



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 17/2018 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional do Paranoá
Processo nº: 00480-00004338/2018-02
Assunto: Inspeção de obras e serviços de engenharia nos anos de 2015, 2016 e 2017
Ordem de Serviço: 106/2018-SUBCI/CGDF de 14/06/2018.

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Paranoá, durante o período de 19/06/2018 a 13/07/2018, objetivando avaliar as obras e serviços de engenharia referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017 dessa Região Administrativa.

Foram analisados os seguintes Contratos e Processos:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0140-000320/2015	SMART CONSTRUÇÕES LTDA (20.340.318/0001-29)	Contratação de empresa especializada para implantação de Estacionamento Público na Quadra 33, lote 3, da Região Administrativa do Paranoá – DF, RA-VII.	Contrato nº 4 /2015-RA-VII. Valor Total: R\$ 100.553,52
0140-000367/2015	SMART CONSTRUÇÕES LTDA (20.340.318/0001-29)	Contratação de empresa especializada para a execução de obras para construção de Banheiro Público na Quadra 26 da Região Administrativa do Paranoá.	Contrato nº 3 /2015-RA-VII. Valor Total: R\$ 98.157,94
0140-000372/2015	CONSTRUTORA 3 A FERRAGENS LTDA - ME (12.595.529/0001-84)	Contratação de empresa de execução de serviços de obras para a construção de Ponto de Entrega Voluntária (PEV) na quadra 05 (Área do Departamento de Operações – DOP) da Região Administrativa do Paranoá – DF.	Contrato nº 5 /2015-RA-VII. Valor Total: R\$ 145.210,12



II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - PREJUÍZO DECORRENTE DE DUPLICIDADE DE SERVIÇOS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Classificação da falha: Grave

Fato

No curso das atividades de Inspeção referentes aos Processos nºs 140.000.320/2015, 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015, que tratam da contratação de empresa para execução de obras para construção de Estacionamento Público na Quadra 33, de Banheiro Público na Quadra 26 e de Ponto de Entrega Voluntária – PEV na Quadra 5, todos na Região Administrativa do Paranoá, verificou-se que foram incluídos nas planilhas orçamentárias dos projetos básicos serviços em duplicidade, uma vez que a mão de obra foi consignada tanto em itens específicos como dentro das composições.

As licitações foram realizadas na modalidade Convite, do tipo Menor Preço Global, com o regime de execução por Empreitada por Preço Global. A Tabela 1 apresenta os editais, valores de referência para a licitação e percentual de BDI para a realização dessas obras:

Tabela 1 – Informações das licitações dos processos.

Processo	Edital	Planilha Orçamentária - Referência	Valor de Referência	BDI
140.000.320/2015	Convite nº 3/2015 (fls. 91/100)	fls. 19/20	R\$ 129.779,52	23,80%
140.000.367/2015	Convite nº 2/2015 (fls. 94/103)	fls. 24/25	R\$ 121.271,72	22,81%
140.000.372/2015	Convite nº 1/2015 (fls. 114/123)	fls. 41/42	R\$ 148.789,24	22,85%

Ao elaborar as planilhas orçamentárias das referidas obras, consignou-se uma seção de mão de obra com os seguintes profissionais:



Tabela 2 – Seção de “mão de obra” das planilhas orçamentárias de referência.

Serviços	Proc. nº 140.000.320/2015		Proc. nº 140.000.367/2015		Proc. nº 140.000.372/2015	
Mão de obra	Quant.	Preço total (R\$)	Quant.	Preço total (R\$)	Quant.	Preço total (R\$)
Engenheiro	30 horas	814,50	60 horas	1.620,00	60 horas	1.629,00
Mestre de obras	2 meses	6.600,00	2 meses	6.600,00	2 meses	6.600,00
Pedreiro (02)	60 dias	14.966,40	90 dias	22.410,00	60 dias	14.966,40
Servente (02)	60 dias	11.030,40	90 dias	16.470,00	60 dias	11.030,40
Pintor (02)	3 dias	748,32	10 dias	2.490,00	5 dias	1.246,20
TOTAL		34.159,62		49.590,00		35.472,00
TOTAL COMBDI	(23,80%)	42.288,33	(22,81%)	60.901,75	(22,85%)	43.577,35

Nota-se que foram considerados em itens específicos os seguintes profissionais: pedreiro, servente e pintor. Entretanto, ao analisar as composições do SINAPI, data-base agosto/2015, dos demais itens das planilhas orçamentárias, verifica-se que essas composições incluem material, equipamento e mão de obra necessários para a execução dos serviços, ou seja, no custo unitário total dessas composições já estava contabilizado o custo da mão de obra necessária para a execução dos serviços.

A título de exemplo, será apresentada apenas a análise da planilha orçamentária do Processo nº 140.000.320/2015, porém, tal análise também foi aplicada às planilhas dos Processos nºs 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015.

A Tabela 3 apresenta os demais itens da planilha orçamentária do Processo nº 140.000.320/2015, as composições de referência utilizadas e os profissionais associados.



Tabela 3 – Profissionais constantes das composições SINAPI dos demais itens da planilha orçamentária.

Código	Fonte	Serviços	Profissionais incluídos na composição
Bases - Concreto			
6122	SINAPI	Embasamento c/ pedra argamassada utilizando arg.cim/areia 1:4 - e=0,03m	Pedreiro e Servente
73892/002	SINAPI	Execução de passeio (calçada) em concreto 12 MPa, traço 1:3:5 (cimento/areia/brita), preparo mecânico, espessura 5cm, com junta de dilatação em madeira, incluso lançamento e adensamento	Pedreiro e Servente
Pavimentação			
73902/001	SINAPI	Camada drenante com brita núm 3 e=0,05cm	Servente
73883/003	SINAPI	Execução de dreno francês com cascalho (pedrisco) - e=8cm	Servente
74147/001	SINAPI	Piso em bloco sextavado 30x30cm, espessura 8cm, assentado sobre colcha de areia espessura 5cm	Pedreiro e Servente
72947	SINAPI	Sinalização horizontal com tinta retrorrefletiva a base de resina acrílica com microesferas de vidro	Servente
74223/001	SINAPI	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado, dimensões 12x15x30x100cm (face superior x face inferior x altura x comprimento) rejuntado c/ argamassa cimento:areia, incluindo escavação e reaterro	Pedreiro e Servente

Dessa forma, verifica-se que as composições SINAPI para os demais serviços já contemplam a mão de obra necessária. Ainda, pela análise da composição analítica de código 72947 do SINAPI, verifica-se que o único profissional necessário para executar o serviço de “*Sinalização horizontal com tinta retrorrefletiva a base de resina acrílica com microesferas de vidro*” é o servente, que também já possui seu custo contabilizado no valor total da composição. Sendo assim, a consignação do profissional “pintor” na planilha orçamentária também é desnecessária e indevida.

Desta forma, ao considerar os profissionais “pedreiro”, “servente” e “pintor” em itens específicos da planilha orçamentária, resta caracterizada a duplicidade de serviços, importando em sobrepreço no orçamento de referência do Processo nº 140.000.320/2015 no valor total de R\$ 33.109,46.

A mesma situação foi identificada nas planilhas orçamentárias dos Processos nºs 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015, sendo assim, todos os custos referentes aos itens “pedreiro”, “servente” e “pintor” são apurados como sobrepreço nos orçamentos de referência. A Tabela 4 apresenta o valor do sobrepreço apurado em cada um



dos processos, assim como o percentual de sobrepreço em relação aos valores de referência:

Tabela 4 – Sobrepreço nos orçamentos de referência dos processos analisados.

Processo	Valor de Referência	Sobrepreço	% Sobrepreço
140.000.320/2015	R\$ 129.779,52	R\$ 33.109,46	25,51%
140.000.367/2015	R\$ 121.271,72	R\$ 50.806,72	41,89%
140.000.372/2015	R\$ 148.789,24	R\$ 33.468,03	22,49%

Conforme consta nas atas de Abertura e Julgamento dos Convites (fls. 279/280, fls. 288/290 e fls. 275/276, dos respectivos processos), sagraram-se vencedoras dos certames licitatórios as seguintes empresas:

Tabela 5 – Empresas vencedoras dos certames licitatórios e respectivos valores contratados.

Processo	Convite	Licitante vencedora	Valor da Proposta	Desconto	Contrato
140.000.320/2015	nº 3/2015	SMART CONSTRUÇÕES LTDA CNPJ nº 20.340.318/0001-29	R\$ 100.553,52	22,52%	nº 4/2015 (fls. 295/298)
140.000.367/2015	nº 2/2015	SMART CONSTRUÇÕES LTDA CNPJ nº 20.340.318/0001-29	R\$ 98.157,94	19,06%	nº 3/2015 (fls. 304/307)
140.000.372/2015	nº 1/2015	CONSTRUTORA 3 A FERRAGENS LTDA – ME CNPJ nº 12.595.529/0001-84	R\$ 145.210,12	2,41%	nº 5/2015 (fls. 290/293)

Destaca-se que as licitantes vencedoras apresentaram os mesmos quantitativos das planilhas orçamentárias de referência para a mão de obra dos profissionais “pedreiro”, “servente” e “pintor”, porém, com seguintes preços totais:

Tabela 6 – Valores totais referentes à mão de obra dos profissionais “pedreiro”, “servente” e “pintor” consignados nas planilhas orçamentárias das licitantes vencedoras.

Serviços	Contrato nº 4/2015		Contrato nº 3/2015		Contrato nº 5/2015	
Mão de obra	Quant.	Preço total (R\$)	Quant.	Preço total (R\$)	Quant.	Preço total (R\$)
Pedreiro (02)	60 dias	10.800,00	90 dias	17.100,00	60 dias	14.100,00
Servente (02)	60 dias	7.800,00	90 dias	13.567,50	60 dias	10.320,00
Pintor (02)	3 dias	540,00	10 dias	1.900,00	5 dias	1.175,00
TOTAL		19.140,00		32.567,50		25.595,00
TOTAL COM BDI	(26,97%)	24.301,56	(25,37%)	40.831,06	(22,85%)	31.443,46

Destaca-se que, muito embora a licitante vencedora dos Convites nºs 3/2015 e 2/2015, empresa SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29, tenha



declarado no detalhamento do BDI de suas propostas os valores de 23,80% (fl. 273 do Processo nº 140.000.320/2015) e 22,78% (fl. 275 do Processo nº 140.000.367/2015), ao analisar as suas planilhas orçamentárias (fls. 270/271 e fl. 273, respectivamente), identificou-se que o BDI real seria de 26,97% e 25,37%, respectivamente, conforme evidenciado na Tabela 7. O valor percentual do BDI (% BDI real) é calculado pela razão do valor do BDI pelo custo direto total.

Tabela 7 – BDI real das planilhas orçamentárias dos Contratos nºs 4/2015 e 3/2015.

Contrato	Valor do Contrato	Custo Direto	BDI	% BDI real
nº 4/2015	R\$ 100.553,52	R\$ 79.196,31	R\$ 21.357,20	26,97%
nº 3/2015	R\$ 98.157,94	R\$ 78.292,32	R\$ 19.865,62	25,37%

Desta forma, apura-se o superfaturamento nos Contratos nºs 4/2015, 3/2015 e 5/2015 da Administração Regional do Paranoá devido ao pagamento em duplicidade de mão de obra, conforme apresentado na Tabela 8.

Tabela 8 - Superfaturamento apurado nos Contratos nºs 4/2015, 3/2015 e 5/2015 da RA-VII.

Contrato	Valor do Contrato	Superfaturamento	% Superfaturamento
nº 4/2015	R\$ 100.553,52	R\$ 24.301,56	24,17%
nº 3/2015	R\$ 98.157,94	R\$ 40.831,06	41,60%
nº 5/2015	R\$ 145.210,12	R\$ 31.443,46	21,65%

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 14 /2018, a Administração Regional do Paranoá encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 281/2018 - RA-VII/GAB (nº SEI: 12849566), de 19/9/2018, no qual registra que enfrenta limitações estruturais, tais como a elevada rotatividade de servidores, mas que estão “*envidando esforços para que sejam tomadas as providências cabíveis quanto a formação de comissões de apuração de responsabilidade*” para atender às recomendações do Informativo de Ação de Controle.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento da recomendação.



Causa

Em 2015:

Elaboração da planilha orçamentária de referência com serviços em duplicidade.

Consequência

- a) Sobrepreço no orçamento de referência do Convite nº 3/2015 no valor de **R\$ 33.109,46** e posterior superfaturamento no Contrato nº 4/2015 no valor de **R\$ 24.301,58**;
- b) Sobrepreço no orçamento de referência do Convite nº 2/2015 no valor de **R\$ 50.806,72** e posterior superfaturamento no Contrato nº 4/2015 no valor de **R\$ 40.831,06**;
- c) Sobrepreço no orçamento de referência do Convite nº 1/2015 no valor de **R\$ 33.468,03** e posterior superfaturamento no Contrato nº 5/2015 no valor de **R\$ 31.443,46**.

Recomendação

Instaurar procedimento apuratório de responsabilização pelo prejuízo causado ao erário em decorrência de duplicidade de serviços nas planilhas orçamentárias de referência dos Convites nºs 3/2015, 2/2015 e 1/2015.

1.2 - PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE

Classificação da falha: Grave

Fato

Ainda em relação aos Processos nºs 140.000.320/2015, 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015, verificou-se a existência das seguintes irregularidades nos projetos básicos das licitações: ausência de planilha analítica com a composição dos custos



unitários; ausência de detalhamento da taxa de BDI e de encargos sociais; e consignação de serviços na planilha orçamentária com descrição e unidades de medidas genéricas e imprecisas.

Destaca-se que obras de engenharia somente podem ser licitadas se houver projeto básico aprovado, acompanhado de orçamento detalhado (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II), o qual evidencie as composições de custos unitários de todos os serviços, com a descrição completa de consumo e produtividade de cada insumo (mão de obra, equipamentos e materiais). Entretanto, verificou-se que as obras em análise foram licitadas com projeto básico insuficiente, sem orçamento detalhado, apresentando apenas orçamento sintético, com a descrição sumária dos serviços, suas quantidades e seus preços unitários, caracterizando descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.

Destaca-se, ainda, que, apesar de os projetos básicos mencionarem no seu texto que as estimativas de custos foram elaboradas com base nos preços constantes do SINAPI, as planilhas sintéticas não evidenciam os códigos das composições de custos unitários utilizados e, nem sequer, apresentam a data-base dos preços referenciais, informações indispensáveis mesmo a nível de orçamento sintético.

Constatou-se, ainda, a ausência de detalhamento analítico das taxas de BDI e de encargos sociais nos projetos básicos das licitações, sendo que são inúmeras as decisões do TCU acerca do assunto, de modo que tal entendimento já está, inclusive, pacificado por meio da Súmula nº 258/2010, *in verbis*:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e **não podem ser indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.** (grifo nosso)

Os BDIs das obras em análise são apresentados ao final das planilhas sintéticas (23,80% para o Processo nº 140.000.320/2015, fls. 19/20; 22,81% para o Processo nº 140.000.367/2015, fls. 24/25; e 22,85% para o Processo nº 140.000.372/2015, fls. 41/42), sendo que valor global do BDI é dado pela soma dos percentuais segregados nos seguintes itens: “Despesas Administrativas”, “Lucro Bruto” e “Tributos”.

Além de tal segregação não estar de acordo com o estabelecido no Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário, que prevê a segregação em “Administração central”,



“Seguro e garantia”, “Risco”, “Despesa financeira”, “Lucro” e “Tributos”, inclusive detalhando o percentual de cada tributo incidente, a fórmula de cálculo utilizada para o BDI (soma direta dos percentuais de cada item) também não está de acordo com a metodologia de cálculo apresentada no Acórdão, que prevê a utilização de uma fórmula específica.

Destaca-se que a exigência de apresentação da composição detalhada do BDI, tanto dos órgãos licitantes quanto das empresas contratadas, tem a finalidade de permitir a análise da adequação de seus valores e parcelas em relação aos patamares estipulados no Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário. Desta forma, ante a falta de detalhamento do BDI, restou impossibilitada avaliação pormenorizada dos percentuais individuais nos termos do referido Acórdão.

Ademais, identificou-se, ainda, nas planilhas orçamentárias constantes dos Processos nºs 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015 grave afronta à jurisprudência do TCU, consolidada pela Súmula nº 258/2010, que preconiza ser vedada a elaboração de orçamento sintético com a inclusão de serviços com descrições genéricas ou imprecisas e contendo unidades genéricas de medição, a saber:

Tabela 9 – Itens das planilhas orçamentárias contendo descrição de serviços e unidades de medida genéricas.

Processo	Descrição dos serviços	Quant.	Unid.	Preço unitário (R\$)	Preço total (R\$)
140.000.367/2015	Alvenaria, Instalações e Acabamentos - Valor ref. CUB/DF	44,65	m²	994	44.413,34
140.000.372/2015	Administração da PEV / WC - CUB BSB - Sinduscon	20,76	m²	1.083,50	22.493,46

Constatou-se que, além da descrição genérica e imprecisa dos serviços a serem realizados, as estimativas de custo foram feitas com base no indicador CUB por m², divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do DF (Sinduscon-DF).

Apesar de esse indicador ser amplamente utilizado no mercado de incorporação imobiliária, servindo como parâmetro para determinar o custo de imóveis, e também de ser utilizado como uma estimativa de custo inicial de um empreendimento (avaliação expedita da obra), possibilitando ao gestor estimar, com uma menor precisão, a



conveniência e a viabilidade do investimento, a utilização do CUB como parâmetro para estimar o custo de edificações em um projeto básico é totalmente inaceitável, contrariando o disposto no art. 6º, inciso IX, no art. 7º, § 2º, inciso II, e no art. 47 da Lei nº 8.666/1993.

Destaca-se, ainda, que, segundo a Orientação Técnica nº 4/2012 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, a faixa de precisão de um orçamento baseado neste tipo de métrica (área de construção multiplicada por um indicador) em relação ao custo final da obra é de $\pm 30\%$, sendo que para Projeto Básico, espera-se obter um orçamento com precisão de $\pm 10\%$.

Inclusive, devido à falta de detalhamento dos serviços a serem realizados na construção das edificações constantes dos projetos básicos dos Processos nºs 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015 e à baixa precisão da estimativa de seu custo, já que foi baseada no indicador CUB por m², há potencial risco de sobrepreço dos orçamentos de referência, além do sobrepreço já apurado no Ponto “1.1 - PREJUÍZO DECORRENTE DE DUPLICIDADE DE SERVIÇOS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA” devido à duplicidade de mão de obra.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 14/2018, a Administração Regional do Paranoá encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 281/2018 - RA-VII/GAB (nº SEI: 12849566), de 19/9/2018, no qual elenca as providências iniciais que serão tomadas pela Unidade:

- No âmbito dos Processos nºs 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015: inserção de planilha analítica com as composições de custos unitários, evidenciando os códigos das composições de custo unitário associadas, a data-base dos preços referenciais e o detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI nos termos do Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário, em cumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993;
- Elaboração de projeto básico de obras e serviços de engenharia padrão na base de conhecimento do SEI!, a fim de estabelecer rotina interna de forma que seja exigida no Projeto Básico planilha orçamentária analítica elaborada com base em referências oficiais de preços, com o



detalhamento das composições de custos unitários, BDI e encargos sociais, e, ainda, que impeça a consignação de serviços com descrição e /ou unidades de medidas genéricas e imprecisas.

No mesmo documento, a Unidade registra que enfrenta limitações estruturais, tais como a elevada rotatividade de servidores, mas que estão “*envidando esforços para que sejam tomadas as providências cabíveis quanto a formação de comissões de apuração de responsabilidade*” para atender às recomendações do Informativo de Ação de Controle.

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

Causa

Em 2015:

Elaboração de projeto básico sem planilha analítica com a composição dos custos unitários, sem detalhamento da taxa de BDI e de encargos sociais, e consignação de serviços na planilha orçamentária com descrição e unidades de medidas genéricas e imprecisas.

Consequência

Infração à norma legal (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 47; e Súmula nº 258-TCU) - Projeto básico insuficiente devido a orçamento sem detalhamento das composições de custos unitários, da taxa de BDI e de encargos sociais, e com itens de serviços genéricos e imprecisos.

Recomendação

a) Instaurar procedimento apuratório de responsabilização pela elaboração da planilha orçamentária do projeto básico sem o detalhamento das composições de custos unitários, sem o detalhamento da taxa de BDI e de encargos sociais, e consignando serviços com descrição e unidades de medidas genéricas e imprecisas;

b) Incluir nos autos dos Processos nºs 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015 os respectivos documentos: planilha analítica com todas as composições de custos



unitários, evidenciando os códigos das composições de custo unitário associadas, a data-base dos preços referenciais e o detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI nos termos do Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário;

c) Estabelecer rotina interna para elaboração de projeto básico de obras e serviços de engenharia, de forma que seja exigida planilha orçamentária analítica elaborada com base em referências oficiais de preços, com o detalhamento das composições de custos unitários, BDI e encargos sociais, e, ainda, que impeça a consignação de serviços com descrição e/ou unidades de medidas genéricas e imprecisas.

1.3 - FRACIONAMENTO DE DESPESA PARA ENQUADRAR LICITAÇÕES NA MODALIDADE CONVITE

Classificação da falha: Grave

Fato

Ainda no curso das atividades de Inspeção referentes aos Processos nºs 140.000.320/2015, 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015, constatou-se o fracionamento de despesa para enquadrar as licitações na modalidade Convite ao invés de Tomada de Preços.

O 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 nº 8666/1993 estabelece os limites máximos vigentes à época das contratações, 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 cinquenta 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 nº 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 Paranoá no ano de 2015, conforme Processos n^{os} 140.000.320/2015, 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015.

Todas as licitações foram realizadas na modalidade Convite, conforme detalhamento apresentado na Tabela 10:

Tabela 10 – Informações dos procedimentos licitatórios dos processos analisados.

Processo	Convite	Realização do Convite	Objeto	Valor de Referência	Empresa Vencedora
140.000.320/2015	nº 3/2015	20/11/2015 às 9h	Construção de Estacionamento Público na Quadra 33, lote 3 da RA-VII	R\$ 129.779,52	SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29
140.000.367/2015	nº 2/2015	19/11/2015 às 14h	Construção de Banheiro Público na Quadra 26 da RA-VII	R\$ 121.271,72	SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29
140.000.372/2015	nº 1/2015	19/11/2015 às 9h	Construção de Ponto de Entrega Voluntária na Quadra 5 da RA-VII	R\$ 148.789,24	CONSTRUTORA 3 A FERRAGENS LTDA - ME, CNPJ nº 12.595.529/0001-84

Conforme detalhamento exposto na Tabela 10, verificou-se que todas as três licitações foram realizadas no mês de novembro de 2015, ou seja, durante o exercício financeiro de 2015, a Administração Regional licitou um total de R\$ 399.840,48. Destaca-se que, pela proximidade da data de realização dos certames licitatórios (os três convites foram realizados no intervalo de dois dias), não há o que se falar que a escolha da modalidade foi devido à falta de planejamento, na qual 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 três 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 estacionamento, construção de banheiro público e construção de Ponto de Entrega Voluntária, que, conforme os autos, basicamente englobou a construção de uma guarita com banheiro e a execução de pavimentação semelhante à do estacionamento.



Ademais, não resta dúvida quanto à configuração de “*mesmo local*”, já que todas as obras foram realizadas no âmbito da Região Administrativa do Paranoá e os possíveis licitantes foram os mesmos, conforme documento anexo aos autos intitulado “Relação de Empresas de Engenharia”, que traz a lista de empresas que foram convidadas a participar das licitações (fl. 138 do Processo nº 140.000.320/2015, fl. 139 do Processo nº 140.000.367/2015 e fl. 161 do Processo nº 140.000.372/2015).

A Tabela 11 apresenta as empresas convidadas em cada licitação e as que, de fato, participaram, evidenciando, assim, que os potenciais contratados foram os mesmos.

Tabela 11 – Relação de empresas convidadas e participantes das licitações.

Processo	Convite	Empresas convidadas	Empresas participantes
140.000.320/2015	nº 3/2015	1) 3 D CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 14.484.142/0001-86 2) RAIMUNDO CARDOSO ALVES, CNPJ nº 21.300.612/0001-70 3) LAGO TECNOLOGIA E SERVIÇO SEIRELI-ME, CNPJ nº 06.975.543/0001-00 4) SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29 5) AMP CONSTRUÇÕES CNPJ nº 12.957.032/0001-69 6) WJ CONSTRUÇÕES E REFORMAS, CNPJ nº 19.229.548/0001-36	1) 3 D CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 14.484.142/0001-86 2) LAGO TECNOLOGIA E SERVIÇO SEIRELI-ME, CNPJ nº 06.975.543/0001-00 3) SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29 4) CONSTRUTORA 3 A FERRAGENS LTDA - ME, CNPJ nº 12.595.529/0001-84
140.000.367/2015	nº 2/2015	1) 3 D CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 14.484.142/0001-86 2) RAIMUNDO CARDOSO ALVES, CNPJ nº 21.300.612/0001-70 3) IMPACTO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS, CNPJ nº 04.309.018/0001-20 4) LAGO TECNOLOGIA E SERVIÇO SEIRELI-ME, CNPJ nº 06.975.543/0001-00 5) SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29 6) AMP CONSTRUÇÕES CNPJ nº 12.957.032/0001-69	1) 3 D CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 14.484.142/0001-86 2) LAGO TECNOLOGIA E SERVIÇO SEIRELI-ME, CNPJ nº 06.975.543/0001-00 3) SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29 4) CONSTRUTORA 3 A FERRAGENS LTDA - ME, CNPJ nº 12.595.529/0001-84 5) ANTONIO NEVES DE SOUSA, CNPJ nº 12.957.032/0001-69
140.000.372/2015	nº 1/2015	1) 3 D CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 14.484.142/0001-86 2) RAIMUNDO CARDOSO ALVES, CNPJ nº 21.300.612/0001-70 3) IMPACTO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS, CNPJ nº 04.309.018/0001-20 4) LAGO TECNOLOGIA E SERVIÇO SEIRELI-ME, CNPJ nº 06.975.543/0001-00 5) SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29 6) AMP CONSTRUÇÕES CNPJ nº 12.957.032/0001-69 7) WJ CONSTRUÇÕES E REFORMAS, CNPJ nº 19.229.548/0001-36	1) 3 D CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº 14.484.142/0001-86 2) LAGO TECNOLOGIA E SERVIÇO SEIRELI-ME, CNPJ nº 06.975.543/0001-00 3) SMART CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ nº 20.340.318/0001-29



Desta forma, restou caracterizado o fracionamento irregular de despesas pela Administração Regional do Paranoá 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 art. 23, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 14 /2018, a Administração Regional do Paranoá encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 281/2018 - RA-VII/GAB (nº SEI: 12849566), de 19/9/2018, no qual elenca a providência inicial que será tomada pela Unidade:

Capacitar, junto a Escola de Governo - EGOV, os servidores designados para compor as futuras comissões de licitação com a finalidade de estarem aptos a avaliar as contratações de obras e serviços de engenharia do ponto de vista do fracionamento de despesa.

No mesmo documento, a Unidade registra que enfrenta limitações estruturais, tais como a elevada rotatividade de servidores, mas que estão “*envidando esforços para que sejam tomadas as providências cabíveis quanto a formação de comissões de apuração de responsabilidade*” para atender às recomendações do Informativo de Ação de Controle.

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

Causa

Em 2015:

Realização de licitações na modalidade Convite, quando deveria ter sido utilizada a modalidade Tomada de Preços.

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) Estabelecer normativo interno que tenha a finalidade de avaliar as contratações de obras e serviços de engenharia do ponto de vista do fracionamento de despesa.

1.4 - LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO ANTES DO RECEBIMENTO DEFINITIVO DA OBRA

Classificação da falha: Grave

Fato

Ainda no curso das atividades de Inspeção referentes aos Processos nºs 140.000.320/2015, 140.000.367/2015 e 140.000.372/2015, constatou-se a liquidação e o pagamento dos serviços antes da emissão do Termo 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 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 nº 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 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 3/2015, 2/2015 e 1/2015) 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 em data anterior à emissão do Termo de Recebimento Definitivo, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 12 – Datas relacionadas a Nota Fiscal, Atestado de Execução, Termo de Recebimento Definitivo, Nota de Lançamento e Previsão de Pagamento dos processos analisados.

Processo	Nota Fiscal	Atestado de Execução	Recebimento Definitivo	Nota de Lançamento	Previsão de Pagamento
140.000.320/2015	Atesto em 16/12/2015 (fl. 308)	nº 2/2015 data: 17/12/2015 (fl. 351)	data: 2/2/2016 (fl. 363)	2015NL00431 data: 18/12/2015 (fl. 357)	2015PP00271 pagamento: 22/12/2015 (fl. 360)
140.000.367/2015	Atesto em 16/12/2015 (fl. 315)	nº 1/2015 data: 17/12/2015 (fl. 353)	data: 2/2/2016 (fl. 364)	2015NL00430 data: 18/12/2015 (fl. 357)	2015PP00272 pagamento: 22/12/2015 (fl. 358)
140.000.372/2015	Atesto em 25/2/2016 (fl. 341)	nº 1/2016 data: 6/4/2016 (fl. 393)	data: 22/4/2016 (fl. 409)	2016NL00041 data: 1º/3/2016 (fl. 347)	2016PP00072 pagamento: 3/3/2016 (fl. 349)



Destaca-se que, no Processo nº 140.000.372/2015, a liquidação (1º/3/2016) e o pagamento (3/3/2016) foram realizados antes mesmo da emissão do Atestado de Execução (6/4/2016), contrariando, também, o inciso IV do parágrafo único do art. 61 do Decreto Distrital nº 32.598/2010.

Ante o exposto, resta caracterizada a liquidação e o pagamento da última fatura dos serviços dos Contratos nºs 4/2015, 3/2015 e 5/2015 antes da emissão do Termo 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 14 /2018, a Administração Regional do Paranoá encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 281/2018 - RA-VII/GAB (nº SEI: 12849566), de 19/9/2018, no qual registra que irá elaborar “*rotina oficial, amplamente divulgada no âmbito da Administração Regional, conforme o Decreto nº 32.598/2010, art. 61, parágrafo único, inciso III*”.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento da recomendação.

Causa

Em 2015 e 2016:

Descumprimento dos requisitos exigidos para liquidação e pagamento de despesa. Infração à norma legal (Lei nº 4.320/1964, art. 63; Decreto Distrital nº 32.598 /2010, art. 61).

Consequência

Liquidação e pagamento de fatura antes da emissão do Termo de Recebimento Definitivo da obra.

Recomendação

Estabelecer rotina interna 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 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, 1.2, 1.3 e 1.4	Grave

Brasília, 19/10/2018.

Diretoria de Inspeção de Obras e Serviços de Engenharia-DINOE



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 21/10/2018, 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 **410951E5.A36F7F6B.9F816F6C.6E365848**