RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 24/2018 - DINOE/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade:	Administração Regional do Riacho Fundo II
Processo nº:	00480-00005456/2018-20
Assunto:	Inspeção de obras e serviços de engenharia nos anos de 2015, 2016 e 2017
Ordem(ns) de Serviço:	148/2018-SUBCI/CGDF de 06/08/2018 165/2018-SUBCI/CGDF de 31/08/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Riacho Fundo II, durante o período de 07/08/2018 a 31/08/2018, objetivando avaliar as obras e serviços de engenharia referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017 dessa Região Administrativa.

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

Processo	Credor	Objeto	Termos
0301-000108/2016	IDEAL - PROJETOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI - ME (24.536.667 /0001-71)	Contratação de empresa especializada para realizar obra de construção de duas Bases para Ponto de Encontro Comunitário - PEC nas Quadras QN 33 e QN 12B e um Parquinho e Passeio na Quadra QN 12B - Riacho Fundo II / DF.	Contrato de Execução de Obras nº 08/2016-RA-XXI. Valor Total: R$ 137.130,94
0301-000133/2016	CARVALHO DE LIMA CONSTRUTORA EIRELI - ME (21.324.425/0001-26)	Execução de Obra de Urbanização com Implantação de Praça e Parquinho na Quadra QN 33 - Riacho Fundo II / DF.	Contrato de Execução de Obras nº 06/2016-RA-XXI. Valor Total: R$ 139.138,76

No dia 29/10/2018, foi encaminhado o Informativo de Ação de Controle nº 17/2018 – DINOE/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF (Documento SEI-GDF nº 14394371), que corresponde a documento aprovado pelo Subcontrolador de Controle Interno e pelo dirigente da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, com vistas a dar conhecimento aos gestores da Administração Regional do Riacho Fundo II acerca das constatações registradas pelo Órgão Especializado e Central do Sistema de Controle

Interno do Poder Executivo do Distrito Federal, de modo a que fosse procedida a adoção das medidas corretivas e/ou a manifestação quanto às constatações antes da emissão do relato final de ação de controle, nos termos do inciso V, do art. 33, da Portaria nº 47/2017 – CGDF. Para tanto, foi estabelecido prazo para adoção de providências e eventuais esclarecimentos por parte do dirigente da Administração Regional do Riacho Fundo II, em atendimento ao § 2º, do art. 34, da Portaria nº 47/2017 – CGDF.

Como se verá, a Unidade manifestou-se, possibilitando o presente relato final da ação de controle.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - FRACIONAMENTO DE DESPESA PARA ENQUADRAR LICITAÇÕES NA MODALIDADE CONVITE

Classificação da falha: Grave

Fato

No curso das atividades de Inspeção referentes aos Processos nºs 301.000.108/2016 e 301.000.133/2016, constatou-se o fracionamento de despesa para enquadrar as licitações na modalidade Convite ao invés de Tomada de Preços.

Fracionamento da despesa caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta. A Lei nº 8.666/1993 veda, no art. 23, § 5º, o fracionamento de despesa:

> É **vedada** a utilização da modalidade **"convite"** ou "tomada de preços", conforme o caso, para **parcelas de uma mesma obra ou serviço**, ou ainda para **obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local** que possam ser realizadas **conjunta e concomitantemente**, sempre que o **somatório de seus valores caracterizar** o caso de **"tomada de preços"** ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (grifo nosso)

O art. 23 da Lei n° 8666/1993 estabelece os limites máximos, tendo em vista o valor estimado da contratação, para as modalidades de licitação, sendo que o inciso I traz os limites para o caso de obras e serviços de engenharia:

> I - para obras e serviços de engenharia:
>
> a) **convite - até R$ 150.000,00** (cento e cinqüenta mil reais);
>
> b) tomada de preços - até R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
>
> c) concorrência: acima de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (grifo nosso)

Entretanto, para caracterizar o fracionamento de despesa, os órgãos de controle observam, ainda, além do valor, pelo menos outros três requisitos: lapso temporal, natureza da despesa e local da contratação.

Quanto ao lapso temporal, deve-se considerar o período referente ao exercício financeiro, que corresponde ao ano civil (art. 34, Lei nº 4.320/1964), em observância ao princípio da anualidade do orçamento (art. 165, § 5º, CF/1988).

Em relação à natureza da despesa, identifica-se pela leitura do § 5º do art. 23 da Lei n° 8.666/1993 a definição de duas possibilidades para o fracionamento. A primeira se refere a "*parcelas de uma mesma obra ou serviço*", ou seja, quando se tem uma eventual pluralidade de contratações durante o exercício financeiro referente a um único objeto, não se pode considerar isoladamente o valor de cada parcela para definir a modalidade de licitação aplicável, e sim utilizar como parâmetro o somatório dos valores previstos de todas as parcelas.

A segunda possibilidade se refere "*obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente*", ou seja, muito embora constituam objetos distintos, por terem natureza semelhante, mesmo local de realização e, ainda, possibilidade de realização conjunta e concomitantemente, deve-se considerar o somatório de seus valores para fins de definição da modalidade de licitação que será aplicável a todas as licitações.

Em resumo, se a Administração optar por realizar várias licitações para um mesmo objeto ou finalidade deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado.

Quanto ao local da contratação, destaca-se que, embora a expressão "*mesmo local*" do art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 possa suscitar dúvidas, o TCU e o TCDF têm posição consolidada de que essa expressão não deve ser interpretada literalmente, afirmando que deve corresponder a uma região geoeconômica de atuação empresarial dos possíveis licitantes. Cita-se o voto condutor do Acórdão nº 1.780/2007-TCU-Plenário, *in verbis*:

> Nas oportunidades em que se manifestou sobre o fracionamento de despesas, este Tribunal deixou assente que, quando os potenciais interessados na contratação de serviços de mesma natureza são os mesmos, não há que se realizar licitações distintas. Sob essa ótica, **o termo "mesmo local" utilizado no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, não se refere a uma localidade específica** (rua, bairro, cidade, município) **e sim a uma região geo-econômica**, ou seja, **a área de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores ou prestadores de serviço a serem contratados pela Administração**. (grifo nosso)

Cita-se, também, posicionamento do TCDF exarado na Decisão nº 36/2017, Processo nº 12654/2013, conforme Boletim Informativo de Decisões do TCDF nº 1/2017, sessões de 17, 19, 24 e 26 de janeiro de 2017:

> 3. LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO IRREGULAR DO OBJETO LICITADO. FRACIONAMENTO DE DESPESA. CONTRATAÇÃO DE ITENS DE MESMA NATUREZA DESTINADOS A LOCALIDADES DIVERSAS. DEFINIÇÃO DO TERMO "MESMO LOCAL". REGIÃO GEOECONÔMICA. PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA. AQUISIÇÕES FEITAS PELAS DIRETORIAS GERAIS DE SAÚDE – DGS E UNIDADES DE REFERÊNCIA DISTRITAL – URD.
>
> 1. Configura **fracionamento irregular** do objeto a realização de **licitações distintas** para contratações de itens de **mesma natureza**, **ainda que executados em "locais diversos"**, quando os **potenciais interessados são os mesmos**.
>
> 2. 'Para fins de averiguação de possível parcelamento irregular do objeto licitado, **considera-se "mesmo local" a região geoeconômica dos potenciais contratados pela Administração pública**, ou seja, a **área de atuação profissional, comercial ou empresarial e não uma localidade específica como rua, bairro, cidade ou município**'. (grifo nosso)

Ante o exposto, passa-se à análise das contratações de obras e serviços de engenharia realizadas pela Administração Regional do Riacho Fundo II no ano de 2016, conforme Processos n^{os} 301.000.108/2016 e 301.000.133/2016.

Todas as licitações foram realizadas na modalidade Convite, conforme detalhamento apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 - Informações dos procedimentos licitatórios dos processos analisados.

Processo	Convite	Realização do Convite	Objeto	Valor de Referência	Empresa Vencedora
301.000.108/2016	nº 2/2016	13/9/2016 às 15h	Construção de duas Bases para Ponto de Encontro Comunitário - PEC nas Quadras QN 33 e QN 12B e um Parquinho e Passeio na Quadra QN 12B da RA-XXI	R$ 148.777,42	IDEAL - PROJETOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI - ME, CNPJ nº 24.536.667/0001-71
301.000.133/2016	nº 1/2016	9/8/2016 às 16h	Implantação de Praça e Parquinho na Quadra QN 33 da RA-XXI	R$ 149.759,94	CARVALHO DE LIMA CONSTRUTORA EIRELI - ME, CNPJ nº 21.324.425/0001-26

Conforme detalhamento exposto na Tabela 1, verificou-se que as licitações foram realizadas durante o exercício financeiro de 2016, perfazendo um montante total licitado de R$ 298.537,36. Destaca-se que, pela proximidade da data de realização dos certames licitatórios (meses de agosto e setembro de 2016), não há o que se falar que a escolha da modalidade foi devido à falta de planejamento, na qual o gestor público não saberia, ao longo do exercício financeiro, qual seria o valor total a ser despendido na execução de obras públicas.

Ainda, restou configurado que as duas licitações possuíam objeto de mesma natureza e poderiam ser realizadas conjunta e concomitantemente, uma vez que tratam de execução de obras e serviços de engenharia independentes: construção de bases para PEC, parquinho e passeio na Quadras QN 33 e QN 12B.

Ademais, não resta dúvida quanto à configuração de "*mesmo local*", já que as duas obras foram realizadas no âmbito da Região Administrativa do Riacho Fundo II, mais especificamente nas Quadras 12B e 33 (cerca de 3 km de distância entre as duas) e os possíveis licitantes foram os mesmos, uma vez que ambas as obras possuíam objetos de mesma natureza e complexidade. A Tabela 2 apresenta a relação das empresas convidadas e participantes em cada licitação, onde é possível identificar a participação de uma mesma empresa nas duas licitações, evidenciando-se, assim, que os potenciais contratados eram os mesmos.

Tabela 2 - Relação de empresas convidadas e participantes das licitações.

Processo	Convite	Empresas convidadas e participantes
301.000.108/2016	n° 2/2016	1) SOLO TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÃO LTDA - EPP, CEI n° 07.633.468/001-80 2) IDEAL - PROJETOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI - ME, CNPJ n° 24.536.667/0001-71 3) CARVALHO DE LIMA CONSTRUTORA EIRELI - ME, CNPJ n° 21.324.425/0001-26 4) TOP SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES EIRELI - EPP, CNPJ n° 04.744.995/0001-56
301.000.133/2016	n° 1/2016	1) MULTCON CONSTRUTORA EIRELI - ME, CNPJ n° 16.525.408/0001-17 2) HM SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI - ME, CNPJ n° 24.764.780/0001-04 3) CARVALHO DE LIMA CONSTRUTORA EIRELI - ME, CNPJ n° 21.324.425/0001-26 4) CTP CONSTRUTORA LTDA, CNPJ n° 13.272.280/0001-39 5) CONSTRUTORA URBRA SILIA EIRELI - ME, CNPJ n° 20.348.723/0001-93

Desta forma, restou caracterizado o fracionamento irregular de despesas pela Administração Regional do Riacho Fundo II a fim de enquadramento das licitações na modalidade Convite, posto que, pelo somatório do valor estimado das contratações (R$ 399.840,48), a modalidade de licitação adequada era a Tomada de Preços, conforme estabelece o art. 23, inciso I, da Lei n° 8.666/1993, que possibilitaria a obtenção de ganhos de escala pela ampliação da publicidade e, consequente, competitividade do certame.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 17 /2018 – DINOE/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, a Administração Regional do Riacho Fundo II encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 369/2018 - RA-XXI/GAB (nº SEI: 15704403), de 29/11/2018, por meio do qual encaminhou a Ordem de Serviço n° 105, de 27 de novembro de 2018, publicada no DODF n° 227, de 29 de novembro de 2018, pág. 92, posteriormente alterada pela Ordem de Serviço n° 107, de 6 de dezembro de 2018, publicada no DODF n° 233, de 10 de dezembro de 2018, pág. 25, que versa sobre a instituição de Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar e emitir relatório sobre as possíveis irregularidades apontadas no Informativo de Ação de Controle.

Conforme o art. 4º da Ordem de Serviço n° 107, o Grupo de Trabalho deverá adotar as seguintes providências:

> a) Realizar, no prazo de 60(sessenta) dias, procedimento preliminar no sentido de identificar possíveis irregularidades de fracionamento de licitação nos Processos Administrativos nsº 0301-000108/2016 e 0301-000133/2016, devendo ao final emitir Relatório conclusivo.
>
> b) Criar Checklist ou qualquer documento congênere que tenha a finalidade de avaliar, preventivamente, as futuras contratações de obras e serviços de engenharia do ponto de vista do fracionamento de despesa e do procedimento interno de recebimento definitivo da obra para posterior liquidação e pagamento da despesa em conformidade com o Decreto Distrital nº 32.598/2010 (Art. 61, Parágrafo único, Inc. III).

Desta forma, mantêm-se os apontamentos do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento da implantação das providências em atendimento às recomendações.

Causa

Em 2016:

Escolha indevida da modalidade de licitação tendo em vista não ter levado em conta os valores das contratações, combinado com o lapso temporal, a natureza da despesa e os locais das obras, resultando em fracionamento de despesa.

Consequência

Infração à norma legal (Lei nº 8.666/1993, art. 23, inciso I, alínea "a", e § 5º) – Fracionamento de despesas para utilizar modalidade de licitação menos rigorosa à recomendada pela legislação.

Recomendação

a) Instaurar procedimento apuratório de responsabilização pelo fracionamento de despesas, em desrespeito ao art. 23, inciso I, alínea "a", e § 5º da Lei nº 8.666/1993;

b) Criar Procedimento Operacional Padrão - POP, Portaria, Instrução Normativa Interna, *Checklist* ou qualquer documento congênere que tenha a finalidade de avaliar as contratações de obras e serviços de engenharia do ponto de vista do fracionamento de despesa.

1.2 - LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO ANTES DO RECEBIMENTO DEFINITIVO DA OBRA

Classificação da falha: Média

Fato

Ainda no curso das atividades de Inspeção referentes aos Processos n^{os} 301.000.108/2016 e 301.000.133/2016, constatou-se a liquidação e o pagamento dos serviços antes da emissão do termo circunstanciado de recebimento definitivo das respectivas obras, em descumprimento ao disposto nos respectivos editais dos certames licitatórios, no art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964 e no art. 61, parágrafo único, do Decreto Distrital nº 32.598/2010.

O parágrafo único do art. 61 do Decreto Distrital nº 32.598/2010 estabelece que:

> Para a **liquidação** da despesa, é **indispensável** constar do processo:
>
> [...]
>
> III – **termo circunstanciado** que comprove o **recebimento do serviço ou a execução da obra**, nos termos da **alínea "b" do inciso I do artigo 73 da Lei n.º 8.666**, de 1993, emitido por servidor ou comissão designada pela autoridade competente; (grifo nosso)

Sendo que a alínea "b" do inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666/1993 preceitua:

> Art. 73. **Executado o contrato**, o seu objeto será **recebido**:
>
> I - em se tratando de **obras e serviços**:
>
> [...]
>
> b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante **termo circunstanciado**, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei; (grifo nosso)

Desta forma, a emissão do termo circunstanciado de recebimento definitivo da obra é condição indispensável à regular liquidação da despesa e à posterior emissão da Nota de Lançamento (art. 62 do Decreto Distrital nº 32.598/2010). Sendo que a regular liquidação da despesa é, por sua vez, condição indispensável para o pagamento da despesa, conforme estabelecido no art. 63 do referido Decreto.

Em consonância à legislação, os editais das licitações (Convites nºs 2/2016 e 1/2016) também traziam essa previsão, conforme consta no "Capítulo XI – Do Pagamento", item 11.8:

> **11.8**. A **liberação da última fatura somente** será efetuada **após o recebimento definitivo** da obra e/ou serviço, a apresentação da guia de quitação das taxas de energia elétrica e água. se for o caso, e a comprovação de regularidade fiscal da empresa junto a SEF/DF e relativa aos encargos sociais. (grifo nosso)

Entretanto, verificou-se nos autos dos processos analisados a liquidação e o pagamento das notas fiscais da última medição em data anterior à emissão do termo circunstanciado de recebimento definitivo, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 3 - Datas relacionadas a Nota Fiscal, Atestado de Execução, Recebimento Definitivo, Nota de Lançamento e Previsão de Pagamento das últimas medições dos processos analisados.

Processo	Nota Fiscal	Atestado de Execução	Recebimento Definitivo	Nota de Lançamento	Previsão de Pagamento
301.000.108/2016	nº 15, R$ 24.252,64, atesto em 1º/12/2016 (fl. 278)	nº 3/2016 data: 1º/12/2016 (fl. 307)	data: 9/1/2017 (fl. 349)	2016NL00584 data: 13/12/2016 (fl. 318)	2016PP00422 pagamento: 15/12/2016 (fl. 319)
	nº 19, R$ 800,00, atesto em 16/12/2016 (fl. 324)	nº 4/2016 data: 16/12/2016 (fl. 323)		2016NL00599 data: 20/12/2016 (fl. 343)	2016PP00444 pagamento: 29/12/2016 (fl. 344)
301.000.133/2016	nº 20, R$ 6.956,94, atesto em 1º/11/2016 (fl. 335)	nº 3/2016 data: 1º/11/2016 (fl. 331)	data: 19/12/2016 (fl. 366)	2016NL00565 data: 2/12/2016 (fl. 360)	2016PP00391 pagamento: 6/12/2016 (fl. 361)

Ante o exposto, resta caracterizada a liquidação e o pagamento da última fatura dos serviços dos Contratos nºs 8/2016 e 6/2016 (Processos nºs 301.000.108/2016 e 301.000.133/2016, respectivamente) antes da emissão do termo circunstanciado de recebimento definitivo das respectivas obras, contrariando o disposto nos respectivos editais dos certames licitatórios e na legislação aplicável (art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e art. 61 do Decreto Distrital nº 32.598/2010).

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 17 /2018 – DINOE/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, a Administração Regional do Riacho Fundo II encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 369/2018 - RA-XXI/GAB (nº SEI: 15704403), de 29/11/2018, por meio do qual encaminhou a Ordem de Serviço n° 105, de 27 de novembro de 2018, publicada no DODF n° 227, de 29 de novembro de 2018, pág. 92, posteriormente alterada pela Ordem de Serviço n° 107, de 6 de dezembro de 2018, publicada no DODF n° 233, de 10 de dezembro de 2018, pág. 25, que versa sobre a instituição de Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar e emitir relatório sobre as possíveis irregularidades apontadas no Informativo de Ação de Controle.

Conforme o art. 4º da Ordem de Serviço n° 107, o Grupo de Trabalho deverá adotar as seguintes providências:

> [...]
> b) Criar Checklist ou qualquer documento congênere que tenha a finalidade de avaliar, preventivamente, as futuras contratações de obras e serviços de engenharia do ponto de vista do fracionamento de despesa e do procedimento interno de recebimento definitivo da obra para posterior liquidação e pagamento da despesa em conformidade com o Decreto Distrital nº 32.598/2010 (Art. 61, Parágrafo único, Inc. III).

Desta forma, mantêm-se os apontamentos do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento da implantação das providências em atendimento às recomendações.

Causa

Em 2016:

Descumprimento dos requisitos exigidos para liquidação e pagamento de despesa.

Consequência

Infração à norma legal (Lei nº 4.320/1964, art. 63, § 2°, inciso III; Decreto Distrital nº 32.598/2010, art. 61, parágrafo único) - Liquidação e pagamento da última fatura sem a regular liquidação da despesa.

Recomendação

Criar Procedimento Operacional Padrão - POP, Portaria, Instrução Normativa Interna, *Checklist* ou qualquer documento congênere para que, nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia, proceda-se à regular liquidação da despesa antes da autorização de liquidação e pagamento da última fatura, consubstanciada, entre outros documentos, pela emissão do termo circunstanciado de recebimento definitivo, conforme Decreto Distrital nº 32.598/2010, art. 61, parágrafo único, inciso III.

III - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1	Grave
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.2	Média

Brasília, 18/12/2018.

Diretoria de Inspeção de Obras e Serviços de Engenharia-DINOE

SaeWeb assinatura eletrônica

Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 18/12/2018, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.

Para validar a autenticidade, acesse o endereço http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao e informe o código de controle **1BD5CA54.5B5DA427.0C3B578B.38D92440**