

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

**Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA RFB NA 5A RF**  
Exercício: 2014  
Município: Salvador - BA  
Relatório nº: 201502926  
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DA BAHIA

---

## Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/BA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201502926, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 5ª Região Fiscal (SRRF05).

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 24/04/2015 a 18/06/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



## 2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 18/12/2014, entre Controladoria Regional da União no Estado da Bahia e a Secretaria de Controle externo do TCU (SECEX/BA), foram efetuadas as seguintes análises:

### 2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com a finalidade de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 5ª Região Fiscal (SRRF05), foi analisado o processo de contas da Unidade encaminhado por meio do sistema e-contas.

Constatou-se que a SRRF05 elaborou para o exercício de 2014 todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU, previstas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, quais sejam: o rol de responsáveis e o relatório de gestão.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios, nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria TCU nº 90/2014, verificou-se o seguinte:

No tocante ao Rol de Responsáveis, constatou-se que o mesmo não continha os períodos de substituição. Nesse sentido foi emitida a Nota de Auditoria nº 201502926-01 com o objetivo de solicitar a correção e recomendar a Unidade que efetivasse o contato com a Unidade técnica do TCU para reenvio da peça, o que foi realizado.

No tocante ao Relatório de Gestão, no que se refere à apresentação de informações necessárias, à prestação de contas, destaca-se a seguinte falha:

Em atenção à orientação do TCU (*email* de 20/05/2015) a Unidade procedeu aos seguintes ajustes e novo encaminhamento do Relatório de Gestão no e-Contas para: Retificação da informação sobre “5. Gestão de Fundos” na Introdução; e Marcação “não se aplica” no e-Contas para os itens “Acompanhamento e avaliações relacionadas à supervisão de entidades públicas e privadas com contrato de gestão” e “Acompanhamento das ações e resultados relacionados a contratos de gestão regidos pela Lei 9.637/1998” no capítulo Planejamento e Resultados Alcançados e “Informações sobre renúncia de receita” no capítulo Tópicos Especiais da Execução Orçamentária e Financeira.

### 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Trata-se dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial da eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuados para o exercício.



Conforme previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2014, a Lei n.º 12.952/2014, a Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 5ª Região Fiscal (SRRF05) não foi responsável por programa ou ação e tampouco teve responsabilidade quanto a objetivos do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei n.º 12593, de 18 de janeiro de 2012), em 2014. No caso em questão, a Unidade auditada apenas executa programas e ações que, dentro do orçamento anual de 2014, estavam sob a da responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Apesar disso, ressalte-se que foi firmado acordo entre CGU e TCU nos termos dos parágrafos 6º, 7º e 8º do art. 9º da DN TCU n.º 140/2014 no que diz respeito aos aspectos dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, conforme consta na Ata de reunião entre a SECEX/BA e a CGU/BA, de 18 de dezembro de 2014, para uma avaliação em especial quanto aos procedimentos referentes a cancelamentos de débitos, inconsistências cadastrais de devedores e inconsistências no cadastro CPF. Nesse aspecto, após análise por amostragem de processos da Unidade, não foi evidenciado nenhuma situação relevante que tenha afetado os aspectos quantitativos e qualitativos dos resultados destes processos.

Já no que se refere ao acompanhamento de programas e ações, apesar de a SRRF05 não ter responsabilidade dentro da Lei Orçamentária Anual de 2014, observou-se que o relatório de gestão trouxe dados da execução da ação, código 10AV - Obra de Construção do Edifício-Sede da Receita Federal em Salvador – BA, dentro do programa código 2110 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, Unidade orçamentária 25103. Tal informação foi importante em face da materialidade da despesa total prevista e em conjunto com os procedimentos executados sobre essas despesas, evidenciaram que a obra teve avanço físico compatível com o cronograma financeiro, refletindo de forma adequada os percentuais das metas e execução orçamentária e financeira.

### **2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

Com a finalidade de verificar se os indicadores apresentados pela Unidade auditada atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, foram analisadas as informações presentes no Relatório de Gestão no âmbito da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 5ª Região Fiscal (SRRF05), no exercício de 2014. Conforme verificado, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), à qual a SRRF05 é subordinada, centraliza os indicadores de gestão, previstos no item 3, Anexo IV da DN 140/2014, relacionados aos programas finalísticos executados no nível regional, mas sob responsabilidade da RFB órgão central. Essa orientação atende ao previsto no Ofício TCU/ADPLAN n.º 01/2011.

Apesar de não desenvolvidos no nível local, para exemplificar o acompanhamento do que é realizado no nível regional, a SRRF05 trouxe no Relatório de Gestão cinco indicadores, direcionados à verificação da eficácia e da efetividade dos resultados da RFB, que apresentaram discrepância entre os resultados medidos e as metas previamente estabelecidas, acompanhados do devido detalhamento da situação verificada, explicitando os fatores que ensejaram o não atingimento das metas ou, em casos específicos, as ações que contribuíram para a superação das metas, dentre o total de 34 indicadores estratégicos com apuração de desempenho em nível regional, quais sejam:



- Índice de temporalidade média de processos de crédito tributário (ITMP);
- Índice de recuperação da cobrança especial (IRC);
- Índice global da fiscalização aduaneira (IGFA);
- Índice de solução de consultas;
- Indicador de tempo médio de estoque de restituições pendentes

## 2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

No que se refere à gestão de compras e contratações, a auditoria teve por escopo, conforme acordado com o TCU e firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 18 de novembro de 2014, entre Controladoria Regional da União no Estado da Bahia e a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União na Bahia, de acordo com os parágrafos 6º, 7º e 8º do art. 9º da DN TCU nº 140/2014, a avaliação da regularidade dos processos licitatórios da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 5ª. Região Fiscal (SRFF05), em especial aqueles relativos a obras, observando-se os critérios de sustentabilidade ambiental e a qualidade dos controles internos administrativos.

Seguindo esta orientação, foram incluídos na análise os processos efetuados com vistas à contratação da obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador/BA. Estes processos foram selecionados com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade e representam 87,8 % dos recursos contratados em 2014. Na avaliação, observou-se ainda a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental e a qualidade dos controles internos administrativos, conforme demonstrado a seguir:

*Quadro - Licitações – Geral em 2014*

Quantidade total Processos licitatórios	Volume total de recursos dos Processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha*
14 pregões eletrônicos 03 concorrências	95.383.647,00	01	83.700.000,00	01	2.575.071,90

Fonte: SIASG/Comprasnet  
(\* ) sobre o total pago em 2014.

*Quadro - Dispensa de Licitação em 2014*

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de Dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha*
02	355.000,00	02	355.000,00	0	0,00

Fonte: SIASG/Comprasnet  
(\* ) sobre o total pago em 2014.

Foi avaliado o processo nº 10580.731653/2012-56, Edital nº 04/2013 - Concorrência SRRF05 nº 4/2013, com objeto de execução da obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador/BA e elaboração do projeto executivo, que resultou no contrato SRRF05 nº 04/2014 com a Construtora Damiani Ltda. com o valor global de R\$ 83.700.000,00, cujo extrato do contrato foi publicado no DOU de 02 de abril de 2014.



Em função do escopo do trabalho de auditoria acordado com o TCU, foi necessária também a avaliação do processo nº 10507.720279/2014-16, Dispensa emergencial de licitação SRRF05 nº 1/2014, com os seguintes objetos: a) elaboração de projeto estrutural para o edifício sede da Receita Federal do Brasil; b) elaboração de avaliação da conformidade do projeto, incluindo fundações, contenções, superestrutura de concreto armado e estruturas metálicas de cobertura. Tais processos que resultaram nos contratos: a) Francisco Peixoto Engenheiros Associados S/S, CNPJ nº 16.301.178/0001-02 – Contrato SRRF05 nº16/2014, no valor de R\$280.000,00; e b) Murilo Miranda Engenheiros e Arquitetos Associados S/S, CNPJ nº 03.260.467/0001-69 – Contrato SRRF nº 17/2014 no valor de R\$75.000,00, publicados no DOU de 24/10/2014.

Conforme se verificou, a natureza da obra licitada e contratada é compatível com as atividades típicas da SRRF/5ª RF, assim a licitação efetuada atendeu às reais necessidades da Unidade. Além disso, ressalte-se que a contratação realizada está de acordo com o Plano de Engenharia 2013 (Portaria RFB nº 1.099/2013, de 09 de agosto de 2013), aprovado pelo Secretário da RFB, sendo que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro está prevista no Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12593, de 18 de janeiro de 2012).

Como resultado da avaliação efetuada sobre as licitações e contratos citados, observou-se que, apesar da existência de Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras instituídos e em funcionamento na Unidade, evidenciaram-se falhas que resultaram em constatações, dentre as quais, destacam-se: contratação de empresa suspensa e incluída no cadastro de empresas suspensas e inidôneas; exigências que causaram restrição à competitividade no edital da licitação; orçamento sem detalhamento adequado; falha no cálculo do BDI; não utilização do SINAPI para definição do orçamento e não adoção dos custos unitários das fontes oficiais como referência orçamentária, resultando em sobrepreço; e utilização de procedimentos inadequados na elaboração de aditivos com possibilidade de comprometimento da execução da obra.

Além das causas específicas citadas em cada achado no item próprio, avalia-se que a situação encontrada na SRRF05 é decorrente do elevado orçamento para contratação de obras, que não faz parte da rotina normal da Unidade, e, em função disso, a falta de estrutura e conhecimento para obras de maior porte e complexidade. Além disso, muito do ocorrido decorre das falhas que começaram na elaboração do projeto básico resultado de diversas alterações de projetos em razão de diversos planejamentos realizados ao longo dos últimos 30 anos.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o contrato se encontra numa fase inicial, apenas 5% do total executado, compreendendo terraplanagem, estaqueamento e muros. Além disso, foram efetuadas recomendações específicas em cada situação identificada com o objetivo de melhorar a gestão de obras e mitigar os efeitos dos achados de auditoria, evitando o impacto negativo na gestão e os mesmos problemas no caso de nova contratação.

Na avaliação da adesão da Unidade auditada aos critérios de sustentabilidade ambiental, estabelecidos na IN SLTI/MPOG nº 10/2012 e Decreto nº 7.746/2012, Lei nº 12.305/2010, Resolução CONAMA nº 307/2002 e Instrução Normativa nº SLTI/MPOG nº 02/2014, consideraram-se as informações prestadas pela Unidade auditada no Quadro 87 – Aspectos da Gestão Ambiental do item 10.1 do Relatório de Gestão, assim como



os processos analisados durante o trabalho de campo. Neste aspecto, no Relatório de Gestão, a Unidade auditada informou que quanto à gestão do uso dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental, aplica todos os normativos citados. Na avaliação do processo de contratação da obra de construção do Edifício-Sede da Receita Federal do Brasil em Salvador/ BA, no entanto foi verificado que não houve a aplicação da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014, que trata da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE). Nesse sentido, foi realizada recomendação para sanar o problema.

## **2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

Conforme definição exarada da IN TCU nº63/2010, os controles internos constituem-se em um conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as Unidades jurisdicionadas sejam alcançados.

Nesse sentido, a avaliação sobre o tema visa aferir o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura a observância aos princípios constitucionais da administração pública na consecução de suas missões, objetivos e metas; que as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; que as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestação de contas; e que os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou aos órgãos de controle interno avaliar a qualidade desses processos.

No exercício de 2014, com vistas à realização das atividades de acompanhamento da gestão da Unidade Jurisdicionada, empreendeu-se uma metodologia de verificação das questões relacionadas aos controles internos administrativos, mediante a aplicação de questionários nas principais áreas administrativas da UJ, direcionados tanto aos servidores ali em exercício quanto às chefias imediatas, de forma a obter elementos que possibilitassem o confronto das informações prestadas pelo gestor nos Relatórios de Gestão elaborados pela UJ com a visão exarada do seu corpo técnico. É importante ressaltar que essa metodologia de avaliação alcançou, além da UJ cuja gestão, todas as Unidades a ela subordinadas.

A partir da realização desse processo de avaliação, foi possível identificar: as fragilidades nos procedimentos estabelecidos pela Unidade, a aderência da percepção dos seus dirigentes em relação ao corpo técnico, bem como as necessidades mais imediatas da Unidade quanto ao aprimoramento da gestão nessa área.

A avaliação de controles internos foi realizada em dois níveis, quais sejam:



a) Nível de entidade - quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (Unidades de negócio, secretarias, superintendências, departamentos, áreas etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno do SRRF05: **ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.**

b) Nível de Atividades – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los. Em outras palavras, significa avaliar se os controles internos, em nível operacional, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos, e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização.

O escopo acordado com o TCU compreende os temas: licitações e contratações; medidas adotadas quanto aos reflexos da desoneração da folha de pagamento nos contratos firmados pela Unidade face ao disposto no Acórdão nº 1212/2014 – TCU – Plenário; procedimentos referentes a cancelamentos de débitos, inconsistências cadastrais de devedores e inconsistências no cadastro CPF e operacionalização da política de acessibilidade na organização. Considerando-o, a avaliação da estrutura de controles internos instituída pela SRRF05 se deu em relação às atividades de:

- Licitação;
- Contratos;
- Procedimentos relacionados a cancelamentos de débitos e cadastro de CPF;
- Política de Acessibilidade.

#### I - Ambiente de Controle:

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem, entre outros, integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, filosofia da direção, estilo gerencial, políticas e práticas de recursos humanos.

Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle no ambiente resultou na identificação de instrumentos de controles internos administrativos, conforme detalhado a seguir:

a) A UJ dispõe de instrumento complementar ao Código de Ética Profissional do Servidor Público, estabelecido pelo Decreto nº 1.171/1994. Trata-se do Código de Conduta dos Agentes Públicos, aprovado pela Portaria RFB nº773/2013. Além disso, é



prática da gestão da Unidade a utilização da Intranet como principal mecanismo para divulgação e promoção dos temas relacionados à ética entre os servidores e a realização de eventos temáticos nesse sentido;

b) Unidade não possui órgão próprio de gestão da ética, pois esta atribuição está diretamente vinculada à Comissão de Ética Pública Seccional da Receita Federal do Brasil (CEPS-RFB), criada por meio da Portaria nº 3.262/2011, em cumprimento ao Decreto nº 6.029/2007. Essa instância tem como objetivo principal a promoção e a disseminação dos conceitos e atitudes relativos à conduta ética esperadas dos agentes públicos em exercício na RFB e a análise de casos de possíveis desvios de conduta ética;

c) A Unidade dispõe de Regimento Interno aprovado pela Portaria MF nº 203/2012, que define as competências, vinculações técnicas, estrutura administrativa e as atribuições e responsabilidades, bem como significativo conjunto de manuais de normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações, linhas de autoridade, práticas operacionais e rotinas;

d) O processo de delegação de competência se dá por meio de Portarias nas quais se definem as responsabilidades dos agentes assim como em seu organograma;

e) É importante destacar a iniciativa do órgão no desenvolvimento de processo de abrangência nacional com vistas ao aprimoramento e padronização de procedimentos, a partir do mapeamento e modelagem de seus processos de trabalho. Tal processo encontra-se consubstanciado no Modelo de Governança de Processos, estabelecido pela Portaria RFB nº1708/2014 e que aprova o Manual de Gestão por Processos;

f) A Unidade dispõe de diversos meios pelos quais promove e incentiva a participação dos servidores e funcionários dos diversos níveis da estrutura organizacional na elaboração de procedimentos, instruções operacionais, conduta ética. Para tanto, utiliza os meios tecnológicos disponíveis, entre eles destacam-se o Wikijur, sistema informatizado destinado ao trabalho colaborativo, com plataforma que permite o compartilhamento de informações, anotações, inserção de comentários, discussão de regimentos tributários, entre outros atos da RFB. Além disso, estabelece grupos de trabalho e favorece a comunicação entre os servidores por meio da rede social corporativa Conexão Receita, criada em 2013.

## II - Avaliação de Risco:

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada. A seguir, elencaram-se as questões que consideradas pertinente destacar em relação ao tema:

a) A Unidade faz parte da estrutura de governança da RFB, órgão ao qual se encontra jurisdicionada e apresenta em sua estrutura uma unidade de auditoria interna responsável pelas iniciativas de proposição de políticas e diretrizes de atuação preventiva e corretiva, coordenação e execução de atividades de auditoria interna e de gestão nas unidades centrais e descentralizadas, proposição de políticas e diretrizes relativas à gestão de riscos. Esta unidade de auditoria interna encontra-se estabelecida como instância de assessoramento direto do Gabinete do Secretário da RFB. Importante ressaltar que essa instância de auditoria interna não se encontra projetada nas unidades descentralizadas.



b) Na SRRF 05, a avaliação de riscos relacionados aos processos de trabalho ainda é feita de forma incipiente. Não obstante, conforme informações prestadas pelo gestor e avaliações efetuadas pela auditoria, foi deflagrada, no final do exercício de 2014, ação de capacitação de servidores em gerenciamento de riscos e de aplicação concreta da metodologia, consistindo na realização de palestras sobre gerenciamento de riscos e oficinas de análise de riscos.

c) Destaca-se que a Unidade, sendo parte do Governo Federal, obedece à IN SEDAP/PR nº 205/1988, que normatiza as atividades relativas à gestão de estoques, inventários e guarda de bens e valores e dispõe do Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS) para o controle dos bens móveis e materiais de consumo, constituindo-se em instrumentos que favorecem a adoção de políticas e ações de natureza preventiva que ajudam a mitigar os riscos existentes.

d) Para avaliação do grau de atingimento de seus objetivos estratégicos e implementação de suas ações nos diversos níveis organizacionais, a Unidade utiliza indicadores estratégicos, de abrangência nacional, concebidos e apurados pelo órgão central, conforme o disposto na Portaria RFB nº625/2013. Para tanto, a RFB, órgão ao qual a Unidade encontra-se jurisdicionada, utiliza a Central de Gestão RFB, portal corporativo no qual são divulgadas as análises de informações gerenciais e que oferece uma visão sistêmica e integrada do desempenho da instituição a partir dos indicadores estratégicos de que se utiliza. No nível local, as divisões das diversas unidades subordinadas à SRRF 5ªRF acompanham os indicadores estratégicos e seus resultados, oferecendo periodicamente, por intermédio de Reuniões de Acompanhamento das Divisões, informações à Superintendência para servirem de insumo para as Reuniões de Avaliação Estratégica Nacional.

### **III - Atividades de Controle:**

Atividades de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Ressalte-se, que por ocasião da prolação do Acórdão nº 636/2012 – Plenário, o Tribunal de Contas da União elencou, como uma das causas significativas para os problemas identificados na área de licitação, a precariedade ou mesmo ausência de medidas tendentes a robustecer os controles administrativos internos nos órgãos públicos, que terminam por propiciar um ambiente organizacional que oportuniza a ocorrência de práticas inadequadas e que resulta em prejuízos financeiros, orientando às Unidades Jurisdicionadas que fortaleçam seus controles internos, haja vista a relação inversamente proporcional entre estes e a ocorrência das mais diversas irregularidades.

Os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle nas atividades das áreas de licitação, contratos, cancelamentos de débitos e cadastro de CPF e ações relacionadas à implementação da política de acessibilidade estão efetivamente instituídos e se tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração da SRRF05.



Nesse sentido, destacam-se a seguir os resultados da avaliação dos procedimentos de controles internos de cada área, considerando os resultados dos trabalhos de auditoria. Foram identificadas fragilidades que resultaram nas constatações lançadas nesse relatório. Porém, em função da pequena extensão, considerando o escopo da auditoria, em relação aos sistemas de controle como um todo, não se concluiu que comprometeram os objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade. No entanto, observa-se que o gestor deve ter uma atenção redobrada para avaliar possíveis melhorias em procedimentos, evitando situações identificadas nesse relatório, tais como algumas falhas na licitação e contrato para a obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador/BA. Não foram identificadas fragilidades em controles relacionadas aos demais procedimentos aplicados para avaliar cancelamentos de débitos e cadastro de CPF e política de acessibilidade.

#### **IV - Informação e Comunicação**

O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações referentes às atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destacam-se a disponibilidade de intranet e de página própria na Internet, a comunicação por meio de correio eletrônico, a criação da Central de Gestão RFB, o portal corporativo no qual são divulgadas as análises de informações gerenciais e que oferece uma visão sistêmica e integrada do desempenho da instituição a partir dos indicadores estratégicos de que se utiliza, bem como a prática da divulgação extensiva de atos normativos e informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo SRRF05, inclusive atendendo à Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa. Além dos canais informados, a Unidade ainda se utiliza de sistema de videoconferências, canais no *youtube*, *twitter* e *facebook*, *blog* institucional e promove a edição da Revista Fato Gerador e Revista da Receita Federal, nas quais são publicados artigos relacionados a estudos tributários e aduaneiros. A Unidade conta, ainda, com normativos específicos destinados ao relacionamento com a imprensa e política de comunicação social, abrangendo um amplo espectro de comunicação e prestação de informações à sociedade.

#### **V - Monitoramento**

Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desempenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

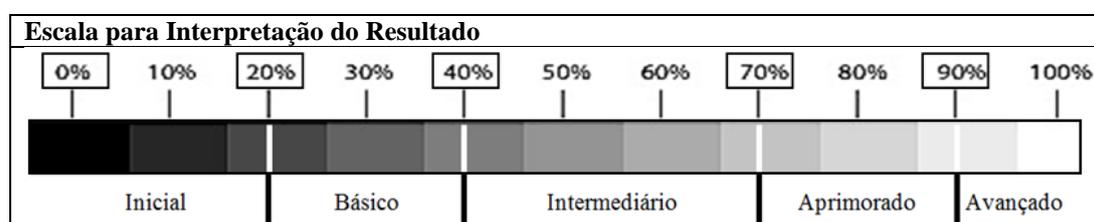
A Unidade procede ao acompanhamento de suas atividades com ações sistemáticas e regulares empreendidas pela instância de auditoria interna, órgão de assessoramento do órgão central ao qual está vinculada, que é responsável pelas iniciativas de proposição de políticas e diretrizes de atuação preventiva e corretiva na RFB, de coordenação e execução de atividades de auditoria interna e de gestão nas Unidades descentralizadas bem como em relação às questões inerentes à gestão de riscos no órgão.



## VI – Resultado da avaliação

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno da SRRF05, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos, está demonstrada nos quadros a seguir:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	Resultado %	Interpretação
<b>SISTEMA DE CONTROLE INTERNO</b>	<b>73%</b>	Aprimorado
Ambiente de Controle	86%	Aprimorado
Avaliação de Risco	56%	Intermediário
Atividades de Controle	65%	Intermediário
Informação e Comunicação	75%	Aprimorado
Monitoramento	86%	Aprimorado



Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pela SRRF05, tanto em nível de entidade, quanto nas atividades de licitação, contratos, procedimentos de cancelamento de débitos e cadastro de CPF's e política de acessibilidade, apresentam um nível satisfatório de efetividade e adequação e permitem o acompanhamento das ações das respectivas áreas. Não obstante, as fragilidades apontadas implicam necessidade de revisão e aperfeiçoamento de suas ações com o intuito de buscar maior aderência à efetividade dos resultados associados aos objetivos institucionais e programáticos da gestão da Unidade.

### 2.6 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Na avaliação das medidas adotadas pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 5ª. Região Fiscal (SRRF05) para revisão de contratos e atuação para ressarcimento de valores em contratos encerrados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto nº 7.828/2012, verificou-se que a Unidade informou no Relatório de Gestão apenas a revisão de dois contratos. No entanto, entre os 36 contratos relacionados pela Unidade quanto à possibilidade de implicações da desoneração da folha de pagamentos, foi identificado pela auditoria o contrato 01/2014, com vigência de 28 de janeiro de 2014 a 28 de julho de 2015, cujo objeto é a reforma do edifício da alfândega do porto de Salvador/BA, que precisa ser avaliado e revisado para considerar a desoneração da folha de pagamento. Nesse caso, foi efetivada recomendação com o objetivo de regularizar a situação.



## **2.7 Avaliação da Política de Acessibilidade**

Para avaliar a adoção da política de acessibilidade da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 5ª. Região Fiscal (SRRF05), foi analisado o conteúdo detalhado das informações relacionadas aos prédios administrados pelo órgão apresentado no Relatório de Gestão da UJ relativo ao exercício de 2014. Além disso, buscou-se e informações complementares resultantes de solicitação de auditoria, onde se evidenciaram a situação de cada imóvel das Unidades vinculadas à UJ, bem como as providências adotadas e em curso, contratadas ou a contratar, executadas ou em execução e concluídas naquele exercício ou previstas para ocorrer nos próximos exercícios.

Tendo em vista a grande variedade de regras constantes nos normativos que disciplinam a matéria, foram selecionados alguns tópicos para fins de avaliação das condições de acessibilidade das estruturas físicas das unidades jurisdicionadas. Entre esses tópicos foram avaliados: Acesso à Edificação, Circulação Interna, Sinalização Indicativa, Banheiros e Escadas.

Considerando a situação apresentada e as providências em andamento, concluiu-se que, no geral, a unidade auditada possui uma política de acessibilidade adequada. Para as deficiências apresentadas em quesitos avaliados, tem adotado providências pertinentes no sentido de dotar os prédios públicos do governo federal de condições para atender às necessidades de acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida e sanar as situações ainda não adequadas.

Há manifestação da SRRF05 para todas as deficiências relacionadas às normas de acessibilidades apresentadas por suas unidades e que ações de correção vêm sendo adotadas no sentido de que as construções de unidades modelo, cujos projetos foram contratados no exercício de 2014, estejam alinhadas com as normas de acessibilidade. Em face disso, não houve recomendações a expedir para a UJ, restando o acompanhamento da execução dos planos de engenharia estabelecidos.

## **2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

No exercício de 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) não proferiu acórdãos dirigidos pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 5ª. Região Fiscal (SRRF05). Conforme solicitado pela unidade técnica do TCU, utilizando-se as informações do acompanhamento permanente da gestão da Unidade e com base nas informações do Relatório de Gestão do Exercício de 2014, verificou-se que a Unidade cumpriu as determinações do Acórdão nº 2127/2012, cujas providências já constavam do Relatório de Gestão da Unidade referente ao exercício de 2012, não restando pendente nenhuma determinação para a Unidade.

## **2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**



Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e no Relatório de Gestão da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 5ª. Região Fiscal (SRRF05), observou-se que a Unidade mantém uma rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Não foram verificadas recomendações da CGU não cumpridas ou pendentes relacionadas à Unidade.

## **2.10 Avaliação do CGU/PAD**

Na avaliação do cumprimento da Portaria CGU nº 1.043/24 de julho de 2007 quanto aos procedimentos para manter o adequado registro de procedimento disciplinares foram avaliadas as informações do Relatório de Gestão da Unidade e avaliadas as informações referentes aos recursos humanos e tecnológicos existentes na unidade auditada, da relação dos processos disciplinares instaurados e da extração da relação de processos cadastrados no sistema CGU-PAD.

Inicialmente cabe ressaltar que, quanto à estrutura de pessoal e tecnológica, esse nível de informações é de competência do órgão central mediante sua Corregedoria, instância à qual se encontram subordinados aos Escritórios de Corregedoria do Órgão (ESCOR), vinculada à Secretaria da Receita Federal do Brasil, razão pela qual não há manifestação, pois não se encontra no âmbito de ação do gestor local.

Por meio da avaliação do Relatório de Gestão, verificou-se que a unidade auditada não incluiu em seu Relatório de Gestão a designação do coordenador responsável pelo registro no sistema CGU-PAD, no entanto, cabe-nos ressaltar que as ações desenvolvidas no âmbito do sistema de correição da UJ são competência do Escritório de Corregedoria (ESCOR), instância vinculada à Corregedoria do seu órgão central, cujas competências estão disciplinadas pelo Regimento Interno da RFB, alterado pela Portaria MF nº499, de 11 de dezembro de 2014. Dessa forma, entende-se que não caberia à UJ informar o coordenador responsável em seu Relatório de Gestão. Não obstante, em consulta às bases de dados desta controladoria, verifica-se que se encontram devidamente registrados os servidores designados como Administrador e Coordenador adjunto da área.

## **3. Conclusão**

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Salvador/BA, 25 de setembro de 2015.



## 1 CONTROLES DA GESTÃO

### 1.1 CONTROLES INTERNOS

#### 1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Informações complementadas às apresentadas originalmente no Processo de Contas.

##### Fato

No processo de contas do exercício de 2014, a Superintendência Regional da Receita Federal da 5ª. Região Fiscal, vinculada à Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda, as informações a seguir relacionadas seguem em complementação às apresentadas originalmente:

Informação complementada	Peça do processo	Item/normativo
O Rol de Responsáveis não continha os períodos de substituição. Nesse sentido foi emitida a Nota de Auditoria nº 201502926-01, dando ciência ao TCU, que ratificou o entendimento por meio do <i>email</i> de 20/05/2015, com o objetivo de solicitar a correção e recomendar a Unidade que efetivasse o contato com a unidade técnica do TCU para reenvio da peça, o que foi realizado.	Rol de Responsável	Art. 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e Art. 2º, Inciso I da DN TCU nº 132/2013.
Em atenção à orientação do TCU ( <i>email</i> de 20/05/2015) a unidade procedeu aos seguintes ajustes e novo encaminhamento do Relatório de Gestão no e-Contas para: · Retificar informação sobre “5. Gestão de Fundos” na Introdução; · Marcar “não se aplica” no e-Contas para os itens “Acompanhamento e avaliações relacionadas à supervisão de entidades públicas e privadas com contrato de gestão” e “Acompanhamento das ações e resultados relacionados a contratos de gestão regidos pela Lei 9.637/1998” no capítulo Planejamento e Resultados Alcançados e “Informações sobre renúncia de receita” no capítulo Tópicos Especiais da Execução Orçamentária e Financeira.	Relatório de Gestão	DN 134/2013 e Portaria nº 90/2014

Fonte: Análise das peças do processo de contas, rol de responsáveis e relatório de gestão.

##### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### Avaliação das ações executadas pela área de correição da UJ.

##### Fato



Procedendo à análise do Relatório de gestão da UJ, referente ao exercício de 2014, quanto às informações concernentes aos processos administrativos vinculados à sua gestão, verificamos que a gestão da área é competência do órgão central ao qual se encontra jurisdicionada e atribuição do ESCOR – Escritório de Correição. Não obstante, nas avaliações realizadas quanto ao conteúdo específico do Relatório de Gestão da UJ, aos registros alimentados no sistema CGU-PAD e às informações complementares encaminhadas pela UJ, identificamos a seguinte questão que, à princípio, entendemos estar em desacordo com o disposto na Portaria CGU nº 1.043/24 de julho de 2007:

Quadro: *Relação de PAD's instaurados e não informados no Relatório de Gestão da UJ.*

Processo nº	Data de instauração
163010000682012-86	26/10/2012
163010000122013-11	05/07/2013
163010000102013-13	22/03/2013
163010000292013-60	25/10/2013
163010000322013-83	01/11/2013
163017200032014-12	21/03/2014
163017200042014-67	28/03/2014

Fonte: CGUPAD.

Instado a justificar a situação identificada, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

*“Os PAD's relacionados não foram informados no Relatório de Gestão porque não constavam no relatório que havia sido encaminhado pelo órgão central da RFB às Superintendências para suprir o item 6 do Anexo III da DN TCU nº 140/2014, à época da elaboração do Relatório de Gestão, cujo prazo de entrega se encerrou em 30 de abril de 2015. Cumpre destacar que o item 6 do Anexo III da DN TCU nº 140/2014 determina que sejam prestadas informações sobre os processos administrativos disciplinares instaurados na unidade jurisdicionada no período a que se refere o relatório de gestão com o intuito de apurar dano ao erário, fraudes ou corrupção. Os PAD'S relacionados no item 1.2 abrangem outras hipóteses de infração disciplinar não enquadradas nos critérios elencados na norma do TCU.”*

Conforme se depreende da resposta do gestor, restam esclarecidas as questões suscitadas a partir da análise dos processos administrativos disciplinares instaurados pelo órgão de correição do órgão central da RFB em relação a atos dos servidores da unidade cuja gestão se encontra sob avaliação.

## 2 GESTÃO OPERACIONAL

### 2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Resultados quantitativos e qualitativos realizados pela UJ, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício.**

#### Fato

A partir da análise do Relatório de Gestão apresentado pela UJ, bem como consulta às bases de dados disponíveis, no que se refere ao acompanhamento de programas e ações



no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil com repercussão na UJ, verificamos que, para desenvolvimento de suas atividades e cumprimento de suas obrigações, foram executadas ações que resultaram em despesas num montante de R\$36.422.287,06, das quais destacamos as que têm maior representatividade:

*2110 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda*

Ação	Descrição/Finalidade	Despesas empenhadas (R\$)	Despesas executada	Despesas liquidadas <sup>1</sup>	(%) <sup>2</sup>
10AV	Construção do Ed, Sede do Ministério da Fazenda em Salvador/BA	18.000.000,00	18.000.000,00	3.275.029,58	49
2000	Administração da unidade – centro de custos administrativos relativos a despesas não apropriáveis em ações finalísticas das unidades orçamentárias.	13.496.880,40	13.496.880,40	12.812.676,96	37
20VF	Fortalecimento institucional – fornecimento de recursos humanos tecnológicos e materiais capazes de aperfeiçoar e intensificar o exercício das atividades finalísticas da instituição	4.624.178,88	4.624.178,88	923.601,83	13
					99

Fonte: SIOP

<sup>1</sup> Nas ações destacadas, a diferença entre a despesa executada e a despesa liquidada foi inscrita em restos a pagar não processados.

<sup>2</sup> Representatividade da ação em relação ao montante executado no Programa no exercício.

Considerando que a ação código 10AV, relativa à construção de nova sede do Ministério da Fazenda em Salvador/BA tem sua execução física localizada em Salvador/BA, os procedimentos de acompanhamento sobre a execução dessa despesa evidenciaram que a obra teve avanço físico compatível com o cronograma financeiro, refletindo de forma adequada os percentuais das metas e execução orçamentária e financeira.

Cumpre-nos ressaltar que, embora aplicadas à sua gestão, a UJ não tem responsabilidade sobre o referido programa e suas respectivas ações no âmbito da Lei Orçamentária Anual de 2014, sendo atribuição do órgão central ao qual a UJ encontra-se subordinada.

### 2.1.1.2 INFORMAÇÃO



## **Avaliação da motivação para cancelamentos de débitos inscritos na Dívida Ativa da União, inconsistências cadastrais de devedores e inconsistências no cadastro CPF.**

### **Fato**

Para verificar a legitimidade da motivação e eventuais implicações nos resultados quantitativos e qualitativos da unidade decorrentes dos cancelamentos de débitos inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), inconsistências cadastrais de devedores e inconsistências no cadastro CPF, foram analisados os processos relacionados a uma amostra dos cancelamentos de DAU efetivados no exercício de 2014. Além disso, foi avaliada também amostra do cadastro de CPF que indicava multiplicidade de números para o mesmo contribuinte e com implicações sobre as inscrições na DAU.

Após avaliação, concluiu-se que os cancelamentos de débitos inscritos na DAU, em todos os casos analisados, decorreram de situações onde houve impugnação pelos contribuintes e/ou entendimentos em cada situação jurídica específica (atividade normal da Receita Federal do Brasil - RFB) no qual se concluiu que a inscrição não deveria ter sido realizada.

No caso, dos CPF's múltiplos identificados, a Superintendência Regional da Receita Federal – 5ª. Região Fiscal esclareceu cada situação e tomou todas as providências necessárias a regularização caso-a-caso.

## **2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação dos Indicadores de Gestão utilizados pela UJ.**

### **Fato**

A Superintendência Regional da Receita Federal – 5ª. Região Fiscal (SRRF05) tem os indicadores elaborados e medidos de forma centralizada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Nesse caso, a avaliação do órgão de Controle Interno deve ser feita somente na UJ centralizadora. É o caso dos indicadores dos programas finalísticos de responsabilidade da UJ cuja elaboração e alimentação de dados não é de sua competência.

## **2.1.3 RESULTADO DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL**

### **2.1.3.1 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de justificativas para não adequação do contrato da obra construção do edifício sede da SRRF05 aos requisitos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2014, que trata da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE).**

### **Fato**

A Superintendência da Receita Federal do Brasil da 5ª Região Fiscal (SRRF05) realizou em 26 de dezembro de 2013 a Concorrência Pública SRRF05 nº 04/2013 com o intuito de contratar empresa especializada para a execução da obra de construção do edifício



sede da Receita Federal do Brasil em Salvador, sob o regime de execução por preço global. Deste certame, foi contratada a Construtora Damiani Ltda., CNPJ 03.618.474/0001-90, com proposta de preços de R\$ 83.700.000,00, tendo assinado o contrato nº004/2014, em 31/03/2014. A ordem de serviço foi expedida em 22 de abril de 2014, e o prazo contratual de execução de 27 meses, a partir de 19 de maio de 2014.

Na avaliação da licitação e do contrato firmado para a obra, analisou-se a elaboração do edital e projeto básico no que diz respeito à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental. Foram avaliados aspectos da legislação vigente à época referente à sustentabilidade ambiental, normas vigentes a época da contratação, Decreto nº 7.746/2012, IN SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010, Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos e Resolução CONAMA nº. 307, de 05 de julho de 2002.

Observou-se que a unidade incluiu no projeto básico parâmetros de sustentabilidade ambiental, visando, segundo o próprio gestor, à construção de um Edifício inteligente buscando soluções integradas para o uso eficiente de energia, sistema de coleta seletiva de lixo, captação e reutilização de águas. Nesse sentido, foram realizados Projeto de Conforto Ambiental, Projeto de Disposição de Resíduos e Projeto de Reaproveitamento de águas. Apesar disso, mesmo tendo realizado esses projetos que integraram o projeto básico e são relacionados à sustentabilidade ambiental, observou-se que em face da preocupação com a legislação citada, as eventuais ausências nas especificações do edital estão sendo compensadas por meio do acompanhamento da Obra.

No entanto, também no que se refere à sustentabilidade, em face da edição da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02, de 04 de junho de 2014, publicada posteriormente a licitação, que trata de regras para o uso da Etiqueta Nacional de conservação de Energia nos projetos e respectivas Edificações públicas federais novas ou que recebam *retrofits*, observa-se que mesmo com a obra em andamento, a mesma estaria no alcance do art. 14º dessa IN, conforme colocado a seguir:

*“Art. 14. Os projetos técnicos anteriores à vigência desta Instrução Normativa cujas obras ainda não tenham sido contratadas deverão, preferencialmente, ser adequados para a obtenção da ENCE nos termos desta Instrução Normativa.*

*Parágrafo único. Estão dispensadas da aplicação desta Instrução Normativa as contratações em andamento ou decorrentes de projetos antigos que não puderem ser alteradas, justificadamente.”*

Nesse aspecto, decorridos quase 01 ano da edição dessa norma, a SRRF05 não justificou adequadamente a não aplicação da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 04 de junho de 2014 visando a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), tampouco apresentou a respectiva proposição de alteração do projeto de forma a atender a legislação.

## **Causa**

Desconhecimento da aplicabilidade da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2014.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201502923-25, a Unidade por meio do Ofício nº 35/2015/DIPOL/SRRF05, assim se manifestou:



## **“Quanto à inaplicabilidade da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014**

No que se refere à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº.02, de 04 de junho de 2014, como já mencionado, o contrato SRRF05 Nº 04/2014, cujo objeto é a execução da obra de construção do Edifício-Sede da Receita Federal do Brasil em Salvador-BA e elaboração do respectivo Projeto Executivo, celebrado com a Construtora Damiani Ltda, foi assinado no dia 31 de março de 2014 e sua Ordem de Serviço emitida no dia 22 de abril de 2014, definindo como início da obra o dia 19 de maio de 2014, anteriormente, portanto, à publicação da IN SLTI/MPOG nº 02/2014, de 04 de junho de 2014, que dispõe sobre a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), sendo dispensada sua aplicação para tal edifício, como prevê a referida IN em seu art. 14, parágrafo único: *“Estão dispensadas da aplicação desta Instrução Normativa as contratações em andamento ou decorrentes de projetos antigos que não puderem ser alteradas, justificadamente.”*

A justificativa para a não aplicação da referida normativa é o fato de o projeto básico ter sido concluído em 2013, atendendo às normas vigentes no momento e já contemplando medidas de sustentabilidade e eficiência energética. A contratação da obra se embasou em tal projeto e, portanto, qualquer alteração no projeto básico implicaria em aditivos contratuais. Uma alteração de projeto implicaria ainda em novas contratações para sua elaboração, visto que tais alterações não estão contempladas no escopo do Projeto Executivo, que se constitui apenas no detalhamento do Projeto Básico existente, sem alterá-lo. Consequentemente implica também em maior custo para administração e mais tempo, interferindo diretamente no andamento da obra. Entendemos que esse custo não se justificaria, visto estarmos desobrigados pela IN a obter a etiqueta.

De qualquer modo, vale ressaltar que a Receita Federal do Brasil já deu início ao treinamento de seu corpo técnico no âmbito da Etiquetagem de Edifícios (ENCE), visando o conhecimento e a análise desses aspectos desde a elaboração dos anteprojetos de engenharia e arquitetura, bem como a inserção de obrigações relacionadas à etiquetagem nos editais de licitação para a contratação de novos projetos e obras.”

### **Análise do Controle Interno**

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 04 de junho de 2014 visa estabelecer mecanismos de enquadramento das Obras públicas para Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE). Tal legislação atende a requisitos de sustentabilidade com base no disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, no Decreto nº 7.746/2012, e nos arts. 3º e 4º da Lei nº 10.295/2001 que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências. Na manifestação do gestor, não restou evidenciado uma justificativa que afastasse a avaliação da obra em andamento do alcance dessa norma. Para as conclusões apresentadas de inaplicabilidade e/ou impossibilidade de aplicação da referida IN, é preciso o respectivo estudo técnico/econômico que possa justificar e concluir pela não alteração do projeto no que se refere à aquisição de equipamentos seguindo o Programa Brasileiro de Etiquetagem. Observe-se que a obra ainda está na fase inicial e que é possível sim, alterar, mesmo com eventuais mudanças nos custos, para atender aos requisitos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014. A aplicação da referida Instrução Normativa poderá implicar em economia de energia no longo prazo, coadunando-se com as expectativas da política de sustentabilidade ambiental do Governo Federal.

### **Recomendações:**



Recomendação 1: Efetuar os estudos técnicos-econômicos com vistas a adequação do contrato da obra construção do edifício sede da SRRF05 aos requisitos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2014, que trata da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE).

### **3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

#### **3.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

##### **3.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

###### **3.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Adjudicação do objeto da licitação e celebração de contrato com empresa suspensa de contratar com a Administração Pública. Desatendimento de exigências do edital e desconhecimento de decisão judicial.**

#### **Fato**

Na avaliação do processo de licitação nº 10580.731653/2012-56, observou-se que a União, por intermédio da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 5ª Região Fiscal-SRRF05 realizou a Concorrência Pública nº 04/2013 com objeto de execução da obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador/BA e elaboração do projeto executivo.

A Concorrência nº 04/2013 foi do tipo menor preço, com regime de execução de empreitada por preço global e valor estimado em R\$ 95.251.317,77 (noventa e cinco milhões, duzentos e cinquenta e um mil, trezentos e dezessete reais e setenta e sete centavos). Os avisos do edital foram publicados em 25 de novembro de 2013, no Diário Oficial da União – DOU e em jornal de grande circulação na Bahia (Jornal A TARDE), com as entregas das propostas ocorrendo em 26 de dezembro de 2013.

De acordo com o edital da Concorrência 04/2013:

*“4.3 Não poderão participar da presente licitação as interessadas que:*

*[...]*

*b) Empresas ou empresários que estejam cumprindo suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública, de qualquer dos órgãos e entidades dos entes federados, nos termos da Decisão TCU nº 2218/11, 1ª Câmara e entendimento consolidado do STJ;”  
(original sem grifos)*

No dia 26 de dezembro de 2013 ocorreu a Sessão de Abertura desta Concorrência Pública. De acordo com a Ata, a Comissão Especial de Licitação - CEL procedeu à abertura dos envelopes contendo os Documentos de Habilitação apresentados pelas empresas e também foram efetuadas consultas on-line ao SICAF, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do Conselho Nacional de Justiça – CNCIA/CNJ, de forma a verificar a habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação econômico-financeira, além de verificar a inexistência de impedimentos quanto à participação na licitação.



O resultado do julgamento de habilitação da Concorrência SRRF05 n° 04/2013 foi publicado no DOU, em 30 de janeiro de 2014, nos seguintes termos:

*“empresas Habilitadas: Axxo Construtora Ltda., CNPJ 01.327.233/0001-66; Construtora Damiani Ltda., CNPJ 03.618.474/0001-90 e Paulitec Construções Ltda., CNPJ 49.437.809/0001-74. Empresas Inabilitadas: Montalvão e Siqueira Construções Ltda., CNPJ 03.094.417/0001-59, por não atender ao item 8.7.2, 'd' do edital; Normandia Engenharia Ltda., CNPJ 02.776.570/0001-01, por não atender ao item 8.7.2, 'd', do edital e Tecon Tecnologia em Construções Ltda., CNPJ 05.502.281/0001-02, por não atender ao item 8.6.1 e subitem 8.6.2.2 do edital.”*

A Construtora Damiani Ltda., CNPJ 03.618.474/0001-90, portanto, foi uma das licitantes habilitadas pela CEL. Da análise dos documentos apresentados na sessão realizada em 26 de dezembro de 2013, verificou-se que naquela data não foram encontrados registros dessa empresa no CEIS.

No entanto, no dia 08 de janeiro de 2014, ou seja, antes do resultado da habilitação, foi publicada no DOU uma sanção à Construtora Damiani Ltda., futura vencedora do certame, suspendendo-a de contratar com a Administração, baseada no art. 87, III, da Lei de Licitações. Por conta disso, a referida empresa passou constar do CEIS/CGU. Cabe registrar, por oportuno, que a pena foi aplicada pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP, sendo a suspensão estabelecida até 08 de janeiro de 2016, conforme busca realizada no sítio do Portal da Transparência.

Vale ressaltar que a partir desta data além de descumprir o item 4.3 do edital, a Construtora Damiani descumpriu o item 8.2.1. De acordo com este item, a licitante apresentou, dentre os documentos de habilitação, em 26 de dezembro de 2013, a “Declaração de inexistência de fato impeditivo à habilitação e não emprego de menores” (folha 1464 do processo de licitação). A empresa declarou, sob as sanções administrativas cabíveis e sob as penas da lei, que estava ciente da obrigatoriedade de comunicar a ocorrência de qualquer evento impeditivo posterior. Entretanto, entre os documentos do processo, não foi identificada esta comunicação da empresa à SRRF05 sobre o registro de penalidade no CEIS.

A Construtora Damiani, inconformada com essa penalidade, ingressou com uma ação anulatória na Justiça Federal, Seção Judiciária de São Paulo, tendo peticionado, em sede de antecipação de tutela, a retirada de sua inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS até o julgamento final da demanda, bem como que a penalidade que lhe foi aplicada se restringisse ao TRE/SP (processo n.º 00223503920134036100).

Em 28 de fevereiro de 2014, o juízo de 1º grau indeferiu esse pedido, mantendo a inscrição da empresa no CEIS e ratificando que o efeito da penalidade de suspensão abrange toda a Administração Pública, não podendo ficar restrito a um órgão do poder público, como pretendia a autora.

A Construtora Damiani, em 03 de abril de 2014, interpôs agravo de instrumento junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF/SP, em face dessa decisão de indeferimento do pedido de antecipação de tutela (processo n.º 0007916-75.2014.4.03.0000/SP).



Na data de 25 de abril de 2014, o juízo de 1º grau, ao tomar conhecimento e se manifestar acerca do agravo de instrumento, julgou por manter a decisão impugnada quanto à continuidade da inscrição no CEIS e do efeito abrangente da penalidade de suspensão.

Em 19 de março de 2015, ao julgar o recurso da empresa Damiani, o TRF/SP indeferiu o agravo, tendo decidido da seguinte forma:

*“Nesses termos, não merece reparos a decisão agravada na parte em que rejeitou a exclusão da empresa do CEIS e do Portal da Transparência.*

*Ante o exposto, não conheço de parte do pedido de antecipação da tutela recursal e, na parte conhecida, indefiro-o, nos termos da fundamentação supra.*

*Publique-se. Intimem-se, inclusive a parte agravada para contraminutar.”*

Das decisões judiciais acima, verifica-se que desde 08 de janeiro de 2014, quando da aplicação da sanção pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP, que a Construtora Damiani encontrava-se suspensa de participar de licitação e impedida de contratar com a Administração Pública pelo prazo de 02 (dois) anos.

Não obstante os fatos acima expostos, no que diz respeito à Concorrência SRRF05 nº 04/2013, objeto de análise desta auditoria, constatou-se que a licitação prosseguiu normalmente com a apresentação das propostas, sucedida pela homologação do resultado, em 18 de março de 2014. Sagrou-se vencedora desse certame justamente a empresa Damiani Ltda., cuja proposta foi orçada no valor de R\$ 83.700.000,00 (oitenta e três milhões e setecentos mil reais). O respectivo contrato de número 04/2014 foi celebrado no dia 31 de março de 2014.

Assim, pode-se constatar que apesar de suspensão desde 08 de janeiro de 2014, tendo decisão judicial confirmando tal penalidade, com data de 28 de fevereiro de 2014, quando a Concorrência SRRF05 nº 04/2013 ainda estava na fase análise das propostas, a empresa Damiani continuou no certame, contrariando o próprio edital da licitação, que vedava expressamente a presença de empresas que estivessem cumprindo suspensão temporária de participar em licitação (item 4.3, “b”).

Vale ressaltar que antes da assinatura do contrato, verificou-se que consta do processo licitatório, dentre outras consultas, extrato do CEIS/CGU, com data de 28 de março de 2014, no qual está registrada a sanção de “suspensão – Lei de Licitações” com fundamentação no Art. 87, inciso III, da Lei 8666/1993, para a Construtora Damiani Ltda., pelo período de 08 de janeiro de 2014 a 07 de janeiro de 2016. Ou seja, antes da efetivação da contratação, a Superintendência tinha conhecimento da penalidade aplicada à empresa a ser contratada.

Considerando-se estes fatos, além da importância da obra para a unidade, em conjunção com as demais avaliações em cursos na licitação e no contrato, foi realizada uma consulta à Coordenação Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno – GSNOR, órgão de consulta jurídica da Secretaria Federal de Controle, sobre o posicionamento institucional da CGU em relação à legalidade da contratação e continuidade de avença celebrada com empresa suspensa de contratar com o poder público.



Em 05 de junho de 2015, a GSNOR emitiu a Nota Técnica nº 927/GSNOR/SFC/CGU/PR, ratificada pela Nota Técnica nº 977/GSNOR/SFC/CGU/PR, de 16 de junho de 2015, concluindo que houve irregularidade da contratação, uma vez que a empresa vencedora do certame foi contratada sem manter as condições da habilitação no certame licitatório, descumprindo exigência do edital, que vedava a participação de:

*“empresa que estivesse cumprindo suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública, de qualquer dos órgãos e entidades dos entes federados”.*

De acordo com a referida Nota:

*“O fato de a suspensão temporária para participar em licitação ter sido publicada durante o processo licitatório, não tem o condão de convalidar a ilegalidade apresentada. Destaca-se que a sanção inclusive foi mantida pela Justiça Federal até o julgamento final da demanda judicial, conforme se observa no item 05 desta Nota Técnica, portanto em momento algum ela foi sobrestada de modo a permitir que a referida empresa atendesse à exigência prevista em edital”.*

Sem prejuízo dessa situação, deve-se sopesar os demais achados relacionados a esta contratação. No que diz respeito ao edital da licitação, foi possível constatar falha nos requisitos previstos para habilitação técnica dos licitantes, uma vez que foi exigida a comprovação da execução de serviços que não atendiam, simultaneamente, os critérios de maior relevância e valor significativo, conforme entendimento sumulado pelo TCU (Súmula n.º 263/2011).

Além disso, outras falhas foram identificadas, as quais, mesmo que sanáveis, podem comprometer o andamento regular da obra, causando impacto considerável na execução do Contrato nº 04/2014, inclusive podendo trazer prejuízos à Administração, destacando-se as seguintes: a) falhas no projeto básico do objeto da Concorrência Pública nº 04/2013, com inadequação do projeto de fundações e estruturas; b) não utilização do SINAPI para elaboração de orçamento, implicando sobrepreço e superfaturamento; c) identificação de itens da planilha orçamentária sem o adequado detalhamento, com unidades genéricas e d) utilização de percentual de BDI superior ao estabelecido pelo Acórdão 2.369/2011.

Vale frisar, ainda, que durante a inspeção da obra, realizada no dia 26 de maio de 2015, foi constatada que a execução não estava num ritmo normal, considerando a dimensão do empreendimento. Questionada a esse respeito, a própria Superintendência da Receita informou da existência de processo para aplicação de penalidade por eventuais atrasos da contratada.

Quanto à possibilidade de anulação da licitação e do contrato dela decorrente, seguem alguns trechos da Nota Técnica nº 927/GSNOR/SFC/CGU/PR, que abordam essa questão.

*“10. Com relação à possibilidade de anulação do certame licitatório por inabilitação do interessado após o resultado da habilitação, conforme disposto no § 5º, do artigo 43 da Lei de Licitações, observa-se que, caso haja fato superveniente ou só conhecido*



após o julgamento, não há impedimento de que a qualquer tempo o responsável pelo certame desclassifique a empresa que não se enquadra nos requisitos exigidos (...).

‘Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...]

§ 5º **Ultrapassada a fase de habilitação** dos concorrentes (incisos I e II) e abertas as propostas (inciso III), **não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.** (original sem grifos)

11.A Lei nº 8.666/93 é clara ao definir que a ilegalidade do procedimento licitatório induz à nulidade do contrato, sendo garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados. Estabelece, ainda, que deve ser observada a necessidade de se indenizar o contratado, cuja avença tenha sido anulada, pelo que houver executado e demais prejuízos, desde que não lhe sejam imputáveis [...].

12.Importante anotar que o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula nº 473 do STF, asseverou que a Administração deve “anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos”. Partindo do pressuposto de que houve, no caso em tela, vício no procedimento licitatório, com base na transcrição acima, infere-se que o contrato é nulo, devendo a administração tomar as providências cabíveis para anulá-lo.

13.Corroborando com o exposto, vale apresentar o Acórdão da Corte de Contas que determina a anulação do contrato quando há ilegalidade no procedimento licitatório:

**Acórdão 1904/2008 - Plenário**

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

[...]

9.3. caso a **anulação ocorra posteriormente à assinatura do contrato, este deverá ser anulado**, visto que a **nulidade da licitação induz à nulidade do contrato**, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei nº 8.666/93, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados, de acordo com o § 3º do citado artigo. Deve ser observada, também, a necessidade de se indenizar o contratado, cuja avença foi anulada, pelo que houver executado e demais prejuízos que não lhe sejam imputáveis, como preceitua o art. 59 da referida lei; (g.n)

14.Cumprе ressaltar que o caso ora abordado é distinto da situação na qual a suspensão para contratar com a Administração ou a declaração de inidoneidade foi publicada após a assinatura do contrato, que não tem qualquer ilegalidade no decorrer do processo licitatório, onde se entende que não há a rescisão unilateral automática do contrato.

15.Vale frisar, também, que, em que pese o contrato ter sido assinado há mais de um ano, o objeto contratado ainda está em fase inicial de execução, conforme os dados abaixo disponibilizados pelo Chefe da divisão de programação e Logística - Seção de Obras e serviços de engenharia da SRRF05 - em consulta realizada pela CGU-R/BA:

[...]



*17. Por fim, importante destacar que a Administração deve apurar a responsabilidade daqueles que deram causa à irregularidade.”*

Diante do exposto, considerando que a empresa Damiani Ltda., de acordo com o edital, não poderia ter continuado no certame, por estar cumprindo penalidade de suspensão, bem como o fato de que a Justiça Federal ter se posicionado, desde 28 de fevereiro 2014, no sentido de manter a referida sanção para toda a Administração Pública até o julgamento final da demanda judicial, entende-se que, estando o processo licitatório eivado de vício, ainda que a suspensão para contratar com a Administração só tenha sido conhecida ao final do certame, a licitação será nula e, conseqüentemente, assim também o será o contrato dela resultante.

## **Causa**

O gestor descumpriu exigências do edital, sem qualquer justificativa nos autos, ao celebrar contrato com uma empresa punida com suspensão temporária de participar de licitação e contratar com a Administração, com base no Art. 87, III, da Lei nº 8.666/93.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 34/2015/DIPOL/SRRF05, de 23 de junho de 2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Trata-se de resposta ao questionamento levantado pela Controladoria Geral da União (CGU) através da Solicitação de Auditoria (SA) em epígrafe e anexos, na qual se suscita aparente ilegalidade na contratação pela Superintendência da Receita Federal do Brasil na 5ª Região Fiscal (SRRF05) de empresa sancionada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (TRE/SP), com imposição de suspensão temporária de contratação com a Administração.

Como será adiante demonstrado, a SRRF05, ao enfrentar a aparente contradição, observou que o entendimento dominante e consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a literalidade da Lei autorizam a contratação nos termos propostos, com fundamento na supremacia do interesse público, sendo certo que a imposição de penalidade de suspensão aplica-se tão somente ao órgão sancionador.

Inicialmente, é importante registrar que a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e, em especial, a SRRF05, sempre pautou a sua conduta sob a mais estrita observância aos princípios norteadores da Administração Pública, sobretudo, a supremacia do interesse público, a legalidade, a economicidade, a eficiência, a razoabilidade e a transparência.

No que diz respeito ao processo de contratação de pessoa jurídica para a construção do edifício-sede da 5ª Região Fiscal, os cuidados foram ainda redobrados, pois além de se tratar de obra de elevado valor, o que por si só já exige a adoção de procedimento mais rígido para a escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública, a sua conclusão permitirá uma economia mensal de aproximadamente R\$ 713.216,55 (setecentos e treze mil, duzentos e dezesseis reais e cinquenta e cinco centavos) aos cofres públicos, que é o valor pago mensalmente para aluguel do atual prédio, que



abriga a Superintendência e outros órgãos da 5ª RF, situado na Rua Alceu Amoroso Lima, Salvador-BA.

Quanto ao questionamento da CGU acerca da contratação de empresa em desacordo com o Edital, em razão da contratada, ao tempo da assinatura do contrato com a SRRF05, ter sofrido penalidade imposta pelo TRE/SP de suspensão temporária de participação em procedimento licitatório, nos termos do inciso III, artigo 87, Lei 8.666/93, cumpre elencar as seguintes considerações:

1. Para a contratação de empresa para construção da obra do edifício-sede a Receita Federal na 5ª Região Fiscal, foi formalizado o e-Processo nº 10580.731653/2012-56, com a conseqüente deflagração da Concorrência SRRF05 nº 4/2013, cuja publicação do aviso de licitação ocorreu no Diário Oficial da União (DOU) do dia 25/11/2013.
2. A sessão de recebimento dos envelopes e abertura dos documentos de habilitação ocorreu no dia 26/12/2013, ou seja, em data anterior à aplicação de penalidade imposta à contratada.
3. O item do Edital apontado pela CGU como supostamente descumprido pela SRRF05 é o de número 4.3, alínea 'b', da seção 4, **“Da Participação na Licitação”**, *in verbis*:

**“4.3 Não poderão participar** da presente licitação as interessadas que:  
(...)

b) Empresas ou empresários que estejam cumprindo suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública, de qualquer dos órgãos e entidades dos entes federados, nos termos da Decisão TCU nº 2218/11, 1ª Câmara e entendimento consolidado do STJ;” (grifos nossos)

4. Com efeito, o Edital prevê a consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), disponível no Portal da Transparência, **em dois momentos distintos**: o primeiro no item 11.2.4, da seção “Fase de Habilitação” e o segundo no item 16.6.3 da seção “Da Contratação”, tendo a Comissão de Licitação, em ambos os momentos, efetuado a consulta ao cadastro.
5. Conforme comprova a folha 1.439 do procedimento licitatório, a consulta ao CEIS prevista no item 11.2.4 foi efetuada na própria sessão de abertura dos documentos de habilitação (26/12/2013), tendo sido rubricada por todos os membros e licitantes presentes, **momento em que não se constatou qualquer causa impeditiva de participação da empresa na licitação**. Caso contrário, a licitante seria imediatamente excluída do certame, conforme previsto naquele item.
6. Ressalte-se que a Comissão de Licitação efetuou a consulta ao CEIS na data crucial para toda a análise documental dos licitantes (26/12/2013), que é a data do recebimento dos envelopes, momento em que os concorrentes devem estar aptos à participação no certame. Por certo, o Edital prevê a consulta ao cadastro **apenas nesse momento**, pois, sucessivas consultas, em momentos distintos, poderiam acarretar na prorrogação sucessiva do procedimento licitatório, que jamais chegaria ao fim. Esta é, inclusive, a posição do TCU, que por meio da



obra Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª Edição, esclarece que o “**Cumprimento de exigências de habilitação deve ser comprovado na data prevista para recebimento da proposta**, por meio dos documentos contidos no envelope 'Documentação'” - pg. 332.

7. Não tendo sido constatado qualquer motivo para a inabilitação da licitante, foi dado prosseguimento ao procedimento, tendo as demais fases da Licitação transcorridas normalmente, conforme determinado pela Lei 8.666/93 e pelo Edital, culminando, ao final, com a homologação do procedimento e a adjudicação do seu objeto à licitante vencedora (Construtora Damiani Ltda.).
8. Após encerrado o Procedimento Licitatório, com a adjudicação do objeto e homologação do certame, ocorrida em 18/03/2014, a SRRF05 exigiu da empresa vencedora os documentos previstos na assinatura do contrato e no dia 28/03/2014 efetuou a consulta ao CEIS conforme o item 16.6.3 do edital (a segunda previsão de consulta ao cadastro).
9. Assim, somente nesta segunda consulta (fls. 4.231 e 4.232), surgiu a notícia de que a empresa adjudicatária havia sofrido a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista na Lei 8.666/93, art. 87, III, aplicada pelo TRE/SP.
10. É imperioso frisar que a penalidade não foi aplicada pela RFB nem por qualquer outro órgão do Poder Executivo Federal, mas sim por órgão pertencente ao Poder Judiciário, e situado em outra unidade da Federação, que não o Estado da Bahia. Outrossim, aplicado em momento posterior à data referencial para a habilitação da empresa na Concorrência SRRF05 nº 4/2013 (26/12/2013). Ademais, o Edital da Concorrência TRE/SP, ao prever a aplicação de penalidade à empresa licitante vencedora, na seção XVII – Das Penalidades, subitem 2.1, **restringe a penalidade de suspensão de contratação ao próprio ente que aplicou a sanção**, senão vejamos:

“2 – Além da multa, à adjudicatária (...) poderão ser aplicadas as seguintes sanções legais:

2.1 – suspensão temporária de participação e impedimento de contratar com a **Administração**, pelo prazo de até 2 (dois) anos;” (grifo nosso)

11. Nesse momento, é importante esclarecer que a Lei 8.666/93, em seu art.6º, define que Administração é o “*órgão ou entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração pública opera*” não abrangendo, por óbvio, os outros entes e unidades da Federação, vejamos:

“Das Definições

Art. 6. Para fins dessa Lei, considera-se:

(...)

XI – **Administração Pública**: a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;



**XII – Administração: órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;”(grifos nossos)**

12. Assim, não restam dúvidas que a penalidade imposta pelo TRE/SP à empresa licitante vencedora apenas abrange o seu âmbito de atuação, não se estendendo a sanção aos outros órgãos, entes ou unidades da Federação.
13. Mais adiante, a Lei 8.666/93 reforça a definição adotada pela Lei para abrangência dos termos “Administração” e “Administração Pública”, no momento em que explicita que a suspensão temporária de contratação será aplicada em relação à **Administração**, ou seja, com a própria unidade administrativa que aplicou a penalidade, conforme já definido pelo art. 6º, inciso XII, e a declaração de inidoneidade para contratar, por se tratar de sanção mais grave, será aplicada em relação à **Administração Pública**, e, portanto, mais abrangente, senão vejamos:

“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:  
(...)  
III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **Administração**, por prazo não superior a 2 (dois) anos;  
IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a **Administração Pública** enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição...”(grifos nossos)
14. Da leitura dos artigos acima transcritos, é forçoso concluir que se o Edital TRE/SP pretendesse estender a aplicação da penalidade de suspensão de contratação temporária aos demais entes de Federação, teria expressamente mencionado **Administração Pública**, e não somente Administração, como constou no corpo do Edital.
15. Outrossim, caso a intenção do TRE/SP fosse proibir a contratação da empresa com os demais entes da Federação e de todos os Poderes, aplicaria a sanção de declaração de inidoneidade, com vinculação de toda a Administração Pública.
16. É estreme de dúvidas que a Lei Maior de Licitações diferencia os termos Administração e Administração Pública, e a partir disso, define alcances diferentes para as penalidades previstas nos incisos III e IV do art. 87, não sendo crível que a SRRF05 aplicasse entendimento mais gravoso, restringindo o direito do licitante à assinatura do contrato, quando, em verdade, a intenção do legislador foi tão somente aplicar a sanção de proibição de contratação no âmbito do órgão que aplicou a penalidade, tendo o órgão aplicador da suspensão (TRE/SP) deixado claro o seu alcance.
17. Não obstante a definição legal acima exposta, reconhece-se que há, no âmbito doutrinário e jurisprudencial discussão incessante sobre o alcance da sanção imposta pelo inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993. No entanto, não se pode deixar de considerar que a atividade da administração pública não pode se pautar em posições doutrinárias ou decisões judiciais que não vinculem um determinado caso concreto, sob pena de estar sujeita a inseguranças ou



incertezas. A administração pública deve sim, estar sempre pautada no princípio da legalidade, que se traduz na obediência à lei e demais atos normativos expedidos para regular sua atuação.

18. No presente caso, destaca-se que, buscando dar segurança aos agentes públicos que aplicam a lei, bem como sanar quaisquer dúvidas sobre qual seria a amplitude que os órgãos do Poder Executivo Federal deveriam dar à sanção imposta pelo inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, o Poder Executivo Federal editou a Instrução Normativa nº 2/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG — órgão detentor da competência para normatizar as licitações e contratações do Governo Federal, estando a Receita Federal a ele vinculado — determinando expressamente que a penalidade de suspensão de contratação alcança apenas o órgão sancionador, não se estendendo aos demais entes e esferas de Poder, *in verbis*:

“Art. 40. São sanções passíveis de registro no SICAF, além das outras que a lei possa prever:

(...)

III – suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93;

(...)

§ 1º A aplicação da sanção prevista no inciso III deste artigo impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, **no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção.**”(grifos nossos)

19. Como se tudo isso já não bastasse, o próprio TCU possui entendimento consolidado no sentido de que as penalidades impostas restringem-se ao âmbito do órgão sancionador, vejamos:

**“Contratação pública – Sanção – Suspensão temporária – Declaração de inidoneidade – Abrangência das penalidades – TCU**

O TCU, reiterando entendimento majoritário em sua jurisprudência, considerou que **a penalidade de suspensão temporária tem abrangência restrita ao órgão ou à pessoa estatal que aplicar a sanção. Tal posicionamento, veiculado no Acórdão nº 3.243/2012, tem como premissas a existência de gradação entre as penalidades previstas pelo art. 87 da Lei nº 8.666/93 e a distinção de significado entre as expressões “Administração” e “Administração Pública” utilizadas, respectivamente, nos incs. III e IV do referido artigo.** Nesse sentido, voto proferido pelo Relator: “Os incisos XI e XII do art. 6º da Lei 8.666/93 não deixam pairar qualquer dúvida quanto à evidente distinção entre Administração Pública e Administração, **considerando-se:** a) **Administração Pública** - a Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas; b) **Administração** - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente. 10. O legislador ordinário não distinguiu os termos Administração e Administração Pública no art. 6º do Estatuto de Licitações e Contratos sem um objetivo bem definido (na lei não há palavras inúteis). Essa distinção não foi por acaso, pois se fosse dispensável, bastaria conceituar o termo mais abrangente. 11.



Quanto às penalidades pela inexecução total ou parcial do contrato, o **art. 87 da Lei de Licitações, considerando a gravidade do ato praticado, estabelece em seus incisos uma gradação das sanções que poderão ser aplicadas, iniciando com a de advertência (inciso I) e culminando com a de declaração de inidoneidade (inciso IV)**. Ou seja, verifica-se notória distinção entre as sanções cominadas no aludido artigo a evidenciar gradação das penalidades a serem impostas de acordo com a gravidade das infrações administrativas praticadas (...) 9. Demonstrada a existência de distinção entre as penalidades de suspensão e de declaração de inidoneidade elencadas nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei 8.666/93, no que tange à extensão de seus efeitos (Administração ou Administração Pública), **creio ser contrária à lei a deliberação que venha a vedar a participação em procedimento licitatório de proponente suspensa em Administração diversa daquela que lhe tenha aplicado a pena de suspensão**". No mesmo sentido: Acórdãos nºs 1.457/2014, 842/2013, 3.243/2012, 917/2011 e nº 1.539/2010, todos do Plenário e Acórdão nº 2.617/2010, 2ª Câmara. (TCU, Acórdão nº 3.439/2012, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 17.12.2012.) (grifos no original)

**“Contratação pública – Sanção – Suspensão – Efeitos – Extensão – TCU** Em sede de representação contra procedimento de licitação que sagrou como vencedora empresa que se encontrava suspensa de licitar e contratar com a Administração, a Unidade Técnica do TCU sustentou que “a jurisprudência deste Tribunal vem mudando, desde 2011, no sentido de ampliar o alcance da penalidade do art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, para abranger todos os órgãos e entidades da Administração Pública”. Porém, ao analisar o posicionamento da Secex, o Relator discordou da Unidade Técnica e decidiu que “em recente decisão do Plenário (Acórdão nº 3.243/2012, Sessão de 28/11/2012), em que houve ampla discussão a respeito do tema, **restou consolidado que a sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93 produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade contratante**”. (Grifamos.) No mesmo sentido: Acórdãos nºs 3.465/2012 e 1.173/2012, ambos do Plenário. (TCU, Acórdão nº 516/2013, 1ª Câmara, Rel. Min. José Múcio Monteiro, DOU de 22.02.2013).” (grifos no original)

**A sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, alcança apenas o órgão ou a entidade que a aplicou** Representação formulada por empresa apontou suposta ilegalidade no edital do Pregão Eletrônico 13/2013, conduzido pela Seção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal, com o objetivo de contratar empresa especializada em serviços de manutenção de instalações civis, hidrossanitárias e de gás e rede de distribuição do sistema de combate a incêndios. Constou do edital disposição no sentido de que “2.2 – **Não será permitida a participação de empresas: (...) c) suspensas temporariamente de participar em licitações e contratar com a Administração;** d) declaradas inidôneas para licitar ou para contratar com a Administração Pública;”. O relator, por aparente restrição ao caráter competitivo do certame, suspendeu cautelarmente o andamento do certame e promoveu a oitiva do órgão, medidas essas que vieram a ser ratificadas pelo Tribunal. O relator, ao examinar os esclarecimentos trazidos aos autos, lembrou que “**a jurisprudência recente desta Corte de Contas é no sentido de que a sanção**



**prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93 produz efeitos apenas no âmbito do órgão ou entidade que a aplicou (Acórdãos 3.439/2012-Plenário e 3.243/2012-Plenário)**. (...) Anotou, ainda, que, a despeito de o edital em tela não explicitar o significado preciso do termo “Administração” constante do item 2.2, “c”, os esclarecimentos prestados revelaram que tal expressão “refere-se à própria Seção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal” e que, portanto, “o entendimento do órgão está em consonância com as definições da Lei nº 8.666/93, assim como com o entendimento desta Corte”. Por esse motivo, considerou pertinente a revogação da referida cautelar e o julgamento pela improcedência da representação. A despeito disso e com o intuito de “evitar questionamentos semelhantes no futuro”, considerou pertinente a expedição de recomendação ao órgão para nortear a elaboração de futuros editais. O Tribunal, ao acolher a proposta do relator, decidiu: a) julgar improcedente a representação e revogar a cautelar anteriormente concedida; b) **“recomendar à Seção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal que, em seus futuros editais de licitação, especifique que estão impedidas de participar da licitação as empresas que tenham sido sancionadas com base no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, somente pela própria Seção Judiciária do Rio de Janeiro da Justiça Federal”**. Acórdão 842/2013-Plenário, TC 006.675/2013-1, relator **Ministro Raimundo Carreiro, 10.4.2013.**”(grifos nossos)

20. Corroboram tal entendimento os Acórdãos TCU 504/2015 plenário, 1884/2015 primeira câmara, 1171/2014 primeira câmara, 5824/2014 primeira câmara, 2710/2013 plenário, 2556/2013 plenário, 1006/2013 plenário, 1017/2013 plenário, 7139/2013 plenário, 4082013 plenário, 2064/2013 segunda câmara, 2617/2010 segunda câmara, 1166/2010 primeira câmara, 3858/2009 segunda câmara.
21. Então, ao verificar a existência de aplicação de penalidade à empresa licitante, conhecida somente após o término do procedimento licitatório, buscou-se avaliar se a penalidade se estenderia aos demais entes da Administração Pública ou somente ao ente que aplicou a sanção, tendo em vista, repita-se, as definições expressas na Lei 8.666/93, as definições contidas no Edital do TRE/SP, a Instrução Normativa SLTI nº 02/2010 do MPOG, as orientações do TCU e, sobretudo, a supremacia do interesse público.
22. E nesse aspecto, verificou-se que a sanção aplicada pelo TRE/SP fora expressa ao limitar a suspensão de participar de licitação e impedimento de contratar ao âmbito do próprio tribunal, conforme se pode observar do conteúdo do aviso de penalidade publicado na Seção 03 do Diário Oficial da União do dia 08 de janeiro de 2014:

“O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo comunica que rescindiu o contrato com a empresa CONSTRUTORA DAMIANI LTDA (nova denominação social da Damiani Soluções de Engenharia Ltda.), CNPJ N.º 03.618.474/0001-90, firmado por intermédio dos autos da Concorrência Federal nº 01/2007, além de aplicar-lhe penalidade de multa e **suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com este Regional** pelo prazo de 2 (dois) anos, conforme decisão fundamentada no artigo 87, incisos II e III da Lei nº 8.666/93, c/c a cláusula XI, alíneas "b" e "d" do contrato e nos artigos 79, inciso I e 78, incisos I e II do referido



diploma legal, c/c a cláusula XIV do ajuste, pelo inadimplemento da cláusula II, alínea "n" do instrumento de contrato.”(grifos nossos)

23. Ora, diante de todo o exposto, pergunta-se: ainda que se considere a possibilidade de haver entendimentos doutrinários e jurisprudenciais divergentes sobre a interpretação do conteúdo do disposto no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, como poderia a RFB impedir a participação de determinada empresa no certame licitatório de forma contrária àquilo que foi definido pelo próprio órgão sancionador, a definição normatizada de forma expressa pelo MPOG através da IN SLTI nº 02/2010 do MPOG, bem como ao entendimento consolidado do TCU?
24. A resposta a tal questão ganha contornos ainda mais dramáticos quando se traz aos autos a informação de que a proposta apresentada pela empresa vencedora é **R\$ 5.250.274,39 (cinco milhões, duzentos e cinquenta mil, duzentos e setenta e quatro reais e trinta e nove centavos) mais econômica que a segunda empresa classificada no certame**, conforme comprova o quadro demonstrativo abaixo:

Classificação	Empresa	Valor da Proposta	Diferença entre Propostas
1º	Construtora Damiani LTDA	R\$ 83.700.000,00	<b>R\$ 5.250.274,39</b>
2º	Paulitec Construções LTDA	R\$ 88.950.274,39	

25. Não obstante toda a demonstração de que a SRRF05 agiu dentro da mais estrita legalidade no presente caso, poder-se-ia argumentar que, por livre disposição de vontade no momento da elaboração do edital, o órgão teria incluído cláusula (que exorbita à previsão legal), que impediria a participação no certame de empresa suspensa por qualquer dos entes da federação e que, uma vez incluída tal cláusula, a ela estaria vinculada.
26. Contudo, tal interpretação não pode prosperar, pois já fora demonstrado em itens anteriores que a consulta ao CEIS prevista no item 11.2.4 foi efetuada na própria sessão de abertura dos documentos de habilitação (26/12/2013), tendo sido rubricada por todos os membros e licitantes presentes, **momento em que não se constatou qualquer causa impeditiva de participação da empresa na licitação, nem por parte dos licitantes nem por parte da Comissão de Licitação.**
27. Assim, embora a Administração Pública, em tema de licitação, esteja vinculada às normas e condições estabelecidas no edital e, especialmente, à legalidade, o rigorismo excessivo na apreciação dos documentos, mormente após encerrado o procedimento licitatório, vem sendo mitigado, dando lugar aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.
28. Certo é que o procedimento licitatório deve seguir o mais rígido formalismo, a fim de atender ao interesse público, no entanto deve ser observado, também, o princípio da razoabilidade, evitando que propostas mais vantajosas sejam desclassificadas por item de menor importância, quando se analisa o todo.



29. Ou seja, a interpretação dos termos do edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.
30. Conquanto não se negue a aplicação do princípio da adstrição ao edital nos julgamentos relativos ao cumprimento das exigências formais dos certames públicos, é inegável que tal entendimento não pode levar a um formalismo excessivo que afronta diretamente outros princípios de maior relevância, como o interesse público diretamente relacionado à amplitude das propostas oferecidas à Administração Pública.
31. Acrescente-se que, no próprio Edital da SRRF05 ora questionado, na seção destinada à aplicação de sanções administrativas, item 21, é expresso que a penalidade de suspensão de contratação com a Administração restringir-se-á Receita Federal do Brasil, não comunicando aos demais entes e órgãos de outras unidades, não sendo crível, portanto, que se adotasse entendimento diverso quando outro órgão é o aplicador da sanção.
32. No caso concreto, a **SRRF05, ponderando os interesses envolvidos e guiada pelos princípios da razoabilidade, economicidade e supremacia do interesse público, entendeu que o item 4.3 do Edital fora atendido quando houve a consulta ao cadastro no momento da abertura das propostas**, mas que tornar a obrigatoriedade da consulta algo constante durante todo o processo licitatório seria ferir o entendimento expresso na Lei 8.666/93, divulgado pelo Poder Executivo Federal (IN SLTI nº02/2010 do MPOG) e consolidado pelo TCU, no sentido de que a penalidade aplicada à empresa licitante restringe-se ao âmbito do órgão sancionador, que, no caso, foi o TRE/SP.
33. Tal interpretação, por certo, não macula o princípio da legalidade, pois se baseou em uma interpretação sistêmica do edital, conciliando-o com os princípios maiores que regem a atuação da Administração Pública, insertos na Constituição Federal, na Lei 8.666/93 e na Lei 9.784/99, em vez da interpretação excessivamente literal e isolada das disposições do Edital.
34. Ademais, é de saber notório que atualmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ter uma aplicação limitada, mitigada, incumbindo ao administrador ponderar os interesses em jogo, visando a supremacia do interesse público e da obtenção de proposta mais vantajosa à Administração Pública, não se constituindo o edital um fim em si mesmo.
35. Desse modo, a decisão da Administração mostrou-se pautada pelo mais estrito atendimento à legalidade e em consonância com o entendimento consolidado da Corte de Contas, além de ter sido a mais sensata, considerando a escolha da proposta mais vantajosa que, portanto, não causou qualquer dano à Administração.
36. Ao contrário, caso a SRRF05 adotasse posicionamento diverso, certamente seria questionada por ter causado prejuízo imensurável ao erário, com danos irreparáveis, já que seria obrigada a contratar empresa que apresentou proposta com valor **R\$ 5.250.274,39 (cinco milhões, duzentos e cinquenta mil,**



**duzentos e setenta e quatro reais e trinta e nove centavos)** acima do ora contratado, sem qualquer justificativa razoável para fazê-lo e ainda agindo de forma contrária à lei, à orientação normativa do MPOG e ao entendimento do TCU.

37. Aí surge um questionamento, como deveria a SRRF05 pautar-se? Na interpretação literal de um item do edital, em detrimento do interesse público para contratar a obra com um valor **R\$ 5.250.274,39** mais caro; ou de acordo com determinações expressas na Lei de Licitações e Contratos, na Instrução Normativa do MPOG e no próprio Edital do TRE/SP, além de decisões consolidadas do TCU e da moderna doutrina de Direito Administrativo para contratação de proposta mais vantajosa à Administração Pública. Não há dúvida que a segunda opção é a mais adequada ao caso concreto.
38. Outrossim, além dos prejuízos financeiros que a Administração incorreria caso ficasse adstrita à letra fria do Edital, caso a CGU mantenha o seu entendimento, outros resultados igualmente contrários ao interesse público poderão advir. Dentre os principais cite-se: as despesas decorrentes da interrupção da obra em si; a provável judicialização da questão por parte da contratada, com todo o seu lento desenrolar e possível impedimento de executar nova licitação; a perda de créditos orçamentários para a retomada da obra; a indefinida prorrogação do pagamento dos aluguéis do prédio utilizado atualmente pela SRRF05, cujos valores mensais são da ordem de R\$ 713.216,55 (setecentos e treze mil, duzentos e dezesseis reais e cinquenta e cinco centavos).
39. Quanto às questões incidentais levantadas pela CGU, saliente-se que todas elas foram alvo específico de outras SA. Todas já respondidas pela SRRF05, conforme abaixo detalhamento.

<b>Quesito</b>	<b>Nº da SA</b>	<b>Data da resposta</b>
Exigência no edital de comprovação da execução de serviços que não atendiam aos critérios de relevância e valor significativo.	201502926-15	29/05/2015
Falhas no projeto básico com inadequação do projeto de fundações e estruturas.	201502926-23	18/06/2015
Não utilização do SINAPI para elaboração de orçamento, implicando sobrepreço e superfaturamento.	201502926-20	18/06/2015
Identificação de itens da planilha com unidades genéricas, sem detalhamento.	201502926-20	18/06/2015
Utilização de percentual de BDI superior ao estabelecido no Acórdão TCU 2.369/2011.	201502926-21	18/06/2015

40. Especificamente quanto à citada inspeção da obra no dia 26/05/2015 e a existência de processo para aplicação de penalidade por eventuais atrasos da contratada, esta SRRF05 reitera o seu mais alto grau de comprometimento e zelo para com o bem público, reforçando que qualquer desvio por parte da contratada



continuará a ser corrigido através dos meios legalmente previstos e com o necessário rigor.

41. Mais uma vez, considerando os elementos conhecidos à época da contratação, fica demonstrada a legalidade e a razoabilidade da decisão da SRRF05, uma vez que, adotou o entendimento expresso na Lei 8.666/93 e amplamente aceito pela doutrina e pela jurisprudência do TCU, sendo a que melhor se coaduna com o interesse público.
42. Um dos pontos que fora questionado pela CGU, através da SA nº 201502926-24, fora o aparente descumprimento de decisão judicial proferida no processo nº 00223503920134036100, que tramita junto ao TRF São Paulo.
43. Primeiramente, importante destacarmos que não tivemos acesso a todos os documentos e decisões proferidos no processo, razão pela qual é possível que as informações prestadas não sejam completamente exatas. Contudo, consideramos que é possível com base no teor do Agravo de Instrumento 0007916-75.2014.4.03.0000/SP, bem como da petição inicial do processo, responder satisfatoriamente aos questionamentos efetuados.
44. O segundo ponto a ser destacado é que daquilo que se pode depreender do texto da decisão proferida pelo TRF/SP, bem como pela análise detalhada da petição inicial que deu início ao processo (em anexo), **não há pedido para que penalidade que lhe foi aplicada se restringisse ao TRE/SP, como afirmou a CGU em seu pedido de auditoria:**

“A Construtora Damiani, inconformada com essa penalidade, ingressou com uma ação anulatória na Justiça Federal, Seção Judiciária de São Paulo, tendo peticionado, em sede de antecipação de tutela, a retirada de sua inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS até o julgamento final da demanda, bem como que a penalidade que lhe foi aplicada se restringisse ao TRE/SP (processo nº 00223503920134036100).”

45. Tal constatação não poderia ser diferente, uma vez que não haveria razão para que a empresa pedisse judicialmente para restringir a penalidade uma vez que esta já fora aplicada de forma restrita, como se pode perceber da leitura do aviso de sanção que novamente citamos abaixo:

“O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo comunica que rescindiu o contrato com a empresa CONSTRUTORA DAMIANI LTDA (nova denominação social da Damiani Soluções de Engenharia Ltda.), CNPJ N.º 03.618.474/0001-90, firmado por intermédio dos autos da Concorrência Federal nº 01/2007, além de **aplicar-lhe penalidade de multa e suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com este Regional pelo prazo de 2 (dois) anos**, conforme decisão fundamentada no artigo 87, incisos II e III da Lei nº 8.666/93, c/c a cláusula XI, alíneas "b" e "d" do contrato e nos artigos 79, inciso I e 78, incisos I e II do referido diploma legal, c/c a cláusula XIV do ajuste, pelo inadimplemento da cláusula II, alínea "n" do instrumento de contrato.”(grifos nossos)

46. A questão do limite de abrangência da sanção aplicada pelo TRF foi evocada apenas como motivação do julgador para negar o pedido de tutela antecipada,



mas não consistiu em pedido expresso da demanda, e, conseqüentemente, não poderia ter sido objeto de decisão que vinculasse a parte autora.

47. O pedido da empresa busca sim suspender a exigibilidade das multas aplicadas pelo TRE/SP, bem como suspender a inclusão da empresa no CEIS até o julgamento final da demanda.
48. O Tribunal apenas utilizou na parte de motivação da decisão o argumento de que a jurisprudência majoritária no STJ era no sentido de entender ser a proibição de contratar com administração pública de âmbito nacional, razão pela qual entendeu não acatar, em sede de cognição sumária, o pedido de tutela antecipada. Note-se contudo, que tal aspecto fora **apenas mencionado no corpo dos fundamentos da decisão, mas não consistiu em parte dispositiva da decisão.**
49. Ora, em momento algum a decisão analisou o conteúdo da punição imposta pelo TRE/SP nem determinou a alteração do seu conteúdo, que é literal no sentido de restringir seu âmbito de aplicação ao próprio órgão.
50. Vejamos como dispôs a decisão:

“Entretanto, não há demonstração de que esses problemas teriam sido reparados.

Em suma, seja pela aparente ausência do depósito integral do montante do d5bito, o que impede que este juízo determine que a ré se abstenha de praticar atos tendentes à cobrança dos débitos; seja pela ausência de ilegitimidade na inclusão do nome da Autora no CEIS, seja pela ausência da verossimilhança da alegação com relação ao pedido de suspensão dos efeitos das penalidades impostas na representação SADP n. 14419/2013, a **tutela antecipada para exclusão do nome da autora do CEIS não deve ser concedida.**” (fls. 445/448).

Nesses termos, **não merece reparos a decisão agravada na parte em que rejeitou a exclusão da empresa do CEIS e do Portal da Transparência.**

Ante o exposto, **não conheço de parte do pedido de antecipação da tutela recursal e, na parte conhecida, indefiro-o,** nos termos da fundamentação supra.

Publique-se. Intimem-se, inclusive a parte agravada para contraminutar.”(grifos nossos)

51. É cediço em direito processual civil que a motivação da decisão não faz coisa julgada e, portanto, não tem o poder de alterar atos jurídicos perfeitos tais como a sanção imposta pelo TRE/SP. Vejamos acórdão do STJ sobre a matéria:

**"STJ - AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO AgRg nos EDcl no Ag 647920 BA 2004/0180268-0 (STJ)**

Data de publicação: 18/08/2008

**Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. OMISSÃO. ALEGAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ANÁLISE DE MÉRITO EM DECISÃO QUE, NO **DISPOSITIVO**, ANULA SENTENÇA. ESCLARECIMENTO EM SEDE DE DECLARATÓRIOS. VIOLAÇÃO



AO ART. 560, CPC. INOCORRÊNCIA. **DISPOSITIVO QUE FAZ COISA JULGADA.** NECESSIDADE DE FASE INSTRUTÓRIA. SÚMULA 7/STJ. 1. Não ocorrentes as hipóteses insertas no art. 535 do CPC, tampouco equívoco manifesto no **julgado** recorrido, não merecem acolhida os embargos que se apresentam com nítido caráter infringente. 2. **"A motivação não faz coisa julgada, ainda que importante para determinar o alcance da parte dispositiva da decisão. Apenas a parte dispositiva é cristalizada com o trânsito em julgado"** (Rcl 1171/DF, DJ 30.06.2003). 3. Se o acórdão recorrido, com base no contexto fático delineado nos autos, entende pela necessidade de instrução probatória, a análise da controvérsia esbarra na censura da súmula 7/STJ. Precedente. 4. Agravo regimental desprovido

**Encontrado em: DISPOSITIVA DA DECISÃO - COISA JULGADA STJ - RCL 1171 -DF (RDDP 6/218), RESP 876605 -RS FASE INSTRUTÓRIA... Decisão:05/08/2008 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - PREQUESTIONAMENTO STJ - AGRG NO AG 950455 -MT PARTE** (grifos nossos)

52. Assim, uma vez que a sanção aplicada pelo TRE São Paulo **fora explícita em determinar que a penalidade imposta se restringia ao âmbito daquele tribunal**, não seria possível alterar tal entendimento sem que exista decisão judicial específica que determine abrangência diversa em sua parte dispositiva. Ora, não basta que a jurisprudência do STJ seja evocada para justificar um indeferimento de tutela antecipada que busca outro fim para se considerar alterado ato jurídico perfeito emanado pelo poder público.
53. É importante registrar que a RFB atua no âmbito Administrativo, estando vinculada aos órgãos que a regulam e orientam, a exemplo do TCU e do MPOG. Não pode, então, pautar suas decisões em posicionamentos do Poder Judiciário, ainda que reiterados, sob pena de incorrer na mais absoluta insegurança jurídica e de vir, até, a ser questionada na esfera administrativa.
54. Portanto, até o momento, resta afastada qualquer interferência desta ação judicial na relação contratual entre a SRRF05 e a Construtora Damiani, conforme informado no anexo à SA.
55. Registre-se que o procedimento licitatório da Concorrência SRRF05 nº 4/2013 é plenamente válido, não contendo qualquer vício, já que foram efetuadas todas as consultas cadastrais previstas no Edital.
56. Todavia, ainda que, apesar de todos os argumentos aqui expostos, o entendimento da CGU se firme em sentido contrário, ou seja, que a sanção aplicada pelo TRE/SP deva ser interpretada como extensível aos demais órgãos públicos, o suposto vício ocorreria no momento da contratação, uma vez que o fato só foi conhecido pela Administração quando da segunda consulta ao CEIS, em 28/03/2014, portanto, após a homologação do certame (a primeira consulta ocorreu em 26/12/2013 e não detectou qualquer impedimento por parte da empresa). Por consequência, nulo seria o contrato e não o procedimento licitatório, devendo a SRRF05, se fosse o caso, anular o contrato ilegal e convocar a segunda colocada no certame, cuja proposta foi **R\$ 5.250.274,39** acima da atual. Contrariando, assim, o interesse público, como exaustivamente evidenciado acima.



57. Note-se que o art. 43 da Lei 8666, de 1993, citado pela Nota Técnica nº 927/GSNOR/SFC/CGU/PR como possível fundamento para anulação da licitação fala, s.m.j, em desclassificação de proposta e não em anulação do certame:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 5º Ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes (incisos I e II) e abertas as propostas (inciso III), **não cabe desclassificá-los** por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento” (grifos nossos)

58. Expostos os motivos para a contratação da vencedora do certame (Damiani), responde-se objetivamente ao questionamento da CGU no sentido de que o contrato foi celebrado, acima de tudo, com base:

- No cumprimento do item 4.3 do edital;
- Nas disposições expressas da Lei 8.666/93, art. 87, III, c/c o art. 6º, incisos XI e XII;
- No posicionamento inequívoco do Poder Executivo Federal, expresso na Instrução Normativa nº 2/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG;
- Na decisão do TRF3, que não ampliou o alcance da suspensão aplicada pelo TRE/SP;
- No alcance da sanção de suspensão definida pelo próprio TRE/SP, sem que a SRRF05 tivesse o poder de ampliá-lo;
- Na divergência de entendimentos entre o STJ e o TCU, estando a SRRF05 vinculada ao entendimento jurisprudencial deste;
- Nas decisões consolidadas do TCU sobre o tema;
- No interesse público;
- Na economia gerada pela decisão adotada: **R\$ 5.250.274,39 (cinco milhões, duzentos e cinquenta mil, duzentos e setenta e quatro reais e trinta e nove centavos).**

Diante de todo o exposto, ratifica-se o entendimento de que não houve ilegalidade na contratação, e, portanto, não há que se falar em nulidade do procedimento licitatório ou do contrato celebrado.”

## Análise do Controle Interno

O gestor incluiu em sua argumentação os aspectos que sustentaram o entendimento da SRRF05 de que não haveria ilegalidade na contratação de uma empresa com registro de suspensão de licitar com a Administração no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mesmo que contrariando o item 4.3 do edital da Concorrência 04/2013.

No item 58 da manifestação é apresentado um resumo dos principais argumentos avocados pelo gestor. Nos parágrafos seguintes será feita uma análise sobre cada um desses argumentos.

a) O contrato foi celebrado “no cumprimento do item 4.3 do edital”;



O gestor afirma que o Edital previa a consulta ao CEIS em dois momentos distintos: o primeiro no item 11.2.4, da seção “Fase de Habilitação” e o segundo no item 16.6.3 da seção “Da Contratação”.

*“4.3 Não poderão participar da presente licitação as interessadas que:*

*[...]*

*b) Empresas ou empresários que estejam cumprindo suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública, de qualquer dos órgãos e entidades dos entes federados, nos termos da Decisão TCU nº 2218/11, 1ª Câmara e entendimento consolidado do STJ;”*  
*(original sem grifos)*

O gestor relata que a primeira consulta ao CEIS prevista no item 11.2.4 foi efetuada na sessão de abertura dos documentos de habilitação, em 26 de dezembro de 2013, momento em que não se constatou impedimento de participação da empresa na licitação. Segundo o gestor, caso contrário, a licitante seria imediatamente excluída do certame, conforme previsto no edital.

Ressalta o gestor que a data da sessão de abertura foi o momento crucial e não tendo sido constatado motivo para a inabilitação da licitante, foi dado prosseguimento ao procedimento licitatório, finalizando, em 18 de março de 2014, com a homologação da licitação e a adjudicação do seu objeto à licitante vencedora.

Ainda segundo o gestor, após a homologação e a adjudicação, a SRRF05 exigiu os documentos previstos para a assinatura do contrato e no dia 28 de março de 2014 efetuou nova consulta ao CEIS conforme exigência do item 16.6.3 do edital. De acordo com o gestor, somente nesta segunda consulta é que foi identificada que a empresa havia sofrido a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista na Lei 8.666/93, art. 87, III, aplicada pelo TRE/SP.

Sustenta o gestor que a obrigatoriedade da consulta ao longo de todo o processo licitatório não estaria de acordo com o entendimento da Lei 8.666/93 e ponderando os interesses envolvidos e guiada pelos princípios da razoabilidade, economicidade e supremacia do interesse público, entendeu que o item 4.3 do Edital fora atendido quando houve a consulta ao cadastro no momento da sessão de abertura das propostas.

Entende-se que o gestor ponderou estes princípios em relação as decisões sobre os atos de gestão adotados nesta licitação e na respectiva contratação, mas não há de se concordar que o item 4.3 do Edital tenha sido atendido, apenas com a 1ª consulta ao CEIS realizada em 26/12/2013. Se o edital vedava a participação na licitação de empresa ou empresários que estivessem cumprindo penalidade de suspensão (item 4.3) e previa a consulta ao CEIS em dois momentos (na habilitação e antes da contratação), resta evidente que a identificação dessa condição em qualquer dessas consultas já resultava no descumprimento da supracitada regra editalícia. Nesse sentido, transcreve-se trecho da Nota Técnica nº 927/GSNOR/SFC/CGU/PR.

*“O fato de a suspensão temporária para participar em licitação ter sido publicada durante o processo licitatório, não tem o condão de convalidar a ilegalidade apresentada. Destaca-se que a sanção inclusive foi mantida pela Justiça Federal até o*



*juízo final da demanda judicial, conforme se observa no item 05 desta Nota Técnica, portanto em momento algum ela foi sobrestada de modo a permitir que a referida empresa atendesse à exigência prevista em edital”.*

Importante registrar também que dentre os documentos de habilitação apresentados pela licitante considerada vencedora, em 26 de dezembro de 2013, consta a “Declaração de inexistência de fato impeditivo à habilitação e não emprego de menores”. A empresa declarou, sob as sanções administrativas cabíveis e sob as penas da lei, que estava ciente da obrigatoriedade de comunicar a ocorrência de qualquer evento impeditivo posterior.

No entanto, no dia 08 de janeiro de 2014 foi publicada no DOU a sanção à Construtora Damiani Ltda e o resultado do julgamento de habilitação da Concorrência SRRF05 nº 04/2013 foi publicado no DOU, em 30 de janeiro de 2014. Ou seja, se a empresa tivesse feito o comunicado previsto na Declaração, a SRRF05 estaria ciente da penalidade antes mesmo da publicação do resultado da habilitação.

Além disso, entende-se que ao identificar tal fato, caberia ao gestor aplicar a regra do edital, que estava respaldada em jurisprudência do STJ, portanto, era válida. Se no decorrer da licitação o gestor resolve mudar as regras do edital, tal fato deveria estar devidamente motivado e expresso no processo licitatório, inclusive avaliando as repercussões dessa mudança sobre os rumos da licitação, de maneira a deixar transparente e justificado os atos subsequentes a serem tomados. Todavia, no processo analisado não consta qualquer manifestação neste sentido.

*b) Nas disposições expressas da Lei 8.666/93, art. 87, III, c/c o art. 6º, incisos XI e XII;*

O gestor argumenta que a Lei 8.666/93 apresenta definições diferentes para os termos “Administração” e “Administração Pública”, e quando trata da penalidade de suspensão temporária usa a expressão “Administração” e desta forma restringe a abrangência desta penalidade a própria unidade administrativa que a aplicou.

De fato existe divergência na doutrina, e até mesmo entre o TCU e o STJ, quanto à abrangência da penalidade de suspensão temporária prevista na Lei 8.666/93.

No que se refere à análise de decisões do STJ, verifica-se que aquela Corte vem se pronunciando pela ausência de distinção entre os termos Administração e Administração Pública. E desta forma prevalece para o STJ o entendimento do caráter extensivo das sanções cominadas no art. 87, III da Lei 8.666/93 para todos os órgãos e entidades da Administração Pública em âmbito nacional.

Em relação ao posicionamento do TCU, percebe-se que houve uma variação no entendimento sobre a abrangência desta penalidade. Nesse sentido, ressaltando-se que a Advocacia Geral da União (AGU) é quem realiza, nos termos do art. 131 da Constituição, “[...] as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”, é interessante citar o histórico apresentado no relatório do Parecer AGU nº 08/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU de 29 de agosto de 2013:

*“7. O TCU, por muitos anos, teve posição assentada sobre o tema, tendo se manifestado sucessivas vezes por um alcance mais restrito da penalidade, de sorte que os efeitos da suspensão temporária somente alcançariam as licitações e contratações do próprio órgão ou ente da Administração que aplicou a sanção. [...] Em 2011, contudo, o Acórdão TCU nº 2.218 – 1ª Câmara entendeu que os efeitos da suspensão*



*temporária não deveriam afetar, apenas, as relações jurídicas entre o aplicador da sanção e a pessoa física ou jurídica punida, mas deveriam ser estendidos a toda a Administração Pública. Nos fundamentos do Acórdão, estava a tese de que o art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 objetivou a prevenção às fraudes e prejuízos em detrimento da Administração Pública, [...] no Informativo TCU nº 100, das sessões de 3 e 4 de abril de 2012, esse entendimento pareceu ratificado pela Corte de Contas, pois lá figurou que a empresa apenada à luz do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 restaria proibida de firmar contratos e participar de licitações promovidas por qualquer ente administrativo. [...]*

*Em fins de 2012, contudo, o Acórdão nº 3.243/2012 – Plenário [...] o TCU ratificou sua clássica jurisprudência com supedâneo em argumentos bastante conhecidos.*

*10. Para o Ministro revisor, a penalidade de suspensão temporária somente afeta a relação jurídica da empresa com o órgão ou ente responsável pela aplicação da sanção por força do princípio da proporcionalidade e dos arts. 6º, XI e XII, e 87, III e IV, da Lei nº 8.666/93 [...]"*

Importante destacar que os vários casos julgados pelo TCU identificados não se amoldam à situação ora analisada, pois lá, em regra, a discussão era se a suspensão aplicada por um ente (União, Estado ou Município) ou mesmo por uma pessoa jurídica da administração pública indireta, resultava na proibição ampla de participar de licitação para toda a Administração Pública (União, Estados, Municípios e entidades da administração indireta a estes vinculadas). No caso em análise, a questão é se a suspensão aplicada por um órgão da União (mesmo que de outro Poder) tem abrangência para todos os órgãos desse mesmo ente.

Para esclarecer essa questão, é interessante citar a análise que é feita no Parecer AGU nº 08/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, utilizando a aplicação da "teoria do órgão" para solucionar a indeterminação do art. 6º, XII, da Lei nº 8.666/93.

*“15. Aliás, há muito a doutrina majoritária defende que, em nome do princípio federativo, os efeitos da suspensão temporária não podem ultrapassar a esfera política do órgão que aplicou a sanção. Portanto, sanções de suspensão temporária aplicadas pelos Municípios, pelos Estados Membros ou pelo Distrito Federal não podem afetar licitações e contratações das autarquias e fundações públicas federais.*

*16. Não obstante o entendimento acima, atenta-se ao fato de que remanesce a possibilidade de discussão sobre quando a suspensão temporária afetaria relações somente com o órgão ou com todo o ente aplicador da sanção. A rigor, o conceito de órgão refere-se a um centro de competências que pertence a determinada pessoa jurídica, enquanto o ente é a própria pessoa jurídica (art. 1º, §2º, incisos I e II, da Lei nº 9.784/99).*

*17. Por outras palavras, o órgão é uma parte, unidade ou componente de uma pessoa jurídica. Há, portanto, uma grande discussão subjacente a esse tema, ainda que se leve em consideração que a pena de suspensão temporária afeta, apenas, as relações entre o apenado e a Administração que a aplicou. O apenado deve, simplesmente, ser afastado de certames e contratações com o órgão ou com o ente que o puniu?"*

De acordo com a análise contida no parecer da AGU, o art. 6º, XII, da Lei nº 8.666/93 não pode ser interpretado como se afirmasse que o conceito de Administração significasse o mesmo que órgão, entidade ou unidade administrativa indistintamente. É ponderado que a interpretação mais adequada sugere que o art. 87, III, da Lei nº



8.666/93, ao mencionar Administração, referiu-se ao ente que aplica a penalidade, e não ao órgão. Nesse sentido, argumenta que pensar o contrário seria esvaziar o sentido da punição suspensão temporária, pois permitiria que empresas com esta penalidade pudessem continuar a contratar e participar livremente de licitações da pessoa jurídica que, paradoxalmente, acabou de valorar a infração contratual como grave e conclui que:

*“o art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 proíbe a participação de empresas em licitações e contratações do ente responsável pela aplicação da sanção;[...]”*

*c) No posicionamento inequívoco do Poder Executivo Federal, expresso na Instrução Normativa nº 2/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG;*

O § 1º do Art.40 da Instrução Normativa nº 2/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG dispõe que a aplicação da sanção de suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93, impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, no âmbito do **órgão ou entidade** responsável pela aplicação da sanção.

Entretanto, este posicionamento não é inequívoco no Poder Executivo, como afirma o gestor, tendo em vista o que o inciso I do art. 43 do Decreto 8.420/2015 relaciona dentre as sanções cadastradas no CEIS, a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **administração pública**, conforme disposto no inciso III do caput do art. 87 da Lei no 8.666, de 1993.

Importante citar também que conforme o Parecer AGU nº 08/2013/CPLC/DEPCONS/PFG/AGU, o art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 proíbe a participação de empresas em licitações e contratações do **ente responsável pela aplicação da sanção**.

*d) Na decisão do TRF3, que não ampliou o alcance da suspensão aplicada pelo TRE/SP;*

No processo judicial a Construtora Damiani, dentre outros pleitos, solicitou a retirada de sua inscrição no CEIS até o julgamento final da demanda, sendo que o TRF rejeitou a exclusão da empresa do CEIS e do Portal da Transparência.

De acordo com a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo Federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

Neste caso, vale citar mais uma vez o Decreto n.º 8.420/2015, que ao regulamentar a Lei n.º 12.846/2013, dispõe que, entre as sanções cadastradas no CEIS, está a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **administração pública** (art. 43, inciso I).

*e) No alcance da sanção de suspensão definida pelo próprio TRE/SP, sem que a SRRF05 tivesse o poder de ampliá-lo;*



De fato o TRE/SP, em 07 de janeiro de 2014, rescindiu o contrato com a empresa Construtora Damiani e aplicou-lhe a penalidade de multa e suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com o TRE/SP pelo prazo de 02 (dois) anos, conforme decisão fundamentada no artigo 87, incisos II e III da Lei nº 8.666/93.

Por sua vez, a SRRF05 incluiu no edital da Concorrência 04/2013, cláusula que impedia a participação da licitação de empresas que estivessem cumprindo suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública, de **qualquer dos órgãos e entidades dos entes federados**, nos termos da Decisão TCU nº 2218/11, 1ª Câmara e entendimento consolidado do STJ. Ou seja, não obstante os termos utilizados na portaria do TRE/SP que aplicou a sanção, o entendimento expresso da Superintendência era de que a penalidade por si só, independente do órgão ou entidade pública que a aplicou, já era suficiente para afastar a empresa da licitação. O que se verificou foi a mudança da regra da licitação e não a alteração do alcance da sanção definida pelo TRE/SP.

*f) Na divergência de entendimentos entre o STJ e o TCU, estando a SRRF05 vinculada ao entendimento jurisprudencial deste;*

De fato, existe divergência de entendimentos entre o STJ e o TCU. As decisões do STJ se pautam no entendimento do caráter extensivo das sanções cominadas no art. 87, III da Lei 8.666/93 para todos os órgãos e entidades da Administração Pública em âmbito nacional. Por sua vez, observa-se que o entendimento atual predominante do TCU é de que a suspensão prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 constitui penalidade impeditiva da contratação apenas com o órgão, a entidade ou a unidade administrativa que a cominou, não estendendo a toda Administração Pública.

Importante destacar, mais uma vez, que os vários casos julgados pelo TCU identificados não se amoldam exatamente à situação ora analisada, pois lá, em regra, a discussão era se a suspensão aplicada por um ente (União, Estado ou Município) ou mesmo por uma pessoa jurídica da administração pública indireta, resultava na proibição ampla de participar de licitação para toda a Administração Pública (União, Estados, Municípios e entidades da administração indireta a estes vinculadas).

O gestor registra que a Receita Federal do Brasil (RFB) atua no âmbito Administrativo, estando vinculada aos órgãos que a regulam e orientam, a exemplo do TCU e do MPOG. O gestor pondera que a RFB não poderia pautar suas decisões em posicionamentos do Poder Judiciário, ainda que reiterados, sob pena de incorrer na mais absoluta insegurança jurídica e de vir, até, a ser questionada na esfera administrativa.

O TCU, nos termos da Constituição Federal, compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta. Por sua vez, o STJ é o Tribunal encarregado constitucionalmente de dar a última palavra sobre a interpretação das leis federais, conforme art. 105, III, da CF/88.

Há de ressaltar que, ao contrário do que o gestor argumenta neste momento, entende-se que durante a licitação, o entendimento da RFB era aquele constante do edital da Concorrência 04/2013, que por sua vez previa expressamente a impossibilidade de participação na licitação de empresas suspensas, em consonância com a Decisão TCU nº 2218/11, 1ª Câmara e entendimento consolidado do STJ. Não consta do processo



informação que o item 4.3 do edital foi modificado, ou mesmo existe um parecer fundamentado, esclarecendo a motivação da RFB não observar a regra do edital da Concorrência quando antes da assinatura do contrato, identificou que a empresa vencedora estava punida no CEIS e desconsiderou tal fato, sem qualquer motivação constante dos autos da licitação. Em caso de mudança de entendimento sobre o alcance das regras do edital, teria sido prudente que o gestor solicitasse um parecer da Assessoria Jurídica do órgão que havia aprovado a minuta do edital.

Inclusive, esta exigência editalícia pode ter resultado na não participação na licitação de outras empresas que estavam cumprindo suspensão temporária de licitar e contratar. A mudança de entendimento no meio do processo, sem constar da devida motivação e divulgação no processo licitatório, pode ferir o princípio da isonomia e a própria segurança jurídica.

*g) Nas decisões consolidadas do TCU sobre o tema;*

É importante registrar que não existe uma Súmula do TCU consolidando o entendimento sobre a abrangência da penalidade de suspensão temporária de licitar e contratar.

O entendimento não pode ser tomado como consolidado também pelo fato de que entre os Ministros do TCU não há unanimidade, como ficou expresso no voto do Ministro relator do Acórdão nº 1171/2014 – TCU – 1ª Câmara de 01 de abril de 2014 e na declaração do voto de outro Ministro do TCU.

Declaração de Voto no do Acórdão nº 1171/2014

*“[...] Ao tempo que louvo o Ministro Relator pela respeitável defesa da tese encampada em seu voto, tenho a dizer que, sobre a matéria tratada nesse processo, observo que na esfera desta Corte de Contas, tanto o Plenário quanto às Câmaras, em várias decisões, têm se posicionado no sentido de que a suspensão prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 constitui penalidade impeditiva da contratação apenas com o órgão, a entidade ou a unidade administrativa que a cominou.*

*[...]*

*Em resumo, embasando-me no reiterado entendimento expresso na corrente majoritária deste Tribunal, de não estender a toda a Administração Pública a suspensão prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993, peço vênias ao Sr. Ministro Relator para discordar do seu entendimento. Todavia, por tratar-se de licitação concluída, com objeto adjudicado a quase um ano, alinho-me à proposta superida pelo Eminent Relator.”*

*h) No interesse público;*

O gestor argumenta que o procedimento licitatório deve seguir o mais rígido formalismo, a fim de atender ao interesse público, no entanto deve ser observado, também, o princípio da razoabilidade, evitando que propostas mais vantajosas sejam desclassificadas por item de menor importância.

Afirma o gestor que conquanto não se negue a aplicação do princípio da adstrição ao edital nos julgamentos relativos ao cumprimento das exigências formais dos certames públicos, é inegável que tal entendimento não pode levar a um formalismo excessivo.



Não se considera item de menor importância ou de formalismo excessivo, a verificação em uma licitação da existência de registros de penalidades no CEIS.

O gestor afirma mais uma vez que, ponderando os interesses envolvidos e guiado pelos princípios da razoabilidade, economicidade e supremacia do interesse público, entendeu que o item 4.3 do Edital fora atendido quando houve a consulta ao cadastro no momento da abertura das propostas.

Entende-se que o gestor ponderou estes princípios em relação as decisões sobre os atos de gestão adotados nesta licitação e na respectiva contratação, mas não se considera que o item 4.3 do Edital tenha sido atendido, apenas com a 1ª consulta ao CEIS, conforme já exposto nesta análise.

Segundo a argumentação da manifestação do gestor, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ter uma aplicação limitada, mitigada a ponderação dos interesses em jogo, visando a supremacia do interesse público e da obtenção de proposta mais vantajosa à Administração Pública.

A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, “ao qual se acha estritamente vinculada”.

Considerando, o caso concreto, em que a identificação de descumprimento de exigência do edital, referente a impedimento de participação na licitação, somente ocorreu após a homologação da licitação e adjudicação do objeto, não foi identificada na Lei 8.666/93 esta hipótese de contratação da obra pelo valor da proposta da segunda colocada.

Importante ressaltar que de fato, objetiva a licitação permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para satisfação do interesse público, levando em consideração especialmente aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira da empresa licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto. E também devem ser observados em harmonia outros princípios, como a legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo etc.

Por outro lado, o fato de o gestor avaliar que neste momento, com o contrato já em execução, a sua manutenção é o que melhor atende o interesse público, não impede ressaltar a forma inapropriada como se deu a contratação de uma empresa suspensa e inscrita no CEIS, sem a devida motivação nos autos da licitação e em desatendimento ao que previa expressamente o edital.

*i) Na economia gerada pela decisão adotada: R\$ 5.250.274,39 (cinco milhões, duzentos e cinquenta mil, duzentos e setenta e quatro reais e trinta e nove centavos).*

O gestor sustenta que ainda na hipótese de todos os argumentos expostos não fossem aceitos, como o fato da existência da penalidade no CEIS somente foi conhecido pela Administração quando da segunda consulta, em 28 de março de 2014, data posterior a homologação do certame, o suposto vício ocorreria no momento da contratação e desta forma nulo seria o contrato e não a licitação, devendo a SRRF05, se fosse o caso, anular o contrato ilegal e convocar a segunda colocada no certame, cuja proposta foi superior em R\$ 5.250.274,39.



Em princípio não foi identificada na Lei n.º 8.666/93 esta hipótese de contratação da obra pelo valor da proposta da segunda colocada, considerando o caso concreto, em que a Administração identificou este descumprimento do edital após a homologação da licitação e adjudicação do objeto, mas antes da assinatura do contrato. As possíveis hipóteses de enquadramento identificadas na Lei 8.666/93 se encontram nos artigos 24, 49 e 64.

De acordo com a hipótese do artigo 64, é facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato (neste caso, não seria por vontade própria, mas por ter descumprido uma condição do edital), convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, **inclusive quanto aos preços.**

Na hipótese do artigo 24, considerando a possibilidade de rescisão do contrato, é dispensável a licitação, na contratação de remanescente de obra, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, **inclusive quanto ao preço.**

Já na hipótese do artigo 49, a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado. Nesse caso, caberia nova licitação e não a contratação do segundo colocado.

Importante também destacar que, conforme abordado em ponto específico desse relatório, a SRRF05 não adotou na licitação custos unitários das fontes oficiais como referência orçamentária que resultou em sobrepreço da proposta vencedora.

Em face de todo o exposto, da manifestação do gestor e das análises efetuadas, enfatiza-se que os achados indicam que o gestor descumpriu exigências do edital, sem qualquer justificativa nos autos, e assumiu o risco de contratar a obra com uma empresa punida com suspensão temporária de participar de licitação e contratar com a União, com base no Art. 87, III, da Lei nº 8.666/93

Frize-se que a exigência editalícia não se trata de mera formalidade, pois, alianhada com o que dispõe a Lei nº 8.666/93, decisões do STJ, do TCU e entendimentos da AGU, o objetivo é afastar das licitações e impedir a contratação de empresas causadoras de eventos danosos para a Administração e, por isso, punidas com base nas normas vigentes. Tal previsão, além de garantir a efetividade das sanções aplicadas pela Administração, está em estreita consonância como os princípios da moralidade pública, da prevenção, da precaução e da indisponibilidade do interesse público.

Ademais, se o gestor, quando identificou que a empresa estava inscrita no CEIS por ter sido punida por outro órgão da União, tivesse atuado no sentido de cumprir as vedações do edital seria possível não só ter agido com mais precaução, atendendo os preceitos acima expostos, como também ter preservado a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, apoiando-se nas disposições da Lei n.º 8.666/93, como demonstrado anteriormente. No caso de mudança de entendimento sobre o alcance das regras do



edital, teria sido prudente que o gestor solicitasse um parecer da Assessoria Jurídica do órgão que havia aprovado a minuta do edital.

Atualmente, mesmo decorrido um ano e quatro meses de vigência do contrato e com a obra já em execução, considerando que a penalidade está mantida e em vigor, ainda há fundamento jurídico para decidir a respeito da continuidade da contratação, sem prejuízo da manutenção da proposta vencedora, conforme evidenciado acima.

Portanto, em face desta possibilidade, e atentando para as ressalvas constantes deste Relatório, deve o gestor avaliar os demais aspectos envolvidos (evolução da obra, questões orçamentárias e financeiras, riscos jurídicos, continuidade dos serviços, custos de oportunidade, entre outros) e decidir acerca manutenção do contrato com a empresa Construtora Damiani Ltda.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar, considerando todos os possíveis aspectos envolvidos (evolução da obra, questões orçamentárias e financeiras, riscos jurídicos, continuidade dos serviços, custos de oportunidade, entre outros) e baseando-se em parecer da consultoria jurídica junto ao órgão superior, a pertinência da manutenção ou da extinção do contrato nº 04/2014.

### **3.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de medidas adotadas para a apuração de responsabilidade e de possíveis aplicações de penalidades.**

##### **Fato**

A SRRF05 realizou a Dispensa Emergencial de Licitação SRRF05 nº 01/2014, em 02 de outubro de 2014, com fundamento no inciso IV, artigo 24, da lei nº 8.666/93, para a contratação de empresa para elaboração de projeto estrutural para o edifício sede (em substituição ao projeto que constou da Concorrência 04/2013), bem como para a contratação de outra empresa para a avaliação da conformidade do projeto. Tal dispensa teve como justificativa a demonstração do risco à segurança da edificação e das pessoas, bem como no prejuízo ao erário. Dois contratos resultaram dessa dispensa emergencial, tendo sido contratado novo projeto estrutural por R\$280.000,00 e a avaliação da conformidade do mesmo por R\$75.000,00.

De acordo com os documentos que fundamentaram a dispensa emergencial, a Construtora Damiani, contratada para a execução da obra de construção do edifício-sede, detectou problemas e encaminhou relatórios, em agosto de 2014, que condenavam o projeto de fundações e estrutura do edifício-sede. Além, desses relatórios, a SRRF05 obteve, em setembro de 2014, parecer da empresa contratada para prestar assessoria à fiscalização da obra que também condenou o projeto de estrutura original, concluindo que a estrutura apresentava deficiências de rigidez, falhas de detalhamento e que o projeto fosse revisto após a inclusão de novas combinações que considerassem os esforços de segunda ordem.

Consta do processo de dispensa emergencial que a SRRF05 contactou a empresa Soubhia que elaborou o projeto original, no ano de 2010, mas esta empresa alegou que não tinha condições de elaborar um novo projeto estrutural.



Entretanto, da análise da documentação do processo de dispensa emergencial, não foram identificadas informações sobre as medidas adotadas para a apuração de responsabilidade e de possíveis aplicações de penalidades.

Vale ressaltar que o projeto anterior havia sido contratado em 2010 e em função das falhas identificadas houve a necessidade da contratação de novo projeto estrutural, por meio da Dispensa nº 01/2014, no valor total de R\$355.000,00. Houve também impacto no cronograma original de execução da obra de construção do edifício sede, em virtude do trâmite processual necessário para a contratação de novo projeto, bem como do tempo necessário para que empresas contratadas, por meio da dispensa emergencial, elaborassem e verificassem a conformidade do novo projeto estrutural.

### **Causa**

O gestor ainda não priorizou a adoção de medidas para apuração de responsabilidade e aplicação de possíveis penalidades, quanto às falhas graves identificadas no projeto estrutural que levaram a necessidade de contratação de um novo projeto por dispensa emergencial.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 74/2015/SRRF05/RFB/MF/BA, de 27/05/2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que, após a detecção dos problemas com o projeto de fundações e estrutura do edifício, a administração regional concentrou esforços no sentido de viabilizar a contratação de novo projeto estrutural, de modo a garantir a continuidade da execução da obra do edifício-sede com o mínimo de prejuízo no cronograma originalmente previsto e, simultaneamente, com o preenchimento de todos os requisitos técnicos necessários.

A concentração da equipe de trabalho nesta atividade permitiu que a contratação do novo projeto estrutural fosse realizada com agilidade e segurança jurídica, ao mesmo tempo em que proporcionou uma economia de recursos públicos da ordem de aproximadamente R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) no preço de execução da estrutura da edificação, em comparação ao orçamento previsto no projeto original, pelos cálculos parciais feitos até o momento.

Assegurada a continuidade da execução da obra, a administração da SRRF05 está concluindo o recebimento do novo projeto estrutural e efetuando os ajustes necessários de modo a possibilitar a solução mais adequada para o caso. Assim que for concluída a recepção do novo projeto, a SRRF05 poderá dimensionar de forma mais precisa o prejuízo causado pela empresa responsável pelo projeto original em termos de cronograma e de custo, e poderá direcionar o trabalho de sua equipe para analisar diretamente quais as medidas administrativas e judiciais cabíveis, considerando inclusive o histórico de descumprimento reiterado da empresa em relação às suas obrigações contratuais.”

### **Análise do Controle Interno**



O gestor informou que após a identificação dos problemas com o projeto de fundações e estrutura, concentrou esforços na contratação de novo projeto estrutural. E afirma que após o recebimento do novo projeto estrutural, poderá dimensionar o prejuízo causado em termos de cronograma e de custo e adotar as medidas cabíveis em relação a apuração de responsabilidade.

Compreende-se a priorização do gestor na contratação de novo projeto estrutural, entretanto a Dispensa Emergencial para essa nova contratação já foi realizada em outubro de 2014. Não é necessária a conclusão do projeto para a apuração e aplicação de possível penalidade. Dessa forma, entende-se que o gestor também já poderia ter iniciado o processo de apuração de responsabilidade.

Vale ressaltar que em função das falhas identificadas no projeto original contratado, houve a necessidade da contratação de novo projeto no valor total de R\$355.000,00. Além disso, houve impacto no cronograma de execução da obra de construção do edifício sede.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar medidas para apuração de responsabilidade e aplicação de possíveis penalidades, quanto às falhas graves identificadas no projeto estrutural que levaram a necessidade de contratação de um novo projeto por dispensa emergencial.

### **3.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Orçamento sem detalhamento adequado para a construção do Edifício-sede da Superintendência Regional da Receita Federal da 5ª Região Fiscal.**

##### **Fato**

A Superintendência da Receita Federal do Brasil da 5ª Região Fiscal (SRRF05), realizou em 26 de dezembro de 2013 a Concorrência Pública SRRF05 nº 04/2013, com o intuito de contratar empresa especializada para a execução da obra de construção do edifício sede da Receita Federal do Brasil em Salvador, sob o regime de execução por preço global.

Deste certame, sagrou-se vencedora a Construtora Damiani Ltda., CNPJ 03.618.474/0001-90, com proposta de preços de R\$83.700.000,00, tendo assinado o contrato nº004/2014, em 31 de março de 2014.

A ordem de serviço foi expedida em 22 de abril de 2014, e o prazo contratual de execução de 27 meses, a partir de 19 de maio de 2014.

Da análise do orçamento analítico apresentado pela empresa vencedora, observou-se a falta de detalhamento de diversos serviços, o que acarretou inadequação na elaboração do orçamento. Tais irregularidades foram observadas principalmente nos itens relativos às instalações, embora tenham sido identificados outros serviços da planilha com idênticos problemas, conforme detalhamento a seguir:

- Ar-condicionado

Este item totalizou na proposta de preços da contratada o valor de R\$ 14.127.633,22, representando 16,88% do valor global, sendo considerado o segundo serviço de maior materialidade do contrato, e subdividido em nove subitens, a saber:



Tabela 01 – Relação dos serviços do sistema de ar-condicionado.

011812	Ar Condicionado				
15560.8.1.027	Cavelete Hidráulico - Bombas	CJ	8,00	16.518,83	R\$ 132.150,64
15560.8.1.028	Bocas de Ar	CJ	1,00	762.808,41	R\$ 762.808,41
15560.8.1.029	Interligações Frigoríficas	CJ	1,00	105.096,80	R\$ 105.096,80
15560.8.1.030	Cavelete Hidráulico - Climatizadores	CJ	56,00	7.805,47	R\$ 437.106,32
15560.8.1.031	Cavelete Hidráulico - Chiller	CJ	4,00	9.662,74	R\$ 38.650,96
15560.8.1.033	Dutos de Ar	CJ	1,00	3.343.128,00	R\$ 3.343.128,00
15560.8.1.034	Instalação Hidráulica ar condicionado (água gelada)	CJ	1,00	479.391,43	R\$ 479.391,43
15560.8.1.078	Equipamentos	CJ	1,00	3.850.136,65	R\$ 3.850.136,65
15560.8.1.079	Diversos	CJ	1,00	1.920.634,07	R\$ 1.920.634,07
SUBTOTAL (Custo direto):					R\$ 11.069.103,28
BDI P/ EQUIPAMENTOS (23,18%)					R\$ 655.941,96
TOTAL EQUIPAMENTOS C/ BDI					R\$ 3.485.717,45
BDI P/ SERVIÇOS DE ENGENHARIA (29,16%)					R\$ 2.402.587,98
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>					<b>R\$ 14.127.633,22</b>

Fonte: planilha analítica apresentada pela Construtora Damiani Ltda.

Tanto no orçamento analítico elaborado pela SRRF05, como naquele apresentado pela Construtora Damiani Ltda., foi realizada discriminação dos custos relativos aos materiais e à mão de obra, sendo que, para esta última, foram indicados apenas valores com unidade “UN”, para realização do serviço.

Da análise da proposta apresentada para a execução do sistema de ar condicionado da obra, observa-se que são previstos custos que totalizam R\$ 5.663.265,946, apenas a título de mão de obra, sendo impossível fazer qualquer avaliação acerca da adequação destes valores, considerando a falta de detalhamento.

O mesmo ocorre para alguns itens que tratam de fornecimento de materiais, cuja unidade prevista é a “UN”, uma unidade genérica à qual foi atribuído um determinado valor, mas sem qualquer tipo de detalhamento, consoante tabela abaixo:

Tabela 02 – Relação de serviços sem detalhamentos.

15110.3.4.781	Materiais para cavelete hidráulico das bombas, conforme projeto (válvulas, conexões, reduções, flanges, filtro, manômetros, tubos etc)	UN	8,00	7.944,83	R\$ 63.558,64
15110.3.4.785	Materiais para cavelete hidráulico - climatizadores, conforme projeto (válvulas, conexões, filtros, flanges, registros etc)	UN	56,00	5.063,54	R\$ 283.558,24
15110.3.4.788	Materiais para montagem de cavelete hidráulico - chiller, conforme projeto (válvulas, conexões, pressostatos, sensores de	UN	4,00	3.946,85	R\$ 15.787,40



	presença, manômetros, tubos etc)				
16137.3.5.201	Controles e Automação	UN	1,00	474.186,31	R\$ 474.186,31
16137.3.5.202	Quadro elétrico p/ ar condicionado	UN	1,00	186.236,33	R\$ 186.236,33
16137.3.5.203	Interligação elétrica	UN	1,00	173.642,96	R\$ 173.642,96
16137.3.5.204	Válvulas de Balanceamento	UN	1,00	127.434,20	R\$ 127.434,20
16137.3.5.205	Variadores de Frequência	UN	1,00	156.921,13	R\$ 156.921,13
SUBTOTAL (Custo direto):					R\$ 1.481.325,19
BDI P/ EQUIPAMENTOS (23,18%)					-
TOTAL EQUIPAMENTOS C/ BDI					-
BDI P/ SERVIÇOS DE ENGENHARIA (29,16%)					R\$ 431.954,43
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>					<b>R\$ 1.913.279,62</b>

Fonte: planilha analítica apresentada pela Construtora Damiani Ltda.

- Demais itens de instalação:

Os demais itens da planilha relacionados às instalações tiveram seus materiais detalhados, sem, no entanto, haver qualquer discriminação da mão de obra necessária para sua instalação. Este fato foi observado nos itens relativos às instalações elétricas, cabeamento estruturado, gás-GLP, segurança patrimonial, instalações de combate a incêndio, instalações hidráulicas, instalações de esgoto, instalações telefônicas, instalações especiais de segurança, sonorização e multimídia, sinalização, urbanização e tubulação CO2.

Para suprimir tal lacuna, a SRRF05 previu, na planilha de custos, o item Mão de Obra complementar – instalações, onde estão contidas horas de serviços relacionadas a eletricitas, encanadores e ajudantes, consoantes da tabela abaixo:

*Tabela 03 – Relação de horas disponíveis para profissionais de instalações.*

01270.0.1.14	Ajudante de encanador	H	50.000,00	6,13	R\$ 306.500,00
01270.0.22.1	Eletricista	H	80.000,00	9,84	R\$ 787.200,00
01270.0.24.1	Encanador	H	50.000,00	9,84	R\$ 492.000,00
01270.0.4.120	Ajudante de eletricista	H	80.000,00	6,13	R\$ 490.400,00
SUBTOTAL (Custo direto):					R\$ 2.076.100,00
BDI P/ EQUIPAMENTOS (23,18%)					-
TOTAL EQUIPAMENTOS C/ BDI					-
BDI P/ SERVIÇOS DE ENGENHARIA (29,16%)					R\$ 605.390,76
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>					<b>R\$ 2.681.490,76</b>

Fonte: planilha analítica apresentada pela Construtora Damiani Ltda.

Dessa forma, foram previstos R\$2.681.490,76 relativos à mão de obra necessária para realizar serviços de instalações, mas sem haver qualquer discriminação de coeficiente de produtividade a eles atrelada, não sendo possível aferir se estes valores são superestimados ou mesmo subestimados.

- Outros serviços:

Outros serviços da planilha contratada também não tiveram qualquer detalhamento, sendo o mais relevante o item relativo à execução do sistema de piso elevado, conforme tabela abaixo:



Tabela 04 – Detalhes do Sistema de Piso Elevado.

02780.3.1.8	Sistema de piso elevado, altura de 150mm, Remaster ou equivalente, colocado sobre laje regularizada, nivelada a laser. Piso de acabamento Vinilico, placas de 50x50cm (mat + mdo)	M2	12.916,21	234,50	R\$ 3.028.851,25
SUBTOTAL (Custo direto):					R\$ 3.028.851,25
BDI P/ EQUIPAMENTOS (23,18%)					R\$ -
TOTAL EQUIPAMENTOS C/ BDI					R\$ -
BDI P/ SERVIÇOS DE ENGENHARIA (29,16%)					R\$ 883.213,02
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>					<b>R\$ 3.912.064,27</b>

Fonte: planilha analítica apresentada pela Construtora Damiani Ltda.

Não consta composição detalhada do sistema de piso elevado nos documentos constantes da licitação, e apresentados à equipe de auditoria.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº201502923-18, emitida em 25 de maio de 2015, foi solicitada a memória de cálculo que embasou a orçamentação destes itens. Através do ofício nº78/2015/SRRF05/RFB/MF/BA, a SRRF05 apresentou sua resposta, mas ainda assim sem o detalhamento adequado para estes itens.

Com relação ao sistema de ar-condicionado, foram apresentadas cotações realizadas com duas empresas, sendo uma delas tomada como parâmetro para a licitação. Ocorre que estas propostas também não detalham suficientemente o serviço, apresentando sempre valores específicos para a mão de obra, sem apresentar composições detalhadas. Em alguns dos itens sequer é informado à qual material ela se refere especificamente, como no caso do “cavalete hidráulico –bombas”.

Assim, pôde-se identificar que, pelo menos R\$14.170.100,60 (R\$1.913.279,62 + R\$5.663.265,946 + R\$2.681.490,76 +R\$3.912.064,27) do valor total contratado, ou 16,92%, não foram devidamente detalhados, de forma a possibilitar a realização de um orçamento adequado.

Diante do exposto, resta claro o descumprimento da SRRF05 ao quanto disposto no art.7º, §2º, da lei nº8.666/93, que dispõe ser condição indispensável à realização da licitação a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Também pacífico é o entendimento do TCU a esse respeito, traduzido na súmula nº258 que assim dispõe:

“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 indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.”(Original sem grifo)

## Causa



Aceitação pela SRRF05 de orçamento contratado com deficiências de detalhamento, bem como de cotações insuficientes e sucintas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 32/2015/DIPOL/SRRF05, de 17 de junho de 2015, a SRRF05 apresentou a seguinte manifestação:

“Preliminarmente, ressaltamos que, para a elaboração do Orçamento de Referência da licitação para a contratação das obras do Edifício-Sede, a Superintendência da Receita Federal do Brasil na 5ª Região Fiscal (SRRF05) buscou **empresas especializadas em orçamentos para obras de engenharia**, com excelentes referências no mercado, metodologia de trabalho detalhada e larga capacitação técnica. Na época, entre as opções disponíveis, foi selecionada e contratada para os trabalhos a **BC Engenharia de Custos**.

Desta forma, os questionamentos apresentados pela Auditoria foram analisados em conjunto, pela SRRF05 e pela BC Engenharia de Custos, e em atendimento à Solicitação de Auditoria nº. 201502926-20, prestamos os seguintes esclarecimentos:

#### **Questionamento 1 – Orçamento sem detalhamento adequado para a construção do Edifício-Sede da Superintendência Regional da Receita Federal da 5ª Região Fiscal.**

##### 1.1. Sistema de Refrigeração:

Com relação à estimativa de custo do fornecimento e montagem do sistema de refrigeração, o orçamento foi elaborado com base em cotações obtidas através de **pesquisa de mercado**. Este é o motivo de não haver planilhas de composição de custos anexas ao orçamento. Trata-se de **sistema central de grande porte**, normalmente instalado por **empresas especializadas**. Foram obtidos dois orçamentos, bastante detalhados, com preços especificados para materiais, equipamentos e mão-de-obra, adotando-se o orçamento de menor valor. (Ver anexos já encaminhados à CGU).

##### 1.2. Mão-de-obra das Instalações:

Para o dimensionamento da mão-de-obra para a execução das instalações, a BC Engenharia estimou uma equipe formada por eletricitistas, encanadores e ajudantes, capaz de executar esses serviços no prazo estimado para a obra. A adoção dessa metodologia de trabalho deu-se em função de não se haver encontrado, para muitos serviços específicos, referências adequadas nas planilhas Sinapi, Cehop e outras. Conforme o cronograma da obra, as etapas de instalações seriam executadas em 23 meses. Desta forma, a BC estimou o efetivo pessoal necessário, baseando em registros de obras similares.

Registre-se que a mão-de-obra estimada representa 27,88% do custo total desses serviços, porcentual compatível com a incidência média da mão-de-obra em serviços de instalações.

De fundamental relevância, entretanto, é o fato de que o conjunto total do custo questionado dessa mão-de-obra de instalações somou, no orçamento da Damiani, R\$ 2.076.100,00; no orçamento de referência da Licitação, R\$ 2.085.847,04; e no



orçamento de referência ajustado, que apresentaremos ao final deste documento, R\$ 2.182.700,00. De acordo com o Decreto n.º 7.983/2013, art. 13, Inciso I, na proposta dos licitantes, “*poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma ... fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração...*” (grifo nosso). Ora, o custo desta etapa n.º 18 do cronograma (Instalações) foi estimado em R\$ 24.586.791,46 no Orçamento de Referência da Administração, e em R\$ 20.103.588,25 no Orçamento da Damiani. Daí infere-se que a empresa apresentou, para esta etapa 18 do cronograma, um subpreço de R\$ 4.483.203,21. Verifica-se, portanto, que o subpreço é muito maior que o valor total do custo da mão-de-obra questionada. Conclusão: Além do fato da mão-de-obra está orçada em percentuais compatíveis com a incidência de mão-de-obra em serviços de instalações, mesmo que este custo questionado fosse **totalmente excluído** do orçamento de referência, não haveria sobrepreço. O preço da proposta vencedora continuaria abaixo do custo total de referência da etapa. Por isso, a análise desse ponto não traz, em qualquer situação possível de revisão, qualquer consequência econômica ao contrato.

### 1.3. Sistema de Piso Elevado:

O item piso elevado não consta nas planilhas Sinapi. Desta forma, foi utilizado o preço obtido através do Sistema ORSE / Cehop / Governo do Estado de Sergipe, código 2227.”

## Análise do Controle Interno

Com relação aos custos adotados para o sistema de ar-condicionado, em que pese a jurisprudência do TCU apontar para a possibilidade de se realizar cotações de mercado, estas devem ser adotadas desde que sejam coletadas propostas suficientes que representem um valor médio de mercado, e desde que devidamente detalhadas, fato que não foi observado nesta licitação.

Pensar de forma contrária seria usurpar o direito de qualquer licitante de poder conhecer com profundidade a forma como foi orçada a obra, bem como a adequação deste orçamento, possibilitando assim elaborar sua própria proposta de preços, em consonância com os princípios da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, norteadores dos objetivos contidos na Lei n.º.8.666, de 21 de junho de 1993. Tal raciocínio ganha maior relevância por se tratar um serviço específico como o do sistema de ar-condicionado, cuja execução nem todas as construtoras têm experiência, e que provavelmente contratarão empresas terceirizadas.

Para esta licitação a SRRF05 realizou duas cotações de preços para o item “Ar condicionado”. Uma das cotações apresentou apenas o valor global dos serviços (R\$15.845.000,00), sem discriminar quaisquer outros valores, sejam eles referentes a materiais ou a mão de obra. A outra cotação foi detalhada quanto aos materiais, mas não teve um detalhamento adequado da mão de obra, e apresentou valor global de R\$14.560.000,00.

Na prática, a SRRF05 obteve apenas um orçamento com certo grau de detalhamento, que pudesse auxiliar na composição de sua planilha de custos, não sendo possível se afirmar que tais valores representaram de fato os custos de mercado, mormente por se tratarem de valores significativos, haja vista que foi previsto o custo de



R\$18.498.808,00 apenas para o item Ar-condicionado, que representou 19,42% do orçamento global licitado.

Ademais, conforme detalhado neste relatório em item específico, a CGU analisou uma amostra representativa de 29,22% do custo total do ar-condicionado que foi contratado com a Construtora Damini Ltda., sendo identificado um sobrepreço de R\$17,38%.

Com relação à mão de obra de instalações, a SRRF05 afirmou que “a adoção dessa metodologia de trabalho deu-se em função de não se haver encontrado, para muitos serviços específicos, referências adequadas nas planilhas Sinapi, Cehop e outras”. Certamente, alguns itens da planilha de serviços não constam dos sistemas oficiais de preços, mas diversos outros sim, conforme pode-se observar da pequena amostra abaixo, trazida apenas com a finalidade de elucidar a afirmação:

*Tabela 05 – Amostra contendo serviços do item Instalações, que possuem referência de custos em Banco de Dados oficiais.*

CÓDIGO BCO DADOS	CÓDIGO LICITAÇÃO	DESCRIÇÃO	CLASS	UNIDADE
07331/ORSE	16510.3.5.35	Luminária completa de embutir em forro de gesso ou modulado fluorescente tubular 2X28W Dif. acrílico e aleta. Lâmpada fluorescente 2X28W. FP: 0,98. Temp. cor 4.000K. Fluxo luminoso 2.600 LM Ind. Rep. Cor 80-89, Rendimento 72% e reator com fator de potência mínimo de 0,95	MAT.	UN
07410/ORSE	15139.3.9.39	Chapa de aço galvanizada #26	MAT.	KG
944/SINAPI	16120.3.4.28	Fio isolado de PVC seção 4 mm <sup>2</sup> - 750 V - 70°C	MAT.	M
06477/ORSE	16120.3.4.80	Cabo CSU (UTP) cat.6 4 pares, de rede caixa com 305 m	MAT.	M
07768/ORSE	15139.3.9.37	Chapa de aço galvanizada #22	MAT.	KG
07545/ORSE	15139.3.9.38	Chapa de aço galvanizada #24	MAT.	KG

Fonte: Planilha orçamentária.

Conforme já afirmado no teor da constatação, como fonte alternativa, nada impediria de fato que fossem utilizados custos do Sistema Pini, ou até mesmo estimativas de custos, mas desde que tecnicamente justificados, detalhados e fundamentados no processo administrativo devido, o que não ocorreu.

Como não se pôde aferir a adequação do orçamento de instalações da obra, não foi possível se atestar que houve um subpreço na planilha contratada, conforme alegou a SRRF05.

Com relação ao serviço relativo ao piso elevado, não há no orçamento qualquer composição detalhada, bem como não consta qualquer informação de que fora considerado serviço constante do ORSE como referência, de forma a subsidiar o licitante a elaborar sua proposta orçamentária.



Ademais, o item 02227/Orse, informado pela SRRF05, possui uma especificação divergente daquela prevista na planilha de custos, e no item 16.2.5 do Memorial Descritivo de Arquitetura. De acordo com este, o sistema de piso elevado, deve ter altura de 150mm, do fabricante Remaster ou equivalente, com piso de acabamento vinílico em placas de 50x50cm.

Como se pode observar, o detalhamento da especificação é precário, e não informa o tipo de material da placa que deve ser utilizada, que pode ser de madeira, aço preenchida com concreto celular, polipropileno, entre outros. Também não são informadas as características do pedestal a ser utilizado, que pode variar quanto ao material e quanto ao tipo, que pode ser fixo, utilizado para pequenas alturas (que é o caso desta obra), ou do tipo telescópico (regulável), utilizado para alturas maiores. Todas estas especificações implicam em diferentes custos para o serviço.

Em que pese não ter detalhado as características das placas e nem dos pedestais, a SRRF05 indicou o fabricante de referência, a empresa Remaster, que utiliza, nos pisos elevados para ambientes interiores, placas em polipropileno reciclado e pedestais fixos para alturas de até 150mm (que é a prevista na especificação desta obra), consoante pode ser observado no site <http://www.remaster.com.br/?p=piso-elevado-para-interiores> (verificado em 30 de junho de 2015).

Este material é divergente daquele utilizado no serviço que a SRRF05 apontou como sua referência de custos, o item 02227 do ORSE. Neste caso, são consideradas placas em aço preenchidas com concreto celular, com a utilização de pedestais telescópicos galvanizados a fogo, nas dimensões 600 x 600 x 30mm. Assim, além do material das placas, também são divergentes suas dimensões e os pedestais a serem utilizados, e estas são as razões porque este serviço não foi adotado pela CGU na análise de custos contida no relatório preliminar, constante da Solicitação de Auditoria nº201502926-20, encaminhada à SRRF05 em 02 de junho de 2015.

Assim, não é correto se considerar o serviço com código 02227 constante do ORSE como referência de custos para o serviço “piso elevado”, constante da licitação.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Refazer o orçamento da obra levando em consideração os valores de mercado e dos bancos de dados oficiais, efetuando o detalhamento necessário dos serviços conforme dispõe o art.7º da Lei nº8666/93 e súmula nº258 do TCU.

#### **3.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

**Exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional para itens de valor não significativo em relação ao valor total da licitação.**

#### **Fato**

Na avaliação do Edital da Concorrência Pública nº 04/2013, para a contratação da execução da obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador-BA, observou-se que constam a seguintes exigências de comprovação de capacitação técnico operacional dos licitantes:



*“8.7.2 Capacitação Técnico-Operacional - Atestado(s), fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, onde fique comprovado que o licitante (pessoa jurídica) executou obra(s) com as seguintes características mínimas:*

*a) edifício em estrutura de concreto armado com aplicação de 7.500m<sup>3</sup> de concreto;*

*b) subestação transformadora de energia elétrica de 1.800 kVA;*

*c) rede lógica ou cabeamento estruturado com 1.800 pontos;*

*d) sistema de ar condicionado central com capacidade de 560 TR.*

*8.7.2.1 As características das obras exigidas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do subitem 8.7.2 não precisam constar simultaneamente em um mesmo atestado, sendo admitido o somatório de atestados para cada uma das características citadas”.*

A exigência de capacidade técnico-operacional é legal, porém desde que se refira apenas aos itens de maior relevância e valor significativo, simultaneamente, nos moldes do inciso I, do §1º do Art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Dispõe nestes mesmos termos da Súmula nº 263 do TCU, a seguir transcrita:

*“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.*

Na análise dos itens 8.7.2.b e 8.7.2.c, verificou-se que, ainda que relevantes, tais itens não apresentam valores significativos quando comparados ao valor total da licitação. Assim, descumpre-se a Lei nº 8.666/93 e a Súmula nº 263 do TCU.

O valor estimado para a contratação da obra foi de R\$95.251.317,77, sendo que os itens 8.7.2.b e 6.7.2.c foram estimados, na planilha de referência da licitação, em R\$268.224,69 (Subestação de entrada de energia e Transformadores) e R\$665.607,79 (cabeamento estruturado). Estes valores representaram, respectivamente, 0,28% e 0,70% do valor total estimado para a contratação.

Estas exigências podem ter contribuído para o número menor de empresas no certame licitatório. Participaram 6 empresas da concorrência 04/2013. Importante destacar que a licitação anterior para o mesmo objeto (Concorrência 03/2013) foi considerada sem vencedor em função de o único licitante participante ter sido considerado inabilitado por não ter apresentado certificado de capacitação técnico-operacional aceito referente à execução de rede lógica ou cabeamento estruturado com 1.800 pontos. No caso da licitação anterior considerada deserta a situação era ainda mais restritiva, pois a exigência de capacitação técnica aceita era em relação a uma única obra.

## **Causa**

Falhas nos procedimentos de licitações, que permitiram a inclusão no edital de exigências restritivas e sem respaldo legal de comprovação de capacidade técnico-operacional para itens de valor não significativo em relação ao valor total da licitação.

## **Manifestação da Unidade Examinada**



Por meio do Ofício nº 75/2015/SRRF05/RFB/MF/BA, de 28/05/2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Em atenção à Solicitação de Auditoria (SA) em epígrafe, informamos que:

1. Através do item 8.7.2.b do Edital da Concorrência nº 04/2013 a Administração exigiu a comprovação da capacidade técnica-operacional das empresas licitantes para a execução de estação transformadora de energia elétrica de 1.800 kVA;
2. Da mesma forma, através do item 8.7.2.c do mesmo edital a Administração exigiu a comprovação da capacidade técnica-operacional para execução de rede lógica ou cabeamento estruturado com 1.800 pontos.
3. A estabilidade e a segurança de equipamentos e redes elétricas e lógicas adquirem excepcional relevância nas edificações e instalações da Receita Federal, em função do sigilo fiscal garantido por lei para os dados cadastrais e informações econômico/financeiras de contribuintes, que trafegam e são armazenados nesses sistemas.
4. Neste sentido, a área técnica da RFB sempre sugere um maior rigor na comprovação da capacidade técnica-operacional das licitantes, através das exigências em questão.
5. Deve-se levar também em consideração que, visando não restringir desnecessariamente a concorrência, constou do Edital nº 04/2013 a permissão para que as exigências pudessem ser cumpridas, em todos os casos, através da soma de atestados, conforme disposto no item 8.7.2.1 abaixo transcrito:”

**“8.7.2.1 As características das obras exigidas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do subitem 8.7.2 não precisam constar simultaneamente em um mesmo atestado, sendo admitido o somatório de atestados para cada uma das características citadas.”**

### **Análise do Controle Interno**

O gestor informou que no edital constaram as exigências de comprovação da capacidade técnica-operacional das empresas licitantes para a execução de estação transformadora de energia elétrica de 1.800 kVA e para execução de rede lógica ou cabeamento estruturado com 1.800 pontos.

De acordo com o gestor, a área técnica da RFB sugeriu a inclusão destas exigências de comprovação da capacidade técnica-operacional, em virtude da relevância da necessidade de estabilidade e de segurança de equipamentos e redes elétricas e lógicas nas instalações da Receita Federal, em função do sigilo fiscal e dos dados cadastrais e informações econômico/financeiras de contribuintes que trafegam e são armazenados nos sistemas da RFB.

Ocorre que de acordo com a Lei nº 8.666/93 e a Súmula nº 263 do TCU, a exigência de capacidade técnico-operacional deve se referir aos itens de maior relevância e valor significativo, simultaneamente.

O valor estimado para a contratação da obra foi de R\$95.251.317,77, sendo que estes itens foram estimados, na planilha de referência da licitação, em R\$268.224,69 (Subestação de entrada de energia e Transformadores) e R\$665.607,79 (cabeamento estruturado). Desta forma, estes itens não apresentam valores significativos quando comparados ao valor total da licitação



O gestor argumenta também que, visando não restringir desnecessariamente a concorrência, constou a permissão para que as exigências de capacidade técnico-operacional fossem comprovadas através da soma de atestados.

De fato se não existisse esta permissão no edital da Concorrência Pública nº 04/2013, a restrição seria maior ainda.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Efetuar alterações nos procedimentos de licitações, de forma a evitar a inclusão, em editais, de exigências restritivas e sem respaldo legal de comprovação de capacidade técnico-operacional para itens de valor não significativo em relação ao valor total da licitação, dando ciência a todos os responsáveis pela elaboração de editais.

### 3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

#### **Falhas no projeto básico para a contratação da execução da obra da construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil.**

##### **Fato**

A Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 5ª Região Fiscal realizou a Concorrência Pública 04/2013 com objeto de execução da obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador-BA e elaboração do projeto executivo. O valor estimado para esta obra foi de R\$95.251.317,77 e as entregas das propostas ocorreram em 26 de dezembro de 2013.

Desta concorrência, sagrou-se vencedora a Construtora Damiani Ltda, CNPJ 03.618.474/0001-90, com proposta de preços de R\$83.700.000,00. O contrato foi celebrado em 31 de março de 2014.

Da análise do processo 10580.731653/2012-56, referente a esta contratação, verifica-se que projeto básico utilizado, na Concorrência Pública 04/2013, para caracterizar a execução da obra de construção do edifício-sede apresentou vários problemas, a saber:

- a) Inadequação do Projeto de fundações e estruturas;
- b) Não utilização do SINAPI para elaboração de orçamento;
- c) Utilização de Planilha Orçamentária com itens sem detalhamento, com unidades genéricas.
- d) Utilização de percentual de BDI superior ao estabelecido em Acórdãos do TCU.

Conforme informado no processo, o projeto básico foi elaborado, no ano de 2010, pela empresa Soubhia Arquitetura Ltda. (CNPJ: 05.504.370/0001-80), por meio do Contrato nº 19/2010 (processo 10507000802200919).

De acordo com as informações nos documentos que compõem o processo 10580.731653/2012-56, iniciada a construção a empresa contratada detectou problemas que condenavam o projeto de fundações e estrutura do edifício-sede, encaminhando relatórios em agosto de 2014. A SRRF05 obteve também, em setembro de 2014, parecer da empresa contratada para prestar assessoria à fiscalização da obra que igualmente condenou o projeto de estrutura original, concluindo que a estrutura apresentava deficiências de rigidez, falhas de detalhamento e que o projeto fosse revisto após a



inclusão de novas combinações de esforços que considerassem os esforços de segunda ordem.

Consta também a informação que a SRRF05 contactou a empresa Soubhia que alegou não ter condições, atualmente, de elaborar um novo projeto estrutural.

A SRRF05 justificando na demonstração do risco à segurança da edificação e das pessoas, bem como no prejuízo ao erário, realizou, em 02 de outubro de 2014, dispensa emergencial (Processo 10507.720279/2014-16), com fundamento no inciso IV, artigo 24, da lei nº 8.666/93, para a contratação de empresa para elaboração de projeto estrutural para o edifício sede, bem como para a contratação de outra empresa para a avaliação da conformidade do projeto.

Já no que se refere a análise da planilha orçamentária que compões o projeto básico, observa-se que os custos unitários dos serviços tiveram por base o banco de dados da editora PINI.

Esta situação está em desacordo com o Decreto n.º7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

Este normativo estabelece a obrigatoriedade de utilização dos custos unitários contidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI e do Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO (nos casos de serviços e obras de infraestrutura de transportes).

O Decreto n.º7.983/2013 estabelece também que em caso de inviabilidade na definição dos custos conforme o SINAPI e o SICRO, a Administração Pública poderá adotar os dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado. Por outro lado, conforme o entendimento do TCU, fontes privadas, como os da editora PINI, apenas poderiam ser utilizados, em caráter subsidiário, nos casos em que não fosse possível se realizar o orçamento nas fontes estabelecidas pelo Decreto n.º7.983/2013.

Além disso, conforme detalhado em item específico deste relatório, a Planilha Orçamentária apresenta alguns itens sem detalhamento e com unidades genéricas. Desta forma, ocorre também o descumprimento ao disposto no art.7º, §2º, da lei nº 8666/93, que dispõe ser condição indispensável à realização da licitação a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Ainda com relação à planilha orçamentária, foi identificado que o percentual do BDI adotado para o fornecimento de materiais equipamentos é superior aos percentuais máximos estabelecidos em Acórdãos do TCU. Esta situação também é detalhada em item específico deste relatório.

## **Causa**

Falhas nos procedimentos de licitações, que permitiram que a SRRF05 utilizasse um projeto básico deficiente e inadequado para a contratação da execução da obra de construção do edifício-sede da SRRF5 na Concorrência Pública 04/2013.



## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 74/2015/SRRF05/RFB/MF/BA, de 27 de maio de 2015 e dos Ofícios nº 32/2015/DIPOL/SRRF05 e 33/2015/DIPOL/SRRF05, de 17 de junho de 2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

### **Ofício nº 74/2015/SRRF05/RFB/MF/BA:**

“Informamos que, após a detecção dos problemas com o projeto de fundações e estrutura do edifício, a administração regional concentrou esforços no sentido de viabilizar a contratação de novo projeto estrutural, de modo a garantir a continuidade da execução da obra do edifício-sede com o mínimo de prejuízo no cronograma originalmente previsto e, simultaneamente, com o preenchimento de todos os requisitos técnicos necessários.

A concentração da equipe de trabalho nesta atividade permitiu que a contratação do novo projeto estrutural fosse realizada com agilidade e segurança jurídica, ao mesmo tempo em que proporcionou uma economia de recursos públicos da ordem de aproximadamente R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) no preço de execução da estrutura da edificação, em comparação ao orçamento previsto no projeto original, pelos cálculos parciais feitos até o momento.

(...)

A resposta a esta SA segue em arquivo digital anexo a este documento.”

### **Anexo ao Ofício nº 74/2015/SRRF05/RFB/MF/BA:**

“O Sistema utilizado foi o Volare, da PINI, por ser mais completo que o Sinapi. O Sinapi não apresentava várias composições de custo necessárias para o orçamento. Entretanto, todos os insumos que constavam na base de dados do Sinapi foram utilizados nas composições, com seus respectivos preços. Utilizaram-se outras fontes de referência, como o ORSE e o TCPO (PINI) apenas para preços de insumos que não constavam na base de dados do Sinapi.”

### **Ofício nº 32/2015/DIPOL/SRRF05:**

#### **1.1. Sistema de Refrigeração:**

Com relação à estimativa de custo do fornecimento e montagem do sistema de refrigeração, o orçamento foi elaborado com base em cotações obtidas através de **pesquisa de mercado**. Este é o motivo de não haver planilhas de composição de custos anexas ao orçamento. Trata-se de **sistema central de grande porte**, normalmente instalado por **empresas especializadas**. Foram obtidos dois orçamentos, bastante detalhados, com preços especificados para materiais, equipamentos e mão-de-obra, adotando-se o orçamento de menor valor. (Ver anexos já encaminhados à CGU).

#### **1.2. Mão-de-obra das Instalações:**

Para o dimensionamento da mão-de-obra para a execução das instalações, a BC Engenharia estimou uma equipe formada por eletricitas, encanadores e ajudantes, capaz de executar esses serviços no prazo estimado para a obra. A adoção dessa metodologia de trabalho deu-se em função de não se haver encontrado, para muitos serviços específicos, referências adequadas nas planilhas Sinapi, Cehop e outras. Conforme o cronograma da obra, as etapas de instalações seriam executadas em 23 meses. Desta forma, a BC estimou o efetivo pessoal necessário, baseando em registros de obras similares.

(...)



### 1.3. Sistema de Piso Elevado:

O item piso elevado não consta nas planilhas Sinapi. Desta forma, foi utilizado o preço obtido através do Sistema ORSE / Cehop / Governo do Estado de Sergipe, código 2227.”

#### **Ofício nº 33/2015/DIPOL/SRRF05:**

“(…) Efetivamente, houve pequena divergência entre o máximo referenciado no Acórdão TCU nº 2.369/2011 para este tipo de serviço (com o ajuste da desoneração) (22,14%) e o adotado no orçamento original de Referência da Administração (23,18%). Entretanto, esta divergência no Orçamento da Administração não provocou qualquer sobrepreço na proposta vencedora, tendo em vista que o seu preço global, assim como o preço total da etapa "Instalações com BDI Reduzido" permaneceu menor que o Orçamento de Referência da Administração AJUSTADO, conforme abaixo detalhado. (…)”

#### **Análise do Controle Interno**

O gestor informou que após a identificação dos problemas com o projeto de fundações e estrutura, concentrou esforços na contratação de novo projeto estrutural, de modo a garantir a continuidade da execução da obra do edifício-sede, tentando minimizar o cronograma original, com o preenchimento dos requisitos técnicos necessários.

Esta falha no projeto estrutural ensejou distorção no planejamento da obra, além da necessidade da realização de uma dispensa emergencial para a contratação de um novo projeto estrutural.

Segundo o gestor o Sistema Volare, da PINI, é mais completo que o Sinapi e por isto foi utilizado.

Esta situação está em desacordo com o Decreto n.º7.983/2013 que estabelece a obrigatoriedade de utilização do SINAPI.

O gestor informou que a estimativa de custo para o sistema de refrigeração foi elaborado com base em cotações obtidas através de pesquisa de mercado e isto justificaria a ausência das planilhas de composição de custos anexas ao orçamento.

Em que pese a jurisprudência do TCU apontar para a possibilidade de se realizar cotações de mercado, estas devem ser adotadas desde que devidamente detalhadas, fato que não foi observado nesta licitação.

Um detalhamento adequado possibilita a verificação da adequação do orçamento e permite que os licitantes conheçam com profundidade a forma como foi orçada a obra e elaborem adequadamente suas propostas de preços, em consonância com os princípios da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, norteadores dos objetivos contidos na Lei nº. 8.666/93.

Com relação à mão de obra de instalações, o gestor afirmou que “a adoção dessa metodologia de trabalho deu-se em função de não se haver encontrado, para muitos serviços específicos, referências adequadas nas planilhas Sinapi, Cehop e outras”.



Certamente, alguns itens da planilha de serviços não constam dos sistemas oficiais de preços, mas diversos outros sim, conforme própria verificação desta CGU.

De fato, poderia ter sido utilizado o Sistema PINI, como fonte subsidiária, ou mesmo estimativas de custos, mas desde que tecnicamente justificado, detalhado e fundamentados no processo administrativo devido, o que não ocorreu.

Em relação ao serviço de piso elevado, o gestor informa que foi utilizado o preço obtido através do Sistema ORSE do Governo do Estado de Sergipe.

Entretanto no orçamento da licitação não há qualquer composição detalhada, bem como não consta qualquer informação de que fora considerado serviço constante do ORSE como referência, de forma a subsidiar o licitante a elaborar sua proposta orçamentária.

Em relação ao BDI o gestor concordou que houve uma divergência entre o máximo referenciado no Acórdão TCU nº 2.369/2011 e o adotado no orçamento de referência da licitação.

Entretanto, segundo o gestor isto não provocou qualquer sobrepreço na proposta vencedora, quando comparado ao Orçamento de Referência da Administração Ajustado.

Contudo, não foi possível fazer análise dos custos de instalações da obra, em razão da inadequação do seu orçamento, conforme já informado em constatação específica deste relatório. Por esta razão o Orçamento de Referência da Administração “ajustado” foi desconsiderado nesta análise.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Efetuar alterações nos procedimentos de licitações, de forma a adotar projetos básicos adequados que expressem a composição de todos os custos unitários, utilizem fontes oficiais como referência orçamentária e os parâmetros para os valores de BDI estabelecidos na jurisprudência do TCU, dando ciência a todos os responsáveis pela elaboração de projetos básicos, de orçamentos e de editais.

## **3.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS**

### **3.2.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL**

#### **3.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Utilização de percentual de BDI superior ao estabelecido pelo Acórdão 2.369/2011, levando a uma superestimativa de R\$56.807,65 na planilha de referência da licitação e a um sobrepreço de R\$43.602,20 na planilha apresentada pelo licitante vencedor.**

#### **Fato**

Na avaliação da contratação da execução da obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador-BA, por meio da Concorrência pública 04/2013, verificou-se que a estimativa de preços foi de R\$73.999.660,71, sem a inclusão do BDI, e de R\$95.251.317,77 com o BDI.



De acordo com o item 9.5.3, do edital da Concorrência 04/2013, o valor de BDI constante da planilha de orçamento estimado foi estabelecido de acordo com os percentuais recomendados pelo Acórdão 2.369/2011 – TCU – Plenário. E no item 9.7 do edital é informado que foram adotados os seguintes percentuais: 29,16% BDI pleno e 23,18% BDI de instalações e equipamentos.

Da análise do Acórdão 2.369/2011 – TCU – Plenário, de 31 de agosto de 2011, verifica-se que foi constituído um grupo de trabalho pelo Tribunal de Contas da União para definir faixas aceitáveis para valores de taxas de BDI específicas para cada tipo de empreendimento e enquanto estes estudos não fossem finalizados forem estabelecidos os valores referencias do Acórdão 2.369/2011.

Considerando o valor estimado para a Concorrência 04/2013, o Acórdão 2.369/2011 – TCU – Plenário estabelece a seguinte faixa de BDI:

*Quadro – Faixa de percentual de BDI por valor de contratação, segundo Acórdão 2.369/2011.*

Valor	Mínimo	Média	Máximo
De R\$1.500.000,01 até R\$75.000.000,00	20,10%	24,50%	29,60%
De R\$75.000.000,01 até R\$150.000.000,00	19,00%	23,30%	28,40%

Fonte: Acórdão 2.369/2011 – TCU – Plenário.

Este mesmo Acórdão estabelece também a seguinte faixa de BDI para fornecimento de materiais e equipamentos:

*Quadro – Faixa de percentual de BDI para fornecimento de materiais e equipamentos, segundo Acórdão 2.369/2011.*

Mínimo	Média	Máximo
10,50%	15,60%	19,60%

Fonte: Acórdão 2.369/2011 – TCU – Plenário.

O resultado do estudo desenvolvido pelo grupo de trabalho, constituído por meio do Acórdão 2.369/2011, foi apresentado em 25 de setembro de 2013 no Acórdão 2.622/2013 – TCU – Plenário.

No Acórdão 2.622/2013 – TCU – Plenário foram estabelecidos parâmetros para taxas de BDI em substituição aos referenciais contidos nos Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011.

Em relação a objeto similar a Concorrência 04/2013, o Acórdão 2.622/2013 – TCU – Plenário estabeleceu os seguintes parâmetros para o BDI:

*Quadro – Faixa de percentual por tipo de contratação, segundo Acórdão 2.622/2013.*

Tipo	1º Quartil	Médio	3º Quartil
Construção de edifícios	20,34%	22,12%	25,00%
Fornecimento de Materiais e equipamentos	11,10%	14,02%	16,80%

Fonte: Acórdão 2.622/2013 – TCU – Plenário.

Pela tabela acima, observa-se que os valores médios e máximos do BDI estabelecidos pelo Acórdão 2.622/2013 – TCU – Plenário, de 25 de setembro de 2013, são inferiores aos do Acórdão 2.369/2011.



Os avisos do edital da Concorrência pública 04/2013 foram publicados em 25 de novembro de 2013, dois meses após o Acórdão 2.622/2013. Entretanto, no edital desta concorrência não foram observados os parâmetros estabelecidos neste Acórdão.

Apesar disso, considera-se que não seria razoável exigir que a Unidade já tivesse conhecimento desse acórdão, em face do Acórdão 2.622/2013 ter sido próximo da conclusão da fase interna da licitação, bem como a recomendação contida no Acórdão 2.622/2013 ter sido direcionada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e não diretamente para a Unidade.

No entanto, mesmo utilizando o Acórdão 2.369/2011, comparando-se os valores de BDI adotados na planilha de orçamento estimado (29,16% BDI pleno e 23,18% BDI de instalações e equipamentos) com os percentuais do Acórdão 2.369/2011, verifica-se que o BDI pleno encontra-se próximo dos valores máximos e o BDI para instalações e equipamentos é superior aos valores máximos estabelecidos no referido Acórdão.

Considerando também o impacto da desoneração da folha com a inclusão de 2,0% do INSS nos impostos do BDI, o percentual máximo iria de 19,60% para 22,14%. Tendo em vista que o valor considerado para o BDI de instalações e equipamentos, na Planilha de estimativa da Concorrência pública 04/2013, foi de 23,18%, ocorreu uma superestimava de R\$56.807,65 no valor do BDI de fornecimento de equipamentos, conforme cálculo demonstrado a seguir.

Estimativa do Valor de Fornecimento de equipamentos	BDI – 23,18% (planilha de estimativa) (a)	BDI – 22,14% (Acórdão 2.369/2011 + efeitos desoneração) (b)	Superestimativa (a) – (b)
5.462.274,29	1.266.155,18	1.209.347,53	56.807,65

Na proposta da empresa licitante vencedora foram apresentados os mesmos percentuais de BDI (29,16% BDI pleno e 23,18% BDI de instalações e equipamentos), desta forma ocorreu um sobrepreço de R\$43.602,20 no valor do BDI de fornecimento de equipamentos, conforme cálculo demonstrado a seguir.

Valor de Fornecimento de equipamentos proposta licitante	BDI – 23,18% (proposta de preços) (a)	BDI – 22,14% (Acórdão 2.369/2011 + efeitos desoneração) (b)	Sobrepreço (a) – (b)
4.192.519,35	971.825,98	928.223,78	43.602,20

Considerando que até a última planilha de medição apresentada (até o mês de maio de 2015), não houve execução no item equipamentos e instalações, ainda não foi consumado o superfaturamento decorrentes da superestimava e sobrepreço identificados.

### Causa

Falhas nos procedimentos de licitações, que permitiram a elaboração do orçamento de referência sem considerar os parâmetros máximos para BDI estabelecidos em Acórdãos do TCU.

### Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 33/2015/DIPOL/SRRF05, de 17 de junho de 2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Preliminarmente deve se levar em consideração o disposto no Decreto nº 7.983, de 8 de Abril de 2013 cujos trechos abaixo transcrevemos:

*"DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013*

*Estabelece regras e critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos orçamentos da União, e dá outras providências.*

*CAPÍTULO III*

*DA FORMAÇÃO DOS PREÇOS DAS PROPOSTAS E CELEBRAÇÃO DE ADITIVOS EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA*

*Art. 13.*

*I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art. 9º, fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública obtidos na forma do Capítulo II, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações; ..."* (grifo nosso)

Do exposto, verifica-se que, embora o TCU estabeleça faixas de referências para determinação do BDI no Orçamento de Referência da Administração, o licitante tem liberdade para propor o BDI mais adequado para a sua proposta, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração.

Efetivamente, houve pequena divergência entre o máximo referenciado no Acórdão TCU nº 2.369/2011 para este tipo de serviço (com o ajuste da desoneração) (22,14%) e o adotado no orçamento original de Referência da Administração (23,18%). Entretanto, esta divergência no Orçamento da Administração não provocou qualquer sobrepreço na proposta vencedora, tendo em vista que o seu preço global, assim como o preço total da etapa "Instalações com BDI Reduzido" permaneceu menor que o Orçamento de Referência da Administração AJUSTADO, conforme abaixo detalhado.

A tabela a seguir demonstra o cálculo do preço da etapa "Instalações com BDI Reduzido" (etapa esta prevista no item 9.7 do Edital de Concorrência 04/2013 em cumprimento ao Decreto acima citado), considerando-se o ajuste do BDI de Referência de 23,18% para 22,14%:

	ORÇAMENTO REFERÊNCIA ORIGINAL	ORÇAMENTO REFERÊNCIA AJUSTADO	ORÇAMENTO DA PROPOSTA



ETAPA SEM BDI	5.462.274,29	5.462.274,29	4.192.519,35
BDI REDUZIDO (%)	23,18 %	22,14 %	23,18 %
BDI REDUZIDO (R\$)	1.266.155,18	1.209.347,52	971.825,98
ETAPA COM BDI RED.	6.728.429,47	6.671.621,81	5.164.345,33

Como acima demonstrado, o preço de referência da etapa, considerando-se o BDI Reduzido de 22,14%, seria de R\$ 6.671.621,81, enquanto que o preço da mesma etapa, na proposta vencedora, foi de R\$ 5.164.345,33. Portanto, não há sobrepreço gerado pela divergência no valor do BDI Reduzido.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor confirma que houve divergência entre o máximo referenciado no Acórdão TCU nº 2.369/2011 e o adotado no orçamento de referência. Entretanto, segundo o gestor esta divergência não provocou sobrepreço na proposta vencedora, argumentando que o preço global e o preço total da etapa "Instalações com BDI Reduzido" permaneceu menor que o Orçamento de referência “ajustado”.

Conforme já consta em análise de outra constatação deste relatório, o orçamento “ajustado” apresentado pelo gestor foi desconsiderado, em razão da inadequação do mesmo, não elidindo, portanto, o fato de ter sido considerado, no orçamento de referência da licitação, percentual de BDI superior ao estabelecido no Acórdão nº 2.369/2011 – Plenário TCU.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Revisar o orçamento da obra e, em sendo comprovado sobrepreço, repactuar os valores do BDI conforme os parâmetros estabelecidos na jurisprudência do TCU.

Recomendação 2: Efetuar alterações nos procedimentos de licitações, de forma a adotar, nos orçamentos de referência, os parâmetros de BDI estabelecidos na jurisprudência do TCU, dando ciência a todos os responsáveis pela elaboração de orçamentos e de editais.

## **3.2.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS**

### **3.2.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Superintendência da Receita Federal da 5ª Região Fiscal não adota os custos unitários das fontes oficiais como referência orçamentária e promove sobrepreço de R\$2.161.591,93.**

#### **Fato**

Da análise do orçamento elaborado pela SRRF05, para a construção do edifício sede, observou-se que os custos unitários dos serviços tiveram por base o banco de dados da editora Pini, em desacordo com os arts. 3º e 4º do Decreto n.º7.983, de 08 de abril de 2013.



Este normativo, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, informa, no parágrafo terceiro, que o custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, deverá ser obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi.

O mesmo normativo ainda estabelece que, nos casos de serviços e obras de infraestrutura de transportes, os custos globais deverão ser obtidos a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação cabe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Portanto, o Sinapi e o Sicro são os bancos de dados oficiais, e fontes principais para elaboração de orçamento de obras e serviços de engenharia custeados com recursos federais.

Em caso de inviabilidade na definição dos custos conforme os bancos de dados supra citados, a Administração Pública poderá adotar os dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado. Exemplos de bancos de dados bastante utilizados são os do ORSE (do Estado de Sergipe) e o da SEINFRA (Estado do Ceará), que são consideradas fontes secundárias.

É pacífico o entendimento do Tribunal de Contas da União de que os custos de fontes privadas, como os da editora Pini, apenas poderiam ser utilizados, em caráter subsidiário, nos casos em que não fosse possível se realizar o orçamento da obra utilizando-se as fontes principais e secundárias, e desde que fossem adotados, nas composições de preços, os custos dos insumos contidos nestas.

Não obstante, o orçamento elaborado pela SRRF05 foi todo pautado nos custos da editora Pini, o que culminou na ocorrência de sobrepreço no contrato celebrado com a Construtora Damiani Ltda.

Por se tratar de obra cujo regime é o de execução por preço global, a análise dos custos dessa obra foi feita sob duas óticas: a primeira, avaliando-se o valor global do contrato, e a segunda, tomando-se os preços das etapas previstas no cronograma físico-financeiro apresentado, nos termos do art.13 do Decreto n.º7.983/2013, abaixo transcrito:

“Art.13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art. 9o, fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública obtidos na forma do Capítulo II, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações;[...]”(Original sem grifo).



Em ambas as análises foram identificados sobrepreços, e a abordagem neste relatório foi dada de forma individualizada para melhor entendimento do problema.

- Avaliação do custo global:

Da análise do orçamento elaborado pela SRRF05, e da proposta de preços apresentada pela Construtora Damiani Ltda., observou-se que foram adotados diversos custos unitários em forma genérica, e sem adequado detalhamento, fato este que terminou reduzindo sobremaneira a amostra dos serviços passíveis de verificação do preço unitário.

Consoante já explicado em constatação específica neste relatório, pelo menos 16,92% do valor da obra foram compostos por itens orçados e detalhados de forma genérica, e outra grande parcela refere-se a equipamentos, cujos custos não constam dos bancos de dados verificados, o que ocasionou uma redução significativa da amostra dos serviços possíveis de verificação da adequação de seu custo.

Mas, ainda assim, foi possível verificar a adequação de itens representativos de 57,01% do valor total contratado, importando em um sobrepreço original global de R\$2.152.175,07, que representa 4,71% da amostra selecionada. Os itens relacionados ao sistema de ar-condicionado foram analisados de forma apartada dos demais, visando a se verificar a adequação das cotações de preços realizadas para estes serviços, consoante explicado em item específico neste relatório.

Não obstante, quando da auditoria realizada pela CGU, a SRRF05 já havia realizado o primeiro aditivo ao contrato, que teve como principal objeto a alteração das fundações originalmente propostas. Como houve modificação no valor total do contrato, a avaliação foi realizada utilizando-se os serviços atualizados da obra, conforme tabelas abaixo:

*Tabela 01 – Amostra contendo os serviços de ar-condicionado.*

<b>Código SINAPI</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>UN</b>	<b>QUANT.</b>	<b>PREÇO SINAPI</b>	<b>PREÇO (R\$)</b>	<b>PREÇO TOTAL SINAPI (R\$)</b>	<b>PREÇO TOTAL (R\$)</b>
09840/ORSE	15139.3.9.35	Chapa de aço galvanizada #18	KG	800,00	19,49	23,63	15.589,19	18.905,02
09840/ORSE	15139.3.9.36	Chapa de aço galvanizada #20	KG	57.753,00	19,49	25,31	1.125.403,05	1.461.874,31
09840/ORSE	15139.3.9.37	Chapa de aço galvanizada #22	KG	16.293,00	19,49	25,31	317.493,32	412.416,99
09841/ORSE	15139.3.9.38	Chapa de aço galvanizada #24	KG	4.172,00	23,61	25,31	98.493,97	105.603,86
09842/ORSE	15139.3.9.39	Chapa de aço galvanizada #26	KG	39.118,00	27,09	25,31	1.059.706,62	990.175,39
09854/ORSE	15139.3.9.41	Isolamento térmico em manta de lã de vidro 2,5cm	M2	4.909,00	12,48	24,26	61.264,32	119.092,38
72803	15142.3.28.190	Adaptador PVC longo com flange livres para caixa d'água 75mm	UN	8,00	153,54	1.322,94	1.228,32	10.583,50
02312/ORSE	15139.3.9.22	Tubo aço galvanizado - Ø2 1/2"	M	4,00	34,14	183,50	136,56	734,00
02313/ORSE	15139.3.9.23	Tubo aço galvanizado - Ø2"	M	97,00	23,99	146,71	2.327,03	14.230,87
02309/ORSE	15139.3.9.25	Tubo aço galvanizado - Ø1 1/4"	M	77,00	21,97	99,69	1.691,69	7.676,13
21010	15139.3.9.26	Tubo aço galvanizado - Ø1"	M	103,00	17,16	81,45	1.767,48	8.389,35
02315/ORSE	15139.3.9.27	Tubo aço galvanizado - Ø3/4"	M	35,00	14,47	78,95	506,45	2.763,25



<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>	<b>2.685.608,00</b>	<b>3.152.445,05</b>
<b>BDI P/ EQUIPAMENTOS (23,18%)</b>	<b>23,18%</b>	
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS C/ BDI</b>		
<b>BDI P/ SERVIÇOS DE ENGENHARIA (29,16%)</b>	<b>29,16%</b>	<b>783.123,29</b>
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>	<b>3.468.731,30</b>	<b>4.071.698,02</b>
<b>SOBREPREGO</b>		<b>602.966,72</b>
	<b>Amostra</b>	<b>29,22%</b>
		<b>17,38%</b>

Tabela 02 – Amostra contendo os demais serviços atualizados.

CÓDIGO SINAPI	CÓDIGO LICITAÇÃO	DESCRIÇÃO	UN	QUANT.	PREÇO SINAPI (R\$)	PREÇO (R\$)	PREÇO TOTAL SINAPI (R\$)	PREÇO TOTAL (R\$)
74138/004	03310.8.2.22	Concreto estrutural bombeável dosado em central, fck=30 MPa	M3	10315,90	394,94	440,32	4.074.161,55	4.542.307,23
Comp Receita	01.00.00.02	Fornecimento e Cravação de Estaca Metálica Trilho TR 68	M	7530,00	275,19	263,34	2.072.180,70	1.982.951,30
74254/002	03210.3.2.1	Barra de aço CA-50 1/4" (bitola: 6,30 mm / massa linear: 0,245 kg/m)	KG	256288,57	5,89	5,99	1.509.539,68	1.535.354,93
74254/002	03210.3.2.3	Barra de aço CA-50 1/2" (bitola: 12,50 mm / massa linear: 0,963 kg/m)	KG	224355,75	5,89	5,46	1.321.455,37	1.225.145,57
72881 e 72888	14510.8.8.10	Transporte e descarga de terra em caminhão basculante de 6 m³, distância até 10 km	M3	129827,45	10,03	10,93	1.302.169,32	1.418.920,66
10034/OR SE e 07338-ORSE	03110.8.12.5D	Montagem e desmontagem de fôrma tipo cabacinha, inclusive escoramento	M2	20156,01	60,46	46,93	1.218.632,36	945.840,91
79482	02315.8.9.19	Aterro compactado manualmente c/ areia de aterro (MDO + MAT)	M3	29625,46	35,56	39,24	1.053.481,36	1.162.503,05
84224	03110.8.11.5	Fabricação de fôrma em chapa compensada plastificada, e=14 mm p/ estruturas (usadas 8x), montagem e demontagem	M2	47499,20	22,13	27,90	1.051.157,30	1.325.036,56
Comp Receita	01.00.00.01	Fornecimento e Cravação de Estaca Metálica Trilho TR 45	M	4290,00	238,41	227,79	1.022.778,90	977.202,10
07702/OR SE	09565.6.1.10	Forro gesso acartonado em placas para modulação 1250x625mm, espessura de 12,5mm	M2	15026,71	60,00	74,76	901.602,60	1.123.396,84
I 2436 - Nov/2013	01270.0.22.1	Eletricista	H	80000,00	10,35	9,84	828.000,00	787.200,00
79484	02315.8.9.15	Aterro compactado mecanicamente com material de jazida	M3	24513,47	32,29	31,41	791.539,95	769.883,54
73942/001	03210.3.2.5	Barra de aço CA-50 5/16" (bitola: 8,00 mm / massa linear: 0,395 kg/m)	KG	136226,24	5,80	5,73	790.112,19	780.675,43



SEINFRA - C4705	02710.8.8.15	Contrapiso em argamassa de cimento e areia sem peneirar traço 1:4, e=3,0 cm	M2	31563,75	22,04	19,88	695.665,05	627.335,85
81970	02752.8.3.2	Pavimentação intertravada de blocos de concreto colorido (pistas) fck = 35 MPa e esp. = 8 cm	M2	9709,91	71,05	63,77	689.889,11	619.222,02
74254/002	03210.3.2.2	Barra de aço CA-50 3/8" (bitola: 10,00 mm / massa linear: 0,617 kg/m)	KG	107986,62	5,89	5,55	636.041,19	599.404,28
SINAPI-Manual Met e conc. V005*	30060.2.8.1	Vale-transporte (participação do empregador)	UN	354024,00	1,72	2,42	608.921,28	856.738,08
74138/004	03310.8.2.22	Concreto estrutural bombeável dosado em central, fck=30 MPa em fundações	M3	1468,34	399,13	445,29	586.058,54	653.839,33
04667/OR SE	02920.8.2.15	Pavimentação em pré-moldado tipo Concregrama, modelo Pavi-grade, dim. = 45 x 60 cm, esp. = 9,5 cm, s/ colchão de areia c/ preenchimento dos vãos c/ grama	M2	6300,16	89,89	84,79	566.321,38	534.206,07
I 2696 nov/2013	01270.0.24.1	Encanador	H	50000,00	10,35	9,84	517.500,00	492.000,00
I 247 Nov/2013	01270.0.4.120	Ajudante de electricista	H	80000,00	6,44	6,13	515.200,00	490.400,00
SINAPI-Manual Met e conc. V005*	30060.2.6.21	Café da manhã	UN	177012,00	2,80	1,71	495.633,60	302.690,52
73942/002	03210.3.5.2	Barra aço CA-60 (bitola: 5,00 mm / massa linear: 0,154 kg/m)	KG	63680,51	6,31	6,07	401.824,02	386.587,01
I2707 Nov/2013	30010.0.5.515	Engenheiro de Obra	H	5144,04	77,53	93,02	398.795,61	478.498,60
07631-ORSE	03140.8.2.2	Escoramento metálico para lajes de edificação com pé direito até 5,00 m	M2	30914,18	11,05	14,80	341.601,69	457.532,88
07331/OR SE	16510.3.5.35	Luminária completa de embutir em forro de gesso ou modulado fluorescente tubular 2X28W Dif. acrílico e aleta. Lâmpada fluorescente 2X28W. FP: 0,98. Temp. cor 4.000K. Fluxo luminoso 2.600 LM Ind. Rep. Cor 80-89, Rendimento 72% e reator com fator de potência mínimo de 0,95	UN	2188,00	148,02	234,56	323.867,76	513.217,28
I 246-nov/2013	01270.0.1.14	Ajudante de encanador	H	50000,00	6,44	6,13	322.000,00	306.500,00
74254/001	03210.3.2.10	Barra de aço CA-50 5/8" (bitola: 16,00 mm / massa linear: 1,578 kg/m)	KG	60641,62	5,29	5,51	320.794,17	334.179,43
944/SINA PI	16120.3.4.28	Fio isolado de PVC seção 4 mm² - 750 V - 70°C	M	192128,92	1,56	1,30	299.721,12	249.767,60



73904	02315.8.7.100	Reaterro apiloado manualmente junto às paredes de contenção utilizando material de jazida, executado em camadas de 0,20 m c/ fibra de nylon MBT ou similar	M3	5424,91	55,15	52,53	299.183,79	284.948,84
5982	09705.8.4.2	Massa única interna aplic sobre paredes c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:9, e=15 mm	M2	20802,98	12,96	16,00	269.606,62	332.918,52
74254/001	03210.3.2.4	Barra de aço CA-50 3/4" (bitola: 20,00 mm / massa linear: 2,466 kg/m)	KG	50616,13	5,29	5,42	267.759,33	274.376,24
81969	02752.8.3.1	Pavimentação intertravada de blocos de concreto na cor cinza (pedestres) fck = 35 MPa e esp. = 6 cm	M2	4025,65	63,07	63,77	253.897,75	256.725,55
31331	02315.8.5.2	Escavação mecanizada em campo aberto em solo de 1ª categoria	M3	109214,98	2,25	1,90	245.733,71	208.030,22
00153/OR SE	04211.8.3.48	Assentamento alvenaria vedação c/ bloco cerâmico furado, 9 x 19 x 24 cm, espessura da parede 19 cm, juntas de 20 mm com argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:8 - tipo 2	M2	7457,09	30,92	39,67	230.573,22	295.833,31
84191	09628.8.122	Piso em granilite cor cinza claro	M2	4896,05	46,53	65,79	227.813,21	322.111,13
2657/ORS E	04211.3.1.20	Bloco cerâmico vazado de vedação - bloco inteiro 9 x 19 x 24 (comprimento: 240 mm / largura: 90 mm / altura: 190 mm)	UN	431319,00	0,50	0,50	215.659,50	215.659,50
01919/OR SE	09706.8.7.8	Fornecimento, Assentamento e rejuntamento de pastilha cerâmica externa 7,5x7,5 cm sobre paredes	M2	5057,30	42,21	53,35	213.468,63	269.799,65
74138/004	03310.8.2.22	Concreto estrutural bombeável dosado em central, fck=30 MPa em fundações	M3	527,24	399,13	448,15	210.437,30	236.283,40
68598/8	09705.8.2.21	Emboço p/ parede externa c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:6, e=20 mm	M2	11211,06	18,29	19,25	205.050,29	215.827,70
67741	09910.8.10.21	Pintura c/ tinta látex PVA sobre teto interno, 02 demãos, s/ massa corrida c/ selador acrílico	M2	17041,79	10,52	9,28	179.279,63	158.169,94
00151/OR SE	04211.8.3.21	Assentamento alvenaria vedação c/ bloco cerâmico furado, 9 x 19 x 24 cm, espessura da parede 9 cm, juntas de 20 mm com argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar	M2	7570,23	13,37	18,76	101.213,98	141.990,20



		traço 1:2:8 - tipo 2						
I 2708Nov/2013	02455.6.2.15	Engenheiro p/ gerenciamento da obra	H	990,36	166,55	158,41	164.944,46	156.882,93
I 4069 Nov/2013	30020.0.5.20	Mestre de obra	H	5144,04	31,90	40,13	164.085,23	206.430,33
73739	09940.8.2.11	Pintura esmalte acetinado texturizado	M2	18715,86	8,75	8,80	163.763,78	164.662,16
06477/OR SE	16120.3.4.80	Cabo CSU (UTP) cat.6 4 pares, de rede caixa com 305 m	M	187188,00	0,87	0,77	162.853,56	144.134,76
09991/OR SE	30010.0.5.0	Chefe de escritório	H	5144,04	30,19	15,44	155.321,47	79.423,98
84223	03110.8.11.50, 03110.8.12.5, 03110.8.13.5	Fabricação de fôrma em chapa compensada plastificada, e=14 mm p/ estruturas (usadas 5x), montagem e demontagem	M2	5474,90	28,09	35,43	153.789,94	193.962,62
73955	09906.8.3.1	Emassamento parede interna c/ massa corrida à base de PVA c/ 02 demãos, p/ pintura látex	M2	18715,86	7,59	6,43	142.053,38	120.286,83
09993/OR SE	30010.0.5.9	Secretária / Recepcionista	H	5144,04	25,23	9,84	129.760,26	50.617,35
05937/OR SE	30010.0.5.8	Técnico em Edificações	H	5144,04	23,90	18,24	122.959,57	93.827,29
73928	09705.8.1.3	Chapisco interno aplic sobre paredes c/ RHODOPÁS AM 712 (e=5.0 mm)	M2	25860,28	4,01	4,17	103.699,72	107.878,12
10728/OR SE	30010.0.5.7	Técnico de Segurança do trabalho	H	5144,04	19,13	16,04	98.414,56	82.510,40
I 10508 - nov2013	30020.0.5.49	Vigia (x3)	H	15432,12	6,16	9,84	95.050,36	151.852,06
82025	02920.8.2.12	Fornecimento e espalhamento de terra vegetal	M3	885,23	106,55	106,52	94.321,26	94.290,55
74254/001	03210.3.2.28	Barra de aço CA-50 1" (bitola: 25,00 mm / massa linear: 3,853 kg/m)	KG	15415,48	5,29	5,42	81.547,89	83.563,11
72911	02315.8.9.100	Base de solo estabilizado sem mistura, compactado 100% proctor normal	M3	8928,11	8,77	5,81	78.299,52	51.850,12
79482	02315.8.9.19	Aterro compactado manualmente c/ areia de aterro (MDO + MAT)	M3	2003,57	35,56	39,15	71.246,95	78.449,75
03314/OR SE e 03309/OR SE	09705.8.3.10	Reboco para teto, com argamassa de cimento e areia peneirada traço 1:3, e=15 mm	M2	5294,94	13,29	15,81	70.369,75	83.703,51
4083	30020.0.5.30	Encarregado de Pessoal	H	5144,04	12,87	15,44	66.221,27	79.423,98
4083	30020.0.5.33	Encarregado de Apontadoria	H	5144,04	12,87	15,44	66.221,27	79.423,98
4083	30020.0.5.46	Encarregado de Instalações	H	5144,04	12,87	15,44	66.221,27	79.423,98
5982	09705.8.2.32	Emboço p/ parede interna c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:9, e=15 mm	M2	5057,30	12,96	14,44	65.542,61	73.040,90
26287/7	02315.8.7.1	Reaterro manual de vala, c/ compactação utilizando sêpo, s/	M3	4675,54	12,73	17,31	59.519,62	80.933,60



		controle do grau de compactação						
73965	02315.8.1.9	Escavação manual de vala em solo de 1ª categoria, profundidade até 2 m	M3	1851,40	27,25	17,31	50.450,65	32.047,73
68579/1	04085.8.1.1	Verga / contraverga reta moldada no local com fôrma de madeira considerando 5 reaproveitamentos, concreto armado fck = 13,5 MPa, controle tipo "B"	M3	46,97	1067,96	1.505,60	50.162,08	70.717,88
I - 06111 - Nov/2013	30010.0.5.12	Servente (aux. betoneiro)	H	10288,08	4,80	5,77	49.421,30	59.362,22
79483	02315.8.8.2	Apiloamento de fundo de vala com maço de 30 kg	M2	5203,72	9,08	2,89	47.249,78	15.012,77
I2707 Nov/2013	30010.0.5.545	Engenheiro de Segurança	H	467,64	97,80	93,02	45.735,19	43.499,87
I 2708Nov/2013	02455.6.2.12	Engenheiro p/ Prova de carga - PIT (inclusive materiais e equipamentos)	H	270,00	166,55	158,41	44.968,50	42.770,70
74005	02315.8.9.1	Aterro compactado mecanicamente com material da escavação	M3	16011,61	2,80	4,57	44.832,51	73.119,54
2350	30010.0.5.147	Auxiliar de escritório	H	5144,04	8,51	8,09	43.775,78	41.615,28
SINAPI/3366	01.00.00.03	Guindaste tipo muncck cap. *5T* montado em caminhão carroceria (locação com operador, combustível e manutenção)	H	800,00	54,56	52,74	43.648,00	42.193,20
I 2436 - Nov/2013	30010.0.5.260	Eletricista (gambiarra)	H	5144,04	8,20	9,84	42.203,83	50.617,35
03313/OR SE	09505.8.1.4	Chapisco interno aplic sobre tetos c/ RHODOPÁS (e=5.0 mm)	M2	5185,39	7,66	5,63	39.720,09	29.168,47
4083	30020.0.5.41	Encarregado da Central de Armação	H	3080,00	12,87	15,44	39.650,07	47.555,20
4083	30020.0.5.45	Encarregado da Central de Formas	H	3080,00	12,87	15,44	39.650,07	47.555,20
6122	30020.0.5.50	Apontador de Pessoal	H	5144,04	7,67	9,72	39.471,79	50.000,07
I2707 Nov/2013	30010.0.5.14	Almoxarife	H	5144,04	7,63	9,16	39.227,13	47.119,41
73994	03220.3.1.10	Tela não-padrionizada Q-138, malha 10x10 cm ø 4.2 mm (peso 2,17 kg/m²)	M2	6431,93	5,61	9,54	36.083,13	61.360,61
04966/OR SE	01270.0.45.2	Betoneiro	H	5144,04	6,22	9,84	31.971,05	50.617,35
79482	02315.8.9.19	Aterro compactado manualmente c/ areia de aterro (MDO + MAT)	M3	876,84	35,56	39,23	31.180,43	34.398,43
I2707 Nov/2013	30060.6.2.80	Engenheiro para elaboração do "AS BUILT"	H	300,00	97,80	158,41	29.340,00	47.523,00
10519/OR SE	30010.0.5.148	Auxiliar de Almoxarife e de Ferramenteiro	H	5144,04	4,89	6,98	25.170,36	35.905,40
79920	02595.8.1.1	Locação de obra c/ execução de gabarito	M2	4828,00	4,65	4,48	22.450,20	21.608,35
73988	04211.8.5.5	Encunhamento de alvenaria c/ tijolos cerâmicos	M	4263,63	5,16	10,70	22.000,33	45.629,72
I 2708Nov/2013	02455.6.2.13	Engenheiro p/ Prova de carga - PDA (inclusive materiais e equipamentos)	H	132,00	166,55	158,41	21.984,60	20.910,12



I 2708Nov/2 013	02950.3.2.5	Geotécnico (atividade acompanhar terraplenagem, fundações e contenções da obra )	H	100,00	166,55	158,41	16.655,00	15.841,00
I7592 Nov/2013	30020.0.5.14	Topógrafo	H	1000,00	14,68	12,61	14.680,00	12.610,00
10726/OR SE	30020.0.5.25	Médico do Trabalho	H	540,00	39,81	22,87	21.499,30	12.349,80
4083	30020.0.5.48	Encarregado de Terraplanagem	H	880,00	12,87	15,44	11.328,59	13.587,20
I2707 Nov/2013	30010.0.5.512 0	Engenheiro Ambiental	H	108,00	97,80	158,41	10.562,40	17.108,28
I244- nov/2013	30020.0.5.16	Auxiliar de topógrafo	H	2000,00	4,90	4,21	9.800,00	8.420,00
I2707 Nov/2013	30010.0.5.547	Eng. Mecânico ( Cálculos e ART )	H	88,00	97,80	158,41	8.606,40	13.940,08
I2707 Nov/2013	30060.2.4.50	Engenheiro de Segurança ( PPR, PCMAT, PCMSO)	H	35,00	97,80	93,02	3.423,00	3.255,70
I2707 Nov/2013	30010.0.5.547	Eng. Mecânico ( Cálculos e ART )	H	15,00	97,80	158,41	1.467,00	2.376,15
5975	09705.8.1.5	Chapisco externo aplic sobre paredes (e=5.0 mm)	M2	109,55	3,73	4,27	408,62	467,85
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>							<b>31.931.307,62</b>	<b>33.138.047,48</b>
<b>BDI P/ EQUIPAMENTOS (23,18%)</b>							<b>23,18%</b>	
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS C/ BDI</b>								
<b>BDI P/ SERVIÇOS DE ENGENHARIA (29,16%)</b>							<b>29,16%</b>	
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>							<b>41.242.476,92</b>	<b>42.801.102,12</b>
<b>SOBREPREÇO</b>							<b>3,78%</b>	<b>1.558.625,21</b>
<b>Amostra</b>							<b>53,03%</b>	

Fonte: Proposta de preços da Construtora Damiani Ltda.

\*Manual de Metodologias e Conceito do Sinapi, versão 005

Portanto, das tabelas acima se depreende que a proposta de preços apresentada pela Construtora Damiani Ltda., e modificada por meio do primeiro aditivo ao contrato, apresentou sobrepreço no montante de R\$2.161.591,93, resultado da soma do sobrepreço dos serviços de ar-condicionado (R\$602.966,72) e dos demais serviços (R\$1.558.625,21), que representam 4,83% da amostra considerada, e 57,92% do valor contratado atualizado.

Este montante foi alcançado através da soma global da diferença entre o preço contratado atualizado e o custo dos serviços utilizando-se os preços dos bancos de dados indicados, ou seja, houve uma compensação entre sobrepreços e subpreços.

Para verificação do sobrepreço acima, foram adotadas as seguintes premissas:

1 – Foram verificados exclusivamente preços contidos na proposta apresentada pela Construtora Damiani Ltda., não sendo alvo desta auditoria a análise da adequação dos quantitativos ali contidos com os presentes no projeto;

2 - A análise baseou-se nos custos unitários do Sinapi, no Sistema de Orçamentos de Obras de Sergipe – Orse, da tabela de custos da Secretaria de Infra Estrutura do Estado do Ceará – Seinfra, e de consultas ao Sicro e ao TCPO, da editora Pini. A data-base utilizada foi a mesma em que se basearam o orçamento licitado e a proposta da empresa vencedora, setembro/2013;

3 - Os custos adotados foram acrescidos do mesmo BDI licitado e que também fez parte da proposta vencedora, igual a 29,16%. Foram considerados ainda custos desonerados



dos encargos sociais, consoante prevê o art. 7º, II, da Lei n.º12.546/2011, alterado pela Lei 12.844, de 19 de julho de 2013.

4 – Em razão de o orçamento apresentado estar demasiadamente analítico, foi necessário realizar a avaliação em conjunto de alguns itens para que se pudesse realizar uma comparação adequada com os serviços constantes dos bancos de dados. Foram realizados ajustes nos seguintes itens:

4.1. - Concreto estrutural bombeável dosado em central,  $f_{ck}=30$  Mpa – A proposta prevê, em itens diversos, o custo do concreto estrutural bombeável e o custo do transporte, lançamento, adensamento e acabamento. No entanto, a composição adotada do Sinapi já considera estes serviços no seu custo unitário, de forma que foi necessário ajustar o valor apresentado pela contratada com a soma dos dois valores contidos no banco de dados;

4.2. - Barras de aço CA-50 - A proposta prevê, em itens diversos, os custos do fornecimento das barras de aço, do corte e dobra de aço e da montagem de armadura. A composição adotada do Sinapi já considera, entretanto, estes serviços no seu custo unitário, sendo necessário se ajustar o valor apresentado pela contratada com a soma dos três valores apresentados. Foi levado ainda em consideração o acréscimo de 10% relativos à perda de material (que consta da planilha), no cálculo do custo unitário adotado pela construtora;

4.3. - Concreto estrutural bombeável dosado em central,  $f_{ck}=30$  MPa p/ estacas (sobreconsumo de 25%) – Foi utilizada a mesma composição do item 4.1. supra, acrescendo-se 25% da quantidade do insumo “concreto bombeado”;

4.4. - Fabricação de fôrma em chapa compensada plastificada,  $e=14$  mm p/ estruturas (usadas 8x) e (usadas 5x), montagem e desmontagem - A proposta prevê, em itens diversos, os custos da fabricação, da montagem e da desmontagem das fôrmas. No entanto, a composição adotada do Sinapi já considera estes serviços no seu custo unitário, de forma que foi necessário ajustar o valor apresentado pela contratada com a soma dos três valores contidos na proposta contratada. O resultado desta soma foi dividido pela área total indicada de formas para se chegar ao custo unitário indicado na tabela acima. Como o Sinapi não tem este serviço com a utilização de chapa compensada plastificada de  $e=14$ mm, foi utilizada a composição com o mesmo material, mas com espessura igual a 18mm, por conservadorismo;

4.5. – Insumos – Em razão da equipe de auditoria não ter tido acesso à tabela de insumos do Sinapi para Setembro de 2013, foram adotados, por conservadorismo, os custos unitários dos insumos deste banco de dados para Novembro de 2013. Com relação ao insumo engenheiro, foi considerado o custo do engenheiro pleno, também por conservadorismo, para todos estes profissionais previstos na proposta, à exceção do Gerente da obra, Engenheiro para prova de carga - PIT, Engenheiro para prova de carga – PDA e Geotécnico, aos quais foram atribuídos os valores de engenheiro sênior.

4.6. - Tela não-padronizada Q-138, malha 10x10 cm  $\varnothing$  4.2 mm (peso 2,17 kg/m<sup>2</sup>) – Foi adotado o mesmo procedimento para os itens “Barras de aço CA-50” apresentado no subitem 4.2. acima, considerando-se ainda o coeficiente de 2,17kg/m<sup>2</sup> no ajuste do custo unitário apresentado pela contratada;

4.7. - Assentamento de pastilha cerâmica externa 7,5x7,5 cm sobre paredes – O custo unitário da planilha contratada foi ajustado com a inclusão do fornecimento das pastilhas e do rejuntamento;



4.8 – Para os insumos constantes da Administração Local, representados por mão de obra, como engenheiros, encarregados, mestre de obra, etc, foram adotados encargos sociais com percentuais de mensalistas, e com isso, houve necessidade de ajustes dos valores constantes do Sinapi e Orse. Não obstante, alguns itens previstos na planilha contratada, que apresentam pequena carga horária ou cuja atividade pressupõe a contratação específica para sua realização (ex.: topógrafo), tiveram seus encargos sociais considerados como horistas;

4.9 – Quanto ao sistema de ar-condicionado, em razão da planilha orçamentária apresentar apenas um valor total para a mão de obra de cada sub-etapa, não detalhando o custo por serviço, foi necessário ajustar os preços contratados contidos na tabela 01 tomando-se como parâmetro os dados da cotação de preços realizada pela SRRF05. Com base nesta, foram determinados os percentuais de participação de cada serviço na respectiva sub-etapa, calculados seus valores de mão de obra e acrescidos ao custo do material, determinando-se o custo final do serviço.

Também foi necessária a conversão de unidades de alguns serviços, como “chapa de aço galvanizada”, já que a planilha contratada prevê a unidade em “Kg”, enquanto o ORSE prevê em “m”. Para tanto, foi adotado o coeficiente de produtividade contido em cada composição do ORSE, ajustando-a para a unidade contida na planilha contratada.

4.10 – Vale-transporte, almoço (quentinha) e café da manhã – Por meio da Solicitação de Auditoria nº201502926-26, emitida em 16 de junho de 2015, a SRRF05 foi questionada acerca dos quantitativos e valores unitários adotados para estes itens, e se manifestou por meio do ofício nº36/2015/DIPOL/SRRF05, de 10 de julho de 2015.

Para o item “vale- transporte”, foi informado o seguinte:

“Na época de fechamento do orçamento, foi utilizado o preço do vale-transporte em vigor. Para obtenção do preço unitário a ser pago pelo empregador, foi descontada uma parcela de 8,93% referente a participação do empregado, conforme cálculo abaixo:

$$R\$2,80 / \text{und} - 8,93\% \text{ de } R\$2,80 / \text{und} = R\$2,55”$$

A SRRF05 não justificou por que adotou este percentual de 8,93% na dedução do valor unitário.

A Lei Federal nº 7.418/85, que institui o Vale Transporte, determina que o empregador participe dos gastos de deslocamento do trabalhador, com o equivalente à parcela que exceder 6% de seu salário básico. Com base nesse dispositivo e no valor do salário médio de mão de obra para cada localidade, a partir de uma média ponderada dos salários de um orçamento referencial do Sinapi, consta do Manual de Metodologias e Conceito do Sinapi, versão 005, o valor do custo do transporte com o desconto para o município de Salvador/BA.

Considerando que o valor do transporte em Salvador na data do orçamento desta licitação era de R\$2,80, o Manual supra citado informa o valor com desconto de R\$0,47 por hora para o transporte de ida e volta. Como a quantidade prevista em planilha já inclui o montante de dois transportes por dia, foi considerada a metade deste valor, ou seja, 0,235/h (R\$0,47/2). Para o cálculo do dia trabalhado são levadas em conta 7,33h, e assim, chega-se ao valor de R\$1,72/dia (7,33h/dia x R\$0,235/h).



Com relação ao café da manhã e almoço, a SRRF05 informou que os valores foram obtidos por meio de consultas a fornecedores de Salvador/BA, mas não comprovou tais consultas.

Neste mesmo Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi é informado o valor de referência de R\$2,80 para o café da manhã, o qual foi considerado na planilha acima.

No Manual ainda consta o valor que deve ser considerado para os casos em que são fornecidos vales refeições aos funcionários da obra, mas não contém valores referenciais para refeições servidas nos canteiros, razão porque tal item da planilha foi excluído da amostra considerada pela CGU.

- Avaliação do custo das etapas contidas no cronograma físico-financeiro:

Com base nos custos unitários contidos na tabela acima, foi realizada a verificação da adequação dos custos das etapas da obra contidas no cronograma físico-financeiro do contrato e no item 9.7 do edital da licitação, consoante determina o art.13, I, do Decreto n.º7.983/2013, observando-se sobrepreço nos seguintes grupos de serviços:

*Tabela 03 – Custos das etapas do cronograma físico-financeiro.*

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	PREÇO TOTAL (R\$)	PREÇO TOTAL SINAPI	SOBREPREÇO	%
0103	SUPERESTRUTURA	11.340.675,75	10.831.491,02	-509.184,73	-4,70%
0102	FUNDAÇÕES	5.495.488,23	5.471.872,21	-23.616,02	-0,43%
0111	REVESTIMENTOS TETOS E PAREDES INTERNOS	2.511.410,35	2.244.339,00	-267.071,35	-11,90%
1002	ADMINISTRAÇÃO LOCAL E OPERADORES	2.082.676,36	2.006.546,51	-76.129,85	-3,79%
0105	PAREDES E PAINÉIS	1.145.348,65	1.034.152,90	-111.195,75	-10,75%
0104	RESERVATÓRIOS	269.505,00	256.086,10	-13.418,90	-5,24%
<b>TOTAL GERAL:</b>		<b>22.845.104,34</b>	<b>21.844.487,73</b>	<b>-1.000.616,61</b>	<b>-4,58%</b>
<b>BDI P/ EQUIPAMENTOS (23,18%)</b>		-	-		
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS C/ BDI</b>		<b>22.845.104,34</b>	<b>21.844.487,73</b>	<b>-1.000.616,61</b>	<b>-4,58%</b>
<b>BDI P/ SERVIÇOS DE ENGENHARIA (29,16%)</b>		<b>6.661.632,43</b>	<b>6.369.852,62</b>	<b>- 291.779,80</b>	<b>-4,58%</b>
<b>TOTAL EQUIPAMENTOS + SERVIÇOS DE ENGENHARIA C/ BDI</b>		<b>29.506.736,77</b>	<b>28.214.340,35</b>	<b>-1.292.396,42</b>	<b>-4,58%</b>

Fonte: Proposta de preços da Construtora Damiani Ltda.

Além das premissas, composições e insumos já citados neste relatório, para a totalização dos valores das etapas acima foram adotados os mesmos custos unitários contidos no orçamento elaborado pela SRRF05, para os serviços que por ventura não puderam ser encontrados nos bancos de dados verificados.

Desta forma, analisando-se as etapas contidas no cronograma físico-financeiro do contrato foi identificado sobrepreço de R\$1.292.396,42, que representam 4,58% da amostra analisada.

Da mesma maneira que no procedimento anterior, para se calcular o sobrepreço da etapa, houve uma compensação de subpreços e sobrepreços dos serviços internos dela. Não houve compensação de valores entre etapas distintas, considerando-se, no total indicado, apenas aquelas que apresentaram sobrepreço.

- Conclusão:



Além do descumprimento legal, decorrente da não observação dos custos unitários contidos nos bancos de dados oficiais quando da elaboração do orçamento da construção do edifício-sede, foi identificada a ocorrência de sobrepreço nas duas análises realizadas, seja na verificação do custo global, quando foi identificado sobrepreço de R\$2.161.591,93, seja na análise dos custos das etapas do cronograma físico-financeiro, quando se verificou sobrepreço de R\$1.292.396,42. Por aquele primeiro ter maior materialidade, foi o valor considerado como sobrepreço efetivo deste contrato.

A ocorrência de sobrepreço original ainda traz consigo outra problemática, haja vista que se torna inócua a aplicação do desconto obtido com a licitação quando da realização de aditamentos ao contrato. O orçamento paradigma nestes casos deve ser sempre pautado nos custos unitários das fontes oficiais, e, conforme foi identificado, embora a Construtora Damiani Ltda. tenha apresentado uma proposta 12,13% mais barata que o orçamento elaborado pela SRRF05, não houve desconto de fato, pois a proposta de preços apresentada contém sobrepreço.

Até o momento da realização da auditoria das obras de construção do edifício sede da SRRF05, haviam sido realizados 11 boletins de medição, totalizando R\$4.204.245,00, que representam 5,07% do valor contratado atualizado, incluindo o aditivo já celebrado.

Da análise do último boletim, observou-se que alguns dos serviços, apontados neste relatório como contendo sobrepreço, já foram medidos e pagos. Em que pese tal fato, por se tratar de licitação sob regime de empreitada por preço global, no qual a verificação do superfaturamento se dá no pagamento da totalidade das etapas que apresentam sobrepreço ou no pagamento global, não é tecnicamente adequado se tratar, neste momento, os valores medidos e pagos como superfaturamento.

Não obstante, caso haja continuidade do contrato nas mesmas bases em que se encontram atualmente, estes valores certamente irão aumentar de forma significativa, com a ocorrência de pagamento da totalidade dos itens das etapas da obra e o consequente surgimento de superfaturamento de fato.

## **Causa**

Não utilização dos custos unitários dos bancos de dados oficiais como referência para os valores dos serviços contidos no orçamento licitado.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 32/2015/DIPOL/SRRF05, de 17 de junho de 2015, a SRRF05 apresentou a seguinte manifestação:

### **“2.1. Sobre a Avaliação do Custo Global:**

A planilha elaborada pela Auditoria para Avaliação do Custo Global foi retificada com as seguintes alterações e considerações:

- Os serviços da subetapa Ar-Condicionado foram incluídos para o cálculo do sobrepreço, considerando o custo obtido através de cotações como referência oficial da Administração, visto que os sistemas de referência oficiais não possuem serviços que atendam as especificidades do projeto básico de climatização.



- O sistema de piso elevado foi incluído na planilha de avaliação do custo global, visto que a composição de custo do serviço e o preço foram obtidos do ORSE / Cehop.

- O serviço **14510.8.8.10 “Transporte e descarga de terra em caminhão basculante de 6m<sup>3</sup>, distância de até 10km”** foi retificado no cálculo da avaliação por não ser possível verificar o DMT considerado para a obtenção do preço do serviço obtido através da soma dos serviços Sinapi de códigos 72881 e 72888. Observa-se que o deslocamento médio para transporte e descarga pode ser de até 10km. Obtendo-se e somando-se os valores desses serviços do Sinapi no mês de novembro de 2013, acha-se o total de R\$ 1,69 m<sup>3</sup>xKm (R\$0,95+R\$0,74), que chegaria a um valor de R\$ 16,90 para o transporte de 1 M<sup>3</sup> a uma distância de 10km. Portanto, esse valor está muito além do valor apresentado pela contratada.

- O serviço **09705.8.4.2 “Massa única interna aplicada sobre paredes c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:9, e=15mm”** foi desconsiderado no cálculo da avaliação por não ser possível comparar o preço desse serviço com o fornecido pelo SINAPI com o código 5978, pois o mesmo possui outro traço com um consumo menor de cimento, inviabilizando a análise comparativa dos valores.

- O serviço **09705.8.2.21 “Emboço p/ parede externa c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:6, e=20mm”** foi desconsiderado no cálculo da avaliação por não ser possível comparar o preço desse serviço com os fornecidos pelo SINAPI com o código 73927, pois os mesmos possuem outros traços e outras espessuras divergentes, inviabilizando na análise comparativa dos valores.

- O valor dos insumos **30010.0.5.8 “Técnico em Edificações”, 30010.0.5.7 “Técnico de Segurança do Trabalho”, 30010.0.5.0 “Chefe de escritório”, 01270.0.45.2 “Betoneiro”, 30010.0.5.9 “Secretária/Recepcionista”, 30010.0.5.148 “Auxiliar de Almoxarife e de Ferramenteiro”, 30020.0.5.25 “Médico do Trabalho”** foram colocados sem os encargos sociais. Esses valores foram retificados para o novo cálculo da Avaliação do Custo Global.

- O preço do insumo **30010.0.5.147 “Auxiliar de escritório”** foi coletado do SINAPI 2350. Portanto esse valor foi retificado.

- O preço dos insumos **30060.6.2.80 “Engenheiro para elaboração do as built”, 02455.6.2.12 “Engenheiro para prova de carga - PIT”, 02455.6.2.13 “Engenheiro para prova de carga - PDA”, 30010.0.5.5120 “Engenheiro Ambiental”, 02950.3.2.5 “Geotécnico” e 30010.0.5.547 “Engenheiro Mecânico”** estão abaixo do preço coletado do insumo **2708/SINAPI “Engenheiro de Obra Sênior”**, considerado, para esse orçamento, como equivalente aos insumos citados. Portanto, o preço desses insumos foram retificados.

- Os custos indicados pela Auditoria para todos os serviços relacionados à estrutura de concreto armado (formas, armaduras e concreto) foram acatados, apesar de terem sido calculados a partir de metodologia diferente da utilizada pela BC na quantificação dos serviços para o Orçamento de Referência. O orçamento da BC é mais detalhado, e não havia composição desses custos nos sistemas Sinapi, Orse, etc. Utilizou-se o Sistema Pini, que possui composições adequadas à metodologia da BC, com os valores dos insumos retirados do Sinapi.



- Os demais custos indicados pela Auditoria foram acatados.

A planilha da análise do preço global retificada está sendo disponibilizada em meio magnético (Anexo I), em CD anexo a este documento.

## 2.2. Sobre a Avaliação de possível sobrepreço por Etapa:

Com relação à ocorrência de possível **sobrepreço por etapa**, anexamos, para fins de estudo, uma nova planilha geral detalhada do orçamento de referência, que denominamos de "**Orçamento de Referência AJUSTADO**", com vários ajustes propostos pela CGU. (Anexo II).

Para efeito de análise desta planilha, deve-se levar em conta o que determina o Decreto nº 7.983/2013:

### "CAPÍTULO III

#### DA FORMAÇÃO DOS PREÇOS DAS PROPOSTAS E CELEBRAÇÃO DE ADITIVOS EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Art. 13. ....

*I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato ... fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração ..."*

Após esses ajustes, comparou-se os custos das Etapas da Damiani com os custos das etapas do "novo Orçamento de Referência AJUSTADO", chegando-se às seguintes informações:

a) Verificou-se um possível sobrepreço nas etapas 03, 04 e 11, totalizando R\$ 620.414,13. Este sobrepreço representa **apenas 0,85%** do custo total de referência **AJUSTADO** da obra; Ressalte-se novamente que desse total de possível sobrepreço, R\$ 534.666,34 (86,17% dele) é decorrente de mudança da metodologia de estruturação do orçamento de referência;

b) Verificou-se **subpreço** em todas as demais etapas da obra: 01, 02, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26, totalizando R\$ 8.746.224,67.

c) O **Subpreço Global**, compensando-se os valores acima, foi de R\$ 8.125.810,54, representando 11,09% do custo total de referência da obra.

d) 84% do sobrepreço está concentrado na Etapa 03 - Estrutura, exatamente a que já foi objeto de revisão de projeto, (Aditivo 02, prestes a ser assinado) com significativa redução de quantitativos, o que reduzirá ainda mais o valor do possível sobrepreço.

[...]

### Conclusões:

1. Para a confecção do Orçamento de Referência da Licitação a SRRF05 contratou empresa especializada em elaboração de orçamentos para obras de



engenharia, com excelentes referências no mercado, metodologia de trabalho detalhada e larga capacitação técnica;

2. O Sistema PINI de elaboração de orçamentos para obras é o mais antigo, mais completo, mais utilizado e mais conceituado no mercado de engenharia. Grande parte das planilhas dos sistemas oficiais são baseadas nele. As diferenças de produtividade, quando existem, são pequenas. Em todo o orçamento de referência da licitação, sempre que possível e existentes, foram inseridos no sistema PINI os custos dos insumos do Sinapi;

3. Valores não acompanhados de planilhas de composição de custo, como no sistema de refrigeração foram objeto de pesquisa de mercado, em função do alto grau de especialização;

4. A mão-de-obra das instalações, embora não adequadamente detalhada, não interfere na existência ou não de sobrepreço, em função do grande desconto oferecido pela Damiani na Etapa;

5. Alguns custos questionados pela auditoria foram justificados neste documento; outros sugeridos pela Auditoria foram por nós retificados por apresentarem inconsistências;

6. Os custos relacionados à estrutura de concreto armado foram obtidos pela auditoria por metodologia de quantificação de serviço diferente da adotada pela BC Engenharia na elaboração do Orçamento de Referência. O método da BC é mais detalhado. Apesar disto, foram lançados na Planilha de Orçamento AJUSTADA (Anexo II), para fins de estudo da possível ocorrência de sobrepreço;

7. Após a elaboração do "novo Orçamento de Referência AJUSTADO", verificou-se um possível sobrepreço nas etapas 03, 04 e 11, totalizando R\$ 620.414,13. Este sobrepreço representa **apenas 0,85%** do custo total de referência AJUSTADO da obra;

8. Do total desse possível sobrepreço, R\$ 534.666,34 (86,17% dele) é decorrente de mudança da metodologia de estruturação do orçamento de referência;

9. Verificou-se subpreço em todas as demais etapas da obra, totalizando R\$ 8.746.224,67;

10. A planilha de cálculo do superfaturamento foi retificada, com base nos ajustes feitos na planilha de análise de sobrepreço global, não ficando demonstrado qualquer superfaturamento (Anexo III).

Por todas as razões expostas, consideramos que o possível sobrepreço residual encontrado é de pequena relevância (0,85%) em relação ao custo total da obra e decorre na quase totalidade de diferença na metodologia de cálculo dos quantitativos de serviços da obra.”

### **Análise do Controle Interno**

A SRRF05 apresentou considerações no cálculo preliminar do sobrepreço realizado pela CGU, as quais passam a ser apreciadas agora quanto à sua pertinência.



Os custos do sistema de ar-condicionado não podem ser considerados para efeito de comparação de orçamento por não terem sido detalhados adequadamente, consoante já descrito neste relatório em item específico.

O mesmo ocorre para o sistema de piso elevado. Conforme já explicado na análise realizada em item específico deste relatório, o serviço constante do ORSE, indicado pela SRRF05, possui especificações divergentes daquelas indicadas no projeto, o que impossibilita a sua comparação.

Com relação ao serviço **14510.8.8.10 “Transporte e descarga de terra em caminhão basculante de 6m<sup>3</sup>, distância de até 10km”**, a SRRF05 equivocou-se no cálculo do custo unitário, não apenas por ter considerado a data base em novembro de 2013, quando deveria ter considerado os custos de setembro de 2013, como efetuou ajustes de valores de forma errônea.

O custo unitário do transporte de material considerado no serviço de código Sinapi nº72881 é de R\$ 0,93 m<sup>3</sup>xKm. Se o percurso informado em projeto é de 10 km em média, obtém-se o valor de R\$ 9,30 (10km x 0,93 m<sup>3</sup>/Km) por m<sup>3</sup> transportado. A este valor devem ser acrescidos os custos decorrentes de carga, manobras e descarga do material, contido no item 72888 do Sinapi, que possui custo unitário de R\$ 0,73/m<sup>3</sup>. O cálculo deste serviço não sofre influência da distância a ser percorrida, e por isso seu valor unitário não pode ser multiplicado por 10 Km, consoante o procedimento realizado pela SRRF05.

Com tais parâmetros, foi obtido o valor de R\$10,03 (R\$ 9,3/m<sup>3</sup> + R\$0,73/m<sup>3</sup>) adotado como custo paradigma pela CGU neste relatório.

Com relação ao serviço **09705.8.4.2 “Massa única interna aplicada sobre paredes c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:9, e=15mm”**, tem razão a SRRF05 ao afirmar que o item indicado no relatório não condiz com aquele contido na planilha contratada. A referência foi corrigida, passando a ser considerado o serviço de código Sinapi 5982, com custo unitário de R\$12,96/m<sup>2</sup>.

Quanto ao serviço **09705.8.2.21 “Emboço p/ parede externa c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:2:6, e=20mm”**, também tem razão a SRRF05 ao afirmar que o item indicado no relatório não condiz com aquele contido na planilha contratada, haja vista que foi considerado pela CGU serviço com argamassa traço 1:2:8, e o serviço constante da planilha licitada previa traço 1:2:6. A referência foi corrigida, passando a ser considerado o serviço de código Sinapi 68598/8, com custo unitário de R\$18,29/m<sup>2</sup>.

Para os insumos **30010.0.5.8 “Técnico em Edificações”, 30010.0.5.7 “Técnico de Segurança do Trabalho”, 30010.0.5.0 “Chefe de escritório”, 01270.0.45.2 “Betoneiro”, 30010.0.5.9 “Secretária/Recepcionista”, 30010.0.5.148 “Auxiliar de Almoxarife e de Ferramenteiro”, 30020.0.5.25 “Médico do Trabalho”** foram ajustados os valores com a inclusão dos encargos sociais devidos de 51,96%, incidente sobre o valor da hora da mão de obra.

É importante salientar que os trabalhadores acima listados não deveriam ter seus custos previstos no orçamento por hora trabalhada, por fazerem parte das despesas gerais da obra e da sua Administração, recebendo seus vencimentos mensalmente, sobre os quais deveriam incidir encargos de mensalistas e não horistas.



Por esta razão, a planilha de preços dos insumos de mão de obra alocados no custo da Administração Local teve seus valores ajustados, com a troca dos encargos sociais de horistas para mensalistas. Alguns profissionais, por exercerem suas atividades de forma específica ou esporádica, foram considerados neste relatório como horistas, permanecendo assim com seus encargos em 91,70%.

Para o insumo **30010.0.5.147 “Auxiliar de escritório”** foi ajustada a planilha para o valor indicado pela SRRF05, constante do serviço com código Sinapi 2350.

Com relação aos insumos **30060.6.2.80 “Engenheiro para elaboração do as built”, 02455.6.2.12 “Engenheiro para prova de carga - PIT”, 02455.6.2.13 “Engenheiro para prova de carga – PDA”, 30010.0.5.5120 “Engenheiro Ambiental”, 02950.3.2.5 “Geotécnico” e 30010.0.5.547 “Engenheiro Mecânico”**, não merece ser acolhida a afirmação da SRRF05 de que tais profissionais devem ser considerados com custos de engenheiros sêniores. O Sinapi prevê três níveis para os profissionais de engenharia, quais sejam, engenheiros júnior, pleno e sênior, cujos custos devem ser considerados de acordo com a experiência exigida do profissional e complexidade de suas atribuições.

Estas informações e exigências deveriam ter sido previstas de forma expressa no edital da licitação ou no memorial descritivo do projeto, bem como os parâmetros para o enquadramento dos profissionais nestas categorias. No entanto, isso não ocorreu. Em que pese a omissão do edital e do projeto, à exceção dos insumos 02455.6.2.12 “Engenheiro para prova de carga - PIT”, 02455.6.2.13 “Engenheiro para prova de carga – PDA” e 02950.3.2.5 “Geotécnico”, que requerem maior especialização do profissional e maior complexidade do trabalho, não se mostra razoável exigir grau máximo de experiência para os demais profissionais, e nem a SRRF05 justificou o porquê destes profissionais serem considerados como engenheiros sêniores.

Com estas considerações, foi ampliada a amostra dos serviços considerada pela CGU, sendo ainda incluídos serviços relativos ao sistema de ar-condicionado. Desta forma, a planilha que contém o sobrepreço global foi alterada passando a prever agora o sobrepreço de R\$2.161.591,93.

Com relação à análise dos custos das etapas, a avaliação da CGU foi alterada com o intuito de observar exclusivamente as etapas previstas no edital, sendo excluída a avaliação individualizada das sub-etapas. Ainda assim, o sobrepreço persistiu conforme tabela inserida na descrição da constatação.

A SRRF05 também informa e enumera diversas etapas da obra que supostamente não teriam sobrepreço. Ocorre que ela utiliza como parâmetro os custos da Construtora Damiani Ltda. em face do Sistema Pini que já estava contido no orçamento da licitação. Como os preços da empresa obrigatoriamente deveriam ser inferiores aos do orçamento licitado, por óbvio ocorreria o subpreço, mas não houve qualquer comparação com os custos dos bancos de dados oficiais.

Também foram identificados alguns erros na planilha apresentada pela SRRF05 em sua resposta, mormente no item 03210.3.2.3 e no preço unitário do item 03310.8.2.22. Portanto, tal afirmação não pode ser acolhida.

Equívocada também a comparação realizada acerca do percentual do sobrepreço, que deveria ter como parâmetro o valor da amostra considerada e não o valor total do orçamento.



Foram identificados erros na planilha da CGU nos itens 04211.8.3.48 e 04211.8.3.21 que tratam de assentamento de blocos cerâmicos. Como a planilha da SRRF05 já contempla o fornecimento dos blocos cerâmicos em item específico, o custo a eles associados foi abatido da composição de referência adotada, implicando em uma redução dos respectivos custos unitários paradigmas. Caso contrário, haveria uma previsão em duplicidade, distorcendo o custo real do serviço.

Desta forma, após os ajustes nos custos dos serviços indicados pela SRRF05 e aceitos pela CGU, a planilha informada no relatório foi alterada, bem como foram incluídos os custos de diversos outros serviços, ampliando-se a materialidade da amostra, o que redundou no ajuste do valor total do sobrepreço e do seu percentual.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Após revisão do orçamento da obra para adequação dos custos unitários, repactuar os valores dos serviços que apresentarem custos superiores aos bancos de dados oficiais, conforme o Decreto nº 7.983 de 08 de abril de 2013 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Recomendação 2: Alterar os procedimentos para realização de orçamentos de suas obras, de forma a adotar, como referência máxima de valores, os custos unitários dos bancos de dados oficiais do Governo Federal, como SINAPI e SICRO, consoante o Decreto nº 7.983 de 08 de abril de 2013 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Recomendação 3: Alterar os procedimentos para realização de orçamentos de suas obras, de forma a incluir nos orçamentos de suas obras os códigos dos serviços contidos nos bancos de dados referenciais ou detalhar as composições adotadas.

### **3.2.2.2 INFORMAÇÃO**

#### **Verificação da ocorrência de superfaturamento.**

##### **Fato**

A verificação do superfaturamento se deu apenas quanto à ocorrência ou não de sobrepreço dos custos unitários da planilha contratada e quanto a jogo de planilha. Não foi verificada a adequação dos quantitativos do projeto.

Em que pese ter sido identificado sobrepreço em diversos itens da planilha contratada, não é possível se afirmar a ocorrência de superfaturamento no estágio em que se encontra a execução, haja vista se tratar de uma obra contratada sob o regime de empreitada por preço global na qual a ocorrência do superfaturamento apenas se dá a partir do momento em que se mede/paga a totalidade das etapas de serviços contidas no cronograma/edital ou o valor global da obra. Até o momento ainda não houve pagamento da totalidade de nenhuma destas etapas.

### **3.2.3 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS**

#### **3.2.3.1 CONSTATAÇÃO**



## **Adoção de procedimentos inadequados na elaboração de aditivos. Possibilidade de comprometimento da execução da obra.**

### **Fato**

Quando da realização da auditoria, observou-se que as obras de construção do edifício-sede da Superintendência Regional da Receita Federal da 5ª Região Fiscal (SRRF05) ainda estavam em um estágio incipiente. Embora já houvessem realizado 11 boletins de medição, apenas haviam sido pagos R\$4.204.245,00, o que representam 5,02% do total contratado.

Ainda no início das obras, foram identificados problemas no dimensionamento do projeto estrutural originalmente contratado, que obrigaram a SRRF05 a contratar um profissional para elaborar um novo projeto, alterando assim a concepção da estrutura e suas fundações.

Até o momento da realização da auditoria, a SRRF05 havia realizado 01 aditivo ao contrato celebrado com a Construtora Damiani Ltda., cujo objeto foi alterar as fundações indiretas nas quais, inicialmente estava prevista a utilização de estaca hélice contínua, e que passou a prever a utilização de estacas em trilhos metálicos TR45 e TR68.

Também houve substituição do serviço de cercamento da área do edifício-sede, no qual, inicialmente, estava prevista a execução de “cerca c/ mourão pré-fabricado de concreto armado, com 12 furos e arame, altura livre 1,70 m” e que passou para “muro externo de alvenaria (h= 3,00m), conforme projeto”.

Da análise da cláusula segunda do termo aditivo celebrado, observou-se que a SRRF05 fez a compensação dos valores de acréscimos e supressões dos serviços, senão vejamos:

**“CLÁUSULA SEGUNDA – DO PREÇO** – o valor atual do contrato é de R\$83.700.000,00 (oitenta e três milhões e setecentos mil reais) e passará para R\$82.897.261,51 (oitenta e dois milhões oitocentos e noventa e sete mil e duzentos e sessenta e hum reais e cinquenta e hum centavos), sendo que o muro de concreto gerará um acréscimo ao valor do contrato de R\$169.926,96 (cento e sessenta e nove mil novecentos e vinte seis reais e noventa e seis centavos), já a substituição do estaqueamento gerará uma supressão no valor de R\$972.665,45 (novecentos e setenta e dois mil seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e cinco centavos).

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – A supressão ao contrato no valor total de R\$972.665,45 (novecentos e setenta e dois mil seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e cinco centavos) corresponde a 1,16% (um inteiro e dezesseis centésimos por cento) do valor original atualizado do contrato e o acréscimo no valor total de R\$169.926,96 (cento e sessenta e nove mil novecentos e vinte seis reais e noventa e seis centavos) corresponde a 0,20% (vinte centésimos por cento) também do valor original atualizado do contrato.”

Do cotejamento entre a antiga e a nova planilha de serviços, observou-se que, para as fundações, a exclusão das estacas hélice contínua gerou uma supressão de R\$4.850.496,33, e a inclusão das estacas metálicas provocou um acréscimo de R\$3.877.830,87. Ao considerar que houve uma substituição de serviços, a SRRF05 terminou compensando tais valores, informando que, para o item fundações, houve uma supressão de R\$972.665,45 (R\$4.850.496,33 – R\$3.877.830,87).



O mesmo ocorreu para os serviços de cercamento do edifício-sede, onde se pôde observar que a exclusão da cerca promoveu uma supressão de R\$11.994,74, e a inclusão do muro em alvenaria provocou um acréscimo de R\$181.921,71. Ao considerar que houve uma substituição de serviços, a SRRF05 terminou compensando tais valores, informando que, para o item cercamento, houve um acréscimo de R\$169.926,96 (R\$181.921,71 – R\$11.994,74).

Considerando os valores de todas as alterações efetuadas em conjunto, obtém-se que foram acrescidos R\$ 4.059.752,57, e suprimidos R\$ 4.862.491,07, que representam, respectivamente, 4,85% e 5,81% do valor originalmente contratado. Portanto, percentuais bem diferentes dos 0,20% e 1,16%, informados no termo aditivo.

A vedação da compensação de acréscimos e supressões é alvo recorrente da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consoante excerto do Acórdão nº749/2010-Plenário abaixo transcrito:

“[...] as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e **sem nenhum tipo de compensação** entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.” (original sem grifo)

Portanto, caberia à SRRF05 efetuar os cálculos individualmente dos acréscimos e supressões, de forma a observar os percentuais limites contidos no Art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, bem como a jurisprudência da Corte de Contas da União.

O ajuste no procedimento adotado pela SRRF05 é de fundamental importância ainda para observância do percentual contido no art.13, II, do Decreto nº7.983/2013. De acordo com este dispositivo, “as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993”.(original sem grifo)

Da visita à obra e da conversa com os fiscais, restou clara a necessidade da prolação de mais alguns aditivos neste contrato, mormente nos itens relacionados com a superestrutura, subgrupo de maior materialidade da obra, afetados pelas falhas no projeto estrutural original.

Também foi apontada a intenção de alteração do serviço “Taludes com grama Macaferri”, que atualmente representa o montante de R\$ 3.209.086,40.

Diante do exposto, em que pese o aditivo até então realizado estar enquadrado nos percentuais limites para acréscimos e supressões previstos em lei, a manutenção do procedimento citado pode ensejar alterações contratuais contrárias à legislação e à jurisprudência, extrapolando os percentuais acima citados, e comprometendo a execução da obra e a finalização contrato.

## Causa

A fiscalização da obra formalizou o aditivo contratual utilizando-se da compensação de valores de itens acrescidos e suprimidos.

## Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 32/2015/DIPOL/SRRF05, de 17 de junho de 2015, a SRRF05 apresentou a seguinte manifestação:

“A SRRF05 concorda que o texto do Aditivo nº 1 foi inadequado na quantificação do total acumulado das adições e supressões de serviços e valores. Esta falha poderá ser corrigida com a retificação do Termo Aditivo nº 01 ou mesmo no texto do Termo Aditivo nº 02 ainda a ser assinado.

Registre-se que as adições acumuladas, assim como as supressões acumuladas até o Aditivo nº 02, ainda não atingiram o percentual de 25% do valor total do contrato. Existe, efetivamente, o risco de, no futuro, as supressões ultrapassarem os 25%, porém, não há qualquer sinal indicativo, no momento, de que a construtora contratada não concordará com o fato, pois, embora o TCU não considere a possibilidade de compensação entre adições e supressões, para a empresa contratada, essa compensação, de fato, existe.

Sobre o limite dos 10% previstos no Art. 13, Inciso II, do Decreto nº 7.983/2013, deve-se verificar que o mesmo está no Capítulo III - "Da Formação dos Preços das Propostas e Celebração de Aditivos...", e vinculada à "... *concordância do contratado com a adequação do projeto*...". Ou seja, trata-se de um limite imposto ao contratado com relação a eventuais alegações da construtora, a seu favor, sobre erros de projeto, uma vez que a mesma concordou, no processo de licitação, com a sua adequação. (Não faria sentido haver dois limites, para a admissnitração, para um mesmo fato).”

### **Análise do Controle Interno**

A SRRF05 concordou que a forma adotada para cálculo dos percentuais foi equivocada e informou que executará as correções devidas no próximo aditivo.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Alterar os procedimentos de forma a não efetuar compensações nos montantes de acréscimos e supressões de valores quando da realização de aditivos contratuais, com vistas a verificar os percentuais limites previstos no art.65, da Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993.

Recomendação 2: Ajustar o primeiro aditivo realizado, com a finalidade de não efetuar compensações nos montantes de acréscimos e supressões de valores, bem como adequar os respectivos percentuais.

## **3.2.4 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO**

### **3.2.4.1 INFORMAÇÃO**

#### **Atraso na execução da obra de construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador-BA.**

#### **Fato**

No dia 31 de março de 2014 foi celebrado contrato entre a União, por intermédio da Superintendência da Receita Federal do Brasil em Salvador-BA, e a Construtora Damiani Ltda., CNPJ 03.618.474/0001-90, para execução da obra de construção do



edifício-sede da Receita Federal do Brasil em Salvador-BA no regime de empreitada por preço global no valor de R\$83.700.000,00.

De acordo com a cláusula quarta do Contrato, o prazo para execução é de 27 (vinte e sete) meses e tem como termo inicial a data de emissão da ordem de serviço.

A Ordem de Serviço 01/2014 foi emitida em 22 de abril de 2014, discriminando que o prazo para a execução desta obra era de 27 meses, contados a partir de 19 de maio de 2014 com a conclusão prevista para 19 de agosto de 2016.

Entretanto, cerca de um ano após a emissão da Ordem de Serviço 01/2014, conforme informações da SRRF05, o avanço físico da obra representava apenas 5,07% até a medição de 30 de abril de 2015, com resumidamente os seguintes serviços executados:

Instalação do Canteiro da Obra	100%
Terraplenagem	98%
Cravação de Estacas das Fundações	10%
Muro	3%

Fonte: *email* de 19/05/2015 da Divisão de Programação e Logística da SRRF05.

Vale ressaltar que um dos motivos dos atrasos foi a necessidade de contratação de novo projeto estrutural, pois iniciadas as obras, foram identificados problemas que condenavam o projeto de fundações e estrutura do edifício-sede.

A SRRF05 justificando na demonstração do risco à segurança da edificação e das pessoas, bem como no prejuízo ao erário, realizou, em 02 de outubro de 2014, dispensa emergencial (Processo 10507.720279/2014-16), com fundamento no inciso IV, artigo 24, da lei nº 8.666/93, para a contratação de empresa para elaboração de novo projeto estrutural para o edifício sede.

Conforme informado pela SRRF05 está sendo elaborado novo cronograma físico-financeiro da obra, em virtude de aditivos contratuais que estão sendo efetuados para atender às mudanças do projeto estrutural, que se encontra em fase de conclusão.

Todavia, no dia 26 de maio de 2015, quando da visita de equipe técnica da CGU a obra, poucas atividades estavam sendo desenvolvidas, naquele dia, com a obra quase que parada. De acordo com informações da SRRF05 a etapa de fundações se iniciou no dia 07 de abril de 2015 e a construtora vinha efetuando os trabalhos normalmente até o dia 22 de maio de 2015, quando ocorreu uma interrupção do serviço. Ainda segundo a SRRF05, a Construtora Damiani atribuiu a interrupção a supostos atrasos nos pagamentos por parte da Receita Federal, ao mesmo tempo em que informou a retomada dos serviços na mesma data.

Por meio do Ofício nº 77/2015/SRRF05/RFB/MF/BA, de 28/05/2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“(…) 3. Em relação às alegações da construtora, verificamos pelo exame da documentação anexa que SRRF05 vem efetuando regularmente os pagamentos, em conformidade com o ritmo de execução da obra, com eventuais atrasos não superiores a 30 dias, o que não justificaria por si só a paralisação dos serviços.

4. A SRRF05 pretende verificar quais as penalidades aplicáveis ao caso. Inclusive, já existe processo aberto para aplicação de penalidade por atrasos promovidos pela



contratada na execução da obra. Entretanto, para o devido prosseguimento dessa iniciativa, a SRRF05 está dependendo da definição do novo cronograma físico-financeiro da obra. Esta referência, fundamental para a fiscalização da obra, está sendo revista por conta dos aditivos contratuais que estão sendo efetuados para atender às mudanças do projeto estrutural do edifício-sede. Vale lembrar que o novo projeto estrutural, que se encontra em fase de conclusão de recebimento, foi contratado após a detecção de problemas com o projeto original, conforme já destacado em documentação apresentada à CGU no curso desta Auditoria.”

### 3.2.4.2 INFORMAÇÃO

#### **Avaliação da implantação de Política de Acessibilidade pela UJ.**

##### **Fato**

Em atendimento às determinações contidas no item 3.5 do Anexo Único da Portaria TCU nº 90/2014, relativo à elaboração de conteúdos exigidos nas partes A e B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134 de 04/12/2013, a UJ consignou em seu Relatório de Gestão, do exercício de 2014, as seguintes informações, com vistas a oferecer elementos para a avaliação das medidas adotadas pela UJ para garantia do cumprimento das normas relativas à acessibilidade, em especial a Lei 10.098/2000, o Decreto nº 5296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis:

- a. No exercício de foram executadas intervenções específicas de adequação de acessibilidade física nos imóveis da UJ, alinhadas com o Plano Nacional de Engenharia da RFB, totalizando dezoito ações em dezoito imóveis localizados na Bahia e em Sergipe, área de jurisdição da UJ, a um custo de R\$ 43.400,00. As intervenções foram realizadas nas unidades da capital e interior nos Estados da Bahia e Sergipe e envolveu a execução de projetos para adequação à legislação de acessibilidade, recuperação de calçadas e intervenção em imóvel alugado, esta custeada pelo proprietário.
- b. Além das intervenções específicas foram realizadas contratações para elaboração de projetos básicos e construção de agências, atendendo aos critérios de Identidade, Flexibilidade, Técnica, Acessibilidade e Sustentabilidade. A iniciativa envolveu as Delegacias da UJ nos municípios de Feira de Santana, Itabuna e Vitória da Conquista, no Estado da Bahia, num total de dez agências.
- c. Entre os exercícios de 2013 e 2014 foram contratados serviços de reforma ou construção para unidades que demandavam uma intervenção mais rigorosa no quesito da acessibilidade, entre outros. No caso da UJ ora auditada, foram contratados os seguintes serviços, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro – Relação de serviços contratados para adequação de imóveis à Política de acessibilidade.*

Unidade	Serviço
Alfândega do Porto de Salvador	Reforma de instalações
DRF – Aracajú	Projeto de construção de nova sede
DRF - Itabuna	Reforma das instalações do imóvel destinado à nova sede
DRF – Vitória da Conquista	Projeto para reforma do edifício-sede
SRRF05	Construção de edifício-sede do MF na Bahia

- d. Dado que as ações de adequação às normas de acessibilidade são competência do órgão central ao qual a UJ se encontra subordinada, naquela instância se encontra alocada a dotação orçamentária específica para custeio das ações.



Além das informações consignadas em seu Relatório de Gestão, a UJ apresentou levantamento relativo às condições de acessibilidade apresentadas pelos imóveis que se encontram sob sua responsabilidade bem como detalhamento das ações corretivas previstas. Nesse contexto a UJ informa que, a partir de 2013, passou a adotar providências visando à adequação de todas as suas edificações às exigências das normas de acessibilidade. Para tanto, foi estabelecido que os projetos básicos fossem licitados e contratados em conjunto pela Superintendência Regional enquanto as obras e instalações seriam executadas pelas respectivas unidades alfandegárias e delegacias.

Quanto aos resultados alcançados em 2014, a partir das contratações previstas para o exercício, a UJ informa que, embora projetos tenham sido concluídos e encaminhados às delegacias da UJ, em função do aquecimento do mercado de construção naquele exercício e da dimensão reduzida das obras e serviços a contratar nos municípios, as licitações realizadas resultaram desertas ou as propostas foram superdimensionadas em relação aos valores de referência da administração da UJ. Esse panorama impediu a contratação de obras no exercício de 2014, tendo, então, sido atualizados os orçamentos de referência para que novos procedimentos licitatórios sejam realizados no exercício de 2015.

Apresentamos, a seguir, a situação dos imóveis da UJ quanto às necessidades de adequação aos requisitos de acessibilidade e as ações previstas:

*Quadro – Levantamento das necessidades de adequação dos imóveis à Política de acessibilidade e estágio das providências.*

Unidade	Situação atual	Providências em andamento e outras informações
Edifício sede RFB/SSA	Possui rampas de acesso, elevadores com braile e sonorização.	Projeto elaborado em 2014 para complementação de requisitos de acessibilidade a ser executado em 2015
Edifício sede RFB/SSA – nova sede	Em reforma atendendo às normas de acessibilidade.	Em construção com previsão de conclusão para 2017.
Alfândega do Porto de Salvador	Em reforma atendendo às normas de acessibilidade.	Conclusão prevista para 2014.
Delegacia da RFB/Lauro de Freitas-BA	Imóvel locado, com condições adequadas de acessibilidade e necessitando de pequenos ajustes.	Elaboração de projeto de adequação previsto para 2015.
Delegacia da RFB/Feira de Santana-BA	Há projeto de acessibilidade elaborado no exercício de 2014 para intervenção.	Implantação prevista para 2015.
Delegacia da RFB/Vitória da Conquista-BA	Há projeto elaborado para reforma e modernização das instalações aderente às normas de acessibilidade.	Não informado.
Delegacia da RFB/Itabuna-BA	Ocupa imóvel alugado enquanto aguarda transferência para nova sede.	Reforma em fase final de execução com previsão de conclusão em 2015.
Delegacia da RFB/Aracaju-SE	Imóvel locado com boas condições de acessibilidade.	Projeto de complementação da adequação finalizado com previsão de implantação para 2015.
Delegacia da RFB/Ilhéus-BA	Necessita reforma e modernização.	Elaboração de Projeto básico prevista para 2015 e execução para 2016/2017, de acordo com a disponibilidade orçamentária.
Inspetoria da RFB em Porto Seguro	Necessita adequação.	Projeto básico previsto para 2015 e execução para 2016.
Alfândega do Aeroporto de Salvador-BA	O imóvel é administrado pela Infraero .	Há programação de reforma das instalações com inclusão de questões de acessibilidade



Alfândega do porto de Aratu-BA	Imóvel é propriedade da CODEBA.	Foi solicitado à CODEBA reforma, ampliação e adequação do imóvel às normas de acessibilidade.
--------------------------------	---------------------------------	---

### 3.2.5 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

#### 3.2.5.1 CONSTATAÇÃO

**Não reavaliação de contrato que sofreu impacto com a desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto nº 7.828/2012.**

#### Fato

Na avaliação das providências adotadas pela Superintendência Regional da Receita Federal em Salvador – 5ª. Região Fiscal (SRRF05), com base nos exames realizados sobre os contratos vigentes em 2014 e por meio da análise da consistência das informações do Relatório de Gestão, observou-se que a unidade informou que possuía em 2014 somente dois contratos com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto nº 7.828/2012, para os quais adotou as providências citadas abaixo:

a) Na Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 5ª Região Fiscal, o contrato nº 08/2012, celebrado com a empresa M Service Ltda., CNPJ: 02.948.998/0001-86, cujo objeto é a prestação de serviços de manutenção predial para a sede da Receita Federal do Brasil em Salvador/BA e para o Arquivo da DRF-Salvador, com vigência atual do contrato é de 01 de junho de 2014 a 31 de janeiro de 2016 no valor de revisão do contrato para redução do valor global de R\$ 751.341,49, sofreu redução para R\$ 680.687,7. O termo aditivo de supressão que foi assinado no dia 12/05/2014. O valor mensal do contrato passou de R\$ 37.567,07 para R\$ 34.034,39, desde 01 de novembro de 2013, considerando a retirada do encargo previdenciário de 20% e acréscimo da contribuição de 2% sobre o faturamento nas planilhas de custo e formação de preços.

b) Na Delegacia da Receita Federal em Feira de Santana, o contrato nº 04/2014, celebrado com a empresa TECTENGE Tecnologia e Serviços Ltda., CNPJ 00.632.068/0001-93, cujo objeto da contratação é a prestação serviços continuados de manutenção predial da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Feira em Santana-BA, com vigência atual do contrato é de 16 de dezembro de 2014 a 15 de dezembro de 2016, o custo dos encargos sociais e trabalhistas, desconsiderado o benefício da desoneração da folha de pagamento, é da ordem de R\$ 471,93 (Quatrocentos e setenta e um reais e noventa e três centavos). No entanto, como o contrato em análise usufrui de tal benefício, o custo de tais encargos é de R\$215,44 (Duzentos e quinze reais e quarenta e quatro centavos). Logo, houve uma redução de R\$256,49 (Duzentos reais e quarenta e nove centavos) no valor mensal dos encargos sociais e trabalhistas. Observe-se que esse valor de R\$ 256,49 foi retificado após esclarecimentos da unidade em resposta por meio da Solicitação de Auditoria nº 13/2015.

Apesar de relacionar apenas dois contratos revisados, entre os 36 relacionados pela unidade quanto à possibilidade de implicações da desoneração da folha de pagamentos, ficou evidenciado que a SRRF05 não efetivou os procedimentos necessários para considerar também os impactos da Lei 12.546/2011 e Decreto 7.828/2012 e calcular os efeitos resultantes da desoneração da folha de pagamentos no contrato 01/2014 com a



empresa M.S. – CNPJ 13.235.732/0001-02, no valor do contrato R\$ 3.328.690,49, vigência de 28 de janeiro de 2014 a 28 de julho de 2015, cujo objeto é a reforma do edifício da alfândega do porto de Salvador/BA. A contratada, nesse caso, tem o CNAE principal 41.20-4-00, previsto no inciso IV, conforme art. 7º, lei 12.546/2011. Em 28 de janeiro de 2014, quando foi assinado o contrato, a legislação de desoneração de folhas de pagamentos já estava vigente.

Observa-se que a medidas legais sobre desoneração estabelecem que em substituição às contribuições destinadas à seguridade social a cargo das empresas beneficiadas, de 20% sobre a remuneração dos segurados (art. 22, incisos I e III, da Lei 8.212/1991), as contribuições incidirão em alíquotas que variam entre 1% a 2,5% sobre o valor da receita bruta destas empresas. Tal redução de impostos implica redução de valores de contratos e, assim, necessidade de avaliação de eventuais ressarcimentos para a administração.

Importante registrar que a decisão final sobre os procedimentos a serem efetivamente adotados para a revisão dos contratos firmados pela Administração com empresas que a qualquer tempo tenham sido beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento e para a obtenção administrativa dos valores pagos a maior em contratos encerrados encontra-se na esfera discricionária do gestor, verificadas as peculiaridades de cada caso que se apresentar ao seu descortino, estando sua atuação sujeita ao controle externo da Administração Pública. Acrescenta-se que o TCU já teceu algumas ponderações no Acórdão nº 1.212/2014 – Plenário - sobre os pontos mais relevantes a respeito dos seguintes tipos contratos: - Contratos vigentes e com planilhas de custos, com dedicação exclusiva de mão de obra; - Contratos vigentes e sem planilhas de custos, com dedicação exclusiva de mão de obra (mensurados por produtos ou resultados); - Contratos vigentes que envolvam atividades desoneradas e não desoneradas; e - Contratos encerrados.

Em face de tudo isso, é certo que todos os contratos de prestação de serviços firmados pela Administração Pública Federal com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento devem ser revistos e ajustados aos patamares do que preceitua o art. 7º da Lei 12.546/2011 e o art. 2º do Decreto nº 7.828/2012, de acordo com o previsto no art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993.

## **Causa**

Falha na identificação da repercussão da legislação de desoneração de folha de pagamentos sobre os contratos devido a desconhecimento da legislação.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Superintendência Regional da Receita Federal em Salvador – 5ª. Região Fiscal encaminhou manifestação por meio do Ofício nº 76/2015 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2015:

“[...]”

consta na programação da SRRF05 a revisão do contrato, tendo em vista que a licitação, no seu orçamento de referência, não contemplou a desoneração fiscal prevista na Lei nº 12.546/2011, conforme detalhamento dos encargos sociais e composição do BDI (anexos III e IV do Edital da Concorrência SRRF nº 2/2013).”



## **Análise do Controle Interno**

A manifestação confirma a situação identificada quando aponta que “consta na programação da SRRF05 a revisão do contrato”.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Efetuar a revisão do contrato 01/2014 com a empresa M.S., CNPJ 13.235.732/0001-02, em face da desoneração da folha de pagamento em face do art. 7º da Lei 12.546/2011 e o art. 2º do Decreto nº 7.828/2012, de acordo com o previsto no art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201502926

**Unidade(s) Auditada(s):** SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA RFB NA 5A RF

**Ministério Supervisor:** MINISTERIO DA FAZENDA

**Município (UF):** Salvador (BA)

**Exercício:** 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da Unidade auditada.
3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

## **SUPERINTENDÊNCIA DA RECEITA FEDERAL DA 5ª REGIÃO FISCAL - 2015002926.**

- Ausência de justificativas para não adequação do contrato da obra construção do edifício sede da SRRF05 aos requisitos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2014, que trata da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE). (item 2.1.3.1)
- Adjudicação do objeto da licitação e celebração de contrato com empresa suspensa de contratar com a Administração Pública. Desatendimento de exigências do edital e desconhecimento de decisão judicial. (item 3.1.1.1)
- Ausência de medidas adotadas para a apuração de responsabilidade e de possíveis aplicações de penalidades. (item 3.1.1.2)
- Orçamento sem detalhamento adequado para a construção do Edifício-sede da Superintendência Regional da Receita Federal da 5ª Região Fiscal. (item 3.1.1.3)
- Exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional para itens de valor não significativo em relação ao valor total da licitação. (item 3.1.1.4)

- Falhas no projeto básico para a contratação da execução da obra da construção do edifício-sede da Receita Federal do Brasil. (item 3.1.1.5)

- Utilização de percentual de BDI superior ao estabelecido pelo Acórdão 2.369/2011, levando a uma superestimativa de R\$56.807,65 na planilha de referência da licitação e a um sobrepreço de R\$43.602,20 na planilha apresentada pelo licitante vencedor. (item 3.2.1.1)

- Superintendência da Receita Federal da 5ª Região Fiscal não adota os custos unitários das fontes oficiais como referência orçamentária e promove sobrepreço de R\$2.161.591,93. (3.2.2.1)

- Adoção de procedimentos inadequados na elaboração de aditivos. Possibilidade de comprometimento da execução da obra. (3.2.3.1)

- Não reavaliação de contrato que sofreu impacto com a desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto nº 7.828/2012. (3.2.5.1)

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.303.805-**	SUPERINTENDENTE	Regular com Ressalva	Itens 2.1.3.1, 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.1.1.4, 3.1.1.5, 3.2.1.1, 3.2.2.1, 3.2.3.1 e 3.2.5.1 do Relatório de Auditoria nº 201502926
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Salvador (BA), 02 de setembro de 2015.

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201502926

**Unidade Auditada:** Superintendência Regional da RFB na 5ª Região Fiscal

**Ministério Supervisor:** Ministério da Fazenda

**Município/UF:** Salvador/BA

**Exercício:** 2014

**Autoridade Supervisora:** Joaquim Vieira Ferreira Levy

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 da SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL NA 5ª REGIÃO FISCAL (SRRF 05), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No decorrer dos trabalhos de auditoria, constatou-se, dentre outros apontamentos, celebração de contrato com empresa suspensa de contratar com a Administração Pública, incluída no cadastro de empresas suspensas e inidôneas, exigências que causaram restrição à competitividade no edital da licitação, orçamento sem detalhamento adequado, não utilização do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil para definição do orçamento e não adoção dos custos unitários das fontes oficiais como referência orçamentária, resultando em sobrepreço, e utilização de procedimentos inadequados na elaboração de aditivos com possibilidade de comprometimento da execução da obra.

Com relação ao atendimento e acompanhamento das recomendações da CGU, cabe mencionar que não havia recomendação do Controle Interno pendente de implementação pela Unidade.

Quanto aos controles internos, verificou-se falhas pontuais nas áreas de licitação e contratos, contudo tais achados não comprometem a estrutura de controle internos. Cabe ressaltar que não foram identificadas fragilidades nos controles internos relacionados aos cancelamentos de débitos e à política de acessibilidade. Com relação à informação e comunicação, cabe mencionar que a Unidade conta com normativos específicos destinados ao relacionamento com a imprensa e política de comunicação social, abrangendo um amplo espectro de comunicação e prestação de informações à sociedade. Quanto ao monitoramento, a Unidade realiza o acompanhamento de suas atividades com ações sistemáticas e regulares

empreendidas pela instância de auditoria interna, órgão de assessoramento do órgão central, que é responsável pelas iniciativas de proposição de políticas e diretrizes de atuação preventiva e corretiva na Secretaria da Receita Federal, de coordenação e execução de atividades de auditoria interna e de gestão nas Unidades descentralizadas, bem como em relação às questões inerentes à gestão de riscos no órgão.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 14 de setembro de 2015.

Diretor de Auditoria da Área Econômica