



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 04/2022 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal
Processo nº: 00480-00003029/2022-93
Assunto: Auditoria de conformidade relativa aos exercícios 2019, 2020 e 2021
Ordem de Serviço: 167/2021-SUBCI/CGDF de 15/12/2021
Nº SAEWEB: 0000022035

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal, durante o período de 20/12/2021 a 31/01/2022, objetivando os atos e fatos relacionados à gestão da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal, relativamente aos exercícios de 2019, 2020 e 2021.

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0361-003298/2016	Brasfort Administração e Serviços Ltda. (36.770.857/0001-38)	Contratação de empresa(s) para prestação de serviços continuados administrativo, técnico operacional e logístico (encarregado geral, supervisor de equipe, atendente, apoio operacional, operador de máquinas, técnico em telecomunicações, artífice em manutenção, encarregado de transporte e motorista).	Contrato nº 007/2016 Vigência: 01/09/2016 a 31/08/2022 Valor Total: R\$ 10.512.009,48
0361-003299/2016	Interativa Dedetização Higienização e Conservação Ltda. (05.058.935/0001-42)	Contratação de prestação de serviços continuados administrativo, técnico operacional, encarregado de transporte e motorista.	Contrato nº 006/2016 Vigência: 26/08/2016 a 25/10/2020 Valor Total: R\$ 2.486.033,52
04017-00014776/2020-12	Liderança Limpeza e Conservação Ltda. (00.482.840/0001-38)	Contratação de prestação de serviço de supervisor de transporte, encarregado de transporte, motoristas e operador de trator de esteira.	Contrato nº 004/2020 Vigência: 24/10/2020 a 24/10/2022 Valor Total: R\$ 7.933.394,88

Com o término dos trabalhos de campo, foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 02/2022 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 19/04/2022, Doc. SEI/GDF 84705452, que foi encaminhado à Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal, no dia 12/05/2022, por meio do Ofício nº 561/2022 - CGDF/SUBCI, Doc. SEI/GDF 86234010, para que se manifestasse, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, acerca das constatações e recomendações apontadas, uma vez que o IAC possui caráter preliminar. Por meio do Ofício nº 2744/2022 - DF-LEGAL/GAB, de 09/06/2022, Doc. SEI/GDF 88303596, o DF-Legal solicitou a concessão de mais 30 (trinta) dias para o envio da manifestação, o que foi concedido pelo Ofício nº 711/2022 - CGDF/SUBCI, de 10/06/2022, Doc. SEI/GDF 88492460. Por fim, o DF-Legal, por meio do Ofício nº 3189/2022 - DF-LEGAL/GAB, de 07/07/2022, Doc. SEI/GDF 90434344, encaminhou as respostas que foram inseridas e analisadas no presente Relatório.

2. RESULTADOS

2.1 Planejamento da Contratação ou Parceria

2.1.1. MOROSIDADE NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Classificação da falha: Média

Evidenciou-se que há morosidade na tramitação processual, na Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística - DF Legal, para a finalização do procedimento licitatório que visa a contratação de mão de obra, o que ensejou a prorrogação excepcional de contrato sem a devida demonstração de situação excepcional nos termos exigidos pelo permissivo legal, conforme será demonstrado em item próprio deste Relatório.

Referido fato foi constatado quando do exame da prorrogação excepcional do Contrato nº 007/2016, assinado em 01/09/2016 e celebrado entre a então Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços continuados administrativo, técnico operacional e logístico (encarregado geral, supervisor de equipe, atendente, apoio operacional, operador de máquinas, técnico em telecomunicações, artífice em manutenção, encarregado de transporte e motorista), Processo nº 0361-003298/2016.

Apurou-se que o Processo nº 04017-00012896/2020-85, que trata da nova contratação teve o Documento de Oficialização da Demanda – DOD assinado em 10/04/2021,

Doc. SEI/GDF 54968616. Saliencia-se que o Estudo Técnico Preliminar, bem como o Termo de Referência também foram assinados na citada data, Doc. SEI/GDF 55152275 e 57416711, respectivamente. Ou seja, os documentos que iniciam o procedimento licitatório foram assinados 144 (cento e quarenta e quatro) dias anteriores ao término dos 60 (sessenta) meses de vigência contratual. Ressalta-se que o processo foi autuado em 07/08/2020, sem contudo, constar a prática de atos administrativos necessários e essenciais à devida movimentação do procedimento licitatório.

Nota-se que da assinatura dos mencionados documentos até o encerramento da presente Auditoria, em 31/01/2022, perfazem um total de 296 (duzentos e noventa e seis) dias e o procedimento licitatório ainda se encontrava na fase interna, o que denota a lentidão na condução da contratação.

Sabe-se que, de um modo geral e a depender do objeto a ser contratado, o procedimento licitatório pode ser complexo e ter particularidades, além de necessitar de prazos adicionais de planejamento, organização, atuação sistemática e eficiência para ser finalizado. Sob esse aspecto, percebe-se que o DF-Legal não atuou de forma planejada, eficiente e eficaz já que não houve a conclusão da licitação e gerou a necessidade de prorrogação excepcional.

Pelo exposto, deve a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal planejar suas contratações, estabelecendo fluxos e prazos a serem observados quando do início dos atos administrativos necessários e essenciais para a nova contratação, com o fito de evitar prorrogações excepcionais que não têm a devida configuração da situação atípica exigida pela legislação.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2022 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 19/04/2022, Doc. SEI/GDF 84705452, a Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal se manifestou por meio do Ofício nº 3189/2022 - DF-LEGAL/GAB, de 07/07/2022, Doc. SEI /GDF 90434344, com as seguintes informações extraídas do documento Doc. SEI/GDF 90336809:

(...)

"Evidenciou-se que há morosidade na tramitação processual, na Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística - DF Legal, para a finalização do procedimento licitatório que visa a contratação de mão de obra, o que ensejou a prorrogação excepcional de contrato sem a devida demonstração de situação excepcional nos termos exigidos pelo permissivo legal.

Processo nº 04017-00012896/2020-85 - contratação de empresa especializada na prestação de forma contínua de serviços terceirizados de apoio às atividades administrativas, operacionais e logísticas."

(...)

Em relação a instrução processual contida no processo [04017-00012896/2020-85](#), que trata de registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de forma contínua de serviços terceirizados de apoio às atividades administrativas, operacionais e logísticas, temos a observar:

Considerando a complexidade da contratação e suas particularidades, a Diretoria de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres encaminhou os Memorandos nº 10 /2021 e nº 11/2021- DF-LEGAL/SUAG/DILIC/GEINP ([62234539](#)),([62300936](#)), pelos quais solicitaram às Subsecretarias e às unidades da DF Legal a apresentação de documentos, planos de ação, programas de detalhamento das rotinas/atividades mensais de acordo com a demanda de trabalho diário, no intuito de justificar a necessidade de contratação da mão de obra de apoio operacional, tão quanto da atividade a ser desempenhada em cada área/setor, o que exigiu uma demanda maior de tempo para planejamento e definição das necessidades de cada unidade orgânica desta DF LEGAL, inserção de 17 (dezessete) planilhas com cálculos salariais, Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, modelos de uniformes, pesquisas de preços em bancos de dados, contratos públicos, dentre outros procedimento técnicos. Em que pese o apontamento da auditoria quanto ao prazo dispendido em cada etapa, **a instrução processual não ficou inerte**, como se observa nos processos administrativos relacionados que foram devidamente encaminhados à SUBCI/CGDF, Processos: [04017-00013534/2020-10](#), [04017-00028021/2021-86](#), [04017-00003150/2021-61](#).

Ressalta-se que a instrução do processo em tela deu-se em um momento de calamidade pública, muitos servidores passaram a usufruir do teletrabalho, outros adoeceram, o que provocou diversos imprevistos no segmento dos trabalhos, bem como dificultou o contato com outros órgãos que poderiam contribuir para elaboração dos artefatos do processo, destacando a Secretaria de Economia do Distrito Federal, que é o órgão central responsável pelas licitações, cabendo a ela a homologação dos contratos no sistema administrativo do Distrito Federal.

Outro fator bastante relevante que devemos considerar, é a mudança de gestão ocorrida nesta DF LEGAL no período de 2020 a 2021, e principalmente na Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios, área responsável pelas demandas de licitações de toda a Secretaria, sendo que nesse período houve a troca de 03 Gerentes, conforme verificamos abaixo:

EXONERAR ***** do Cargo Público em Comissão, Símbolo CPC-08, SGRH 01000145, de Gerente, da Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios, da Diretoria de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Subsecretaria de Administração Geral, da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL. **NOMEAR** *****
***** Agente de Gestão Educacional, lotado na Secretaria de Estado de Educação do DISTRITO Federal, para exercer o Cargo Público em Comissão, Símbolo CPC-08, SGRH 01000145, de Gerente, da Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios, da Diretoria de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Subsecretaria de Administração Geral, da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL, **DODF nº 244, de 29 de dezembro de 2020, (90334161).**

EXONERAR, a pedido, ***** matricula 278.667-2, do Cargo Público em Comissão, Símbolo CPC-08, SGRH 01000145, de Gerente, da Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios, da Diretoria de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Subsecretaria de Administração Geral, da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL, **a contar de 12 de abril de 2021.** **NOMEAR** ***** para exercer o Cargo em Comissão, Símbolo CC08, de Gerente, da Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios, da Diretoria de Licitações, Contratos e Instrumentos

Congêneres, da Subsecretaria de Administração Geral, da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF, DODF nº 43-A, de 13 de maio de 2021, (90335552).

EXONERAR, a pedido, *** do Cargo em Comissão, Símbolo CC08, SIGRH 65260416, de Gerente, da Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios, da Diretoria de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Subsecretaria de Administração Geral, da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL, a contar de 09 de agosto de 2021. NOMEAR ***** para exercer o Cargo em Comissão, Símbolo CC-08, SIGRH 65260416, de Gerente, da Gerência de Instrução de Procedimentos Licitatórios, da Diretoria de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Subsecretaria de Administração Geral, da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL, DODF nº 152, de 12 de agosto de 2021, (90335113).**

Em suma, nos atos de exoneração/nomeação além do curto espaço de tempo de permanência dos gerentes, houve também intervalo de prazo de até 15 (quinze) dias entre a exoneração e a nomeação de um dos novos gerente, o que comprometeu significativamente a evolução dos trabalhos da Diretoria de Licitações desta DF LEGAL. Há de se levar em conta que mesmo com a avocação do superior hierárquico, ocorreu um acúmulo de trabalho, mas mesmo com todas essas adversidades esta DF LEGAL envidou esforços, para que os prazos legais que regem a matéria fossem cumpridos.

Diante do exposto entendemos que a instrução processual referente a contratação de empresa especializada na prestação de forma contínua de serviços terceirizados de apoio às atividades administrativas, operacionais e logísticas, por intermédio do processo nº 04017-00012896/2020-85, foi de longo prazo, mas em nenhum momento morosa, conforme exposto no subitem 2.1.1. do IAC. Ressaltamos ainda, que o tempo gasto em cada etapa foi necessário para o desenvolvimento do trabalho, seja em elaboração do Termo de Referência, pesquisas de preços, formalização de planilhas de custos dentre outros, o que prova que nesta senda, foi necessário total atenção e dedicação dos setores envolvidos, haja vista a complexidade e particularidade em se conduzir um processo licitatório, o qual requer um arranjo físico mais apropriado, em função de suas características de volume e variedade. No entanto, os setores envolvidos não ficaram inertes, pelo contrário, estiveram o tempo todo estudando e buscando a melhor forma da instrução processual em cumprimento da legislação que rege a matéria.

Tem-se a considerar que os Processos nºs 04017-00013534/2020-10, 04017-00028021/2021-86, 04017-00003150/2021-61 mencionados na manifestação do DF-Legal, não foram disponibilizados para análise da Auditoria.

Além disso, iniciar um procedimento licitatório que possui particularidades e complexidades faltando apenas 144 (cento e quarenta e quatro) dias do término da vigência contratual a ponto de ensejar prorrogação excepcional evidencia a falta de planejamento e desídia administrativa do DF-Legal. Sob este aspecto, resta clara a ausência dos elementos caracterizadores da situação excepcional.

Adicionalmente, foi apurado na Auditoria que, em 31/01/2022, o procedimento licitatório ainda se encontrava em fase interna, perfazendo um total de quase 300 (trezentos) dias

sem que houvesse a conclusão da licitação. Em consulta ao Processo nº 04017-00012896/2020-85, na data de 14/07/2022, constatou-se que o procedimento licitatório ainda se mantém na fase interna. São 706 (setecentos e seis) dias desde a autuação do processo e não há conclusão da licitação. Diante disso, é inconteste a morosidade do DF-Legal em conduzir os processos licitatórios e, por isso, mantido o Ponto de Auditoria e sua recomendação.

Por fim, cabe registrar que a vigência da prorrogação excepcional se encerrará no próximo mês, de modo que a prestação de serviço não terá lastro contratual para suportá-la se não houver a finalização da licitação.

Causa

Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal :

Em 2020 e 2021:

Ausência de norma interna definindo fluxos e prazos para cada etapa do processo de contratação.

Consequência

Prorrogação excepcional do contrato sem a demonstração da situação atípica exigida pela legislação.

Recomendações

Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal :

R.1) Manualizar o processo de contratação, contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço, com o estabelecimento de fluxos, prazos e controles primários a serem observados, de modo a evitar prorrogação contratual excepcional sem caracterização da situação atípica.

2.1.2. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE SITUAÇÃO ATÍPICA PARA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL

Classificação da falha: Média

Apurou-se que não foi comprovada a configuração da situação atípica que permite a prorrogação excepcional do Contrato nº 007/2016, assinado em 01/09/2016 e celebrado entre a então Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda., Processo nº 0361-003298/2016.

Como dito no item anterior, o Processo nº 04017-00012896/2020-85 que trata da nova contratação foi autuado em 07/08/2020 e apenas em 10/04/2021 teve os documentos que iniciam o procedimento licitatório assinados (Documento de Oficialização da Demanda - DOD, Estudo Técnico Preliminar e Termo de referência, Doc. SEI/GDF 54968616, 55152275 e 57416711, respectivamente). Isto é, houve um lapso temporal de 246 (duzentos e quarenta e seis) dias sem que o DF-Legal praticasse atos administrativos necessários e essenciais à devida movimentação do procedimento licitatório. Além disso, já se passaram mais de 300 (trezentos) dias desde a assinatura dos citados documentos e a licitação se encontra na fase interna, de modo que a prorrogação excepcional não se justifica diante da mora administrativa em adotar medidas tempestivas e cabíveis para a conclusão da contratação.

De acordo com o Parecer nº 212/2018 – PRCON/PGDF tem-se que: “Dessa forma, a excepcionalidade do art. 57, § 4º da Lei de Licitações, não socorre o administrador que, por falta de planejamento, deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização de licitação previsível”.

Vale reproduzir a justificativa apresentada para a prorrogação excepcional constante do Doc. SEI/GDF 64110727, Processo nº 0361-003298/2016, a saber:

7. DA EXCEPCIONALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO

7.1 Aplica-se aqui o § 4º do art. 57, da Lei nº 8666/93, quando o Contrato nº 07/2016 completará em 31/08/2021 o limite máximo de até 60 (sessenta) meses de vigência, excepcionada a faculdade de prorrogação por mais 12 meses, desde que atendidas condições especiais (autorização de autoridade superior baseada em justificativa plausível).

7.2 Infere-se do texto normativo que aplicabilidade do § 4º requer a caracterização de situação excepcional, não bastando a simples aferição da economicidade do contrato, mas de ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a celebração de nova contratação via licitação, fazendo com que a prorrogação seja a melhor alternativa para evitar a solução de continuidade das atividades contratadas.

7.3 Fato excepcional e estranho às partes foi o agravamento da pandemia da COVID-19 no mês de fevereiro de 2021, não só no Distrito Federal, mas em todo território brasileiro. Alguns especialistas dão o nome ao evento de 2ª Onda do novo coronavírus no Brasil, ainda que estudos sobre o fenômeno estejam em desenvolvimento pelos especialistas. No ano de 2020, havia só a cepa original do vírus e ainda não se sabia se a imunidade ao contrair a doença era por um período de tempo ou permanente, como muitos acreditavam. Podemos assim considerar a adoção da então política da imunidade rebanho, como praticado em alguns países europeus.

7.4 Ocorre que no ano de 2021, surgiram as variantes do coronavírus, causado por mutações virais e com uma capacidade maior de transmissão que antes. A crise nas falta de UTI's em vários estados do Brasil obrigou a decretação novamente de medidas de restrição mais rígidas para conter a transmissão e o impacto do número de mortes em números altíssimos por dia.

7.5 Assim, o Governo do Distrito Federal publicou primeiramente o Decreto 41.489, de 27 de fevereiro de 2021, que ficou vigente até o dia 29 de março de 2021, sendo então revogado pelo [Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021](#) (dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências), no qual ficou decretado suspensão de certas atividades e autorização de outras, no âmbito do DF. É justamente aqui que se fez necessário o aditamento do contrato em 21,93% (vinte e um vírgula noventa e três por cento). A demanda de trabalho aumentou devido ao surgimento desses fatos supervenientes. Foram situações novas que foram encontradas a medida do andamento da execução do contrato e diante da situação da pandemia do Sars-CoV-2 (covid-19), que acarretou no aumento da demanda de trabalho das unidades administrativas da DF Legal, tanto das áreas meio e fim da Secretaria, no atendimento das operações de fiscalizações da força tarefa instituída pelo referido decreto, fazendo-se imperioso a adição nos itens do contrato para melhoria do atendimento à população do Distrito Federal.

7.6 No mesmo mês de fevereiro de 2021, o Governador do DF editou o [Decreto nº 41.841, de 26 de fevereiro de 2021](#), estabelecendo regras sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da pandemia da COVID-19 e dá outras providências.

7.7 Antes do agravamento da pandemia no DF como em todos Estados da Federação, a DF Legal já havia definido o regime de teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, de que trata o Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020, no âmbito da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal, cujo objetivo é coibir a propagação do COVID-19 no ambiente de trabalho e viabilizar a continuidade do serviço, por meio da 4. [Portaria DF Legal nº 05, de 22 de janeiro de 2021](#), publicada no DODF nº 16, de 25/01/2021.

7.8 Como consequência da publicação do Decretos nº 41.841/2021, por intermédio da [Portaria DF Legal nº 16, de 02 de março de 2021](#), publicada no DODF nº 45, de 09/03/2021, a DF Legal autorizou aos Subsecretários e às chefias de unidades a estabelecerem horário diferenciado aos servidores, efetivos e comissionados, empregados públicos, estagiários e contratados, com a adoção de escalas e turnos alternados de revezamento, de modo a diminuir a aglomeração de pessoas no mesmo ambiente, mantida a carga horária ordinária dos servidores e sem prejuízo da continuidade na prestação do serviço. Esta portaria foi revogada recentemente pela [Portaria DF Legal nº 38, de 28 de junho de 2021](#) - que determinou o imediato retorno às atividades laborais dos servidores que se encontram em teletrabalho, em razão de comorbidade ou de idade, e que se enquadrem na exceção prevista no inciso IV, parte final, do art. 5º, do Decreto nº 41.913/2021, com redação atualizada pelo Decreto nº 42.211/2021. Ocorre que ainda mais presente, a Portaria nº 38/2021 também foi revogada pela [Portaria DF Legal nº 40, de 12 de julho de 2021](#) - determinando o imediato retorno às atividades laborais dos servidores que se encontram em teletrabalho, em razão de comorbidade ou de idade, e que se enquadrem na exceção prevista no inciso IV, parte final, do art. 5º, do Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021, com redação atualizada pelo Decreto nº 42.211, de 17 de junho de 2021.

7.9 Nota-se na análise de toda legislação aplicável ao tema que todos esses sucedidos acarretaram dificuldades no desenvolvimento das atividades da Secretaria, especificamente aqui apontando nos andamentos do Processo SEI nº 04017-00012896

/2020-85 da nova contratação desses serviços continuados (administrativo, operacional e logístico). O processo foi aberto em 07/08/2020 e atualmente ainda se encontra em fase de conclusão do Termo de Referência, com o Documento de Oficialização de Demanda (DOD) e o Estudo Técnico Preliminar finalizados, para posterior envio à Subsecretaria de Compras Governamentais, da Secretaria de Estado de Economia do DF, no intuito da realização do Pregão.

7.10 Por fim, explicitamos o enorme prejuízo que será causado em todas áreas da Secretaria, em caso da não renovação desse Contrato. O interesse público fica evidente quando fazemos a correlação dos funcionários terceirizados do contrato com as áreas meio e fim da DF Legal. Sem esses servidores prestando apoio administrativo, operacional e logístico, tanto as áreas administrativas como as de fiscalização ficarão sobrecarregadas e até mesmo enfrentarão transtornos na execução das tarefas institucionais.

7.11 Os apoios operacionais auxiliam consideravelmente na logística tanto das operações de fiscalização rotineiras como das operações específicas da COVID-19, nas Subsecretarias: de Operações, de Fiscalização das Atividades Econômicas, de Fiscalização de Resíduos e de Obras. Os atendentes prestam apoio administrativo em todas unidades do Gabinete, na subsecretaria de Administração Geral e, principalmente, nos Núcleos de Atendimento ao Cidadão (NUACI) em 12 (doze) cidades satélites do DF. Sem esses atendentes, naturalmente os núcleos fechariam as portas e não mais atenderiam à população do DF, gerando graves danos ao interesse público como à imagem do Governo do DF. O Encarregado Geral e os Supervisores de Equipe atuam em toda logística dessas áreas, administrando e controlando os funcionários nas suas respectivas áreas de atuação. Os operadores de Máquina e os Artífices de Manutenção prestam auxílio nas manutenção dos prédios como também, quando solicitados, nos apoios às operações de fiscalização.

7.12 Conclui-se então que a aplicação da faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 constitui ferramenta voltada a garantir que a Administração, diante de circunstância excepcional, mantenha a continuidade na prestação de serviços contínuos. Por se tratar, nos termos da lei, de medida excepcional, sua aplicação requer, necessariamente, a demonstração da imprevisibilidade dos fatos que a justificam, ou seja, demonstramos a imprescindibilidade da prorrogação deste contrato, em decorrência de situação excepcional do agravamento da pandemia COVID-19 já acima demonstrada, em que a DF Legal foi surpreendida quanto à necessidade de assim proceder à prorrogação, sob pena de sérios prejuízos à Secretaria, ao Governo do DF e a toda população brasileira.

7.13 Ora ninguém poderia prever a ocorrência do agravamento da pandemia Covid-19. Pelo contrário, a expectativa era que com 70% (setenta por cento) da população já tendo contato com o vírus adquirisse imunidade natural. No entanto, o surgimento das diversas cepas do vírus surpreenderam e elevaram, infelizmente, o nº de mortalidade em decorrência da doença.

7.14 Da mesma forma, ninguém poderia prever os efeitos dela decorrentes, tanto no que diz respeito às ações de prevenção, a exemplo das medidas de restrição e isolamento social que impõem aos servidores realizarem novamente suas atividades de seus domicílios, dificultando a realização de atividades na forma presencial, quanto no que toca às ações necessárias para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

7.15 Em vista a imprevisibilidade que envolvem as razões que agora impedem esta Secretaria de instaurar e realizar as licitações presenciais necessárias em tempo hábil para assegurar a continuidade da prestação dos serviços de natureza continuada, vislumbra-se configurada então a situação de caráter excepcional, que por sua vez autoriza a aplicação da faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Observa-se que o DF-Legal apresentou como justificativa para a prorrogação excepcional a pandemia causada pelo COVID-19 e o seu agravamento em fevereiro/2021. Ocorre que durante todo o período pandêmico, que se iniciou em março/2020, o Governo do Distrito Federal editou atos normativos visando a continuidade dos serviços prestados pelos servidores públicos quer seja presencial ou por meio do teletrabalho, a depender da atividade, de modo a não paralisar a prestação do serviço público e o funcionamento da máquina pública.

Assim sendo, não se mostra razoável utilizar-se da pandemia como motivo da caracterização de situação atípica, uma vez que não houve interrupção das atividades administrativas desempenhadas pelos servidores públicos do Distrito Federal. Ou seja, a pandemia, por si só, não configura situação atípica exigida para a prorrogação excepcional e nem justifica a morosidade administrativa em conduzir e concluir um procedimento licitatório.

Sabe-se que vários processos licitatórios foram conduzidos e finalizados no decorrer de 2020 e 2021 na Administração Pública do Distrito Federal, a exemplo da contratação da prestação de serviço de limpeza pelo DF-Legal, Contrato nº 004/2020 – DF Legal, Processo nº 04017-00014776/2020-12.

Ademais, nota-se que, apesar da relevância do objeto da contratação e sabendo da complexidade e particularidades em se conduzir e concluir um processo licitatório, o DF-Legal não adotou as medidas tempestivas para conclusão do processo de contratação, resultando na prorrogação excepcional.

Acrescenta-se que mesmo tendo autorização legal para prorrogação excepcional em caso de situações atípicas, isto é, permissão para prorrogar contrato administrativo por mais 12 (doze) meses além do período máximo de 60 (sessenta) meses, é necessário o cumprimento de diversos requisitos para que seja viável e legal.

Assim, para a prorrogação em caráter excepcional deve-se observar o §4º, do art. 57, da Lei de Licitações e ainda, atentar para o contido no Parecer nº 1.043/2017 – PRCON /PGDF, que preconiza sobre a instrução processual no caso de prorrogação excepcional, qual seja: instruir o processo com informações detalhadas a respeito do andamento do processo para a regular contratação do serviço, como comprovação da inexistência de desídia ou falta de planejamento por parte da Administração Pública o que poderia inviabilizar a prorrogação excepcional, consoante entendimento do Tribunal de Contas.

Por fim, entende-se que a continuidade do serviço é inerente ao objeto contratado, pois sua ausência pode gerar danos à população do Distrito Federal, de modo que é fato previsível o que descaracteriza a excepcionalidade da prorrogação. Além disso, no caso sob análise, a justificativa apresentada não caracteriza a excepcionalidade e, também, não se

encontrou comprovação da inexistência de desídia administrativa, ao contrário, ficou evidente a morosidade em conduzir a licitação.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2022 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 19/04/2022, Doc. SEI/GDF 84705452, a Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal se manifestou por meio do Ofício nº 3189/2022 - DF-LEGAL/GAB, de 07/07/2022, Doc. SEI /GDF 90434344, com as seguintes informações extraídas do documento Doc. SEI/GDF 90336809:

"Apurou-se que não foi comprovada a configuração da situação atípica que permite a prorrogação excepcional do Contrato nº 007/2016, assinado em 01/09/2016 e celebrado entre a então Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda., Processo nº 0361-003298/2016."

Sob o amparo do princípio da legalidade, esta Secretaria DF LEGAL aplicou o § 4º do art. 57, da Lei nº 8.666/93, visto que o Contrato nº 07/2016 completaria em 31/08/2021 o limite máximo de 60 (sessenta) meses de vigência, excepcionada a faculdade de prorrogação por mais 12 meses, desde que atendidas condições especiais (autorização de autoridade superior baseada em justificativa plausível).

Infere-se do texto normativo que a aplicabilidade do § 4º requer a caracterização de situação excepcional, não bastando a simples aferição da economicidade do contrato, mas de ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a celebração de nova contratação via licitação, fazendo com que a prorrogação seja a melhor alternativa para evitar a solução de continuidade das atividades contratadas.

Destacamos que o Contrato nº 07/2016 enquadra-se como prestação de serviços com mão de obra com dedicação exclusiva. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

No caso do Contrato nº 07/2016, os empregados da contratada estão alocados para trabalhar continuamente nas dependências da DF Legal, com dedicação exclusiva. A execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pela Secretaria, requerendo assim a disponibilização contínua e permanente dos terceirizados nas dependências de nossas unidades administrativas.

Vale ressaltar que por falta de um Parecer Normativo da PGDF na questão específica da prorrogação excepcional, utilizamos como parâmetro o Parecer Normativo nº 1.030/2009 PROCADIPGDF, inclusive, os Pareceres nº 212/2018 e nº 1.043/2017, citados pelo aludido Informativo.

Nesse sentido, todos os requisitos legais para celebração do aditivo contratual à luz das orientações referenciais do Parecer nº 1030/2009 – PROCAD/PGDF, no intuito de prorrogar excepcionalmente o contrato por mais 12 (doze) meses, com limitação da vigência por estabelecimento de cláusula de condição resolutive, consubstanciada no encerramento do novo processo licitatório em trâmite, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, para fins de análise administrativa e jurídica pelas instâncias competentes, conforme pode se observar nos autos do processo principal nº [0361-003298/2016](#) do Contrato nº 07/2016, foram conferidos no Relatório SEI-GDF nº [5/2021 - DF-LEGAL/DILIC/GEFIC/EC-APO \(90315723\)](#), datado do dia 30 de maio de 2021, assinado no dia 28 de julho de 2021, isto é, quase 2 (dois) meses depois e quase 1 (um) mês antes do término da vigência. Como podemos observar não havia condições de conclusão de todas as fases de um procedimento licitatório em tempo hábil.

O IAC trouxe a tese de que não foi comprovada a configuração da situação atípica que permite a prorrogação excepcional devida a morosidade da condução do procedimento licitatório e que não seria razoável utilizar-se da pandemia como motivo da caracterização de situação atípica, uma vez que não houve interrupção das atividades administrativas desempenhadas pelos servidores públicos do Distrito Federal.

O § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 dispõe:

Art. 57. (...)§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

No que tange ao art. 57 da Lei supra, somos pelo entendimento de que a Pandemia da COVID-19 por si só configura-se como situação atípica e excepcional, uma vez que ninguém poderia prever a ocorrência da pandemia Covid-19. Da mesma forma, não se poderia prever os efeitos dela decorrentes, tanto no que diz respeito às ações de prevenção, a exemplo das medidas de restrição e isolamento social que impõem aos servidores realizarem suas atividades de seus domicílios, algo que não era comum, ou seja, não era procedimento consolidado em grande parte do serviço público distrital. Mesmo que o Governador tenha editado normativos para não se interromper as atividades administrativas dos órgãos, a realização de pregões na forma presencial foram inviabilizadas num primeiro momento, haja vista as ações necessárias para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Coronavírus.

A pandemia no Distrito Federal, pôs a DF LEGAL à frente no combate ao Coronavírus, à época por meio dos Decretos nºs 40.648/2020, 40.939/2020, 40.817/2020 e 41.913/2021 (90392771, 90393196, 90393995, 90397543), cujo objetivo foi de coibir a propagação do COVID-19 em todo o DF. Como consequência da publicação do aludido Decreto, foi editada a Portaria nº 16 (90409588), autorizando os Subsecretários e às chefias de unidades a estabelecerem horário diferenciado aos servidores, efetivos e comissionados, empregados públicos, estagiários e contratados, com a adoção de escalas e turnos alternados de revezamento, de modo a diminuir a aglomeração de pessoas no mesmo ambiente, bem como em situação de emergência determinando a todos os servidores da DF LEGAL a participarem das ações fiscais *in loco*, juntamente com os servidores das atividades fim inclusive os servidores da área meio (administrativo), caso fosse necessário, juntamente com os servidores das atividades fim (auditores fiscais).

Considerando que a realização dos procedimentos de compras públicas demandam tempo, tanto na fase interna (planejamento, levantamento, instrução e conferência), quanto na fase externa (divulgação, realização do certame, publicação do resultado), muitas vezes de difícil previsibilidade, haja vista a quantidade de variáveis a que o objeto a ser contratado e/ou adquirido pode estar sujeito.

Nota-se na análise de toda legislação aplicável ao tema que todos esses sucedidos acarretaram dificuldades no desenvolvimento das atividades da Secretaria, especificamente nos apontamentos do Processo SEI nº 04017-00012896/2020-85 da nova contratação desses serviços continuados (administrativo, operacional e logístico). No entanto, foi solicitado às Subsecretarias e às unidades da DF Legal a apresentação de documentos, planos de ação, programas de detalhamento das rotinas/atividades mensais de acordo com a demanda de trabalho diário, no intuito de justificar a necessidade de contratação da mão de obra de apoio operacional, tão quanto da atividade a ser desempenhada em cada área/setor. À vista disso, comprova-se que o processo não ficou inerte e que apesar das limitações impostas pela pandemia, o processo estava em desenvolvimento.

Outro detalhe importante é que a IAC nº 02/2022 afirmou que "*sabe-se que vários processos licitatórios foram conduzidos e finalizados no decorrer de 2020 e 2021 na Administração Pública do Distrito Federal, a exemplo da contratação da prestação de*

serviço de limpeza pelo DF-Legal, Contrato nº 004/2020 – DF Legal, Processo nº 04017-00014776/2020-12. Cumpre esclarecer que esse processo não foi de prestação de serviços de limpeza, esses são centralizados, conduzidos e contratados pela Secretaria de Estado de Economia do DF. O Contrato em questão foi iniciado por meio do processo nº 00361-00006694/2019-26, em 12/04/2019, sendo finalizada a licitação em 25/08/2020, com a assinatura da Ata de Registro de Preços nº 0234/2020 (46406966) em 01/09/2020. Como podemos perceber o processo iniciou-se em 2019, antes do início da pandemia em março/2020, e que esse contrato substituiu o Contrato nº 06/2016 - Interativa Dedetização Higienização e Conservação Ltda, que tinha como por objeto a contratação de empresa especializada para realizar a prestação de serviços continuados de encarregado de transporte e motoristas. Outros processos iniciados em concluídos em 2020 e 2021, não guardam a mesma complexidade de um contrato de terceirização de mão-de-obra.

Voltando ao Relatório nº 05/2021, também ficou explícito o enorme prejuízo que seria causado em todas áreas da Secretaria, em caso da não renovação desse contrato. O interesse público maior ficou evidente quando fizemos a correlação dos funcionários terceirizados do contrato com as áreas meio e fim da DF Legal. Sem esses servidores prestando apoio administrativo, operacional e logístico, tanto as áreas administrativas como as de fiscalização ficarão sobrecarregadas e até mesmo enfrentarão transtornos na execução das tarefas institucionais.

Há ainda uma gama de Pareceres Jurídicos recentes (2020, 2021 e 2022) da PGDF, nos quais órgãos do GDF consultaram a Doutra Procuradoria quanto à viabilidade de prorrogação excepcional pelo art. 57, inciso II e § 4º, da Lei nº 8.666/93, em prestação de serviços de natureza continuada, tendo em vista a não conclusão das etapas necessárias licitatórias. No caso da DF LEGAL a não conclusão ocorreu pela complexidade do processo licitatório.

Assim, por falta de jurisprudência sobre a covid-19 ser caracterizada como situação atípica, além da ausência de Parecer Normativo/Referencial da PGDF, sobre quais são os requisitos e procedimentos da prorrogação excepcional, esta DF LEGAL baseou-se em pesquisas e achados dentro das contratações análogas em outros sites, em especial do TCDF e Pareceres Consultivos da PGDF. Conclui-se então que a aplicação da faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, constitui ferramenta voltada a garantir que a Administração, diante de circunstância excepcional, mantenha a continuidade na prestação de serviços contínuos. Por se tratar, nos termos da lei, de medida excepcional, sua aplicação requer, necessariamente, a demonstração da imprevisibilidade dos fatos que a justificam, ou seja, ficou demonstrado a imprescindibilidade da prorrogação deste contrato, em decorrência de situação excepcional do agravamento da pandemia Covid-19 já demonstrada acima, onde a DF LEGAL foi surpreendida com as avassaladoras ondas da Covid-19 atuando diuturnamente de forma combativa ao vírus de forma direta, designada por força de Decreto do Governador nas operações de forças tarefas, o que tornou necessária a prorrogação do contrato, sob pena de sérios prejuízos à Secretaria DF LEGAL, ao Governo do DF e a toda população do Distrito Federal.

Conforme demonstrado no item anterior, o DF-Legal não conseguiu concluir o procedimento, mesmo após ter se passado 706 (setecentos e seis) dias desde a autuação do processo de licitação, de modo que a vigência da prorrogação excepcional se encerrará no próximo mês e a prestação de serviço não terá lastro contratual para suportá-la se não houver a finalização da licitação. De 31/01/2022, quando a Auditoria foi encerrada, até a presente data, qual seja, 14/07/2022, se passaram 164 (cento e sessenta e quatro) dias e, repita-se, evidenciou-se que a licitação se encontra, ainda, na fase interna.

Entende-se que caso a Unidade tivesse instruído o procedimento licitatório e realizados os atos necessários com a antecedência que o caso requer, em função da relevância e complexidade do objeto a ser contratado, haveria tempo hábil para finalização e não haveria necessidade de prorrogação excepcional. Está evidenciado que o planejamento foi inadequado e insuficiente e que resultou na morosidade na condução do procedimento licitatório. Estas situações, por si só, descaracterizam a excepcionalidade da prorrogação.

Sabe-se das adaptações que foram necessárias na execução das atividades da Administração Pública durante a pandemia. Mas as atividades não foram paralisadas e todos os servidores continuaram realizando as suas atividades em teletrabalho ou presencial. Se o órgão não se organizou administrativamente de forma adequada e suficiente para não deixar de praticar os atos administrativos essenciais para a continuidade da prestação do serviço público, esta circunstância não dá guarida para justificar uma prorrogação excepcional. Ademais, o DF-Legal não apresentou documentos comprovando que todos os servidores responsáveis pelo procedimento licitatório estavam impedidos de exercerem as suas funções durante a pandemia, de forma a impactar nas atividades.

A partir do exposto, mantida está a evidência de auditoria, já que não se comprovou a situação atípica necessária para a prorrogação excepcional e nem que houve o devido planejamento da nova contratação, uma vez que no próximo mês o contrato terá o seu termo e o procedimento licitatório está na fase interna.

Causa

Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal :

Em 2020 e 2021:

Ausência de controles primários no que tange à elaboração e revisão dos atos praticados em processos de licitações, bem como planejamento insuficiente que impacta a conclusão dos certames.

Consequência

Prorrogação contratual excepcional sem a caracterização da situação atípica.

Recomendações

Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal :

R.2) Manualizar o processo de contratação, contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço, com o estabelecimento de fluxos, prazos e controles primários a serem observados, de modo a evitar prorrogação contratual excepcional sem caracterização da situação atípica.

2.2 Execução do Contrato ou Termo de Parceria

2.2.1. FALHA NA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

Classificação da falha: Média

2.2.1.1. Divergência quanto ao número de prestadores de serviço

Registre-se que por meio da Solicitação de Informação nº 3, de 04/01/2022, Doc. SEI/GDF 77261787, foi solicitada a relação dos prestadores de serviço para que se procedesse à verificação do adimplemento de várias obrigações contratuais quanto aos funcionários prestadores de serviço no DF-Legal, contudo, não houve o fornecimento da mesma. Trata-se da contratação da empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda., Contrato nº 007/2016, assinado em 01/09/2016, cujo objeto é a prestação de serviços continuados administrativo, técnico operacional e logístico, Processo nº 0361-003298/2016.

Verificou-se quando da análise dos Processos nºs [04017-00004246/2019-22](#), [04017-00003438/2019-11](#) e [04017-00000633/2020-23](#) relativos à fiscalização dos meses de janeiro, julho e dezembro de 2019, respectivamente, que há divergência entre o número de funcionários constantes nas mais diversas listagens contidas nos processos citados. Para exemplificar, cita-se a Declaração emitida pelo Banco do Brasil alusiva ao quantitativo de pagamento realizado no mês de dezembro/2019, por esta relação constam 183 funcionários, Doc. SEI/GDF 34146949. Já os recibos de entrega de uniformes somam 188 funcionários, Doc. SEI/GDF 34171628, 34171684 e 34171760. E, ainda, foram anexadas 196 folhas de ponto, Doc. SEI/GDF 34149438, 34149888, 34150224, 34150359 e 34150510.

Pelo o que se observa, não há uma uniformidade quanto ao número de prestadores de serviço e ao que tudo indica a fiscalização não é eficiente, já que não se encontrou nos processos examinados qualquer menção sobre essas divergências. Ressalta-se que essas discrepâncias foram notadas em todos os processos de fiscalização disponibilizados e referentes aos exercícios 2019, 2020 e 2021.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2022 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 19/04/2022, Doc. SEI/GDF 84705452, a Secretaria de Proteção da Ordem

Urbanística do Distrito Federal - DF Legal se manifestou por meio do Ofício nº 3189/2022 - DF-LEGAL/GAB, de 07/07/2022, Doc. SEI /GDF 90434344, com as seguintes informações extraídas do documento Doc. SEI/GDF 90336809:

"Quanto a variação do número de funcionários terceirizados nas listagens conforme exemplificado na Declaração emitida pelo Banco do Brasil alusiva ao quantitativo de pagamento realizado no mês de dezembro/2019, por esta relação constam 183 funcionários, Doc. SEI/GDF 34146949. Já os recibos de entrega de uniformes somam 188 funcionários, (Doc. SEI /GDF 34171628, [34171684](#) e [34171684](#)). E, ainda, foram anexadas 196 folhas de ponto, (Doc. SEI /GDF [34149438](#), [34149888](#), [34150224](#), [34150359](#) e [34150510](#))".

a) A DF LEGAL utiliza-se de 02 (dois) tipos de processos administrativos para execução dos contratos de serviços continuados que envolvam mão de obra, denominados de "**Processo de Fiscalização**", sendo 01 (um) processo para cada mês do exercício financeiro, onde são acostados todos os documentos relativos à fiscalização e execução do contrato, tais como planilhas de controle de entrega de uniformes, de quantitativo de prestadores de serviços e de folhas de ponto, e de "**Processo de Pagamento**", nesse último são acostados os documentos relativos ao pagamento propriamente dito, Nota Fiscal, Folha de Pagamento, Planilha Conta Vinculada, Relatório Circunstanciado, Atesto e demais documentos correlatos;

b) A declaração ([34146949](#)), trata-se do pagamento, **referente ao mês de novembro de 2019**, feito pela Brasfort aos seus funcionários, onde estão inseridos os prestadores de serviços **ativos** do Contrato 007/2016, e também as **coberturas por afastamentos**. No entanto as coberturas são **pagas pela empresa contratada**, e não constam da nota fiscal dos serviços prestados a esta DF LEGAL, tendo sido a mesma acostada aos autos para simples controle do pagamento efetuado aos prestadores de serviços pela Contratada;

c) No que tange à planilha de recibos de uniformes referente ao processo de fiscalização [04017-00000633/2020-23](#) ([34171628](#), [34171684](#) e [34171684](#)), no total de 188 (cento e oitenta e oito) prestadores de serviços, tal divergência se deve em razão de coberturas por afastamentos legais, as quais também recebem uniforme, bem como aqueles empregados que retornam de licença médica;

d) E no que diz respeito ao quantitativo das folhas de ponto ([34149438](#), [34149888](#), [34150224](#), [34150359](#) e [34150510](#))?, no total de 196 (cento e noventa e seis), no somatório das planilhas em comento, tal como o item "c", refere-se ao processo de fiscalização [04017-00000633/2020-23](#) relativo ao mês de dezembro de 2019, e o mesmo se dá em virtude da apresentação de todas as folhas de ponto alusivas ao Contrato 007/2016, sejam prestadores ativos, inativos (afastamento para tratamento de saúde) e coberturas por afastamento. Todavia o pagamento somente é realizado para os serviços prestados em consonância com o Contrato 007/2016 (Quarto Termo Aditivo), Doc. SEI ([31371155](#)), visto que os prestadores de serviços ativos no mês de dezembro de 2019, somam o total de 169 (cento e sessenta e nove), Nota Fiscal/Planilha de pagamento ([34125420](#)), Planilha de Faturamento Dezembro de 2019, Relatório Circunstanciado 2/2020 e Atesto 4/2020 da Comissão Executora do Contrato ([34165607](#) e [34165825](#)), constante do processo de pagamento [04017-00000636/2020-67](#), de dezembro 2019;

Ratificamos que a declaração tratada no **item "b"** diz respeito a competência de novembro de 2019, paga em dezembro de 2019, enquanto os **itens "c" e "d"**, tratam da competência dezembro de 2019, com pagamento efetuado em janeiro de 2020, e por similaridade os documentos SEI, acostados nos processos [04017-00003438/2019-11](#) e [04017-00000633/2020-23](#) (janeiro e julho/2019) mencionados, seguem a mesma regra.

Vale ressaltar que para melhor entendimento dos documentos acostados nos autos dos processos tanto de **Fiscalização** quanto de **Pagamento**, será solicitado à comissão executora do contrato a partir de então, o encarte nos autos de planilha explicativa

quando houver divergências nos números de prestadores de serviços nos documentos utilizados para o controle da fiscalização do contrato, evitando assim qualquer dúvida quanto a eficácia e eficiência da fiscalização.

Considerando que não houve a apresentação de documentação comprobatória, a exemplo da relação dos prestadores de serviço, não foi possível verificar se a contratada tem cumprido as obrigações contratuais. Assim, mantida está a evidência de auditoria.

2.2.1.2. Não comprovação da entrega dos uniformes de acordo com os termos contratuais

Registre-se que por meio da Solicitação de Informação nº 3, de 04/01/2022, Doc. SEI/GDF 77261787, foi solicitada a apresentação da documentação comprobatória da entrega dos uniformes de acordo com os termos e periodicidade definidos em contrato, relativa aos exercícios 2019, 2020 e 2021.

Ocorre que em relação ao Contrato nº 007/2016, firmado com a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda. apenas se encontrou os recibos constantes do Processo nº [04017-00000633/2020-23](#), relativo à fiscalização de dezembro de 2019, Doc. SEI/GDF 34171628, 34171684 e 34171760. Todavia, como não foi apresentada a relação dos prestadores de serviço, não foi possível fazer o cotejamento e verificar se houve a entrega dos uniformes a todos os trabalhadores. Além disso, não se comprovou que houve entrega semestral dos uniformes nos exercícios 2019, 2020 e 2021 e, por conseguinte, não se verificou a regularidade do cumprimento do avençado e se o DF-Legal realiza fiscalização.

Ressalta-se que a mesma evidência se encontrou na análise dos processos disponibilizados e referentes ao contrato firmado com a empresa Interativa Dedetização Higienização e Conservação Ltda. No entanto, não se encontrou qualquer documento de entrega de uniforme para os funcionários da empresa Liderança Limpeza e Conservação Ltda.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2022 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 19/04/2022, Doc. SEI/GDF 84705452, a Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal se manifestou por meio do Ofício nº 3189/2022 - DF-LEGAL/GAB, de 07/07/2022, Doc. SEI /GDF 90434344, com as seguintes informações extraídas do documento Doc. SEI/GDF 90336809:

Em relação ao **Contrato nº 07/2016** - Brasfort Administração e Serviços Ltda, relacionamos as seguintes **entregas dos uniformes**:

ANO 2019

Processos: [04017-00000766/2019-66](#) (25077156); [04017-00003438/2019-11](#) (27117884); [04017-00000633/2020-23](#) (34171628, 34171684, 34171760).

ANO 2020

Processos: [04017-00008009/2020-74](#) (40455673); [04017-00011312/2020-54](#) (43916736, 43916829); [04017-00023683/2020-89](#) (53005815).

ANO 2021

Processos: [04017-00001598/2022-21](#) (79943987, 79944224, 79944456, 79944680).

Após a cobrança da auditoria, imediatamente foi solicitado junto à Empresa Brasfort o envio dos documentos comprobatórios, listados abaixo, conforme e-mail enviado em 16/02/2022 ([90332765](#));

a) Recibo de entrega dos uniformes do ano de 2021 ([90333059](#));

b) Recibo de entrega dos uniformes de 2022 ([90333742](#)).

No que se refere ao **Contrato nº 04/2020** - Liderança, Limpeza e Conservação Ltda, relacionamos as seguintes **entregas dos uniformes**:

ANO 2021

Processos:[04017-00001601/2022-15](#) (80932766, 80932894, 80932997, 80933069, 80933151, 80933242).

Tendo em vista que os processos mencionados apresentam acesso restrito, não foi possível verificar o cumprimento de cláusula contratual. Em relação aos recibos constantes nos Doc. SEI/GDF [90333059](#) e [90333742](#), como não houve a apresentação da relação dos prestadores de serviço, se tornou inviável realizar o cotejamento das informações. Diante disso, mantida a evidência de auditoria.

2.2.1.3. Não comprovação do cumprimento de várias cláusulas contratuais

Registre-se que por meio das Solicitações de Informação nº 3, 5 e 6, foi solicitada a apresentação da seguinte documentação comprobatória relativa aos exercícios 2019, 2020 e 2021:

1. realização de exames admissionais, periódicos e demissionais, conforme o caso, dos prestadores de serviço;
2. fornecimento de equipamentos de proteção individual e/ou coletivo aos prestadores de serviço;

3. realização de provisões na conta vinculada, anteriores à suspensão motivada pela pandemia;
4. documentação pessoal dos prestadores de serviço a cada alteração e prorrogação contratual;
5. registro da contratada no órgão de classe dentro da validade;
6. atestado de antecedentes criminais e distribuição cível de toda a mão de obra prestadora de serviço.

Sucedo que em nenhum dos processos disponibilizados se encontrou a mencionada documentação, de modo que se tornou inviável averiguar o cumprimento das cláusulas contratuais pelas contratadas, assim como se o DF-Legal tem fiscalizado adequadamente a execução contratual.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2022 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 19/04/2022, Doc. SEI/GDF 84705452, a Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal se manifestou por meio do Ofício nº 3189/2022 - DF-LEGAL/GAB, de 07/07/2022, Doc. SEI /GDF 90434344, com as seguintes informações extraídas do documento Doc. SEI/GDF 90336809:

De forma a facilitar o trabalho e o entendimento da auditoria, tendo em vista a **Solicitação de Informação nº 03/2021 (86614969)**, relacionamos abaixo todos os processos dos anos de **2019, 2020 e 2021 da empresa BRASFORT**, contendo os documentos de fiscalização regular.

ANO 2019

Processos: [04017-00004246/2019-22](#) (Gestão de Contrato: Fiscalização - janeiro a maio/2019); [00361-00002629/2019-21](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - janeiro /2019); [00361-00004418/2019-23](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - fevereiro/2019) ; [00361-00007177/2019-74](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - março/2019); [00361-00008634/2019-48](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - abril/2019); [00361-00010126/2019-20](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - maio/2019); [04017-00000764/2019-77](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - junho/2019); [04017-00000766/2019-66](#) (Gestão de Contrato: Fiscalização - junho/2019); [04017-00003434/2019-33](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - julho/2019); [04017-00003438/2019-11](#) (Gestão de Contrato: Fiscalização - julho/2019); [04017-00005118/2019-04](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - agosto/2019); [04017-00005122/2019-64](#) (Gestão de Contrato: Fiscalização - agosto/2019); [04017-00008649/2019-41](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - setembro/2019); [04017-00008650/2019-75](#) (Gestão de Contrato: Fiscalização - setembro/2019); [04017-00010626/2019-04](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - outubro/2019); [04017-00010948/2019-45](#) (Gestão de Contrato: Fiscalização - outubro/2019); [04017-00013088/2019-00](#) (Gestão de Contrato: Pagamento - novembro/2019); [04017-00013089/2019-46](#) (Gestão de Contrato:

Fiscalização - novembro/2019); 04017-00000636/2020-67 (Gestão de Contrato: Pagamento - dezembro/2019); 04017-00000633/2020-23 (Gestão de Contrato: Fiscalização - dezembro/2019).

ANO 2020

Processos: 04017-00003782/2020-44 (Gestão de Contrato: Pagamento - janeiro a agosto/2020); 04017-00003780/2020-55 (Gestão de Contrato: Fiscalização - janeiro/2020); 04017-00005707/2020-18 (Gestão de Contrato: Fiscalização - fevereiro/2020); 04017-00006625/2020-91 (Gestão de Contrato: Fiscalização - março/2020); 04017-00008009/2020-74 (Gestão de Contrato: Fiscalização - abril/2020); 04017-00009276/2020-69 (Gestão de Contrato: Fiscalização - maio/2020); 04017-00011312/2020-54 (Gestão de Contrato: Fiscalização - junho/2020); 04017-00013081/2020-13 (Gestão de Contrato: Fiscalização - julho/2020); 04017-00015348/2020-15 (Gestão de Contrato: Fiscalização - agosto/2020); 04017-00017917/2020-59 (Gestão de Contrato: Pagamento - setembro/2020); 04017-00017916/2020-12 (Gestão de Contrato: Fiscalização - setembro/2020); 04017-00020942/2020-10 (Gestão de Contrato: Pagamento - outubro/2020); 04017-00020962/2020-91 (Gestão de Contrato: Fiscalização - outubro/2020); 04017-00023679/2020-11 (Gestão de Contrato: Pagamento - novembro/2020); 04017-00023683/2020-89 (Gestão de Contrato: Fiscalização - novembro/2020); 04017-00000810/2021-52 (Gestão de Contrato: Pagamento - dezembro/2020); 04017-00000811/2021-05 (Gestão de Contrato: Fiscalização - dezembro/2020).

ANO 2021

Processos: 04017-00004876/2021-11 (Gestão de Contrato: Pagamento - janeiro/2021); 04017-00004883/2021-13 (Gestão de Contrato: Fiscalização - janeiro/2021); 04017-00009220/2021-95 (Gestão de Contrato: Pagamento - fevereiro/2021); 04017-00009221/2021-30 (Gestão de Contrato: Fiscalização - fevereiro/2021); 04017-00011076/2021-57 (Gestão de Contrato: Pagamento - março/2021); 04017-00011075/2021-11 (Gestão de Contrato: Fiscalização - março/2021); 04017-00013484/2021-43 (Gestão de Contrato: Pagamento - abril/2021); 04017-00013516/2021-19 (Gestão de Contrato: Fiscalização - abril/2021); 04017-00016806/2021-14 (Gestão de Contrato: Pagamento - maio/2021); 04017-00016805/2021-61 (Gestão de Contrato: Fiscalização - maio/2021); 04017-00019911/2021-05 (Gestão de Contrato: Pagamento - junho/2021); 04017-00019912/2021-41 (Gestão de Contrato: Fiscalização - junho/2021); 04017-00022463/2021-19 (Gestão de Contrato: Pagamento - julho/2021); 04017-00022464/2021-63 (Gestão de Contrato: Fiscalização - julho/2021); 04017-00025804/2021-16 (Gestão de Contrato: Pagamento - agosto/2021); 04017-00025805/2021-52 (Gestão de Contrato: Fiscalização - agosto/2021); 04017-00029115/2021-72 (Gestão de Contrato: Pagamento - setembro/2021); 04017-00029116/2021-17 (Gestão de Contrato: Fiscalização - setembro/2021); 04017-00031277/2021-71 (Gestão de Contrato: Pagamento - outubro/2021); 04017-00031278/2021-15 (Gestão de Contrato: Fiscalização - outubro/2021); 04017-00033357/2021-61 (Gestão de Contrato: Pagamento - novembro/2021); 04017-00033358/2021-13 (Gestão de Contrato: Fiscalização - novembro/2021); 04017-00001597/2022-87 (Gestão de Contrato: Pagamento - dezembro/2021); 04017-00001598/2022-21 (Gestão de Contrato: Fiscalização - dezembro/2021).

Devido ao extenso número de páginas e de arquivos, a empresa entregou os arquivos via pen drive, pois encaminhá-los via e-mail seria inviável pela limitação de *uploads*. Constam no arquivo da comissão 526 arquivos dentro de 25 pastas. Não seria razoável

incluir todos esses arquivos no SEI, tendo em vista a própria limitação do sistema de 20mb de *upload* por arquivo em pdf. No entanto, os arquivos encontram-se à disposição da Controladoria Geral.

Tendo em vista, a **Solicitação de Informação nº 06/2021 (86615424)**, relacionamos abaixo todos os processos dos anos de **2020 e 2021 da empresa LIDERANÇA**, contendo os documentos de fiscalização regular.

ANO 2020

Processos: 04017-00022616/2020-47 (**Gestão de Contrato: Pagamento - outubro e novembro/2020**); 04017-00024506/2020-10 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - outubro e novembro/2020**); 04017-00000813/2021-96 (**Gestão de Contrato: Pagamento - dezembro/2020**); 04017-00022635/2020-73 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - dezembro/2020**).

ANO 2021

04017-00007420/2021-11 (**Gestão de Contrato: Pagamento - janeiro/2021**); 04017-00007419/2021-89 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - janeiro/2021**); 04017-00009881/2021-11 (**Gestão de Contrato: Pagamento - fevereiro/2021**); 04017-00009883/2021-18 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - fevereiro/2021**); 04017-00011074/2021-68 (**Gestão de Contrato: Pagamento - março/2021**); 04017-00011073/2021-13 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - março/2021**); 04017-00016772/2021-50 (**Gestão de Contrato: Pagamento - abril/2021**); 04017-00016775/2021-93 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - abril/2021**); 04017-00016896/2021-35 (**Gestão de Contrato: Pagamento - maio/2021**); 04017-00016897/2021-80 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - maio/2021**); 04017-00019916/2021-20 (**Gestão de Contrato: Pagamento - junho/2021**); 04017-00019915/2021-85 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - junho/2021**); 04017-00022465/2021-16 (**Gestão de Contrato: Pagamento - julho/2021**); 04017-00022467/2021-05 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - julho/2021**); 04017-00025807/2021-41 (**Gestão de Contrato: Pagamento - agosto/2021**); 04017-00025808/2021-96 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - agosto/2021**); 04017-00029119/2021-51 (**Gestão de Contrato: Pagamento - setembro/2021**); 04017-00029120/2021-85 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - setembro/2021**); 04017-00031274/2021-37 (**Gestão de Contrato: Pagamento - outubro/2021**); 04017-00031275/2021-81 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - outubro/2021**); 04017-00033359/2021-50 (**Gestão de Contrato: Pagamento - novembro/2021**); 04017-00033360/2021-84 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - novembro/2021**); 04017-00001600/2022-62 (**Gestão de Contrato: Pagamento - dezembro/2021**); 04017-00001601/2022-15 (**Gestão de Contrato: Fiscalização - dezembro/2021**).

Esses documentos podem ser acessados pelo seguinte link/nuvem do *Google Drive* disponibilizado pela empresa: <https://cloud.lideranca.com.br/index.php/s/9ReMR7TnKSDgFLd>.

Quanto às garantias contratuais da LIDERANÇA, essas estão anexadas no processo principal de contratação nº 04017-00014776/2020-12 - Doc. SEI-GDF nº 50954203, nº 51838682e nº 68701923.

No tocante à R.3) *"Instituir documento padrão com o objetivo específico de apoiar o executor de contrato, de forma que a verificação das cláusulas contratuais pactuadas se constituam rotina de fiscalização."*, informamos que no âmbito do Governo do Distrito Federal utiliza-se a Cartilha do Executor de Contrato (90182584), editada pela SEPLAG que auxilia de forma satisfatória, os executores de contratos no acompanhamento e fiscalização dos mesmos, sendo amplamente utilizada por todos os órgãos do complexo administrativo do Distrito Federal, inclusive por esta DF LEGAL.

Esclarecemos ainda, que a grande maioria dos processos citados nos autos, possuem o acesso de nível restrito junto ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI, portanto, de antemão, esta Subsecretaria de Administração Geral da DF LEGAL, se coloca à disposição dessa Controladoria-Geral, para tramitar todos os processos para essa unidade, ou àqueles que julgar necessários para apreciação, se assim julgar necessário.

Ante todo o exposto, encaminhamos os autos às unidades abaixo especificadas, para ciência da manifestação desta Subsecretaria de Administração Geral referente às constatações do Informativo de Ação de Controle nº 02/2022-DATCS /COLES/SUBCI/CGDF (84705452).

Considerando que os processos mencionados apresentam acesso restrito, não foi possível verificar o cumprimento de cláusula contratual. Registre-se que citar processos sem disponibilizá-los e, ainda, não indicar os documentos que comprovem o cumprimento das cláusulas contratuais não demonstram que as contratadas estão adimplentes com as obrigações avençadas e nem que o DF-Legal fiscaliza os contratos. Portanto, mantida está a evidência de auditoria. Adicionalmente, cabe consignar que toda documentação deve estar acostada aos autos e não em arquivos externos, para acesso dos órgãos de controle.

Causa

Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal :

Em 2019, 2020 e 2021:

Ausência de procedimento administrativo padrão que assegure a plena fiscalização de todas as cláusulas pactuadas em contrato.

Consequência

Possibilidade de má prestação dos serviços contratados.

Recomendações

Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF - DF Legal :

R.3) Instituir documento padrão com o objetivo específico de apoiar o executor de contrato, de forma que a verificação das cláusulas contratuais pactuadas se constituam rotina de fiscalização.

3. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	2.1.1. e 2.1.2.	Média
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	2.2.1.	Média

Brasília, 14/07/2022

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 17 /10/2022, 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 **E6AFDF92.CDC42CDD.5F19558C.9C11C4E4**