

RELATÓRIO DE AUDITORIA RA2015004-04 - Câmpus Guarapuava

Em atendimento à Ordem de Serviço OS-2015004 (item 4.2.2 PAINT 2015), são relatadas as ocorrências referentes aos Contratos de Serviços Continuados analisados no período de abrangência dos trabalhos, isto é, entre outubro de 2014 e novembro de 2015.

Para tanto, foi expedida a Solicitação de Auditoria SA2015004-03 e utilizadas, dentre outras, as seguintes técnicas de auditoria: conferência de soma e cálculo; correlação entre as informações obtidas; exame de livros e registros auxiliares; e exame da documentação original.

1. Escopo e Objetivos dos Trabalhos

O escopo foi delimitado em verificar, por amostragem, pelo menos 30% (trinta por cento) do número de contratos de prestação de serviços continuados vigentes (que envolvam o emprego da mão de obra), entre outubro de 2014 e fevereiro de 2015, em cada um dos Câmpus da UTFPR, avaliando aspectos relativos à execução e à fiscalização contratual daqueles, cujo valor fosse mais relevante. Para isso, foi analisado um contrato firmado pelo Câmpus Guarapuava da UTFPR, perfazendo um total anual de R\$ 291.057,96¹.

O processo em estudo trata-se do protocolo 23064.008649/2014-33, relativo ao contrato 08/2014, assinado em 1º/12/2014 com a empresa Qualiseg Segurança e Vigilância Ltda. - EPP (CNPJ 03.495.870/0001-77), e tem o seguinte objeto: prestação de serviços de vigilância desarmada.

Os trabalhos visaram atender os objetivos definidos a saber: a) geral - verificar o cumprimento das normas e legislações vigentes acerca da execução e fiscalização dos contratos administrativos de prestação de serviços continuados; e b) específicos - verificar a efetividade da fiscalização da prestação dos serviços continuados contratados; verificar a conformidade dos pagamentos relativos aos custos diretos arrolados pela empresa, na composição do preço final contratado pela Administração; verificar a conformidade da retenção dos tributos devidos e demais formalidades inerentes aos pagamentos pela prestação de serviços continuados; verificar a regularidade fiscal e trabalhista da empresa contratada para a execução dos serviços continuados; e verificar o enquadramento da contratada para a execução dos serviços continuados nas hipóteses de desoneração da folha de pagamento.

2. Resultados dos Exames

Apesar de o escopo dos trabalhos se limitar à execução e fiscalização do contrato de serviço continuado mencionado, houve a conclusão de que algumas das falhas nessas fases são, na verdade, produto da ação em etapas anteriores, isto é, licitação e contratação, sendo, portanto, também objeto deste relato.

Diante disso e para um melhor entendimento dos trabalhos realizados, os resultados estão segmentados em dois itens a saber: Informações e Constatações.

2.1. Informações

As informações são registros de normalidades; de fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto de gestão; de impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações; de melhorias e economias relacionadas à implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional ou operacional².

Assim sendo, objetivando demonstrar o contexto em que estão sendo realizados os serviços terceirizados de vigilância desarmada no Câmpus Guarapuava da UTFPR, abaixo estão elencadas cinco informações.

¹ Valor vigente em outubro de 2015.

² Definição adaptada do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno, da Controladoria-Geral da União, pág. 17, item b.

01- Por meio do contrato 08/2014, o Câmpus Guarapuava contratou quatro postos de vigilância desarmada, sendo assim distribuídos: a) um posto de vinte horas semanais, a ser coberto por um vigilante, no horário das 7 às 11 horas, de segunda à sexta-feira; b) um posto de vinte horas semanais, a ser coberto por um vigilante, no horário das 19 às 23 horas, de segunda à sexta-feira; c) um posto de doze horas diárias, a ser coberto por dois vigilantes, no regime de escala de doze horas de trabalho por 36 horas de descanso, no horário das 7 às 23 horas, de segunda à sexta e, nos sábados, domingos e feriados, das 7 horas às 19 horas; e d) um posto de doze horas diárias, a ser coberto por dois vigilantes, no regime de escala de doze horas de trabalho por 36 horas de descanso, no horário das 23 às 7 horas, de segunda à sexta e, nos sábados, domingos e feriados, das 19 horas às 07 horas.

Cabe registrar que nada, no Termo de Referência ou nos autos do processo, demonstrou o motivo pelo qual optou a Administração para assim distribuir os postos contratados ou justificar a escolha de vigilância desarmada em detrimento de recepcionistas ou porteiros.

02- Observou-se que se exigiu da licitante vencedora, quando do envio da proposta, além de indicar a categoria, o ano e a vigência da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) utilizada na formação do preço, que informasse o número de registro desse documento no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Esse dado, embora pareça irrelevante, facilita ao pregoeiro o acesso às corretas e necessárias informações ao julgamento de exequibilidade da proposta, uma vez que, com base nelas, se pode ter a certeza de que todas as verbas ou benefícios trabalhistas acordados entre as categorias envolvidas (empregados e empregadores) estão previstos nos custos arrolados.

Nesse aspecto, perseguindo a excelência, sugere-se solicitar, nas contratações futuras, que a vencedora indique também o regime tributário a que é optante (Lucro Real, Lucro Presumido ou Simples), já que, com base nele, os percentuais do PIS e da COFINS, dentre outros componentes do módulo 4.1, da Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP), poderão ser confirmados pelo pregoeiro e sua equipe de apoio.

03- Para atender o que prevê o art. 67 da Lei 8666/1993, o Diretor-Geral designou comissão (seis servidores, três efetivos e três substitutos) para fiscalizar a execução contratual das avenças que envolvam terceirização de mão de obra firmadas pelo Câmpus Guarapuava. Na portaria n.º 100, de 14 de outubro de 2014, foram designadas três figuras distintas: gestor de contratos, fiscal operacional e fiscal administrativo, tudo como reza o art. 31 da IN 02/2008-SLTI/MPOG.

Apesar da segregação de funções e a especialização e/ou profissionalização pretendidas (e recomendadas) com essa prática, não foram observados documentos que comprovem que o atesto pelos serviços prestados siga um rito pré-estabelecido ou que envolva, de fato, o trabalho de todos os membros nomeados. Ademais, observou-se que quatro, dos seis servidores destacados para fiscalizar a execução contratual, também o foram para atuar como pregoeiros ou membros da equipe de apoio do pregão que culminou na contratação em estudo, prática considerada atentatória para a moralidade administrativa. Vide acórdão 1375/2015-TCU, que recomendou dar ciência à instituição fiscalizada da *ilicitude do exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado*[...] [...] *por atentar contra o princípio da segregação das funções*.

04- Com base nas consultas realizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), verificou-se que, diferente de outros Câmpus da UTFPR, a escrituração dos pagamentos à contratada está de acordo com as normas contábeis vigentes, já que trazem em seu histórico o número da nota fiscal a ser paga, a data de sua emissão, o tipo de serviços a que se refere, o mês de competência dos serviços prestados, além das taxas percentuais utilizadas para as retenções na fonte. Tudo isso, conforme reforçado na constatação n.º 04, abaixo, contribui para a transparência do gasto público.

Finalmente, em relação às consultas ao SIAFI, pôde-se verificar que as retenções previstas na IN 1234/2012, da Receita Federal do Brasil, estão sendo realizadas corretamente.

05- Finalmente, foram analisadas as PCFPs relativas à contratação e a primeira repactuação (Termo Aditivo n.º 01, de 13 de abril de 2015) dos quatro postos de serviço objeto do contrato. Conquanto tenha sido necessário apontar uma constatação, no que diz respeito aos pagamentos retroativos advindos desse aditamento (vide constatação 09), observou-se que os percentuais contratados foram mantidos, isto é, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à proposta vencedora foi respeitado.

Ainda assim, cabe sugerir, para a perfeita instrução processual, em homenagem ao princípio da transparência, que o julgamento dos pedidos de repactuação, realizados pelo representante da Administração, sejam

acompanhados de planilha comparativa que demonstre, em um único documento, que os percentuais da PCFP que se pretende aditar são idênticos àqueles contratados.

2.2. Constatções

As constatações dizem respeito às situações indesejáveis identificadas durante a execução dos trabalhos de auditoria. Em geral, indicam a existência de dificuldades, equívocos, situações que contrariam normas, critérios técnicos ou administrativos³. Sendo assim, abaixo poderão ser observados os fatos constatados, as manifestações dos gestores e as análises da Auditoria Interna (Audin) sobre o assunto em questão.

Fato		Manifestação do Gestor	Análise da Audin
01	Inexistência de Plano de Trabalho e/ou Termo de Referência deficiente (art. 6º, IN 02/2008-SLTI/MPOG).	"Com relação a falta demonstração adequada da demanda do serviço no termo de referência, informo que foi previsto no edital, de acordo com a legislação, a possibilidade de solicitação de esclarecimento pelas licitantes sobre o serviço a ser contratado, decorrente de possível ausência de detalhamento ou divergências nos dados. Contudo, não houve solicitação do tipo. No entanto, como há previsão de elaboração de novo processo licitatório (para inclusão de conta vinculada) a orientação de maior detalhamento no termo de referência será providenciada. Para a escolha do serviço de vigilância ao invés do serviço de portaria levou-se em consideração a descrição do serviço segundo a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO e a necessidade do Câmpus. Como o Câmpus está localizado em área retirada do município de Guarapuava, próximo de regiões conhecidas pelo histórico de violência, verificou-se na época como fundamental a necessidade de um serviço que além de controlar o acesso, pudesse prevenir e combater, quando necessário, delitos e irregularidades, por isso a escolha dos vigilantes. Ressalto, apesar do exposto anteriormente, que a questão do serviço de portaria/ serviço de vigilância já está em estudo novamente pelo Câmpus por consequência do corte orçamentário."	Conforme previsto na norma, deve preceder à terceirização o planejamento de como o serviço será realizado. Sendo assim, obrigatoriamente, deverá estar demonstrada a demanda dos serviços objeto da contratação e como espera-se que a contratada trabalhe para atendê-la. Da análise dos autos não foi possível verificar, por exemplo, qual o perímetro a ser percorrido pelo vigilante, o volume aproximado de pessoas e/ou veículos que se espera controlar, quantos pontos de controle (ou guaritas) existem, qual o tempo estimado entre as rondas, dentre outros dados considerados elementares para a confecção de um Plano de Trabalho consistente. Ademais, no Termo de Referência em análise não restou clarificado o motivo pelo qual foi escolhida a contratação de guarda desarmada em detrimento de serviços de portaria ou recepção (vide acórdãos 163/2008 e 2125/2010 do TCU), uma vez que esses últimos, além de serem mais econômicos para a Administração, permitiriam a participação de um maior número de empresas no certame, já que as prestadoras desses serviços não dependem de autorização do Departamento de Polícia Federal para funcionar. Importa frisar que, <i>o princípio da motivação, exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.</i> ⁴
02	Ausência de preposto formalmente designado pela contratada (art. 68 da Lei 8666/93).	"Foi constatado que não constava no processo a indicação documentada do preposto. Sendo tal fato, depois de observado, corrigido, conforme documento constante às folhas 461 do processo."	A designação daquele que responderá pela empresa junto à Administração não só busca satisfazer a previsão legal, como importa em agilidade na resolução de situação inesperada ou inconveniente. Essa figura atuará como interface entre a Administração e os trabalhadores e minimizará a possibilidade de situações relacionadas ao exercício do poder de mando direto sobre os trabalhadores, direcionamentos nas contratações, entre outras práticas vedadas pela

³ Definição adaptada do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno, da Controladoria-Geral da União, pág. 17, item a.

⁴ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 7ª edição, pag. 82.

			legislação.
03	Ausência de documentos que demonstrem a supervisão, pela contratada, das atividades inerentes à prestação dos serviços (art. 66 da Lei 8666/1993 combinado com cláusulas contratuais).	“Segundo fiscalização operacional, o serviço é controlado por meio de livro ata, à parte do processo, no qual registro diário das ocorrências e das trocas de postos são feitas. No entanto, informamos que estamos estudando procedimentos, com implementação já em dezembro de 2015, de modo a documentar no processo principal a fiscalização do contrato, demonstrando devidamente a atuação do gestor, do fiscal operacional e do fiscal administrativo.”	Conforme previsto na Lei de Licitações, todas as cláusulas contratuais devem ser cumpridas pelas partes. Assim sendo, quando o gestor prevê que a contratada deverá supervisionar, semanalmente, a execução dos serviços prestados, assim deverá ser. Além disso, conforme reza o art. 31 da IN 02/2008-SLTI/MPOG, os documentos que comprovam essa supervisão poderão auxiliar o fiscal na atestação da conformidade da prestação dos serviços, no estudo e racionalização dos recursos materiais e humanos necessários ou, ainda, quanto ao super ou subdimensionamento do objeto contratado.
04	Inconsistência na contabilização da garantia contratual. Ausência de publicação do contrato no Portal da Transparência Pública. (Lei 4320/1964 e assunto 021126 do Manual do SIAFI, versão 02/07/2015. Lei 12527/2001, Decreto 5482/2005, Portaria Interministerial 140/2006).	“A solicitação de atualização do valor da garantia no SIAFI já foi providenciada pelo setor competente, que por equívoco ainda não havia lançado. Será realizado levantamento quanto ao cadastro e/ou atualização das demais garantias recebidas pelo Câmpus em decorrência de contratos celebrados para fins de regularização da situação. Com relação ao prazo de registro da garantia no SIAFI, será providenciada a agilidade mencionada. Por outro lado, todas as licitações, empenhos e contratos referente ao Câmpus estão disponíveis no portal da transparência para consulta. O Câmpus foi cadastrado no sistema governamental com vínculo direto com o MEC. Dessa forma, o referido Ministério aparece não apenas como órgão superior do Câmpus, mas também como órgão subordinado. Tal fato difere dos demais Câmpus da UTFPR que apresentam como órgão subordinado a UTFPR. Em termos de pesquisa na página de transparência (depois de selecionado o órgão MEC), o Câmpus já estará automaticamente elencado na opção de consulta por unidade gestora em todas as abas disponíveis (Contrato, Licitações, etc).”	A contabilização dos fatos administrativos, nesse caso o recebimento da garantia contratual, além de contribuir para a correta aplicação da norma relativa à execução do orçamento público, que prevê o controle de todas as receitas, despesas, valores sob custódia, etc., contribui para que o acesso à informação possa efetivamente acontecer. No caso em estudo, embora o Câmpus tenha recebido o seguro-garantia antes de 17/12/2014, somente em 13/02/2015 ocorreu sua escrituração no SIAFI. Não obstante, em 23/04/2015, o valor da apólice foi adequado ao novo valor contratual, porém, até a presente data, nada havia sido atualizado no sistema. Por fim, cabe registrar que não foi possível localizar o contrato 08/2014 ou seus aditivos no Portal da Transparência Pública, inclusive, deste Câmpus, nada se pode consultar sobre licitações ou contratos administrativos.
05	Não autuação de documentos relativos à fiscalização e execução contratual, a exemplo dos registros de ocorrências havidas ou registros de fiscalizações executadas (§4, art. 22 da Lei 9784/1999 e §1, art. 67 da Lei	“O câmpus vinha adotando como procedimento para inclusão de documentos de fiscalização no processo principal quando desta ação gerasse a aplicação das sanções previstas em contrato. Partindo da premissa que o fiscal operacional, conforme legislação sugere, mantenha livro/pasta de registro das ocorrências em paralelo. No entanto, em virtude do apontado, estamos providenciando, com perspectiva de implementação no mês de dezembro de 2015, a solicitação de entrega de relatórios mensais da fiscalização operacional à gestão para fins de análise e arquivo no processo licitatório.	É de fundamental importância que todas as ocorrências em relação à execução contratual sejam registradas pelo representante da Administração, por isso, necessariamente, o processo precisa ser completo, isto é, conter todos os documentos que lhe digam respeito. As anotações que não forem oficialmente formalizadas impedem a aplicação de qualquer penalidade a que está sujeita à empresa, mesmo se tratando de um contrato cuja execução esteja ineficiente, por exemplo. Por outro lado, a guarda dos documentos hábeis permite realizar estudos sobre o histórico das demandas, dos erros, dos acertos e, assim, racionalizar as contratações futuras. Cabe ressaltar, por fim, em atenção ao princípio da transparência, que o processo precisa

	8666/1993).	Garantindo, dessa forma, mecanismos mais claros de verificação da atuação da fiscalização, conforme registrado.”	ser inteligível, mesmo à pessoa que não seja <i>expert</i> no assunto. Deve-se lembrar, por oportuno, que a ausência de documentos probatórios da regular execução contratual repercutirá em responsabilidade para todos os agentes públicos envolvidos nas etapas de execução, fiscalização, liquidação e/ou pagamento da despesa pública, uma vez que é dever do administrador público garantir a correta aplicação dos recursos do erário. Por fim, registre-se que os documentos em comento não devem ser vistos como propriedade deste ou daquele servidor público ou, ainda, de um determinado setor, pois trata-se, na verdade, de documentos públicos pertencentes à Administração e de interesse de toda a sociedade.
06	Pagamento de notas fiscais sem o ateste, explícito, do representante da Administração (art. 62 e 63 da Lei 4320/1964, combinado com art. 66 até 76 da Lei 8666/1993).	“O Câmpus também adota o carimbo de ateste das notas fiscais para pagamento, porém essa nota fiscal em específico realmente foi paga sem a assinatura da pessoa responsável, mas em consulta no processo foi constatado que apesar da não assinatura da nota fiscal existe um check-list acompanhando a nota fiscal no qual consta que toda a documentação exigida está de acordo e foi com base nesse documento que o financeiro efetuou o pagamento. A obrigatoriedade do ateste como condição de pagamento foi reforçada ao financeiro do Câmpus.”	Apesar de não haver forma definida em Lei para o ateste, ou seja, liquidação da despesa pública, a UTFPR já adotou procedimento que assegure o fiel cumprimento das disposições legais pertinentes. Em alguns Câmpus, inclusive neste, isso se dá por meio de carimbo na nota fiscal a ser paga, com texto igual ou semelhante a: “Declaro que o serviço constante nesta nota foi executado e está em condições de ser pago, sob minha responsabilidade” acompanhado de data, identificação e assinatura do fiscal responsável. Adotar tal procedimento concorre para a efetiva segregação de funções (fiscal - ordenador de despesas), além de garantir a identificação, a qualquer tempo, do responsável pelo atesto dos serviços então cobrados sem, contudo, cercear a discricionariedade administrativa.
07	Pagamento pelos serviços prestados em atraso (§3, inciso III, do art. 36, da IN 02/2008-SLTI/MPOG e cláusulas contratuais).	“Já é de conhecimento do Câmpus que o que está acordado deve ser cumprido pela Administração, porém como é de conhecimento de todos que nesse ano toda a Administração Pública Federal está com dificuldades tanto orçamentária quanto financeira, acarretando para os órgãos e entidades dependentes do orçamento fiscal um atraso de repasses de as datas de vencimento. Os atrasos de pagamentos são motivados por fatores que fogem do controle do Câmpus, pois se o Governo Federal não manda recurso financeiro o Câmpus consequentemente atrasará seus pagamentos. Porém para essas situações a contratada está amparada no direito dela fazer o pedido de atualização dos valores pendentes que estejam em atraso.”	É indiscutível que a Administração deve realizar os pagamentos à contratada conforme as cláusulas avençadas (quinze dias após o aceite da nota fiscal). Além disso, em havendo atraso no repasse e acarretando em dano ao erário, como o pagamento de juros, por exemplo, cabe à autoridade competente apurar as causas e imputar as responsabilidades aos agentes causadores. Dito isto, resta clarificada a importância de realizar análise crítica de todas as obrigações que se pretende exigir da contratada ou assumir em nome da UTFPR, antes de firmar o contrato. Resumidamente, o que se quer reforçar é a premissa de que só se deve pactuar aquilo que se pode cumprir, sob pena de responsabilidade. Não se pode desconsiderar que os serviços em comento são classificados como continuados e, por esse motivo, qualquer ação ou omissão que ponha em xeque sua prestação deve ser diuturnamente atacada. Por fim, resta anotar que embora existam situações de atraso nos pagamentos pela ausência de recurso financeiro, espera-se, pelo menos, que todas as etapas que antecedem ao pagamento propriamente dito, estejam realizadas pelos respectivos responsáveis, a exemplo da conformidade da prestação dos serviços e atestação da nota fiscal.

08	Inobservância do intervalo para descanso previsto na legislação trabalhista quando da prestação dos serviços (art. 71 e 382 do Decreto-Lei 5452/1943. CCTs PR003603-2010 e PR000260-2014).	“Em decorrência de corte orçamentário deste ano foi celebrado termo aditivo em julho de 2015 ao contrato 08/2014, alterando o quantitativo de postos. Por meio do referido documento houve: supressão de ambos os postos de 20 horas; alteração do horário do posto de 12x36 diurno, fixando-o das 7 às 19 horas de segunda-feira a domingo, inclusive nos feriados; e permanência do posto de 12x36 noturno (19 às 7 horas), de segunda-feira a domingo, inclusive nos feriados. Dessa forma, desde agosto os postos do contrato estão de acordo com o levantado sobre a CLT e CCTs. No entanto, tomando conhecimento da análise da Audin, em paralelo, será solicitado explicação da empresa quanto a ilegalidade da situação, até então despercebida pela fiscalização do Câmpus. No que se refere aos indícios de irregularidade na execução/pagamento dos postos, informamos que estamos fazendo o levantamento das informações e documentos para verificar se houve falha ou falta de fiscalização por parte do fiscal do contrato e que as ações pertinentes a situação serão devidamente adotadas pelo Câmpus, de modo a garantir inclusive o ressarcimento ao erário, caso seja constatado que houve prejuízo à Administração.”	Embora a UTFPR tenha contratado serviços, não pessoas, sendo desimportante, então, se o posto é coberto pelo “João” ou pelo “José”, isso não exime o representante da Administração fiscalizar, mesmo que por amostragem, se a legislação trabalhista está sendo respeitada quando da prestação dos serviços. No caso em estudo foi possível constatar que, apesar de terem sido licitados e contratados dois postos de vigilância desarmada de vinte horas semanais cada, um no período das 7 às 11 horas e outro das 19 às 23 horas, ambos estão sendo cobertos pelo mesmo empregado. Isso significa que a contratada não observa os intervalos intrajornada (máximo de duas horas para descanso ou refeição) e interjornadas (mínimo de onze horas entre um dia de trabalho e outro) desse profissional. Outrossim, os trabalhadores que cobrem os postos, cuja escala é de 12x36, ou seja, doze horas de trabalho por 36 de descanso têm, sistematicamente, alterados seus horários aos sábados, domingos e feriados, o que implica, na prática, mais uma vez, inobservância da CLT e CCTs da categoria. Por fim, ainda em relação aos postos 12x36, que deveriam ser cobertos por quatro profissionais, verificou-se que o foram, em dezembro de 2014, por apenas três. Diante do exposto, para que a legislação trabalhista seja cumprida, o trabalhador não tenha seus direitos tolhidos e a Administração não responda subsidiariamente pela falha (vide súmula 331 do TST), deve o fiscal de contrato exigir da contratada a regularização das mencionadas situações.
09	Pagamentos retroativos, relativos à repactuação, sem previsão expressa no Termo Aditivo (art. 40, IN02/2008-SLTI/MPOG).	“Com relação a preferência na escolha do documento de alteração do contrato (termo aditivo ou apostilamento), apesar da repactuação estar prevista em contrato e não coincidir com prorrogação, na época a UTFPR não havia ainda definido procedimentos e minuta de termo de apostilamento padrão aos Câmpus. Dessa forma, optou-se pela celebração de aditivo a fim de garantir o respaldo de um parecer jurídico sobre o assunto. Saliento ainda que, a PROPLAD, ao final de outubro, divulgou instrução normativa sobre o apostilamento (com parecer padrão e minuta de documento), logo o Câmpus adotará para as situações pertinentes a sua utilização, visando a mencionada celeridade do processo. No que se refere a previsão de pagamento retroativo estar explicitamente previsto e autorizado no termo aditivo, informamos que a minuta foi analisada pelo jurídico, não sendo solicitado qualquer alteração do gênero.”	Em se tratando da repactuação contratual, cabe ao gestor do contrato fazer o julgamento de viabilidade e envidar todos os esforços para que o trâmite do processo seja célere. A empresa, deixando de receber os recursos devidos em época certa, poderá vir a atrasar seus compromissos para com os trabalhadores, parte mais frágil da terceirização. Uma das formas mais ágeis para tal é adotar o apostilamento, previsto no § 8º, do art. 65, da Lei 8666/1993 e determinado no § 4º, do art. 40, da IN 02/2008-SLTI/MPOG. Desse modo, quanto mais próximo da negociação coletiva for realizada a repactuação devida, melhor para todos. Resta afirmar que pagamento retroativo de valores somente poderá ser realizado se explicitamente autorizado no Termo Aditivo ou Termo de Apostilamento (vide acórdão 1827/2008-TCU e Anexo I), isto é, pela autoridade competente.
10	Ausência de documentos que comprovem que os trabalhadores	“O registro dos materiais de EPIs consta em livro ata de ocorrências da fiscalização. No entanto, neste ponto foi constatado falha na fiscalização, pois não	Na proposta contratada pela UTFPR, para um dos postos de vigilância desarmada (20 horas semanais), foi previsto um total anual de R\$ 2.520,96 a ser pago à contratada para fazer frente

	estão munidos dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e uniformes. Ausência de justificativa ou de estimativa de custos relativos aos gastos com uniformes, materiais e/ou equipamentos (cláusula 4ª, contrato 08/2014 e art. 6º, IN 02/2008-SLTI/MPOG).	houve o registro no processo da entrega dos uniformes e EPIs para controle. Dessa forma, a importância do registro na fiscalização será repassada aos servidores responsáveis e devidamente cobrada para fins de regularização. Saliento ainda que será orientado ao setor de compras que nas próximas licitações seja solicitado o detalhamento dos custos e quantidades envolvendo os uniformes e EPIs para fins de justificativa dos preços ofertados e auxílio na fiscalização posterior. Também será orientado ao setor de compras para que nas próximas licitações cujo objeto seja a terceirização de mão-de-obra a exigência de apresentação das planilhas dos custos de uniformes, materiais e equipamentos juntamente com a planilha de composição de custos e formação de preços.”	às despesas com uniformes, materiais e equipamentos. Por outro lado, para dois dos trabalhadores, cuja escala é 12x36 horas, os mesmos itens custam ao erário o equivalente a R\$ 11,52 anuais. Essa diferença no custo não está justificada nos autos, haja vista não haver documentos que demonstrem qual é o custo médio desses itens no mercado e, nem mesmo, o que, objetivamente, está sendo ressarcido à empresa. Outrossim, faltam documentos que comprovem que os itens componentes do uniforme (ou EPIs), previstos no edital, estão sendo entregues na quantidade e frequência corretas aos trabalhadores. Considerando que esses insumos, dentre outras coisas, importam na segurança do trabalhador quando da prestação dos serviços, deve o representante da Administração garantir que seu fornecimento se dê a contento, conforme avençado.
11	Auxílio-Saúde e Vale-Alimentação pagos aos empregados em valor inferior ao previsto na CCT (cláusulas décima terceira e décima quinta, CCT PR000414/2015).	“A ilegalidade relacionada aos postos de 20 horas mencionada diversas vezes neste documento até então não havia sido percebida pela fiscalização, mostrando a carência no domínio de noções direitos trabalhistas necessários aos servidores responsáveis. Dessa forma, reforçamos que o Câmpus já realizou a supressão dos postos, regularizando a situação, bem como solicitará explicação da empresa quanto ao ocorrido. Apesar de sanado os problemas, as questões levantadas neste documento serão utilizadas como exemplo para que situações do gênero não ocorram e que haja atuação da fiscalização de forma efetiva e eficiente.”	Ainda que a Administração tenha contratado dois postos de trabalho de vinte horas semanais cada, isso não autoriza a empresa a pagar ao trabalhador o Auxílio-Saúde e o Vale-Alimentação de maneira proporcional à carga-hora cumprida, isto é, valor diferente daquele previsto na CCT vigente. Diante disso, cabe ao representante da administração fiscalizar, por amostragem, e garantir que os benefícios previstos na legislação trabalhista estejam sendo pagos corretamente, sob pena do representante da Administração responder por omissão e a contratada ser sancionada por inadimplemento contratual.
12	Ausência de Conta Vinculada (art. 19-A, IN 02/2008-SLTI/MPOG).	“Será realizado novo processo licitatório incluindo a referida conta vinculada para fins de regularização da situação. Aproveitamos para informar que de todos os contratos que envolvem a prestação de serviços terceirizados esse é o único que ainda está faltando a conta vinculada.”	A conta vinculada consiste em instrumento de controle utilizado para retenção dos valores relativos às férias, décimo terceiro e multa sobre o FGTS, das faturas das empresas de terceirização de serviços, com liberação das quantias após comprovação de adimplemento das respectivas obrigações pela contratada. Tal procedimento visa a resguardar a União, na condição de responsável subsidiária, em caso de não recolhimento das parcelas trabalhistas pelas empresas ⁵ . A obrigatoriedade do uso da conta vinculada encontra-se prevista no inciso I, do art. 19-A, da IN 02/2008-SLTI/MPOG, motivo pelo qual cabe ao gestor, em todos os contratos administrativos de terceirização de mão de obra, garantir sua adoção.

3. Recomendações

5 Texto adaptado do acórdão n.º 2328/2015-TCU.

As recomendações consistem na definição das providências que deverão ser adotadas pelo gestor para mitigar as falhas apontadas no relatório. Têm a finalidade de corrigir os atos administrativos irregulares e coibir novas falhas, contribuindo, dessa forma, diretamente para o aperfeiçoamento da gestão pública⁶. Diante do exposto, respectivamente em relação a cada constatação, recomenda-se:

01- a) planejar e realizar a contratação de serviços terceirizados baseados nas necessidades históricas da Administração, formulando Plano de Trabalho e Termo de Referência a ser atendido pela contratada que demonstre, de maneira inequívoca, que a quantidade, o tipo e os horários dos serviços foram definidos baseados na demanda existente; b) substituir, sempre que possível, os serviços de vigilância desarmada pelos de portaria ou recepção; c) monitorar a execução dos serviços objeto do contrato 08/2014 e realizar os ajustes necessários, se restarem convenientes à Administração.

02- a) exigir a nomeação, pela contratada, de preposto responsável pela execução contratual, antes do início da prestação dos serviços; b) vedar a acumulação das funções contratadas com a de preposto, salvo se plenamente compatíveis.

03- a) exigir da contratada a planificação dos serviços prestados e/ou a entrega de documentos hábeis a auxiliar na verificação da conformidade na prestação dos serviços; b) definir, claramente, no contrato administrativo, o que se espera receber da contratada, a fim de atender a item “a”, em detrimento de disposições genéricas, sem conteúdo prático.

04- a) efetuar os lançamentos necessários à perfeita contabilização da garantia contratual no SIAFI; b) disponibilizar todas as informações sobre as licitações e os contratos administrativos, do Câmpus Guarapuava, no Portal da Transparência Pública, conforme a legislação inerente ao tema.

05- a) autuar todos os documentos inerentes à execução e fiscalização contratual, preferencialmente, em um volume para cada exercício, de modo que o processo seja completo, autoexplicativo e de fácil entendimento a quaisquer interessados; b) respeitar, quando do atendimento do item “a”, a ordem cronológica dos documentos.

06- a) autorizar o pagamento da despesa, relativa aos serviços prestados, somente mediante o atestado explícito do representante da Administração, formalmente designado, de que os serviços foram adequadamente executados e todas as condições editalícias e legais atendidas; b) observar, quando da atestação, a segregação de funções, prevista na portaria n.º 100/2014, do Diretor-Geral do Câmpus Guarapuava, ou documento equivalente.

07- a) realizar os pagamentos à contratada conforme contratado; b) determinar que o representante da Administração informe, prontamente, quaisquer inadimplementos contratuais ocorridos, pela contratada ou pela Administração, à autoridade competente, para que as providências cabíveis sejam adotadas, os ajustes realizados e as responsabilidades apuradas; c) analisar, minuciosamente, as minutas contratuais e/ou editalícias e suprimir delas todas as cláusulas que não tenham condições de ser atendidas, tanto pela Administração quanto pela contratada.

08- a) exigir, da contratada, o cumprimento da legislação trabalhista quando da execução do objeto contratual, principalmente em relação aos intervalos intra e interjornadas; b) exigir que o representante da Administração melhore seus controles internos, de modo que seja possível identificar, eficazmente, os inadimplementos contratuais porventura havidos; c) sancionar a contratada, observando as regras contratuais, sempre que houver inadimplemento dos compromissos assumidos; d) apurar possível inadimplemento contratual e, caso tenha ocorrido, solicitar à contratada a devolução dos recursos recebidos pelos serviços porventura não prestados ao erário; e) responsabilizar, caso tenha havido inadimplemento contratual não apurado, os representantes da Administração pela omissão na fiscalização.

09- a) vedar pagamentos retroativos, a título de reajuste contratual, quando não explicitamente autorizados pela autoridade competente no Termo Aditivo ou Termo de Apostilamento, observando o Anexo I; b) maximizar a celeridade e eficiência nas repactuações, adotando o apostilamento como procedimento padrão para tal, conforme regrado pela Instrução Normativa n.º 02/2015-PROPLAD.

⁶ Definição adaptada do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno, da Controladoria-Geral da União, pág. 31.

10- a) estimar, quando da confecção do Plano de Trabalho de contratação futura (vide recomendação 01), os custos de mercado dos equipamentos, EPIs, materiais, uniformes, seguros, etc., porventura utilizados na prestação dos serviços; b) solicitar à contratada, periodicamente, apresentação de documentos que comprovem a entrega dos equipamentos, EPIs, materiais e uniformes aos trabalhadores, conforme as regras contratuais; c) fiscalizar a execução contratual e exigir, por meio do preposto da contratada, a utilização, pelos trabalhadores, dos equipamentos, EPIs, materiais, uniformes, etc., conforme contratado.

11- a) vedar o aceite de proposta de preços, da licitante vencedora, quando houver itens previstos na legislação ou nas CCTs que não estejam arrolados nas PCFPs; b) exigir, quando da fiscalização contratual, que a contratada remunere os trabalhadores, no mínimo, de acordo com os valores previstos nas CCTs.

12- Implementar, nos contratos futuros de terceirização de mão de obra, o uso da conta vinculada, para a retenção dos valores relativos às férias, décimo terceiro e multa sobre o FGTS, quando do pagamento às contratadas.

4. Conclusões

Dos trabalhos realizados, conclui-se que o contrato em comento atende suas finalidades, inclusive boas práticas foram observadas, conforme constam nas informações. Todavia, cabem ajustes nos processos de planejamento, contratação e fiscalização dos serviços dessa natureza, como se pode depreender das constatações.

Especial atenção deve ser dada quanto ao tipo de serviço a ser contratado, ponderando a viabilidade de substituir os postos de vigilância desarmada por porteiros e/ou recepcionistas, bem assim não permitir que haja o desrespeito aos intervalos inter e intrajornada dos trabalhadores, uma das constatações mais graves relatadas.

Considerando a ausência de regulamentação interna sobre o tema e a notória complexidade de se contratar e fiscalizar a execução desse tipo de serviço, objetivando a completa eficiência, resta aos gestores implementar diretrizes e manuais que determinem aos seus subordinados as rotinas de trabalho para estimar, contratar, fiscalizar e liquidar a despesa pública relativa aos serviços terceirizados de caráter continuado.

Por fim, cabe registrar, ainda que de maneira bastante resumida, que os trabalhos de auditoria procuram melhorar a gestão pública, isto é, buscam recomendar práticas que objetivem a prestação de serviços públicos de melhor qualidade e em maior quantidade para a sociedade. Sendo assim, os questionamentos dirigidos aos administradores de bens e/ou valores públicos, quando da execução desses trabalhos, não devem ser entendidos como necessidades da própria Auditoria Interna, mas boas práticas que se espera em funcionamento para permitir a eficiente gestão pública.

É o relatório.

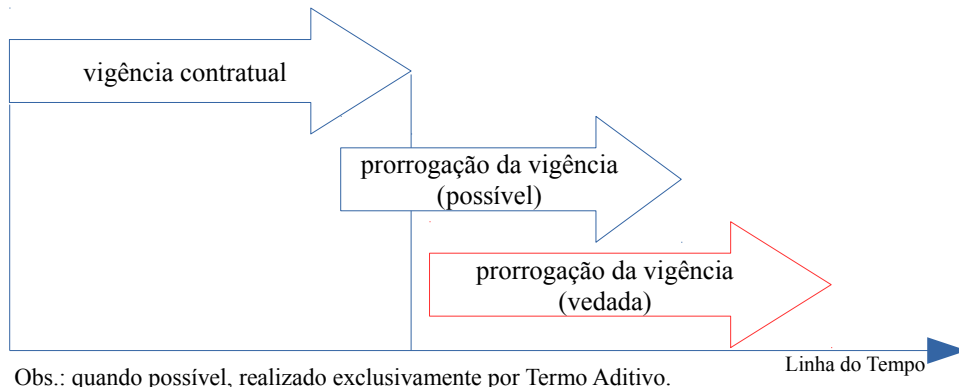
Curitiba, 18 de dezembro de 2015.

Fábio Marcelo Walter
Contador - CRC-063833-06

Ciente e de acordo,

Sadi Daronch
Chefe da Auditoria Interna da UTFPR

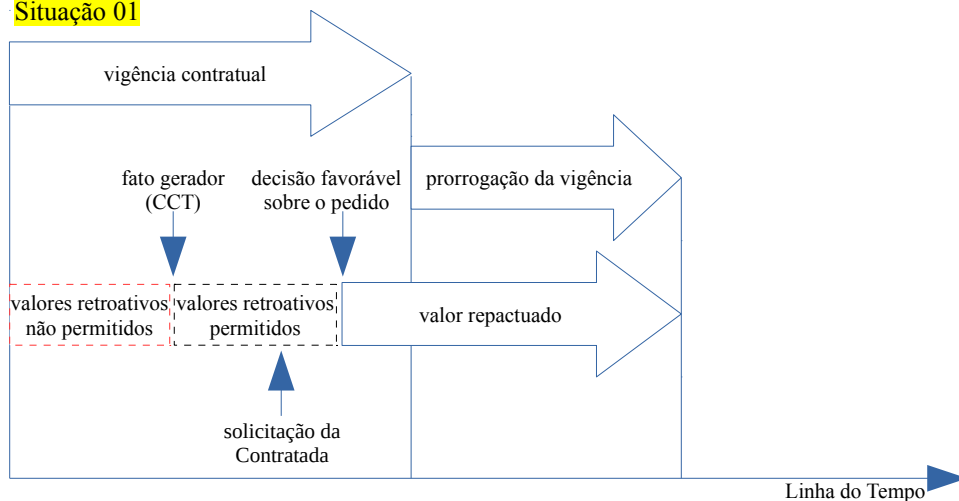
Quanto à Vigência Contratual



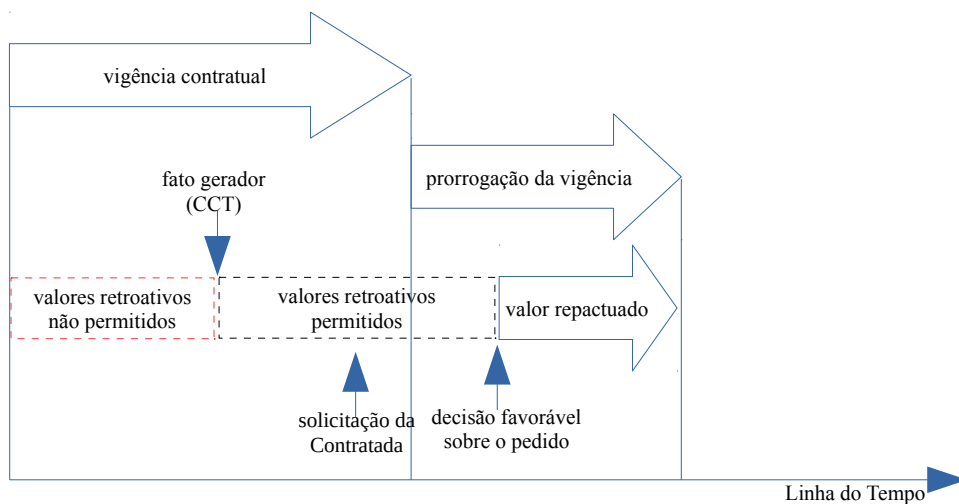
Obs.: quando possível, realizado exclusivamente por Termo Aditivo.

Quanto à Repactuação (incremento no valor contratual)

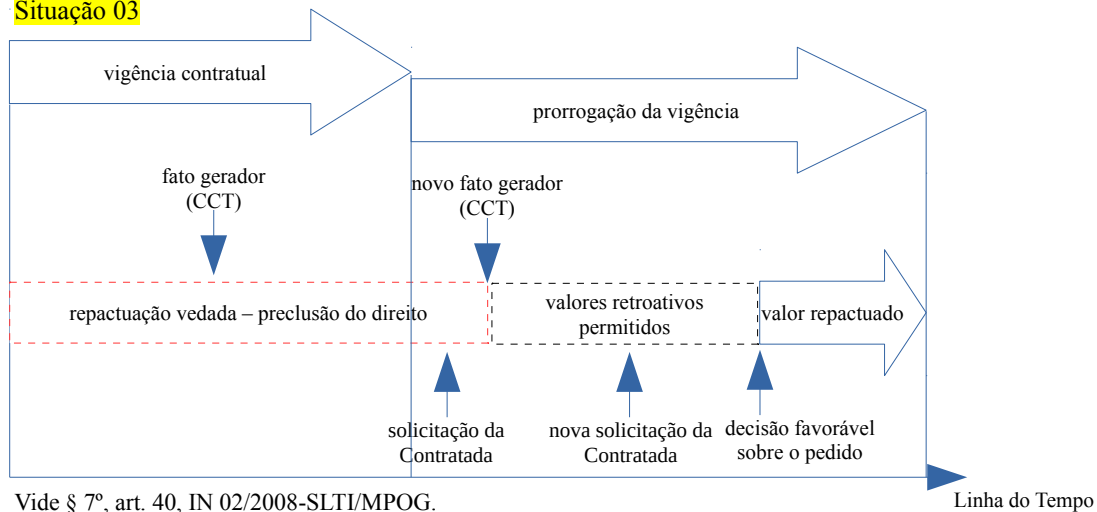
Situação 01



Situação 02

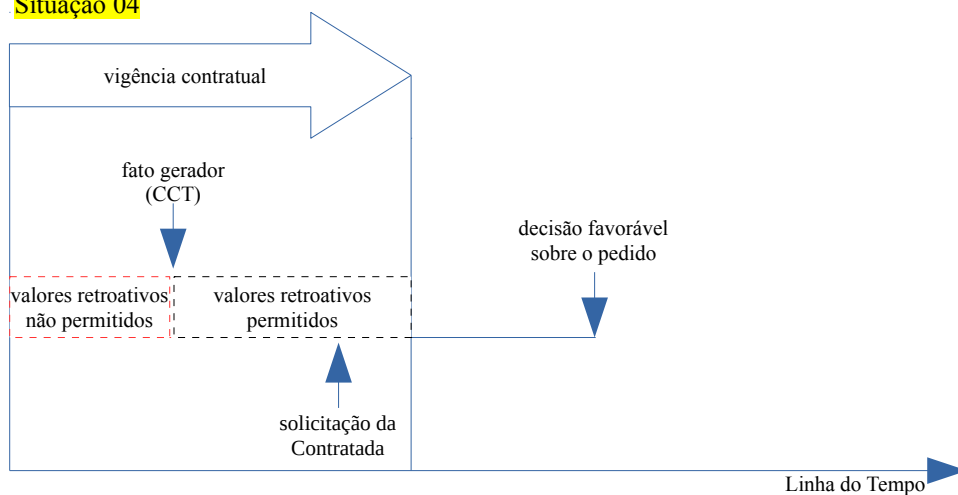


Situação 03

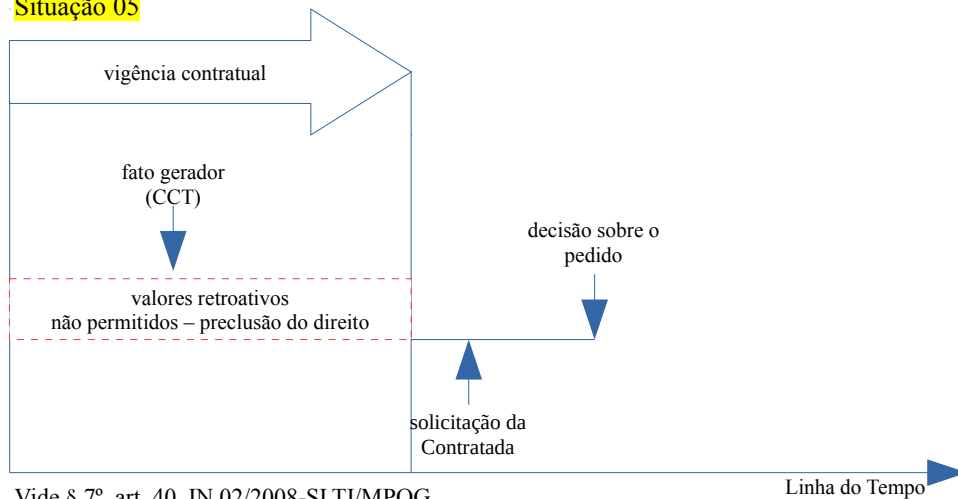


Vide § 7º, art. 40, IN 02/2008-SLTI/MPOG.

Situação 04



Situação 05



Vide § 7º, art. 40, IN 02/2008-SLTI/MPOG.