para atuar como fiscal ou gestor.

3.2 Achado 2.3: promover ajustes no Estudo Técnico Preliminar para que tenha como base as atividades que possam ser atribuídas aos Supervisores Administrativos e não as atividades desempenhadas pelos fiscais de convênios.

3.3 Achado 2.4: promover ajustes no Estudo Técnico Preliminar para que apresente: a) justificativas em relação ao custo benefício da necessidade de determinadas atividades (descritas no Edital) de serem realizadas fora da sede em detrimento de serem realizadas na sede do DPCN; b) que cada viagem do Supervisor Administrativo seja acompanhada de justificativas explicando o motivo das atividades serem realizadas fora da sede em detrimento de serem realizadas na sede do DPCN levando em consideração também a relação custo/benefício.

3.4 Achado 2.5: Nos contratos com cláusulas prevendo viagens de terceirizados, os valores referentes às passagens passem a ser inseridos na planilha de custos e formação de preços, permitindo aos licitantes proporem valores menores. Caso seja mais econômico, apresentar, no Edital, planilha de custos e formação de preços separada para as passagens.

3.5 Achado 2.6: a) passe a informar em todos os contratos o número, valor e data da Nota de Empenho; b) abster-se de realizar obrigação sem lastro orçamentário sob pena de infração à Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/ 2000; c) passe a emitir a Nota de Empenho na mesma classificação funcional-programática e

natureza da despesa informada no contrato com o objetivo de afastar a possível caracterização da realização de despesa sem autorização orçamentária; d) Tendo em vista a Conformidade do Registro de Gestão (Inciso II, art. 7º da Instrução Normativa STN nº 6, de 31/10/2007), passe a certificar que os valores das Notas de Empenho estejam suportados pelos Contratos e/ou Termos Aditivos.

3.6 Achado 2.7: abster-se de inclusão, nos Termos de Referência, de cláusulas desproporcionais que violam os princípios da isonomia e da competitividade ou que tragam ônus desnecessários para os participantes em atenção ao disposto no art. 3º da Lei 8.666/93.

3.7 Achado 2.8: passe a constar do processo licitatório a fundamentação da escolha do Regime de Execução Contratual de acordo com o Acórdão TCU nº 1977/2013-Plenário

3.8 Achado 2.9: passe a contemplar no processo licitatório: a) a identificação e o tratamento dos riscos relativos ao descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS da contratada, b) a identificação e o tratamento dos riscos nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual; c) atualização do Mapa de Riscos pelo menos: ao final dos estudos preliminares, ao final da elaboração do Termo de Referência, após a fase da seleção do fornecedor e após eventos relevantes, durante a gestão do contrato.

3.9 Achado 2.10: passe a justificar nos autos do processo licitatório, levando em consideração a relação custo/benefício, a escolha na adoção do Pagamento pelo Fato Gerador ou Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação.

3.10 Achado 2.11: passe a atribuir aos Supervisores Administrativos apenas atividades de apoio ao acompanhamento e à análise de prestação de contas quando forem nitidamente acessórias ou instrumentais e não requererem qualquer juízo de valor.

3.11 Achado 2.12: passe a evitar a supervisão direta dos terceirizados por servidor público e exclua de seus editais cláusulas que façam este tipo de referência sob pena de configurar vínculo empregatício entre o terceirizado e a Administração Pública.

3.12 Achado 2.15 : a) aperfeiçoar o Índice Mensuração de Resultados (IMR) passando a incluir ferramentas com o objetivo de aferir a qualidade e os resultados da prestação do serviço de forma que se possa redimensionar os pagamentos todas as vezes que a contratada não produzir os resultados mínimos esperados (Item 1 Anexo VIII-A da IN nº 05/2017); b) passe a adotar modelos padronizados de relatórios de viagens no qual o terceirizado possa descrever de forma detalhada as atividades realizadas fora da sede do DPCN com o objetivo de o fiscal técnico aferir se o planejado foi devidamente executado; c) que o fiscal (técnico e/ou administrativo) passe a realizar circularização com os hotéis/pousadas (por meio de chamada telefônica, e-mail, consulta a página na internet etc.) com o objetivo de se certificar dos valores relativos as diárias apresentadas para

ressarcimento sempre que as Notas Fiscais não forem emitidas; d) sempre que o critério de remuneração adotado for o posto de trabalho e quantidade de horas de serviços, passe a explicitar as razões que considera inviável optar pelo critério de aferição dos resultados nos autos do processo licitatório.

3.13 - Elaborar procedimentos e/ou rotinas com o objetivo de internalizar as recomendações supracitadas.

4. CONCLUSÃO

Apresenta-se a seguir as conclusões acerca das 7 (sete) questões estabelecidas na referida auditoria, consignadas no item 1.3.1 deste Relatório.

Questão 1 – Os Fiscais e Gestores estão devidamente capacitados para atuar no Contrato? (Achados 2.1 e 2.2)

Embora os fiscais do Contrato nº 16/2021 tenham apresentado conhecimento necessário para desempenhar suas atribuições, o DPCN não possui normativos dispendo sobre carga horária mínima de capacitação para atuar como fiscal ou gestor do Contrato. Vale ressaltar que o Departamento depende da oferta de cursos por parte da CODEP.

Questão 2 - O Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Edital e Contrato estão de acordo com a legislação pertinente? (Achados 2.3 a 2.8)

Esses Documentos não estão de acordo com a legislação que rege a matéria e precisam ser atualizados com o objetivo de evitar questionamentos sobre legalidade bem como gerar responsabilidade administrativa.

Questão 3 - O Gerenciamento de Riscos está de acordo com a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017? (Achado 2.9)

O gerenciamento de risco apresentado pela Unidade Examinada não cumpre os requisitos dispostos na Instrução Normativa.

Questão 4 - A Unidade Examinada motivou o custo benefício dos controles? (Achado 2.10)

O DPCN não justificou nos autos do processo licitatório a escolha do Pagamento pelo Fato Gerador em detrimento da Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação.

Questão 5 - As atividades desempenhadas pelos Supervisores Administrativos estão de acordo com a legislação que rege à matéria? (Achado 2.11 e 2.12)

Algumas atividades atribuídas aos Supervisores Administrativos no Edital, por se tratarem de atividades realizadas no âmbito de uma ação de governo considerada finalística, e por se tratarem de atividades que emitem juízo de valor não podem ser objeto de terceirização.

Os terceirizados também estão sob supervisão direta do servidor, o que pode gerar vínculo empregatício.

Questão 6 - A Fiscalização Administrativa está de acordo com a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017? (Achado 2.13 e 2.14)

A fiscalização administrativa vem cumprindo os requisitos estabelecidos na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 e os custos não renováveis estão em conformidade com o Acórdão TCU 1186/2017-Plenário.

Questão 7 - A Fiscalização Técnica está de acordo com a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017? (Achado 2.15)

A fiscalização técnica não vem cumprindo os requisitos estabelecidos na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017., necessitando de melhorias para um desempenho satisfatório conforme demonstrado no item 2.15.

Por fim, cumpre registrar que, para mitigar o risco de futuras ocorrências das fragilidades apontadas neste Relatório, foram realizadas recomendações estruturantes, cuja implementação será acompanhada por ocasião do monitoramento a ser feito pela Ciset/MD.