



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1/2013 – DIROH/CONIE/CONT/STC

Unidade : Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal.
Processo nº : 040.000.876/2012 (3 volumes).
Assunto : Exame da Tomada de Contas Anual.
Exercício : 2011.

Senhor Diretor,

Em atendimento à determinação contida da Ordem de Serviço nº 209/2012-CONT/STC, de 30/07/2012, do Controlador-Geral da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal – STC, apresentamos o relatório decorrente dos trabalhos de auditoria e dos exames realizados nas Demonstrações Contábeis e na avaliação dos resultados na execução financeira, patrimonial e contábil que compõem a Tomada de Contas dos Ordenadores de Despesa da Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, correspondente ao exercício de 2011, conforme previsto no inciso VIII do art. 140 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 38/90.

I – INTRODUÇÃO

2. A Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal – SO foi criada por meio da Lei nº 4.545, de 10/12/1964, tendo o Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011 – Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências, atribuído ao Órgão as competências relativas a: atuação em projetos, execução e fiscalização das obras públicas; infraestrutura; recuperação de equipamentos públicos.

3. O trabalho foi desenvolvido no Órgão, no período de 10/08 a 28/09/2012 e os referidos exames foram efetuados, por amostragem, com base nos registros mantidos pela Unidade e verificações quanto ao cumprimento das leis, normas e regulamentos específicos, realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

4. Os procedimentos foram realizados de acordo com a natureza e as atividades da entidade auditada e abrangeram a execução orçamentária, financeira e contábil, as demonstrações contábeis e as áreas de almoxarifado, patrimônio, pessoal, despesas, bem como as licitações, dispensas e inexigibilidades.





II – EXAME DAS PEÇAS DO PROCESSO

5. O processo de Tomada de Contas Anual de Ordenador de Despesas da Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, relativo ao exercício de 2011, está constituído das peças básicas a que se refere o art.140 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 38/90.

III – RESULTADO DOS EXAMES

6. Apresentamos os resultados dos exames procedidos nas diversas áreas da Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal nas quais foi verificada, por amostragem, a documentação comprobatória dos atos e fatos que deram origem aos lançamentos e registros constantes do presente processo.

1 – GESTÃO CONTÁBIL

7. Conforme registro no Balancete Contábil da Unidade a conta contábil 112299900 – Outras Responsabilidades - Em Apuração apontava, em 31/12/2011, um saldo de R\$ 23.686,97, referente ao Processo nº 030.008.439/1996, que tem por objeto a Tomada de Contas Especial – TCE instaurada com o objetivo de apurar o prejuízo ao erário em que o indicado foi um empregado com vínculo empregatício com empresa pública do Distrito Federal cedido à Administração Direta.

8. A respectiva a ação de ressarcimento do dano foi impetrada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFTT e encontra-se em andamento aguardando conclusão por parte da Corte de Justiça do Distrito Federal.

9. Consta do referido demonstrativo a conta contábil 112290300 – Desfalques e Desvios, referente ao lançamento de inscrição de responsabilidade ao CNPJ 01.616.520/0001-96, Município de Águas Lindas de Goiás-GO, e ao CPF nº 224.287.551-53, no valor de R\$ 1.278.702,38, consoante a TCE objeto do Processo nº 360.000.383/2007 ainda em curso.

1.1 – SALDOS EM DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS DIVERGENTES.

1.1.1 – BENS IMÓVEIS.





10. O Balancete Contábil de 31/12/2011 apresentou o saldo de R\$ 61.510.612,90 para a conta contábil 142100000 – Bens Móveis e Imóveis, com a seguinte composição analítica:

Em R\$

Conta Contábil	Bens Patrimoniais	
	Imóveis	Moveis
142110800 – Terrenos	10.750.695,47	
142110900 – Prédios	25.571.682,73	
142119100 – Obras em andamento	22.531.799,89	
142120000 – Bens Móveis		2.656.434,81
Total Geral	58.854.178,09	2.656.434,81

Fonte: SIGGo/Balanco Patrimonial e Balancete Contábil.

11. Os Bens Imóveis registrados na conta contábil 142110000 – Bens Imóveis apresentaram a seguinte movimentação:

Em R\$

Conta Contábil	Descrição	Valor
142110000 – Bens Imóveis	Saldo inicial	36.104.760,27
613110100 – Bens Imóveis	Entradas	31.517.616,31
623110000 – Incorporação de Imóveis		4.175.139,88
523110100 – Baixa Imóveis	Saídas	619.887,37
523110300 – Transf. Imóveis		12.423.472,74
Saldo em 31/12/2011		58.754.156,35

Fonte: SIGGo/Balancete Contábil.

12. O saldo de R\$ 58.754.156,35, acima, resultou da conciliação das contas contábeis, porém não conferem com o saldo registrado no Balanco Patrimonial, Conta Contábil 142110000 – Bens Imóveis e com o Demonstrativo de Bens Imóveis extraídos do Sistema Geral de Patrimônio – SISGEPAT, que apresentaram no encerramento do exercício de 2011, o valor de R\$ 58.854.178,09.

13. A Unidade informou, por meio do Ofício nº 1179/2012-GAB/SO, que a diferença de R\$ 100.021,74 entre o registrado no SISGEPAT e no Balanco Patrimonial da Unidade refere-se a transferência de imóvel da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP para o GDF lançado no sistema de patrimônio pela Diretoria Geral de Patrimônio – DGPAT/SEF, mas não comunicado em tempo hábil pela Diretoria Geral de Contabilidade – DGCON/SEF para lançamento no SIGGo.

14. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.

15. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 3.1 (fls. 615 e 616) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 1.1.1 (fls. 652 e 760 a 765).





16. ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.

17. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO anexou documentos comprobatórios demonstrando que as pendências foram regularizadas, bem como informou que já adotou os procedimentos necessários que permitem a conciliação e regularização dos saldos das contas patrimoniais antes do fechamento dos registros contábeis.

1.1.2 – BENS MÓVEIS.

18. Os bens registrados na conta contábil 142120000 – Bens Móveis, no valor de R\$ 2.656.434,81, conforme o Balancete Contábil de 31/12/2011, apresentaram as seguintes movimentações:

Em R\$		
Conta Contábil	Descrição	Valor
142120000 – Bens Móveis	Saldo Inicial	3.626.213,69
613110601 – Bens Móveis em Almoxarifado	Entradas	187.511,62
623120105 – Bens fora de Almoxarifado		679.182,91
623120108 – Transferências Recebidas		146,00
623120200 – Bens de Estoques		2.621,23
523120101 – Bens Móveis de Uso Permanente	Saídas	683.602,88
523120108 – Transferências Concedidas		781.893,16
523120200 – Baixa de Estoque		32.732,17
Saldo em 31/12/2011		2.997.447,24

Fonte: SIGGO/balancete contábil

19. O saldo no valor de R\$ 2.997.447,24, resultante da conciliação das contas contábeis demonstrado anteriormente, não confere com o saldo registrado no Balanço Patrimonial, conta contábil 142120000 – Bens Móveis e com o Demonstrativo de Bens Móveis extraídos do Sistema Geral de Patrimônio – SISGEPAT que apresentaram no encerramento do exercício de 2011, o valor de R\$ 2.656.434,81.

20. A Unidade informou, por meio do Ofício nº 1178/2012-GAB/SO, que a diferença apontada pela STC trata de lançamentos que não foram efetuados no SIGGo em razão da documentação que embasava esses registros não terem sido encaminhados em tempo hábil pela então Diretoria Geral de Patrimônio – DGPAT/SEF.

21. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.

22. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 3.1 (fls. 615 e 616) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 1.1.2 (fls. 652 e 760 a 765).



23. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

24. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO anexou documentos comprobatórios demonstrando que as pendências foram regularizadas, bem como informou que já adotou os procedimentos necessários que permitem a conciliação e regularização dos saldos das contas patrimoniais antes do fechamento dos registros contábeis.

1.2 – FALHA DA GESTÃO PATRIMONIAL APONTADA PELA COMISSÃO INVENTARIANTE.

25. A Comissão constituída pela Portaria nº 62, de 16/11/2011, publicada no DODF nº 221, de 18/11/2011, para elaborar o inventário patrimonial, bens móveis, imóveis e semoventes da Secretaria de Estado e Obras do Distrito Federal, apresentou relatório final, conforme demonstramos a seguir:

SITUAÇÃO DOS BENS		Qtde	Valores em Reais
Móveis e Semoventes	Bens Localizados	1.188	2.640.578,82
	Bens em Cessão de Uso	26	15.855,99
	Subtotal	1.214	2.656.434,81
Imóveis	Incorporados	230	36.322.378,20
	Não Incorporados – Obras em Andamento e Imóveis a regularizar, códigos 90 e 91	-	22.531.799,89
	Subtotal	230	58.854.178,09
Total Geral		1.444	61.510.612,90

Fonte: Relatório da Comissão Inventariante de Bens Patrimoniais

26. De acordo com o relatório da Comissão Inventariante, foram localizados quatro armários, de tamanho alto e de duas portas, que não se encontram registrados no SISGEPAT, sem plaqueta de tombamento e sem informação de sua origem.

27. Não formalização de Termos de Cessão de Uso de Imóveis relacionados a onze imóveis, com a vigência expirada.

28. A Unidade informou que as providências para a regularização dos bens patrimoniais da SO foram concluídas no presente exercício, fato que deverá ser constatado quando da análise das contas do exercício de 2012.





29. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

30. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 4.1 (fls. 617) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 1.2 (fls. 652 e 766 a 774).

31. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

32. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO anexou documentos comprobatórios demonstrando que as pendências foram regularizadas, bem como informou que já adotou os procedimentos necessários que permitem a conciliação e regularização dos saldos das contas patrimoniais antes do fechamento dos registros contábeis.

1.3 – MATERIAIS DE CONSUMO AUSENTES NO ALMOXARIFADO E RELACIONADOS NO INVENTÁRIO FÍSICO ANUAL DA UNIDADE.

33. A Comissão Inventariante declarou em relatório, quando da conferência dos materiais em almoxarifado, Inventário Geral – Analítico por Material, (Sistema SIGMANET/SEAP) que não localizou no almoxarifado da Secretaria os itens constantes da tabela abaixo, informando que esses materiais foram furtados em 2003 e que tal fato foi averiguado nos processos de TCE nºs 030.002.860/2003 e 030.005.691/2003.

Código	Descrição	Quantidade do Inventário	Valores em Reais
200002692	Cartucho para impressora ref. 51645 A	56	3.831,54
200002691	Cartucho para impressora ref. C 8799 A	64	5.683,34
200002702	Cartucho para impressora ref. C6578 D	17	1.259,91
200002713	Cartucho para impressora ref. BJC 05	02	173,94
200002712	Cartucho para impressora ref. BC02	02	148,56
200002699	Cartucho para impressora ref. C8798 A	36	2.696,85
200002701	Cartucho para impressora ref. C6615D	08	364,15
200002972	Toner para impressora ref. HP 550 C	15	1.013,46
200002977	Toner para impressora ref. HP 870	19	1.615,00
Total		219	16.786,75

34. Em consulta em 17/08/2012, no Sistema Integrado de Controle de Processos – SICOP e constatou-se que os dois processos encontravam-se na STC/DIREC/SUTCE desde o dia 30/07/2012.





35. A Secretaria informou que avaliará a conveniência da transferência do saldo de R\$ 16.786,75 para a conta contábil 112290300 – Desfalques e Desvios – Em Apuração, até que sejam concluídas as apurações em curso na STC.

36. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

37. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 4.2 (fls. 618) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 1.3 (fls. 652 e 766 a 774).

38. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

39. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO anexou documentos comprobatórios demonstrando que as pendências foram regularizadas.

1.4 – SALDO CONTÁBIL DE DIREITOS A RECEBER PENDENTE DE REGULARIZAÇÃO.

40. Em análise da conta contábil 112299900 – Outras Responsabilidades – Em Apuração, verificamos que a referida conta apresentava em 31/12/2011, saldo de R\$ 23.686.97, conta corrente 199750583719104.

41. Em resposta a SA nº 01/2012, de 28/08/2012, a Unidade nos disponibilizou o Processo nº 030.008.439/1996, referente ao registro contábil da conta acima relacionada, que ao analisarmos os autos, constatamos que foi constituído Comissão de Tomada de Contas Especial, designada pela Portaria nº 34-SO, de 17 de setembro de 1996, fl. 03, para apurar prováveis irregularidades nos procedimentos de Aquisição e Distribuição de Vales-Transporte da SO/DF, contra o ex-empregado, conveniado da SO/NOVACAP que se encontrava lotado na Seção de Pessoal da Secretaria de Obras do Distrito Federal, na função de responsável pela aquisição e distribuição de Vales-Transporte, relativo ao período de julho de 1994 a meados de 1996.

42. A Comissão concluiu, em relatório datado de 13/11/1996, acostado às fls. 173/189 do Processo nº 030.008.439/1996, que o ex-empregado deveria ressarcir o prejuízo causado aos cofres do Governo do Distrito Federal, o valor de R\$ 23.686,97, equivalente a 26.006,782 UFIR's – SIAFEM97/Nota de Lançamento nº 97NL00198, de 14/03/1997, fl. 196.





43. Conclusão semelhante consta do relatório da Subsecretaria de Auditoria/SEF, de 15/04/1997, fls. 200/202, encaminhado ao TCDF, que abriu o processo nº 7149/96-TCDF (apenso o de nº 030.008.439/96), julgando por meio das Decisões nº 2893/02, 6133/03, irregular as contas do ora executado e em débito com os cofres públicos.

44. Tendo em vistas a ausência de vínculo do ex-conveniado com a administração do GDF e as decisões do TCDF, a PGDF instruiu o Processo nº 020.001.758/2004, para formalizar a cobrança judicial, ingressando em 21/02/2005, Ação de Execução nº 2005.01.1.014291-4, em curso na 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, TJDFT, no valor de R\$ 36.904,62.

45. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

46. ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 1.4 (fls. 653 e 760 a 765).

47. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

48. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem parcialmente à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO anexou documentos demonstrando e informando que está sendo feito o acompanhamento da tramitação dos processos nos respectivos Tribunais a fim de que seja feita a baixa da inscrição em Dívida Ativa, conforme o caso.

RECOMENDAÇÃO:

- Acompanhar a tramitação dos processos nos Tribunais, visando à regularização, com a baixa da inscrição de responsabilidade ou a inscrição em Dívida Ativa, que deverá ser efetivada após o trânsito em julgado da cobrança judicial.

2 – GESTÃO DE PESSOAL

49. Consta à fl. 361 dos autos que a força de trabalho da Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, disponível em 31/12/2011, era composto por 181 servidores, distribuídos, conforme a tabela seguinte:

SERVIDORES	ATIVIDADE MEIO		ATIVIDADE FIM		TOTAL
	Com cargo em comissão	Sem cargo em comissão	Com cargo em comissão	Sem Cargo em Comissão	





SERVIDORES	ATIVIDADE MEIO		ATIVIDADE FIM		TOTAL	
	Com cargo em comissão	Sem cargo em comissão	Com cargo em comissão	Sem Cargo em Comissão		
Quadro do GDF	19	00	17	02	38	
Requisitados	Órgãos do GDF	14	00	28	00	42
	Órgão da União	00	00	02	00	02
Servidores Comissionados, sem vínculo Efetivo	24	00	59	00	83	
SUBTOTAL	57	00	106	02	165	
Cedidos para Outros Órgãos	00	07	00	06	13	
Estagiários	00	00	00	03	03	
Total Geral	57	07	106	11	181	

Fonte: Relatório Anual de Atividades – 2011.

2.1 – OCUPAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO POR SERVIDORES SEM VÍNCULO COM O GDF ACIMA DO LIMITE PERMITIDO.

50. Consta-se, tabela anterior, que dos 163 cargos comissionados existentes na estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Obras, 83 eram ocupados por servidores sem vínculo efetivo com o Distrito Federal, o que representa em termos percentuais, aproximadamente 50,92% dos cargos comissionados.

51. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

52. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 2.1 (fls. 614).

53. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

54. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria.

3 – GESTÃO PATRIMONIAL

55. Quando da visita realizada em 22/08/2012, no Almoxarifado da Secretaria de Estado e Obras do Distrito Federal, constatamos que todas as questões relacionadas à armazenagem, aquisição e distribuição dos materiais estão de acordo com o disposto na Portaria SGA nº 130, de 21/07/2005, que disciplina os procedimentos operacionais do Sistema Integrado de Gestão de Material – SIGMANET/SEAP.

56. Procedemos à verificação dos quantitativos dos estoques com as fichas de prateleiras, observamos prazo de validade, a existência de materiais com pouca utilização, planejamento de estoque máximo e mínimo, aspectos físicos do almoxarifado, controles de entradas e saídas de materiais, os lançamentos das Notas de Recebimento com suas





respectivas Notas Fiscais e de Empenho, a carga e validade dos extintores de incêndios, como também os Pedidos Internos de Materiais, Termo de Baixa de Materiais e Pedido de Transferência de Material, não foi encontrada nenhuma divergência ou irregularidades.

57. Também, verificamos que o método de avaliação de estoques/almojarifado adotado pela Secretaria é o de Consumo Médio Mensal - CMM e que a divisão dos materiais por classes obedece ao que preceitua o Decreto nº 20.967/2000.

4 - GESTÃO FINANCEIRA

58. Conforme o programa estabelecido para a Unidade, verificamos a legalidade dos atos e fatos praticados pela Unidade nos procedimentos licitatórios até a realização do objeto contratado, bem como avaliação da eficiência da gestão, nos aspectos orçamentário, financeiro e contábil, e conforme determina as legislações, especificamente as Leis nºs 8.666/1993 e 4.320/1964, bem como dos Decreto nº 32.598/2010.

59. Os valores empenhados e liquidados pela Secretaria para execução dos programas de trabalho previstos para o exercício de 2011, alcançaram o montante de R\$ 219.350.600,83, nas seguintes modalidades de licitação:

DESCRIÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	% DE PARTICIPAÇÃO
02 – Convite	2.052.531,06	0,93
03 – Tomada de Preços	14.027.482,10	6,39
04 – Concorrência	119.718.931,87	54,59
05 – Dispensa de Licitação	35.522.739,55	16,19
06 – Inexigível	453.137,16	0,21
07 – Não Aplicável	47.110.949,76	21,48
09 – Pregão	464.829,33	0,21
Total	219.350.600,83	100,00

Fonte: SIGGo – Lista NE Tipo de Licitação e balancete contábil

60. Constatamos que os maiores valores empenhados e liquidados pela SO/DF foram realizados na modalidade Concorrência, que alcançou 54,58% e as outras Modalidades, juntas alcançaram 23,93% do total das despesas pagas no exercício de 2011.

61. Demonstramos a seguir, falhas médias e falhas formais constatadas nos processos de licitações e contratos:

4.1 – ALTERAÇÃO DE MÉTODO CONSTRUTIVO DE 429 UNIDADES RESIDENCIAIS NA VILA DNOCS/SOBRADINHO SEM A MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA PELA UNIDADE DO PREÇO PRATICADO.





62. Trata o Proc. nº 390.008.012/2008 de construção de 429 unidades habitacionais unifamiliares na Vila DNOCS – Região Administrativa de Sobradinho, sendo 399 sobrados germinados e 30 casas térreas germinadas.

63. Os recursos para estas despesas estão vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC por força do Contrato de Repasse nº 227.245-44/2007 firmado entre a União e o GDF para a urbanização da Vila DNOCS, em Sobradinho/DF.

64. A Controladoria Geral da União, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 222184-03/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, fls. 828/829, questionou a Secretaria de Estado de Obras o motivo da alteração do valor de referência da licitação para a construção das 429 casas na Vila DNOCS, que estava fixado em R\$ 13.244.425,44 na Concorrência nº 43/2008ASCAL/PRES – Revogada e passou para R\$ 19.400.508,74 na Concorrência nº 60/2008ASCAL/PRES.

65. A Unidade, por meio de Despacho da Coordenadora de Orçamento da NOVACAP, em 04/03/2009, fls. 823/827, apresentou as justificativas para a alteração do valor médio da unidade construída na Vila DNOCS de R\$30.870 para R\$ 45.220 informando que, *in verbis*:

[...]

- a. inclusão de estacas em substituição ao radier;
- b. acréscimo de forro de PVC nos compartimentos das residências;
- c. inclusão de rodapé cerâmico;
- d. alteração do revestimento de vedação substituindo o reboco aplicado diretamente sobre o bloco pelo reboco de argamassa industrializada;
- e. substituição da pintura com tinta mineral por pintura látex PVA 2 demãos;
- f. substituição de bloco cerâmico de 10x20x30cm por bloco de concreto 11,5x19x 39cm;
- g. substituição de bloco de concreto de 11x11x19cm por bloco de concreto 11,5x19x 39cm; e
- h. exclusão do item - Revestimento de tetos para forramento de cobertura em gesso corrido.

[...]

66. A Secretaria acrescentou, ainda, que na Concorrência nº 43/2008 a TOPOCART, responsável pela elaboração do projeto estimou o BDI em 16,36%, e a proposta elaborada pela NOVACAP o BDI utilizado foi de 28,38%.

67. Para a execução do Contrato de Repasse a Unidade firmou o Convênio 102/2009-SO, de 13/08/2008, com a NOVACAP, que no segundo procedimento de Concorrência, a de nº 60/2008, foi habilitado como vencedor o Consórcio formado pelas empresas CAENG S/A Construção, Administração e Engenharia e Construtora Ipê Ltda.,





com o preço global de R\$18.788.617,54 e a consequente assinatura do Contrato nº 150/2009-SO/CONSÓRCIO CAENG/IPE.

68. Destacamos que no item 2.2 da Cláusula Terceira do citado convênio estabelece que compete à Secretaria de Estado de Obras - SO “Analisar os orçamentos apresentados pela NOVACAP para justificar fundamentalmente o preço praticado”. Observamos que não consta dos autos peça específica produzida pela Secretaria de Obras oferecendo esta justificativa.

69. Após adjudicação do objeto da licitação, o Consórcio CAENGE/IPE apresentou, por meio da CE.BSB.562/2009-004, de 24/8/2009, argumentações técnicas para a mudança da metodologia de execução das estruturas das unidades habitacionais, alegando que necessitaria de um sistema mais racional, com uma dinâmica industrial, como método construtivos adequados para a quantidade de casas e sobrados a serem edificados na Vila DNOCS.

70. Nota-se nos autos que foi o Consórcio contratado que apresentou os argumentos técnicos para defender a mudança da metodologia, fls. 1188/1189, inclusive trouxe aos autos um pronunciamento do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON/DF de que o método construtivo em alvenaria estrutural poderia restringir a participação de empresas construtoras no certame licitatório.

71. No entanto em análise aos autos constante do processo observamos que a Concorrência nº 43/2008ASCAL/PRES – Revogada foi considerada deserta e que na Concorrência nº 60/2008ASCAL/PRES apenas duas empresas apresentaram proposta para a execução das 429 residências na Vila DNOCS nos moldes das planilhas apresentadas anexas ao edital, ou seja, com o método de construção em alvenaria convencional.

72. Inicialmente, em razão dos fatos evidenciados nos autos do processo buscamos na literatura trabalhos que apresenta informações sobre os métodos construtivos de unidades residenciais semelhantes ao objeto do Contrato de Repasse nº 227.245-44/2007.

73. Dentro dos trabalhos pesquisados encontramos informação de que o preço praticado para construção de unidades residenciais utilizando a técnica de construção em alvenaria estrutural, quando comparada com o sistema de alvenaria convencional, se reduzem o custo entre 20% e 40% como exemplo citamos três artigos a seguir:





Artigo 1:

- **ESTUDO COMPARATIVO DO USO DA ALVENARIA ESTRUTURAL COM BLOCO DE CONCRETO SIMPLES EM RELAÇÃO AO SISTEMA ESTRUTURAL EM CONCRETO ARMADO** de autoria dos Engs. Marcos Joaquim Gonçalves Fernandes e Antonio Freitas Silva Filho - Mestre em Engenharia Civil (2010).

Artigo 2:

- **ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O SISTEMA CONSTRUTIVO EM ALVENARIA ESTRUTURAL E ALVENARIA CONVENCIONAL COM BLOCOS CERÂMICOS EM HABITAÇÕES POPULARES** de autoria do Engenheiro Civil Romário Ferreira Martins, autor do Blog Universo Engenharia (2012).

Artigo 3

- **INOVAÇÃO VERSUS COMPETITIVIDADE: O CASO DA ALVENARIA ESTRUTURAL NA CIDADE DE MANAUS** de autoria dos Engs. Atlas Augusto Bacellar MSc. (UFAM), Rubem César Rodrigues Souza Dr (UFAM) e Waltair Vieira Machado PhD Dr (UFAM), apresentado no XXIV Encontro Nac. de Eng. de Produção - Florianópolis, SC, (Brasil, 03 a 05 de nov de 2004).

74. Resumindo, transcrevemos trechos das conclusões destes trabalhos a respeito da comparação de custos dos métodos construtivos, *in verbis*:

[...]

(**Artigo - 1**) CONSIDERAÇÕES FINAIS - [...] Analisando os dados desta pesquisa podemos concluir-se que a utilização do sistema de alvenaria estrutural se mostrou bem eficaz em relação ao sistema estrutural em concreto armado, gerando uma redução de custo de aproximadamente **22,18% na estrutura**, considerando somente os custos diretos[...]

[...]

(**Artigo - 2**) CONCLUSÃO – [...]Os resultados obtidos estão de acordo com outros estudos semelhantes desenvolvidos acerca do tema, como o da BRICKA (2011), que teve resultado de 30% e o trabalho OLIVEIRA (2009), que obteve o resultado de 20%, ressaltando também que esses resultados podem ser até mesmo maiores, devido ao fato, de que não foram computados os desperdícios que são muito maiores nas obras em alvenaria convencional[...]

[...]





(Artigo - 3) INTRODUÇÃO - [...]A redução de custos em até 40% em relação à construção tradicional, onde a alvenaria não é considerada como elemento estrutural, é fator preponderante nessa viabilidade. Porter (1999) revela ser essa liderança em custo como uma das três possíveis estratégias competitivas para uma organização no mercado[...].

75. Com o fito de demonstrar a vantajosidade da mudança do método construtivo para a alvenaria estrutural, o Consórcio contratado apresentou memorial descritivo em que no Quadro RESUNO, (fls. 961), informa os custos da alteração em razão da mudança da metodologia construtiva é o seguinte, *in verbis*:

[...]	
Total – Estrutura Convencional:	– R\$ 8.575.898,78
Total – Alvenaria Estrutural:	– R\$ 7.527.432,80
[...]	

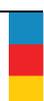
76. Ou seja, percebe-se uma redução de R\$ 1.048.465,98, equivalentes a 12,4% em razão da mudança da metodologia construtiva e se considerarmos o valor global contratado, de R\$18.788.617,54, há o impacto de apenas 5,67%.

77. Constam dos autos, fl. 1.290/1.291 despacho da NOVACAP subsidiando o Executor do Contrato nº 150/2009-SO quanto à aprovação da alteração do método construtivo para a execução das unidades habitacionais na Vila DNOCS, informando que os preços unitários dos serviços apresentados pela Contratada estão de acordo com os preços praticados pela NOVACAP.

78. Questionado pela Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria sobre a vantajosidade da mudança de metodologia construtiva do Contrato nº 150/2009-SO o Executor do Contrato manifestou, fls. 1312/1318, que a alteração traria uma economia de R\$ 1.048.465,98, valor apresentado pela contratada e corroborado no documento Preços Unitário nº 39/2009, fl. 1.252.

79. Diante do analisado nos autos, observamos que todas as manifestações tanto da Unidade como da NOVACAP, partes que firmaram o Convênio 102/2009-SO, e representantes do Governo do Distrito Federal no Contrato de Repasse nº 227.245-44/2007 firmado com a União, foram calcados nas informações do Consórcio CAENG/IPÊ contratado para construir 429 moradias na Vila DNOCS pelo Contrato 150/2009-SO com base, item 6.6 do Edital de Concorrência nº 060/2008-ASCAL/PRES que trata da execução dos serviços conforme as Planilhas Orçamentárias anexadas ao citado edital.

80. De acordo com a literatura pesquisada a economia do método construtivo de alvenaria estrutural envolve a racionalização em todas as etapas da construção, tanto de recursos humanos como de materiais e para uma empresa da construção civil, os salários





dos pedreiros, carpinteiro, pintores etc., assim como os preços unitários dos materiais necessários para a construção são considerados como custo de produção e é este custo de produção que deveria ser analisado pela SO, assim como pela NOVACAP, ao alterar o método construtivo das 429 unidades familiares da Vila DNOCS levando em consideração que o sistema adotado não fazia parte do certame licitatório estabelecido pelo Edital de Concorrência nº 060/2008-ASCAL/PRES para buscar o interesse da administração pública para a construção das 429 unidades residenciais na Vila DNOCS.

81. Em atenção à Nota de Auditoria nº 05/2012, a Unidade apresentou o Ofício nº 1.273/2012 com anexo o Despacho nº 094/2012 informando de que, *in verbis*:

[...] o ato de “justificar fundamentadamente os preços praticados” não implica, necessariamente, a produção de documento específico e sim a implementação de ações que possam atender a este dispositivo. Neste aspecto, alguns documentos inseridos nos autos e as ações implícitas à produção de tais documentos, apontam para o atendimento ao quesito, demonstrando, desde o início, o empenho desta Secretaria de Obras com a solução mais vantajosa para a administração pública [...] (*transcrito com apresentado*)

82. Em sentido contrário ao da argumentação apresentada acima, a Lei nº 8.666/93 estatui, *in verbis*:

[...]
Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
I - projeto básico;
II - projeto executivo;
III - execução das obras e serviços.
[...]
§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
[...]
Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
[...]
XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) [...].

83. Mediante o Despacho nº 094/2012, anexo ao Ofício nº 1273/2012 – GAB/SO, foi-nos apresentado o entendimento da Unidade, *in verbis*:





[...] os executores de contrato no âmbito da Divisão de Fiscalização da Secretaria de Obras são responsáveis pelo acompanhamento do contrato e não pela execução, fiscalização e supervisão da obra, visto que em face da existência de Convênio de Cooperação Técnica – celebrado entre a Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal e a Companhia de Urbanização da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, descentraliza essa atividade para a NOVACAP, a qual passa a ser o braço executor da Secretaria de Obras [...] (*transcrito com apresentado*)

84. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

85. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 1.1 (fls. 608) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 4.1 (fls. 646 a 651).

86. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

87. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem parcialmente às recomendações contidas do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- **Alínea “a”:** da Recomendação: a Secretaria de Obras esclarece que não dispõem de profissionais suficientes e treinados para executarem estas tarefas. Estas tratativas resultaram na criação da Divisão de Documentação Técnica, subordinada a Subsecretaria de Acompanhamento, Controle e Fiscalização de Obras, tendo por principal atuação a análise e aprovação dos projetos e orçamentos de obras públicas, preliminarmente a sua autorização de licitação.
- Alteração que atualmente encontra-se implantada, pois teve a autorização realizada através do Decreto Nº 34.277, de 11 de abril de 2013.
- Ressaltando ainda que a referida Divisão é composta por 06 (seis) engenheiros civis, todos do quadro de pessoal do Governo do Distrito Federal, proporcionando um maior comprometimento nas análises e pareceres emitidos pelo setor de agora em diante.
- Justificando que esta análise de vantajosidade em relação aos aspectos financeiros já foi verificada pelo corpo técnico do Tribunal de Contas da União, que foi concluída e julgada por aquela corte de constas, através do processo TC 000.282/2010-3, que se traduziu no ACÓRDÃO Nº 492/2011 – TCU – Plenário, onde concluiu-se que:





[...] a equipe de auditoria não verificou sobrepreço nos serviços aditados, indicando que a mudança se mostrou vantajosa para a Administração”... e ainda... “Portanto, verifica-se que a alteração questionada não provocou, em princípio, prejuízo à Administração, e que atuação do gestor se mostrou dentro dos limites legais previstos. Dessa forma, não se mostra indicada a apenação do gestor. [...]

- Quanto a alínea “b” da Recomendação: Não houve manifestação.

88. RECOMENDAÇÕES

a) Analisar antes da publicação do edital os orçamentos apresentados pela NOVACAP para justificar, em conclusão fundamentada, o projeto apresentado e o preço praticado.

b) Apurar, mediante procedimento administrativo, a vantajosidade da alteração do método construtivo que foi operada. Caso identificado a ocorrência de prejuízos ao erário instaurar TCE e processo correicional relativamente aos agentes responsáveis pelas condutas.

4.2 – IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES NO CONTRATO DE EXPANSÃO E MELHORIA DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.

89. Trata de análise dos procedimentos adotados pela Unidade para a contratação de serviços de expansão e melhoria do Sistema de Iluminação Pública do Distrito Federal.

90. Com este intuito foram analisados os Processos n^{os} 110.000.028/2008, 110.000.417/2011, 110.000.171/2012 e 110.000.094/2012, vinculados ao Contrato n^o 040/2008, firmado entre a Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal e a Companhia Energética de Brasília – CEB, assinado em 14/05/2008, com vigência até 14/09/2011, prorrogado até 10/09/2012, 1^o Termo Aditivo para inclusão de novas obras, tendo por objeto, a cargo da contratada, a execução de estudos e projetos vinculados a obras de expansão e melhoria do Sistema de Iluminação Pública do Distrito Federal.

91. O Contrato estabelece que o serviço será executado de forma indireta sob o regime de empreitada, por preço global, segundo o disposto no art. 10, inciso II, alínea “a”, da Lei n^o 8.666/93, na Modalidade Dispensa de Licitação, baseada no inciso VIII do art. 24, c/c o art. 26 e com as demais disposições da Lei n^o 8.666/93, com vigência nos exercícios de 2008/2011, com despesa orçada inicialmente no valor de R\$ 116.429.912,26,





alterado por meio do 2º Termo Aditivo ao contrato, passando para R\$ 125.774.404,96, em 28/12/2011, e correrá pela fonte de Tesouro à conta do Orçamento do Distrito Federal.

92. A execução da despesa, objeto do Contrato, em todas as suas fases, ficará a cargo da CEB, enquanto a emissão de Nota de Empenho e demais providências quanto ao pagamento, será de exclusiva competência da SO.

93. Constatamos que para posterior celebração do contrato, inicialmente a SO encaminha para a CEB, solicitação de orçamento, documento denominado, “ESTIMATIVA DE OBRAS”, fls. 3/10, Processo nº 110.000.028/2008, constando apenas o número de itens, descrição do tipo de serviço e local onde as obras deverão ser realizadas.

94. Diante de tais documentos, a CEB elabora e encaminha para a SO, tabela demonstrativa, denominado “PLANO DE TRABALHO”, fls. 13/21 e 443/446, Proc. nº 110.000.028/2008, para aprovação e indicação da SO do Programa de Trabalho e a disponibilidade de dotação orçamentária para a execução das obras e serviços a serem contratados.

95. O documento apresentado pela CEB contém os itens, estimativa orçamentária, localidades e descrições detalhada das obras, mapas com indicação das localidades onde deverão ser realizadas as obras, quantitativos e cronogramas financeiros detalhados por meses e totais anuais.

96. Não encontramos nos autos, justificativas da Secretaria no sentido de que os preços praticados pela CEB, são compatíveis com os praticados no mercado, art. 24, inciso VIII da Lei 8.666/93.

97. O procedimento licitatório se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, propostas que não constam nos autos.

98. A Secretaria não apresentou a devida cotação de preços de mercado de forma a comprovar a vantajosidade da contratação direta com CEB e nas subsequentes prorrogações contratuais.

99. Complementando a análise, trazemos à baila o art. 37, CF/88, inciso XXI, *in verbis*:

[...]





Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.[...] (grifo nosso)

100. Embora os princípios constitucionais definidos no art. 37 não incluem explicitamente a Economicidade como Princípio Constitucional, sabe-se que é um elemento importante a ser considerado na análise de contratações, pois ele se apresenta implícito no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, que afirma, *in verbis*:

[...]

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[...]

101. O TCDF tem jurisprudência no sentido de que, nos casos de dispensa em situação emergencial, não se aplica se o motivo é a falta de tempo para licitar em face de sua previsibilidade, conforme transcrito abaixo, *in verbis*:

[...]

SÚMULAS DE JURISPRUDÊNCIA - ENUNCIADO Nº 72: Licitações. Dispensa e situação emergencial ou de calamidade. A dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, não se aplica aos casos em que falte tempo hábil para proceder à nova licitação, em face de sua previsibilidade.

[...]

102. De acordo com a Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, *in verbis*:

[...]

As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

I- houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em particular do processo licitatório.

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição total de todos os seus custos unitários.

[...]

103. Decisão Ordinária nº 4.033/2007 do TCDF, item IV, *in verbis*:

[...]

d) instrua os processos licitatórios de obras e serviços de engenharia com cópias da composição de custos unitários, do BDI, e dos Encargos Sociais; da memória de cálculo que subsidiou a definição dos quantitativos dos itens de serviço; das





coletas de preços, e tudo mais que for necessário para demonstrar a adequação dos preços propostos com os praticados no mercado [...];

104. Por outro lado, entendemos que o serviço objeto deste Contrato nº 040/2008, está contrariando o disposto na Resolução Autorizativa nº 318-ANEEL, de 14/09/2005, que aprovou a segregação de atividades, a transferência de concessões e a reestruturação societária da Companhia Energética de Brasília – CEB. A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL autorizou o grupo CEB a prestar serviços de geração, de distribuição e de comercialização de energia elétrica e a prestação de serviço de ampliação e melhoria do parque de iluminação pública no Distrito Federal não são adequadas as atividades do grupo CEB.

105. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

106. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 1.2 (fls. 609 a 610) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 4.2 (fls. 653 a 660).

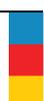
107. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

108. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO manifestou quanto à composição dos preços da CEB e compatibilidade em relação àqueles praticados pelo mercado que desenvolve permanente aperfeiçoamento dos seus processos de contratação, tendo como referências a eficácia gerencial e a conformidade jurídica.
- Para evitar a mencionada ausência de informações, particularmente em suas novas contratações com a Companhia Energética de Brasília – CEB, a Secretaria solicitou daquela Companhia o detalhamento da formação de seus preços, assim como a demonstração da compatibilidade dos mesmos em relação ao mercado, contemplando, portanto, todos os processos vinculados ao mencionado Contrato Nº 040/2008-SO.
- Referenciando que o TCDF, ao analisar a composição de preços da CEB em licitações, *assim se manifestou, in verbis:*

[...]

14. No que se refere ao projeto básico, constatamos que está adequadamente detalhado e, de forma geral, bem elaborado. 15. Quanto às planilhas estimativas de preços (fls. 32/35), como já é de conhecimento desta Corte, a CEB faz levantamentos de seus orçamentos por meio de banco de dados próprios, no qual





são registrados os preços das últimas aquisições e as cotações de preços feitas diretamente com seus fornecedores. Tal procedimento já foi validado em diversas outras oportunidades.” (grifo nosso) – (folha 1.018 do Processo 093.000013/2008 – CEB).

Prosseguindo em sua análise, no item 19, do inciso IV (folha 1.027 do Processo 093.000013/2008), assim se pronunciou, in verbis:

“19. À despeito do que apontou nos parágrafos 18/18, parece-nos que existe compatibilidade de preços entre os apresentados no projeto básico e aqueles praticados no mercado, apontando, ainda, para preços aceitáveis com base naqueles que vem sendo praticados no contrato vigente: [...]” (grifo nosso).”

Relativamente a Outros Custos, Despesas Indiretas e Tributos

O custo direto, referente a materiais e montagens eletromecânicas, deve ser somado aos gastos com a estrutura da CEB destinada exclusivamente à prestação dos serviços de expansão de Iluminação Pública.

Essa estrutura é composta pela Superintendência de Iluminação Pública – SIP e por sua Gerência de Projetos e Implantação de Iluminação Pública – GPIP.

Além da execução das obras, propriamente ditas, como a instalação de materiais e utilização de mão-de-obra, a GPIP executa as atividades de engenharia de iluminação pública, planejamento e desenvolvimento dos estudos e projetos.

Constituem, portanto, gastos que devem ser incorporados às obras, os salários, encargos sociais, outros benefícios relativos à mão-de-obra, estrutura física, prédio, móveis, equipamentos de informática, transporte, materiais de consumo, comunicação, água e energia elétrica, entre outros.

Ademais, há de se considerar os custos indiretos relativos ao rateio dos gastos da Administração Central, tais como, Diretoria, Conselho Fiscal, Contabilidade, Assessoria Jurídica, Recursos Humanos, Informática e Almoxarifado.

Pelo fato de a CEB pagar seus fornecedores e somente receber do GDF após o transcorrer aproximado de um mês, há de se considerar, também, os custos financeiros decorrentes. Deve-se, ainda, acrescentar os tributos incidentes sobre as faturas emitidas ao GDF.

Dessa forma, os preços a serem cobrados pela CEB para remuneração das obras de expansão e melhoria de iluminação pública, são aqueles relativos aos materiais e montagem eletromecânica (mão-de-obra), cuja formação de custos foi relatada, acrescentando-se os custos ora descritos.

Relativamente à Metodologia de Cálculo

Para determinação do percentual de BDI a ser aplicado sobre o custo direto, são seguidas as orientações constantes dos Acórdãos 325/2007 – TCU – Plenário e 2.369/2011 (este último incluído recentemente).

O Acórdão 325/2007 do Tribunal de Contas da União – TCU, que adotou como Relatório o trabalho produzido pelo Grupo de Trabalho constituído por força de determinação do Acórdão 1.566/2005 –, reúne vários conceitos de custos diretos, cujo resumo tem-se como, in verbis:

[...] De forma mais objetiva, consideram-se como custos diretos, aqueles que podem ser associados aos aspectos físicos da obra, detalhados no projeto de engenharia, bem como ao seu modo de execução, determinados pela organização operacional e pela infraestrutura necessária. Assim, os custos diretos são aqueles relacionados aos materiais e equipamentos que compõem a obra, além dos custos operacionais e de infraestrutura necessários para transformação no produto final, tais como mão-de-obra (salários, encargos sociais, alimentação, alojamento e transporte), logística (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, que devem ser discriminados e quantificados em planilhas.

[...]





- Com relação aos custos indiretos o já citado Acórdão, estabelece, *in verbis*:

[...]

Enquanto os custos diretos são objetivos e vinculados à especificação do projeto da obra e suas quantificações, os indiretos são subjetivos e associados ao executor, às suas necessidades operacionais (administração central, seguros, garantia, caixa), de rentabilidade e obrigações tributárias. A denominação de indiretos se dá em razão de sua valoração ser obtida em função de percentuais dos custos diretos [...]

- Com relação aos custos indiretos o já citado Acórdão, estabelece, *in verbis*:

[...]

Assim, para as obras de expansão e melhoria de iluminação pública, são considerados:

- Custo Direto – CD: Soma dos materiais e equipamentos e das montagens eletromecânicas.
- Custos Indiretos – CI: (i) Planejamento, engenharia, projetos, estudos, projetos executivos, projetos “as built” (cadastro), acompanhamento e fiscalização das obras; (ii) administração central; (iii) despesas financeiras; e (iv) tributos.

Embora conceitualmente a parcela dos custos indiretos identificada como (i) possa ser entendida como custo direto, consideramos como custo indireto em razão de que, para sua valoração, precisa ser rateada, isto é, distribuída entre as diversas obras realizadas pela mesma estrutura responsável pela expansão e melhoria do sistema de iluminação pública.

Relativamente ao Cálculo de Outros Custos, Despesas Indiretas e Tributos:

- **Custos da estrutura da SIP:** Relativos à execução das obras de melhoria de iluminação pública, no que se refere à engenharia, planejamento, estudos, projetos, acompanhamento e fiscalização das obras;
- **Rateio da Administração Central:** Correspondentes ao rateio das despesas da Administração Central, referentes a salários, encargos, benefícios e outros custos da Diretoria, Conselho Fiscal, Assessoria Jurídica, Assessoria Contábil, Assessoria de Recursos Humanos e Informática;
- **Despesas Financeiras:** Para remuneração do capital de giro relativo aos desembolsos efetivamente realizados na execução das obras de expansão e melhoria do sistema de IP, antes do efetivo recebimento das faturas emitidas para o GDF (intervalo estimado em um mês).
- **Tributos:** Os tributos aplicados sobre o valor faturado: ISS, PIS e COFINS.

Para determinação dos percentuais relativos às parcelas da estrutura da SIP e rateio da Administração Central, são realizados levantamentos das apropriações contábeis referentes ao exercício anterior à contratação (janeiro a dezembro).

Para o caso das despesas financeiras é adotada a média da taxa SELIC referente ao último período fornecido pelo Banco Central.

Os tributos considerados são aqueles apurados para no período de janeiro a dezembro do exercício anterior à contratação.





As alíquotas do PIS e da COFINS correspondem aos resultados das médias verificadas no regime não-cumulativo.

Os cálculos para determinação do BDI são efetivados por ocasião da elaboração da proposta técnica e do orçamento das obras, uma vez que, para seguir as orientações dos Acórdãos mencionados, há que separar as parcelas de materiais e de mão-de-obra.

Conclui-se, portanto, que os preços praticados pela CEB para as obras de iluminação pública, estão de acordo com o mercado com relação aos materiais, mão-de-obra e BDI, uma vez que esse último segue as orientações dos Acórdãos 325/2007 e 2.369/11, ambos do TCU.

Assim, em consonância com a Recomendação do relatório preliminar da STC, esta Secretaria de Obras tem orientado suas contratações no sentido de assegurar completa conformidade jurídica, cuidando para que essa referência manifeste-se também claramente nos seus processos administrativos.

4.3 – AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES, PROJETO E DE TERMOS DE RECEBIMENTO DE OBRAS.

109. Da análise do Processo nº 110.000.028/2008, pactuado no valor de R\$ 116.429.912,26, bem como dos demais autos que tratam da expansão e melhoria do Sistema de Iluminação Pública do Distrito Federal, Processos nºs 110.000.417/2011, 110.000.171/2012 e 110.000.094/2012, se observa, inicialmente, a ausência de estudos técnicos e econômicos específicos para a contratação de determinada obra de melhoria ou ampliação do parque de iluminação pública do Distrito Federal e nem para promover a prorrogação do prazo de vigência, da inclusão de novas obras ou na suplementação de recursos relacionados ao contrato.

110. Entendemos que quando se fala em estudos técnicos e econômicos, não quer dizer somente o quesito menor preço, mas sob um aspecto geral a respeito da contratação, consoante as disposições da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

[...]

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...] IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores





- resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
 - f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;
- [...]

111. Tendo em vista o fato de que o objeto contratado, obras de expansão e melhoria do Sistema de Iluminação Pública do Distrito Federal, poderá ser considerado como de reparo, manutenção e ampliação essenciais para a realização das metas governamentais, o gestor deveria valer-se de outras opções legais observando o princípio da economicidade, pois tal soma de dinheiro despendido fortalece a ideia de que a execução do objeto contratado poderia trazer maior economia aos cofres públicos.

112. No que se refere ao princípio da economicidade, conforme jurisprudência do TCDF, Decisão Normativa nº 02/2003, é possível celebrar contratos de prestação de serviços contínuos por períodos de até 72 meses, desde que amparado por estudos técnicos e econômicos específicos. Não encontramos nos autos a realização de tais estudos pela Unidade.

113. A ausência dos estudos supracitados deu aso à prorrogação de prazo para conclusões e inclusão de novas obras ao objeto inicialmente contratado e suplementação no valor de R\$ 9.344.492,70, art. 57 § 1º - reajustamento contratual, sempre com ônus para o erário. A causa de tal indefinição pode ser dada pela ausência de elaboração de estudos e projetos básicos, com elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e o serviço a ser contratado.

114. A Unidade não realizou estudos técnicos preliminares, que indicasse desde o impacto ambiental do empreendimento, a avaliação do custo da obra e a definição do prazo de execução, bem como a identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra.

115. O procedimento adotado pela Secretaria para a execução dos serviços de expansão e melhoria do Sistema de Iluminação Pública do Distrito Federal vinculados ao Contrato nº 40/2008, firmado entre a Secretaria de Estado do Distrito Federal e a Companhia Energética de Brasília – CEB, não atende plenamente aos comandos do art. 24, inciso XXIII da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a insuficiência constatada quanto deveria à elaboração de tabelas de composição de custos unitários dos itens a serem contratados, memória de cálculos de quantitativos.





116. Além disso, constatamos a ausência da nomeação de Comissão de Recebimento de Obras e Serviços, que é incumbida da apresentação do termo circunstanciado de recebimento provisório e recebimento definitivo, comprovando a adequação das obras e dos serviços aos termos do contrato, art. 73, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

117. Ademais, cumpre anotar que, a contratada CEB deveria assinar um termo onde declara estar ciente de conhecimento de todos os locais onde serão executadas as obras. Entendemos ser condição prévia para a sua boa execução.

118. A Lei nº 8.666/93, no art. 6º, inciso IX, em especial nas letras “c”, “d”, “e” e “f”, prescreve que o projeto básico deve dar subsídios para a montagem do plano e de gestão das obras, compreendendo sua programação, estratégia de suprimentos, normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso.

119. Consoante o art. 11 da lei supracitada, as obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.

120. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

121. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 1.3, 1.4 e 1.5 (fls. 610 a 611 e 622 a 625) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 4.3 (fls. 660 a 662).

122. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

123. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem parcialmente às recomendações contidas do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- Embora o conjunto dos procedimentos adotados pela SO antes da efetiva contratação da CEB tenha levado em conta as devidas precauções para assegurar o princípio da economicidade não constatamos nas documentações complementares informações que comprovariam tais estudos.
- A SO informa que o recebimento provisório e definitivo das obras contratadas, não foi possível, devido a suplementação de recursos para inclusão de novas obras deveu-se, pela ocorrência de dificuldades





conjunturais para tramitação, em tempo hábil, razão pela qual, adotou-se a alternativa da prorrogação em atenção ao interesse público.

- A SACF/SO apresentou a manifestação dos executores do Contrato n.º 040/2008-SO, na qual noticiam que foi constituída Comissão para recebimento definitivo das obras, conforme Portaria n.º 10/2013-SO, de 16/01/2013. Segundo os executores, após conferência dos serviços executados a comissão elaborou o Termo de Recebimento Definitivo, que após assinado pelos membros da comissão foi encaminhado para a CEB.
- Finalmente, mesmo entendendo que no mérito foram atendidos os princípios básicos que norteiam contratações dessa natureza, reconhecemos a oportunidade de melhorarmos a explicitação dos nossos procedimentos, rigorosamente nos termos da Lei 8.666/93, de forma a fazer constar nos autos processuais, todos os elementos que permitam avaliações que dispensem esclarecimentos.

124. RECOMENDAÇÕES

a) Elaborar o planejamento para execução de gestão dos serviços e obras, bem como projeto básico, compreendendo a sua localização, programação e estratégia de suprimentos itens necessários à boa execução dos serviços de expansão e melhoria do Sistema de Iluminação Pública do Distrito Federal.

b) Promover o recebimento provisório e definitivo das obras contratadas.

c) Realizar estudos técnicos e econômicos específicos sobre o contrato, conforme a Lei n.º 8.666/93 e a Decisão Normativa n.º 02/2003 do TCDF.

4.4 – AUSÊNCIA DO RELATÓRIO ELABORADO PELO EXECUTOR DO CONTRATO.

125. Ainda com foco no Contrato n.º 040/2008-SO, não localizamos nos autos, o relatório detalhado relativo ao término de cada etapa da obra ou serviço pelo executor do contrato, a quem cabe supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução do objeto contratado, conforme art. 41 do Decreto n.º 32.598/2010, *in verbis*:

[...]

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

I – o valor da taxa de administração, quando for o caso;





II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

§1º A supervisão técnica de contratos de obras será de competência do órgão contratante.

§2º A designação do executor e do supervisor técnico somente produzirá efeitos após a publicação do extrato de que trata o artigo 33 e do ato de designação e ciência dos mesmos.

§3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado. (Texto com a redação do Decreto nº 32.753, de 04/02/2011).

§4º É facultada a indicação de um mesmo executor para até três contratos ou convênios, ou mais de um executor para o mesmo convênio ou contrato.

§5º É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II – prestar, ao ordenador de despesa, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III – dar ciência ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;

IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V – prestar à unidade setorial de orçamento e finanças, ou equivalente, informações quanto ao andamento das etapas, para atualização do SIAC/SIGGo;

VI – verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VII – remeter, até o 5º (quinto) dia útil do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante, ao órgão responsável pela supervisão técnica e à unidade setorial ou seccional de planejamento;

VIII – receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica;

IX – prestar contas, nos termos do artigo 46.

§6º O órgão central de contabilidade concederá senha ao executor de contrato ou convênio para acesso ao SIAC/SIGGo, para acompanhamento do respectivo pacto.

§7º A supervisão técnica de que trata este artigo consiste no acompanhamento das obras e serviços de engenharia, com o objetivo de assegurar a fiel execução do projeto.

§8º A supervisão técnica não abrange os serviços de conservação, manutenção e reforma.

§9º Compete a cada ordenador de despesa analisar e atestar os reajustes de que trata o inciso II do §5º deste artigo, e à unidade setorial de orçamento e finanças manter atualizado o SIAC/SIGGo, nos termos do artigo 34.

§10º Os contratos cujo valor global exceda R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) terão como executor, obrigatoriamente, servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente, ou comissão por estes composta. (Texto com a redação do Decreto nº 32.753, de 04/02/2011).

§11º Não poderá ser nomeado executor ou membro de comissão executora aquele que exercer atividade incompatível com a fiscalização de contratos ou possuir relação de parentesco, até o terceiro grau, com sócio gerente ou





administrador do contratado. (Texto com a redação do Decreto nº 32.753, de 04/02/2011).

§ 12º É permitida a contratação de terceiros para assistir e subsidiar o executor ou a comissão executora no exercício de suas atribuições, quando comprovadamente necessário. (Texto com a redação do Decreto nº 32.753, de 04/02/2011).

[...]

126. Conforme os comandos acima, a execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, serão certificados pelo executor ou responsável, mediante emissão de Atestado de Execução.

127. De acordo com a cláusula décima sexta do Contrato 040/2008-SO, o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, designará um executor para o contrato, que desempenhará as atribuições previstas nas normas de execução orçamentária, financeira e contábil.

128. De acordo com a Portaria nº 29, de 26/02/2004, o art. 2º tem a seguinte descrição: “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por servidor previamente designado, através de ato administrativo publicado no Diário Oficial do Distrito Federal.”.

129. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

130. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 1.5 (fls. 611) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 4.4 (fls. 662 e 775 a 797).

131. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

132. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem parcialmente à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- Não constatamos nas informações complementares, cumprimento das documentações determinadas pelas legislações citadas.

133. Os executores do Contrato 040/2008-SO informaram que a cada etapa executada do referido contrato eram realizadas vistorias para comprovação da qualidade e da quantidade dos serviços entregues pela CEB, sendo que somente os serviços considerados de acordo com os termos contratuais eram atestados. Caso contrário, os executores procediam à retenção dos valores julgados indevidos.





134. Ainda segundo os executores, a constatação da ausência de documento intitulado RELATÓRIO DO EXECUTOR, apontada nos autos, deu-se pela divergência de nomenclatura adotada internamente nesta unidade. Entretanto, afim de melhor adequar as informações prestadas pelo executor aos termos da legislação pertinente à matéria serão adotadas medidas administrativas que permitam adoção de padrão de relatório/formulário que identifique tratar-se do relatório previsto no art. 44 do Decreto nº 32.598/2010.

135. **RECOMENDAÇÃO**

- Providenciar e anexar nos autos, as documentações determinadas pelas legislações referenciadas tendo em vista que o executor do contrato apenas atesta o relatório elaborado pela CEB, encaminhado para a SO.

4.5 – AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE DESPESAS COM ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA E ESGOTOS.

136. Não constatamos no encerramento do exercício de 2011, Balancete Contábil da SO/SIGGo, movimentação das Contas contábeis 333903943 – Serviços de Energia Elétrica – CEB e 333903944 – Serviços de Água e Esgoto – CAESB, referentes a ocupação e instalações da SO em áreas edificadas no complexo administrativo da NOVACAP, evidenciando que não houve rateio proporcionalmente dessas despesas, com o ressarcimento para os cofres da Companhia.

137. Diante de tais constatações, solicitamos a SO os processos de pagamentos das faturas, dos meses de maio e outubro/2011, referentes ao consumo de energia elétrica e de água/esgoto e respectivas cópias dos contratos com as prestadoras dos serviços – CEB e CAESB.

138. Em resposta, a SO nos encaminhou cópia do Ofício nº 1247/2012-GAB/SO, e do Memorando nº 067/2012-DIAFO/SUAG/SO, ambos datados de 17/09/2012, informando que não dispunha de contratos com as prestadoras dos respectivos serviços, tendo em vista que os referidos pagamentos são efetuados pela NOVACAP.

139. Ressaltamos que tais procedimentos não estão totalmente de acordo com o caput do art. 60 do Decreto nº 32.598/2010, bem como o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64.

140. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**





141. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 1.8 (fls. 613) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 4.5 (fls. 662 e 766 a 774).

142. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

143. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem parcialmente à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

A SO informa que adotará medidas visando o acolhimento da proposição feita pela equipe de auditoria da STC, buscando a inclusão de tais despesas quando da elaboração da proposta orçamentária para os exercícios subsequentes.

144. Ainda, informa que a Diretoria de Logística/SUAG/SO já está fazendo gestão junto à NOVACAP no sentido de promover o rateio dessas despesas ou a instalação de medidores individuais para que a SO passe a arcar com os gastos com energia e água, conforme recomendado pelos auditores.

RECOMENDAÇÕES

a) Verificar a possibilidade de se promover o rateio das despesas mensalmente para fins de ressarcimento aos cofres da NOVACAP.

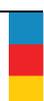
b) Providenciar a instalação de medidores individuais para que as despesas administrativas com energia elétrica e água e esgoto sejam apropriadas pelos gastos efetivos da Secretaria.

5 – GESTÃO CONTÁBIL

5.1 – MATERIAL DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SEM CONTROLE PATRIMONIAL E CONTÁBIL.

145. Retomamos a análise do Contrato nº 040/2008-SO firmado entre Unidade e a CEB, com o enfoque nos aspectos relacionados à gestão do Patrimônio Público afeto à execução dos projetos e as obras de expansão, melhoria e manutenção do parque de iluminação pública do Distrito Federal custeados com recursos do Tesouro do Distrito Federal.

146. Conforme estabelecido no Decreto nº 32.716/2011, que organiza a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e no Regimento Interno, em vigor, Decreto





nº 23.719, de 07/04/2003, a Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal tem competência nas seguintes áreas, *in verbis*:

- [...]
- I - projetos, execução e fiscalização das obras públicas;
- II - infraestrutura;
- III - recuperação de equipamentos públicos.
- [...]

147. Conforme fixado no contrato a SO alocou os recursos orçamentários oriundos do Tesouro do DF, fonte 100, para a melhoria e a ampliação do parque de iluminação pública do Distrito Federal, no exercício em análise, no Programa de Trabalho 25.451.3100.1763.0012 – Ampliação do Sistema de Iluminação Pública no Distrito Federal.

148. Em razão da origem dos recursos que atenderam ao Contrato 040/2008-SO, assim os bens adquiridos para a prestação dos serviços pertencem ao Distrito Federal e a SO, por conta de suas atribuições é a responsável por supervisionar, fiscalizar, coordenar e controlar a execução destas obras públicas, apropriar este patrimônio e registrar contabilmente esta apropriação.

149. De acordo com o Decreto nº 16.109/1994 que disciplina a administração e o controle dos bens patrimoniais do Distrito Federal, temos, *in verbis* “[...] Os bens adquiridos ou produzidos pelos órgãos da Administração do Distrito Federal serão incorporados como integrantes de seu acervo patrimonial [...], excetuando apenas os bens semoventes adquiridos, produzidos com a finalidade de revenda ou consumo; e os bens móveis, adquiridos ou produzidos com o objetivo de doação ou premiação.

150. O art. 3º do dispositivo disciplinador da incorporação preceitua, *in verbis*:

- [...]
- Art. 3º Para efeito do art. 2º, incorporação é o conjunto de atos que identificam e registram o bem como integrante do acervo patrimonial do Distrito Federal.
- Parágrafo único. São documentos que comprovam a aquisição da propriedade:
- I - Nota Fiscal;
- II - título aquisitivo da propriedade imobiliária;
- III - Termo de Produção, Nascimento e Captura;
- IV - documento de doação;
- V - outros documentos comprobatórios da aquisição da propriedade.
- [...]

151. Todavia, não constatamos nenhum ato expreso nos documentos apresentados comprovando a incorporação do parque de iluminação pública ao patrimônio do Distrito Federal.



152. Em visita ao pátio de material da CEB, em fevereiro de 2011, identificamos postes, braços metálicos, luminárias e lâmpadas de diversos tipos e modelos retirados e substituídos em razão dos serviços de melhorias e ampliações prestados pela CEB no parque de iluminação pública do Distrito Federal, com base no Contrato nº 040/2008-SO.

153. Retrocitando, o trabalho desenvolvido pela STC, em fevereiro de 2011, consubstanciado Relatório de Auditoria nº 100/2011 – DIRAG/CONT, as peças retiradas no parque de iluminação pública do Distrito Federal, permaneciam em galpões ou no pátio da CEB. Em setembro de 2012, foram vistoriados os mesmos pátios e constatamos somente postes de concreto e postes de ferro do parque de iluminação pública avariados no local.

154. Apresentamos, abaixo, as fotos do pátio da CEB em fevereiro de 2011 onde as luminárias e postes permaneciam a descoberto como materiais inservíveis e as fotos do mesmo pátio em setembro de 2012.

FOTOGRAFIA DE 11/02/2011



FOTOGRAFIA DE 19/09/2012



FOTOGRAFIA DE 11/02/2011



FOTOGRAFIA DE 19/09/2012



155. Em resposta à Solicitação de Auditoria sobre os procedimentos adotados para o descarte dos bens substituídos no parque de iluminação pública do Distrito Federal o gestor da Unidade apresentou o Ofício nº 102/2011 GAB/SO, de 20/09/2011, em que autoriza a contratada CEB a proceder a leilão público dos bens citados.



156. Os arts. 40 e 41 do Decreto nº 16.109/1994 estabelecem os procedimentos e destinação de bens móveis do DF caracterizados como de recuperação antieconômica, inservíveis e ociosos, transcritos a seguir, *in verbis*:

[...]

Art. 40. O bem móvel caracterizado como de recuperação antieconômica, inservível ou ocioso, e quanto a este, desde que não haja possibilidade de redistribuição a outro órgão da Administração Direta do Distrito Federal, será recolhido, para fins de alienação, junto ao Departamento de Manutenção Patrimonial da Secretaria de Administração, no prazo de quinze dias, contado da data da caracterização.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, considera-se:

I - bem de recuperação antieconômica, aquele cujo custo de recuperação for incompatível com o benefício de sua reutilização;

II - bem inservível, aquele que não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina;

III - bem ocioso, aquele que, embora em condições de uso, não esteja sendo utilizado.

...

Art. 41. Os bens móveis que se encontrarem nas situações descritas no art. 40 serão recolhidos, mediante emissão de Termo de Recolhimento de Bens Móveis, pelo agente setorial de patrimônio.

[...]

157. Tendo em vista a situação do pátio interno da CEB encontrada em setembro de 2012 esta equipe de auditoria solicitou à SO para análise o processo administrativo do certame licitatório, conforme autorizado pelo Ofício nº 1189/2011-GAB/SO.

158. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

159. ANEXO ÚNICO OFÍCIO Nº 1366/2012-GAB/SO, ITEM 1.7 (fls. 612) E ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 5.1 (fls. 652 e 756 a 759).

160. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

161. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO anexou comprovante, relativo ao valor líquido apurado com o leilão dos bens inservíveis estocados no pátio daquela Companhia. Depósito na conta única do Tesouro do Distrito Federal, da ordem de R\$ 565.343,64.

5.2 – AUSÊNCIA DE CONTABILIZAÇÃO E APROPRIAÇÃO DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA AO PATRIMÔNIO DO DISTRITO FEDERAL.





162. Constatamos a ausência de registro contábil e controle da infraestrutura decorrente do Contrato nº 040/2008-SO. No caso específico do Parque de Iluminação Pública observamos que as despesas do parque de Iluminação Pública para a CEB são registradas como despesas não resultam em aumento de capital equivalente ao dispêndio financeiro e, portanto contabilizadas como Despesa Correntes

163. As despesas do parque de Iluminação Pública para a CEB são registradas como despesas não resultam em aumento de capital equivalente ao dispêndio financeiro e portanto contabilizadas como Despesa Correntes.

164. Pelo lado da contratante, SO, os serviços executados no parque de iluminação pública do Distrito Federal são caracterizados no orçamento do Distrito Federal como elemento de despesa OBRAS E INSTALAÇÕES (51) e produzem um aumento patrimonial equivalente ao dispêndio, classificados, portanto, com base na Lei nº 4.320/1964, como Despesa de Capital.

165. Como exemplo dos gastos com o Contrato nº 40/2008, em 2011 foram executados 106 projetos de melhoria e de ampliação, no montante de R\$11.236.614,86 e em 2012 foram elaborados, até setembro, 124 projetos com um dispêndio de R\$ 18.592.282,22, conforme informações da Gerência de Projetos e Implantação de Iluminação Pública/SIP/CEB.

166. Para a execução do controle do patrimônio público reportamos ao contido no art. 131 do Dec. nº 32.598/2010, que explicita que quando da aplicação de material der origem a um bem imóvel ou lhe trazer melhorias, na forma do art. 50, §4º do citado decreto, deverá ser encaminhada comunicação ao órgão central de patrimônio, com os dados indispensáveis à sua incorporação no acervo patrimonial do Distrito Federal.

167. Dentro da mesma linha destacamos a incorporação e os registros patrimoniais das obras e instalações devem ser contabilizados conforme art. 7º do Decreto nº 16.109/1994, *in verbis*:

[...]

Art. 7º Em caso de imóvel edificado pelo Distrito Federal, a incorporação será efetivada após a conclusão final da obra, à vista dos seguintes documentos:

[...]

III - termo de recebimento definitivo da obra;

IV - documento de que conste o valor global da obra - Nota de Empenho;

V - memorial descritivo.

[...]





168. Devido à característica do parque de iluminação pública não deverão ser consideradas as exigências dos itens I e II do Parágrafo Único do art. 7º em razão da incompatibilidade de emissão de carta de habite-se e de comprovação da propriedade do terreno.

169. Na conclusão de um projeto de construção, de ampliação ou de melhoria da rede de iluminação pública a Unidade, atesta a execução e liquidar os empenhos do contrato com a CEB e não providencia a devida contabilização do montante da despesa e a apropriação deste patrimônio na Coordenação Geral de Patrimônio da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF, conforme exigência dos dispositivos legais citados.

170. Visando apresentar uma alternativa para viabilizar a contabilização do Parque de Iluminação Pública do Distrito Federal, a STC emitiu à CEB Solicitação de Auditoria questionando acerca da sistematização dos procedimentos de controle dos projetos de iluminação pública.

171. A CEB apresentou, na Carta nº 089/2012-PRESI, de 27/08/2012, com as informações contidas do Memorando nº 019/2011-SIP, de 14/09/2011, no qual o Superintendente de Iluminação Pública sistematiza os procedimentos estabelecidos para o tramite dos projetos de iluminação pública, desde o início da demanda, pela SO, até a conclusão da obra de ampliação/melhoria do parque de iluminação pública e a apresentação da fatura à Secretaria para o recebimento, dos quais transcrevemos a seguir, *in verbis*:

[...]

Para cada projeto é aberta uma pasta contendo todos os documentos pertinentes, arquivados em sequência cronológica, catalogados e numerados. Os documentos são:

- 1) Solicitação formal por parte da Secretaria de Estado de Obras ou Administrações Regionais, para execução de obras de expansão e/ou melhoria do sistema de Iluminação Pública, os quais dão entrada na Superintendência de Iluminação Pública – SIP;
- 2) Despacho da Superintendência para a Gerência de Projetos e Implantação de Iluminação Pública – GPIIP, para a elaboração de estudo e projeto para atender à solicitação;
- 3) Despacho para a GPIIP para projetista/fiscal para elaboração do estudo e projeto. Caso o projeto seja aprovado o projetista/fiscal será também o responsável pelo andamento e fiscalização da obra;
- 4) Projeto executivo da obra. O projeto terá as identificações e assinaturas do projetista, do gerente da GPIIP e do superintendente;
- 5) Planilha contendo os serviços (atividades) a serem executados: tipos de instalações, quantidades previstas em Unidades de Construção de Iluminação Pública (UCIP) e valor previsto para a obra. O documento é assinado pelo fiscal designado para a obra, assim como pelo gerente;
- 6) Cópia da carta emitida pela GPIIP em resposta à solicitação, informando os dados principais da obra e o seu valor;





- 7) Nota de Empenho e autorização emitidas pelo órgão solicitante, tendo como credora a CEB;
 - 8) Liberação de Contrato – documento emitido pelo gerente da GPIIP, no sistema corporativo de Gestão Integrada – EVOLUZ -, equivalente a Ordem de Serviço para a empreiteira contratada e tem também a função de comprometer a verba orçamentária do contrato. Nesse documento deverá conter o prazo para a execução da obra. O documento é assinado pelo gerente da área e pela empresa contratada;
 - 9) Anotações relevantes sobre a execução da obra feitas pela contratada e/ou pelo fiscal da obra;
 - 10) Projeto ‘como construído’ – é o cadastro ou o ‘as built’ da obra. O documento é assinado pelo contratado. Qualquer alteração do projeto, em relação ao que foi anteriormente concebido, somente será efetivada se não houver acréscimo do valor originalmente previsto e com autorização formal do gerente da GPIIP;
 - 11) Planilha dos serviços executados, elaborada e assinada pela contratada, descrevendo os quantitativos realizados;
 - 12) Comunicação de Conclusão de obras – CCO – contendo os dados principais do empreendimento. É um documento interno que tem a função de alimentar o sistema de atualização do número de pontos e potências instalados ou retirados, para fins de faturamento do consumo e de manutenção do sistema de iluminação pública. O documento é emitido e assinado pelo fiscal da obra e pelo gerente da GPIIP;
 - 13) Relação de Materiais a Devolver – RMD – se for o caso. Documento contendo a relação de materiais a devolver, assinado pelo fiscal da obra ou pelo gerente e pelo agente do almoxarifado responsável pelo seu recebimento;
 - 14) MOS – Medição de Serviços. Documento emitido com base nos serviços executados. Tem como objetivo autorizar o faturamento pela contratada. É assinado pelo gerente da Área. Uma obra pode ter uma ou mais medições;
 - 14) (sic) Cópia da Nota Fiscal – fatura – emitida pela contratada. Para cada medição há emissão de uma Nota Fiscal/Fatura. Nela contém carimbo com o nº da RI, que é o documento que libera o financeiro para pagamento na data estipulada, data do pagamento, valor a pagar e data da movimentação. O carimbo contém a assinatura do empregado da CEB, responsável pelo envio da fatura para pagamento. Além disso, no verso do documento é apostado um carimbo de atestado da realização da despesa, datado e assinado pelo gerente da área;
 - 15) Cópia da fatura referente a obra, emitida pela Secretaria de Estado de Obras;
 - 16) Atestado de Execução da Obra, assinado pelo gerente da GPIIP.”
- A área descreveu, ainda, que “além dos documentos contidos na pasta de obras, os empreendimentos serão monitorados em sistema específico, que proporciona a verificação do andamento das demandas, nas suas diversas fases. Contém também os principais dados físicos das obras executadas e valores dos investimentos aplicados. O sistema permite a verificação da aplicação dos recursos liberados, em relação ao realizado.
- [...]

172. A CEB informou ainda que desenvolve, acompanha e controla os projetos de iluminação pública por meio de dois programas sistematizados, a saber, *in verbis*:

[...]

◆ **SISTEMA DE GESTÃO TÉCNICA - SGT**

Sistema de informática com banco de dados geo-referenciado, por meio de coordenadas geográficas, usado para elaboração dos projetos gráficos das





obras, e auxiliar no quantitativo de atividades para elaboração dos Orçamentos.

Este SGT mantém uma base de dados onde ficam gravados todos os “AS BUIITS” das obras executadas.

◆ **SISTEMA EVOLUZ**

Sistema de informática usado para o acompanhamento dos contratos, gestão orçamentária dos projetos, elaboração das medições de pagamentos das empreiteiras e onde constam os preços dos materiais da CEB;

[...]

173. Analisando os procedimentos adotados observamos que, pelo exposto no trâmite dos projetos, desde a demanda inicial da SO para a CEB até a cobrança da fatura da CEB para a SO, os serviços executados tem um controle eficaz por parte da CEB, contendo os dados do projeto em um sistema com o geo-posicionamento do projeto, bem como de cada ponto de iluminação, potências instalada e de todos os itens implantados e cada projeto leva uma numeração distinta no sistema SGT.

174. Para fins de registro dos custos de cada projeto a CEB executa o faturamento dos projetos o sistema EVOLUZ, com os mesmos dados do SGT.

175. O envolvimento de cada um dos entes administrativos do DF tem suas responsabilidades estabelecidas em bases legais, pois a Secretaria de Obras que tem competência institucional pelo art. 18 do Dec. nº32716/2011, na área da elaboração de projetos, execução e fiscalização das obras públicas e de infraestrutura e a Secretaria de Estado de Fazenda- SEF como gestora da contabilidade pública do Distrito Federal por força do art. 16 do mesmo dispositivo legal e a CEB como contratada para realiza a ampliação e melhoria do parque de iluminação pública.

176. Assim as ações de executar a fiscalização das obras e a necessária implantação dos registros e de incorporação dos bens patrimoniais pertencentes ao Distrito Federal devem ser embasadas levando em conta que a CEB já tem uma base de dados com as informações sistematizadas em meio eletrônico digital.

177. Noutra vertente, estamos num momento singular: até 2014 as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, convergentes às *International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*, deverão ser obrigatoriamente adotadas por todos os Entes da Federação, o que acarretará em substanciais mudanças na forma como o patrimônio público e evidenciado, com destaque para os Ativos de Infraestrutura. Nesse contexto trazemos à baila a exegese contida do manual: A Nova Contabilidade Pública: Importância, mudanças e responsabilidades¹, p. 21, 24 e 25,

¹ Disponível em <<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao?categoria=14>>.





elaborado em 2011 pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, *in verbis*:

[...]

Responsabilidade pela evidenciação do patrimônio

É muito importante separar as áreas e o momento de atuação. A responsabilidade pela evidenciação do patrimônio é do contabilista, mas os atos que darão base a essa evidenciação, como elaboração de inventário, depreciações, reavaliações, levantamento de passivos, obrigações, valores mensais de férias, entre outros, são atribuições de setores específicos e de comissões designadas especificamente para esses fins, sob a responsabilidade dos administradores e gestores públicos. É igualmente importante que os gestores públicos, administradores, ordenadores de despesas, secretários e demais agentes públicos tenham a noção exata do atual momento, e que as decisões sejam tomadas numa visão macro, dos órgãos de gestão para os de execução.

...

Regularização dos inventários

Regularização dos inventários Tendo em vista a tempestividade e a integridade do registro patrimonial, e considerando que historicamente há um descontrole da situação e do registro dos bens patrimoniais na Administração Pública, mediante ausência de inventários anuais, divergências entre registros contábeis e inventários, e até não-localização de bens, torna-se imprescindível, num primeiro momento, regularizar a situação dos bens móveis e imóveis.

Essa regularização deve ocorrer com a realização de inventários anuais, de forma a localizar os bens fisicamente e definir os respectivos valores e os responsáveis.

[...]

178. Diante do contexto, consideramos que seja constituído um grupo de trabalho envolvendo as Unidades citadas com vistas à implantação das adequações que viabilizem a contabilização do Parque de Iluminação Pública ao patrimônio público do Distrito Federal.

179. **MANIFESTAÇÃO DO GESTOR.**

180. ANEXO AO OFÍCIO Nº 808/2013, ITEM 5.2 (fls. 663).

181. **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.**

182. As justificativas, esclarecimentos e as novas documentações apresentadas atendem parcialmente à recomendação contida do Relatório Preliminar de Auditoria, visto que:

- A SO informa que deixou de atender a recomendação da criação de Grupo de Trabalho feita para este item, tendo em vista que no momento





não há possibilidade de ações diretas desta Secretaria nesse sentido. Referenciando a publicação no Diário Oficial do Distrito Federal n.º 23, de 29 de janeiro de 2013, a Portaria Conjunta N.º 02-SEF/SEPLAN/STC, de 28 de janeiro de 2013, que estabeleceu novo cronograma de ações para implantação da contabilidade aplicada ao setor público no âmbito distrital.

183. Entre essas ações encontram-se as de Aspecto 5, que trata do reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos de infraestrutura, cuja previsão de conclusão, segundo a Portaria, é dezembro de 2014, conforme a seguir:

[...]

Aspecto 5. - Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos de infraestrutura.

5.1. Efetuar levantamento físico dos bens, identificando data inicial de utilização, sua localização e vida útil; ABR/2012 DEZ/2014.

5.2. Desenvolvimento e operacionalização de rotina de depreciação dos ativos de infraestrutura, conforme tabela estabelecida no item 4.2 deste Cronograma; ABR/2012 DEZ/2014.

5.3. Desenvolvimento de rotinas de reavaliação e redução ao valor recuperável para os ativos e infraestrutura; ABR/2012 DEZ/2014.

5.4. Adequação do SisGepat aos procedimentos definidos para ajustes do patrimônio de infraestrutura. ABR/2012 DEZ/2014.

[...]

184. Enfim, esclarece que é conveniente que esta Secretaria aguarde a definição das estratégias e ações estabelecidas pelos órgãos centrais de Controle Interno para que sejam promovidas quaisquer ações internas com esse intuito.

185. **RECOMENDAÇÃO**

- Constituir um grupo de trabalho com vista relativamente à contabilização dos Ativos de Infraestrutura afetos ao Parque de Iluminação Pública do Distrito Federal.

VII – SITUAÇÃO DOS DIRIGENTES PERANTE OS COFRES PÚBLICOS

186. Constam às fl. 229 do processo envelope lacrado contendo certidões de comprovação de situação fiscal, relativamente à Fazenda Pública do Governo do Distrito Federal, dos Ordenadores de Despesas e Responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos firmados por gerente e coordenador da SUCON/SEF.





VIII – CONCLUSÃO

187. Em face dos exames realizados, concluímos pelas falhas médias contidas dos subitens: 4.1 e pelas falhas formais contidas dos subitens: 1.4, 4.3, 4.4, 4.5 e 5.2.

Brasília, 28 de agosto de 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

