



Relatório de Auditoria 0013/2020

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA
INTERESSADO:	Marcelo de Oliveira e Silva - Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística
C/ CÓPIA:	Leni Teresinha Lorenzet - Gestora da Uniseci
ASSUNTO:	Auditoria no pagamento da 1ª e Única Medição do Instrumento Contratual n° 261/2014/SETPU.

Auditoria no pagamento da 1ª e Única Medição do Instrumento Contratual n° 261/2014/SETPU.

Cuiabá - MT
Junho/2020

SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. CONTEXTUALIZAÇÃO**
- 3. ANÁLISE TÉCNICA**
 - 3.1. Da contratação por preço unitário**
 - 3.2. Da entrega do objeto**
 - 3.3. Dos indícios de irregularidades no procedimento licitatório**
 - 3.4. Dos valores devidos à contratada**
 - 3.5. Das limitações e restrições do trabalho**
- 4. CONCLUSÃO**

1 INTRODUÇÃO

1. Em decorrência da missão institucional da Controladoria Geral do Estado de contribuir para a melhoria dos Serviços Públicos prestados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por meio do aperfeiçoamento dos Sistemas de Controles, da Conduta dos Servidores e dos Fornecedores, ampliando a Transparência e fomentando o Controle Social foi emitida a Ordem de Serviço nº 107, de 24 de abril de 2020, do Secretário-Controlador Geral do Estado, Emerson Hideki Hayashida.

2. Trata-se de Relatório de Auditoria cujo objetivo consiste em verificar a regularidade do pagamento da 1ª (primeira) e única medição do Contrato nº 261/2014/SEPTU, assinado entre a Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana - SEPTU (atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA) e a empresa Peres Construtora Ltda.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

3. O Contrato nº 261/2014 tem por objeto a execução de serviços de reforma de uma ponte de madeira sobre o rio Formoso na MT-170, Trecho Entrº MT-358 - Entrº MT-339, com extensão de 41,0 m (quarenta e um metros), no município de Tangará da Serra/MT.

4. O referido contrato origina-se do procedimento licitatório na modalidade Convite nº 046/2014 (fls. 48 a 89 - proc. nº 579087/2013), homologado em 26/06/2014 (fl. 140 - proc. nº 579087/2013) que resultou na assinatura do contrato em 18/07/2014 (fls. 148 a 156 - proc. nº 579087/2013), no valor total de **R\$ 147.559,28** (cento e quarenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e oito centavos).

5. A Ordem de Início de Serviço nº 156/2014 (fl. 45 - proc. nº 698484/2014) foi expedida em 22/07/2014. Os serviços foram executados no período entre 22/07/2014 e 20/08/2014, segundo a planilha de medição constante nos autos (fl. 04 - proc. nº 698484/2014).

6. De acordo com os autos, a empresa contratada executou os serviços referentes à reforma de uma ponte sobre o rio Formoso, na MT-170, Trecho Entrº MT-358 - Entrº MT-339, conforme IC nº 261/2014/SEPTU (fl. 06 - proc. nº 698484/2014).

7. Os autos foram encaminhados para auditoria desta Controladoria, por meio do Ofício nº 1.254/2019/GS/SINFRA (fl. 05 - proc. nº 612438/2019) para emissão de parecer

quanto à possibilidade de pagamento da 1ª medição do contrato em tela.

3 ANÁLISE TÉCNICA

3.1 DA CONTRATAÇÃO POR PREÇO UNITÁRIO

8. De acordo com o art. 10, da Lei nº 8.666/93, as obras e serviços poderão ser executados, dentre outras modalidades, por empreitada de preço unitário, *quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas* (Art.6º, VIII, Lei nº 8.666/93).

9. Conforme o item 02. Tipo e Regime de Licitação, do Convite nº 046/2014, que deu origem ao Instrumento Contratual - IC nº 261/2014-SETPU, a licitação em tela obedece ao regime de execução de empreitada por preço unitário.

10. É necessário destacar o regime de execução adotado na contratação, tendo em vista que este repercutirá na metodologia a ser adotada na medição e pagamento da execução do serviço.

11. Comparativamente ao que ocorre quando a contratação se dá por empreitada global, na empreitada por preço unitário, por sua natureza, a medição deve ocorrer de forma muito mais minuciosa. É essa a orientação dada pelo Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

"A remuneração da contratada, nesse regime, é feita em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o acompanhamento do empreendimento torna-se mais difícil e detalhado, já que se faz necessária a fiscalização sistemática dos serviços executados. Nesse caso, o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço previamente definido por um determinado preço acordado. O construtor contrata apenas o preço unitário de cada serviço, recebendo pelas quantidades efetivamente executadas ". (Acórdão TCU 1.977/2013, grifo nosso).

12. Desse modo, as medições e pagamentos referentes à execução do IC nº 261/2014 deverão ater-se aos itens comprovadamente executados nos limites quantitativos de sua execução, e de acordo com os preços unitários estabelecidos.

3.2 DA ENTREGA DO OBJETO

13. O Parecer de Auditoria da CGE nº 191/2016 elenca uma série de documentos que

devem ser apresentados como requisitos para a comprovação da entrega do objeto e da regularidade da sua execução.

14. O *check-list* de conferência dos documentos exigíveis para o pagamento da 1ª medição do IC nº 261/2014-SETPU está disposto abaixo, seguido do detalhamento dos itens não atendidos e/ou com ressalvas.

Quadro 1: Checklist de verificação, conforme Parecer de Auditoria da CGE nº 191/2016

ITEM DE VERIFICAÇÃO	SIM/NAO/NAO SE APLICA	OBSERVAÇÕES
1. Existe contrato que dê cobertura aos serviços prestados objeto da cobrança?	SIM	Fls. 148 a 156 (Proc.579087/2013) DOE 18/07/2014 – pg. 12
2. Os serviços prestados estão de acordo com o objeto do contrato firmado?	SIM	-
3. Os serviços prestados foram executados durante a vigência contratual?	SIM	Fl. 04 (Proc. 579087/2013)
4. Consta ordem de serviço expedida?	SIM	Fl. 45 (Proc. 698484/2014) DOE 19/12/2014 – pg. 107
5. Consta projeto básico/executivo ou croquis que sustentaram a contratação?	SIM	Fls. 07 a 10 (Proc. 579087/2013)
6. Consta memória de cálculo consistente da medição?	SIM	Fl. 04 (Proc. 579087/2013)
7. Consta medição assinada pelo Fiscal ou Comissão de Fiscalização?	SIM	Fls. 04 a 05 (Proc. 579087/2013)
8. Existe ocorrência de medições não aprovadas pela fiscalização?	NÃO SE APLICA	-
9. Consta nota fiscal atestada pelo Fiscal ou Comissão de Fiscalização?	SIM	Fl. 13 (Proc.698484/2014)
10. Consta diário de obras produzido à época?	SIM	Fls. 27 a 39 (Proc. 698484/2014)
11. Consta Termo de Ratificação emitido pelo Fiscal ou Comissão de Fiscalização, conforme orientação dada no Parecer de Auditoria CGE nº 191/2016?	NÃO	Vide ACHADO 1
12. Consta relatório fotográfico?	SIM. COM RESSALVAS	Fl. 51 (Proc.698484/2014), vide ACHADO 2
13. O relatório fotográfico possui georreferenciamento?	NÃO	ACHADO 2
14. O local georreferenciado indicado no relatório fotográfico é o mesmo previsto para a realização dos serviços/obra?	NÃO SE APLICA	O relatório fotográfico não possui georreferenciamento (item 13)

15. É possível identificar a data em que o registro fotográfico foi realizado? A data é aderente ao período de realização indicado nos documentos de cobrança?	NÃO	ACHADO 2
16. Constam recibos de despesas do canteiro de obras (diárias de hotel, nota fiscal de aquisição de insumos, material de consumo, etc.)?	NÃO SE APLICA	-
17. As notas fiscais são válidas?	SIM	-
18. As datas das notas fiscais são referentes ao período da prestação dos serviços?	SIM	Fl. 13 (Proc.698484/2014)
19. A descrição da nota fiscal guarda pertinência com os serviços prestados?	SIM	Fl. 13 (Proc.698484/2014)
20. Consta CEI (Cadastro Específico no INSS) da Obra?	SIM	Fl. 44 (Proc.698484/2014)
21. Consta Relação Anual de Informações Sociais - RAIS da Empresa/Empregados;	SIM	Fls. 54 a 56 (Proc.698484/2014)
22. Consta localização e registros fotográficos das jazidas extraídas (se for o caso)?	NÃO SE APLICA	-
23. Consta contrato de locação de equipamentos utilizados na prestação dos serviços (se for o caso)?	NÃO SE APLICA	-
24. Constam licenças específicas (ambiental, por exemplo) exigidas para a prestação dos serviços?	NÃO SE APLICA	-
25. Consta Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos serviços prestados/obra executada?	SIM	Fls. 40 a 42 (Proc.698484/2014)
26. Constam relatórios emitidos por Supervisora, caso o instrumento contratual preveja a atuação desta?	NÃO DE APLICA	-

Fonte: Elaboração própria

Achado 1: Ausência de Termo de Ratificação pelo fiscal do Contrato ou pela Comissão de Ratificação

15. Considerando o lapso temporal decorrido entre a execução dos serviços e o pagamento, o Parecer de Auditoria da CGE n° 191/2016 recomenda que seja lavrado Termo de Ratificação da despesa pela fiscal do Contrato. Porém, nota-se que o referido Termo (fl. 62 proc. n° 698484/2014) **não foi assinado**.

16. Por outro lado, verifica-se que a Comissão da SINFRA, instituída por meio da Portaria da SINFRA n° 032/2015 para fazer a ratificação da despesa, elaborou o

Relatório Técnico da Comissão nº 134/2017 (fls. 63 a 70 - proc. nº 698484/2014) no qual recomendou o pagamento da medição, tendo como referência o Termo de Ratificação do fiscal do contrato que, conforme mencionado acima, não foi assinado.

17. Além disso, constatou-se que o Termo de Homologação do Relatório Técnico em comento não foi assinado pelo Secretário da SINFR (fl. 71 - proc. nº 698484/2014).

Achado 2: Registro fotográfico sem georreferenciamento e sem data.

18. O Parecer de Auditoria da CGE nº 191/2016 aponta a necessidade do registro fotográfico da obra com data. Consta nos autos registro fotográfico de ponte de madeira reformada (fl. 08 - proc. nº 698484/2014), logo após o Termo de Recebimento Provisório (fl. 07 - proc. nº 698484/2014).

19. Entretanto, verificou-se que o registro fotográfico constante nos autos em questão não possui georreferenciamento, assinatura, data, legenda, rubrica ou qualquer outra identificação.

3.3 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

20. Além dos achados identificados por meio da verificação do cumprimento dos requisitos elencados pelo Parecer da CGE nº 191/2016 (Achados 1 e 2), constatou-se inconsistência relativa ao procedimento licitatório do qual decorreu o IC nº 261/2014/SETPU, detalhado a seguir.

Achado 3: Indícios de fracionamento da despesa.

21. De acordo com o art. 23, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666/93, a utilização da licitação na modalidade Convite, para obras e serviços de engenharia, está limitada ao montante de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), valor vigente à época da licitação.

22. A lei em comento veda, expressamente, o fracionamento do objeto de forma a acarretar mais de uma licitação com a finalidade de não alcançar esse limite:

"Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 5º 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." (Lei nº 8.666/93, grifo nosso).

23. Além do IC nº 261/2014/SEPTU (Convite nº 46/2014), a Contratada firmou com a SETPU o IC nº 262/2014, resultado do Convite nº 045/2014, conforme extratos publicados no DOE/MT de 18/07/2015 (fl.12), cujo fragmento é destacado abaixo.

Figura 1: Extratos dos IC nº 261/2014 e nº 262/2014, publicados no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso.

Extrato do Instrumento Contratual nº 261/2014/00/00 – SETPU
Processo nº 579087/2013 – SETPU
Modalidade: Carta Convite 046/2014
Objeto do Contrato: Execução de Serviços de Reforma de Ponte de Madeira, Sobre o Rio Formoso na MT/170, Trecho: Entr.º MT/358 – Entr.º MT/339, com extensão de 41,0m, no Município de Tangará da Serra – MT.
Prazo: 90(noventa) dias consecutivos.
Valor: R\$ 147.559,28(cento e quarenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e oito centavos)
Dotação: 25101.0001.26.782.338.1284.9900.33900000.131.1.1. empenhado conforme NE nº 25101.0001.14 . 001510-6 no valor de R\$ 10.000,00(dez mil reais)
PARTES: PERES CONSTRUTORA LTDA ME, e A SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E PAVIMENTAÇÃO URBANA

Extrato do Instrumento Contratual nº 262/2014/00/00 – SETPU
Processo nº 236060/2014 – SETPU
Modalidade: Carta Convite 045/2014
Objeto do Contrato: Execução de Serviços de Reforma de uma Ponte de Madeira sobre Córrego pintado na MT-170, Trecho Entr.º MT-358 – Entr.º MT-339, com 12,0m de extensão, no Município de Tangará da Serra/MT.
Prazo: 60(sessenta) dias consecutivos.
Valor: R\$ 95.888,55(noventa e cinco mil, oitocentos e oitenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos)
Dotação: 25101.0001.26.782.338.1284.9900.33900000.131.1.1. empenhado conforme NE nº 25101.0001.14 . 001509-2 no valor de R\$ 6.000,00(seis mil reais)
PARTES: PERES CONSTRUTORA LTDA ME, e A SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E PAVIMENTAÇÃO URBANA

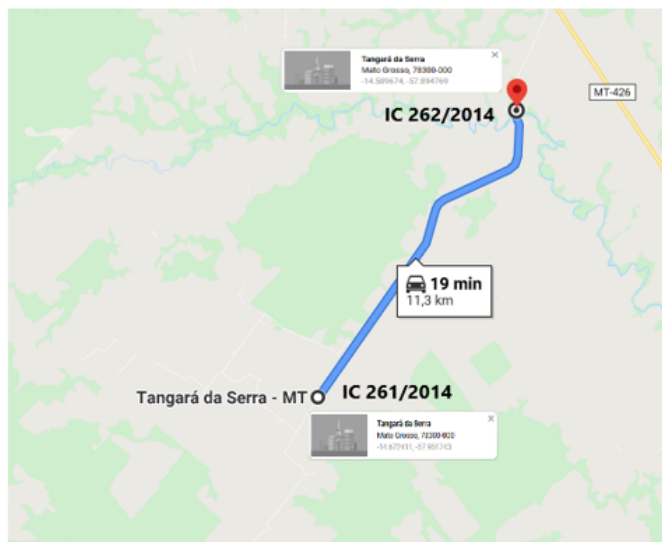
Fonte: Diário Oficial do Estado de Mato Grosso nº 26333, de 18 de julho de 2014, fl.12.

24. Fazendo uma comparação entre os dados dos dois instrumentos contratuais, nota-se a semelhança entre seus objetos: execução de serviços de reforma de ponte de madeira.

25. Outrossim, ressalta-se a proximidade entre os locais de execução dos dois contratos,

a uma distância de 11,3 km (onze vírgula três quilômetros) um do outro.

Figura 2: Distância entre os locais de execução dos Instrumentos Contratuais n° 261/2014 e n° 262/2014.



Fonte: Elaboração Própria. Google Maps: Coordenadas geográficas IC n° 261/2014 (fl.12 – proc. n° 698484/2014) e IC n° 262/2014 (fl.03 – proc. n° 236060/2014).

26. Em relação ao critério do local da execução do objeto para fins de caracterização do fracionamento de despesa, o Tribunal de Contas da União TCU tem o seguinte entendimento:

"Impende destacar que o fato de alguns itens serem destinados ou executados em localidades distintas não autoriza, por si só, que a despesa seja fracionada de acordo com a sua destinação geográfica, como poderia sugerir a interpretação literal (gramatical) da expressão "mesmo local", contida no art. 23, § 5º, da Lei 8.666/93.

Não se pode olvidar que este Tribunal tem entendimento no sentido de que a expressão "mesmo local" corresponde a uma região geoeconômica de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis licitantes. Assim, caso os potenciais interessados sejam os mesmos, não deverá o Estado realizar licitações sem levar em conta, na definição das respectivas modalidades, o somatório dos valores envolvidos em todas as contratações de itens de mesma natureza, ainda que executados em "locais diversos"." (Acórdão TCU 1780/2007- Plenário, grifo nosso).

27. Importante mencionar que a licitação dos Convites n° 045/2014 e n° 046/2014, relativos aos IC n° 262/2014 e n° 261/2014, respectivamente, ocorreu na mesma data: 06/06/2014.

28. Resalta-se que, individualmente, as contratações atendem ao limite estabelecido na legislação para a licitação na modalidade Convite. Contudo, se fossem licitadas em conjunto, alcançariam o valor de R\$ 243.447,83 (duzentos e quarenta e três mil, quatrocentos e quarenta e sete reais), superior ao limite de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

29. Desse modo, constituem indícios de fracionamento de despesa a licitação em separado dos objetos dos Instrumentos Contratuais n° 261/2014 e n° 262/2014, considerando que a semelhança dos objetos, a proximidade dos locais de execução e a simultaneidade das contratações denotam o dever de a Administração Pública licitar a execução dos serviços em conjunto, o que ensejaria a utilização da modalidade de licitação Tomada de Preços ou Concorrência Pública.

30. Destaca-se que a utilização de Tomada de Preços ou Concorrência Pública, tendo em vista a exigência de ampla divulgação em diário oficial e jornais, aumenta a competitividade do certame e reduz as probabilidades de conluio, comparando-se à modalidade Convite, permitida apenas para contratações de menor vulto.

3.4 DOS VALORES DEVIDOS À CONTRATADA

31. Nota-se que os preços do orçamento do Projeto Básico (fl. 04 - proc. n° 579087/2013) bem como da proposta da Contratada (fl.125 - proc. n° 579087/2013) estão em consonância com o Boletim de Preços de Obras de Transporte da SINFRA, referente a novembro de 2013, vigente à época da contratação. Logo, não se vislumbra sobrepreço.

32. Constam nos autos Termo de Recebimento Provisório (fl. 07 - proc. n° 698484/2014) e Termo de Recebimento Definitivo (fl. s/n - proc. n° 579087/2013), os quais atestam que os serviços objeto do contrato foram executados pela contratada.

33. Não foram identificados nos autos outros elementos que descaracterizassem a execução da obra em sua integralidade ou que demandassem a aplicação de alguma glosa ao preço contratado, ressalvando-se a os achados apresentados neste relatório.

34. Quanto aos indícios de fracionamento da despesa, irregularidade passível de anular o procedimento licitatório, o TCU entende que a contratada deve receber pelos serviços prestados, ainda que se reconheça a nulidade do contrato. Vejamos:

"Mesmo que se reconheça a nulidade do contrato, permanece o direito da contratada a receber pelos serviços prestados. Essa é a regra do parágrafo único, do artigo do art. 59 da Lei n° 8.666/1993, que assim dispõe:

Art. 59 (...)

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela foi declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa." (Acórdão TCU 1780/2007- Plenário, grifo nosso).

35. Assim, entendendo sanados ou superados os achados apontados neste relatório, será devido à Contratada o valor pactuado em contrato de R\$ 147.559,28 (cento e quarenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e oito centavos), em razão da execução do IC n° 261/2014/SETPU.

3.5 DAS LIMITAÇÕES E RESTRIÇÕES DO TRABALHO

36. Faz-se necessário destacar que a auditoria se limitou a exames documentais dos processos encaminhados pela SINFRA para auditoria desta Controladoria.

37. Não foi realizada vistoria *in loco* uma vez que a medição se refere a serviços executados há mais de 6 (seis) anos. Dessa forma, não seria possível verificar, por meio de inspeção, se os equipamentos e pessoas foram mobilizados e o serviço foi executado conforme contratado.

38. As evidências pressupõem a veracidade dos documentos apresentados, e a validade dos relatórios de fiscalização produzidos pelo fiscal do contrato no referido, cabendo lembrar a responsabilidade na atestação dos serviços pelo fiscal do contrato.

4 CONCLUSÃO

39. A análise dos autos de contratação, execução e fiscalização do IC n° 261/2014/SETPU, firmado com a empresa Peres Construtora Ltda., revelou algumas

irregularidades concernentes à fiscalização dos serviços: ausência de assinatura do Termo de Ratificação da despesa pelo fiscal do contrato (Achado 1) e falta de georreferenciamento e data no registro fotográfico da obra concluída (Achado 2).

40. Detectou-se, ainda, irregularidade no procedimento licitatório que originou o IC nº 261/2014/SEPTU, referente a indícios de fracionamento de despesas, considerando que o objeto do Convite nº 046/2014, que originou o IC nº 261/2014/SEPTU, poderia ter sido licitado com o objeto do IC nº 262/2014/SEPTU em apenas uma licitação. Sendo que este último foi licitado na mesma ocasião na modalidade Convite e adjudicado à Peres Construtora Ltda. (Achado 3).

41. Recomenda-se que a SINFRA observe o valor da contratação, optando pela modalidade adequada nas licitações, especialmente naquelas referentes a contratações de obras e serviços de engenharia, observando o critério do local de execução dos serviços com a finalidade de evitar o fracionamento indevido da despesa em decorrência da utilização da modalidade licitatória inadequada.

42. Por fim, recomenda-se à SINFRA que efetue o pagamento da despesa à Contratada no valor de R\$ 147.559,28 (cento e quarenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e oito centavos), desde que seja sanada a irregularidade detectada no Achado 1, mediante Ratificação da Despesa pelo Fiscal do contrato e Homologação do Relatório Técnico da Comissão nº 134/2017.

À apreciação superior.

Cuiabá, 22 de Junho de 2020

Karen Cristina Oldoni da Silva
Auditora do Estado

Paulo Farias Nazareth Netto
Superintendente de Auditoria