



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 15/2014 – DIROH/CONIE/CONT/STC

Unidade : Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB.
Processo nº : 092.001.988/2012.
Assunto : Exame da Prestação de Contas Anual.
Exercício : 2011.

Senhor Diretor,

Em atendimento à determinação contida das Ordens de Serviço nº 47/2012–CONT/STC, de 28/02/2012, e nº 97/2014–CONT/STC, de 20/05/2014, apresentamos o relatório que trata dos exames realizados nas Demonstrações Contábeis e anexos que compõem a Prestação de Contas Anual da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, relativa ao exercício de 2011.

2. A CAESB é regida pela Lei das Sociedades Anônimas, tendo sido instituída pela Lei nº 3.559, de 18/01/2005, e tem por objeto a exploração e desenvolvimento e atividades que o compõe, nos diferentes campos de saneamento básico, em quaisquer dos processos, com vistas à exploração econômica, planejando, projetando, executando, operando, comercializando e mantendo os sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos.

I – INTRODUÇÃO

3. O trabalho foi desenvolvido na sede da CAESB, no período de 12/03 à 23/04/2012, com base na documentação solicitada e das constantes dos autos em epígrafe. Os exames foram realizados por amostragem, na extensão julgada necessária e nas circunstâncias apresentadas, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, com o objetivo de emitir opinião sobre a regularidade das contas dos dirigentes que estiveram à frente da Empresa, no exercício de 2011.

4. Nenhuma restrição nos foi imposta quanto ao método ou à extensão dos nossos trabalhos.

5. O programa de trabalho de auditoria e os respectivos procedimentos foram aplicados de acordo com a natureza das atividades da auditada, e abrangeram Balanço



Patrimonial e demais Demonstrações Contábeis, nas áreas de pessoal, material e patrimônio, licitações e demais determinações contidas no artigo 2º da Ordem de Serviço nº 135, de 09/07/2010, da Controladoria-Geral.

6. Vale ressaltar que, devido aos prazos regimentais para envio do processo de Prestação de Contas em apreço, o mesmo somente foi enviado à Unidade de Controle após a realização dos trabalhos de auditoria na Empresa. Diante disso fizemos a análise dos processos após o encerramento dos trabalhos em campo.

II – EXAME DAS PEÇAS DO PROCESSO

7. O processo de Prestação de Contas Anual dos dirigentes da CAESB relativo ao exercício de 2011 está constituído das peças básicas a que se referem os arts. 147 e 148 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/1990, exceto quanto a Ata da Assembleia Geral Ordinária dos Acionistas da Companhia.

1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

1.1 – DISPÊNDIOS E INVESTIMENTOS.

8. A Lei nº 4.533, de 30/12/2010 – LOA aprovou dotação orçamentária na ordem de R\$ 944.951.000,00 para a CAESB, no exercício de 2011, e, em virtude de alterações orçamentárias ocorridas durante o exercício, a despesa autorizada, conforme demonstrado a seguir, ficou em R\$ 965.060.668,00, a saber:

DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA 2011

Descrição	Dispêndio (D)
Dotação Inicial	944.951.000
(+) Alterações	20.109.668
(-) Crédito Bloqueado	
(-) Movimentação	
Despesa Autorizada	965.060.668

1.2 – DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA DESPESA POR PROGRAMA DE TRABALHO.

9. Evidenciamos a distribuição das despesas realizadas por programa de trabalho, conforme consta do Demonstrativo da Execução Orçamentária, do exercício de 2011, acostado às fls. 253/269, do processo de Prestação de Contas Anual da CAESB de nº 092.001.988/2012.



10. Em análise constata-se que do total autorizado para a Companhia, 98,76% foram utilizados, sendo R\$ 953.058.372,63. Com relação aos dispêndios foram liquidados R\$98.018.026,51 para os investimentos, representando 13,80% do total autorizado.

3 – GESTÃO FINANCEIRA

3.1 – EMPRESA APRESENTA PASSIVO CIRCULANTE SUPERIOR AO ATIVO CIRCULANTE.

11. **Fato**

12. Ao analisarmos os dados contábeis enviados à equipe de auditoria, em 19/04/2012, relativos ao exercício de 2011, ficou constatado à folha 269 do Processo nº 092.001.988/2012 que a Empresa apresenta acentuado endividamento de curto prazo.

13. Em análise da demonstração observa-se que o Passivo Circulante (Obrigações), supera o Ativo Circulante (Bens e Direitos), em R\$ 85.082.370,00, demonstrando assim um grau de endividamento de curto prazo (Ativo Circulante / Passivo Circulante) da ordem de 0,73 aproximadamente.

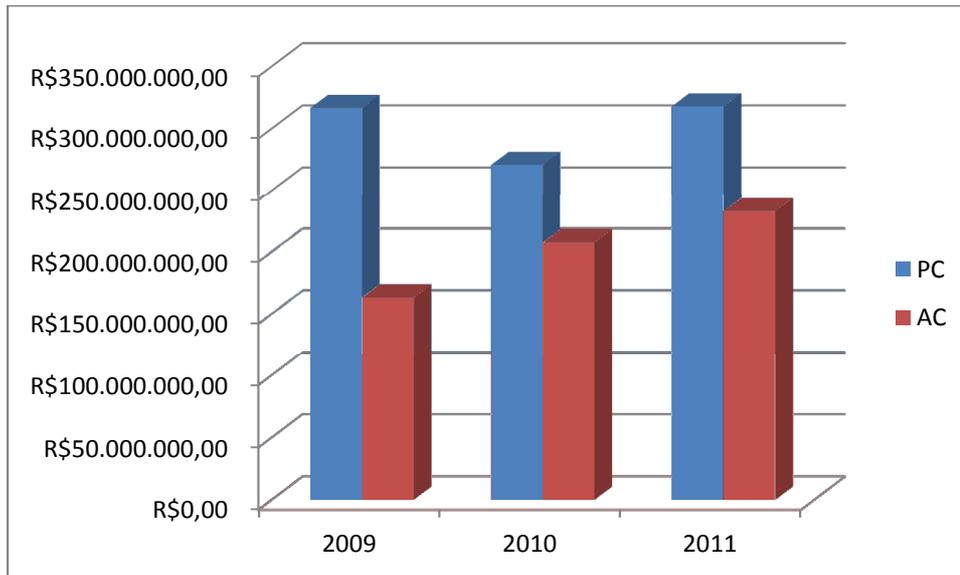
CLASSIFICAÇÃO	2009	2010	VARIAÇÃO 2009 / 2010	2011	VARIAÇÃO 2010 / 2011	VARIAÇÃO TOTAL
AC	R\$ 163.248.050,00	R\$ 207.543.782,00	27,13%	R\$ 232.882.685,00	12,21%	42,66%
PC	R\$ 316.572.711,00	R\$ 270.781.352,00	-14,46%	R\$ 317.965.055,00	17,43%	0,44%
CG	-R\$ 153.324.661,00	-R\$ 63.237.570,00	-58,76%	-R\$ 85.082.370,00	34,54%	-158,79%

AC = ATIVO CIRCULANTE, PC = PASSIVO CIRCULANTE, CG = CAPITAL DE GIRO.

Fonte: Balanço Patrimonial - CAESB (31/12/2011).

14. Assim sendo, para cada R\$ 1,00 que a empresa possuiu em sua disponibilidade de curto prazo, ainda lhe faltam R\$ 0,26 para honrar com os compromissos de curto prazo, demonstrando assim um déficit financeiro de curto prazo para fazer face aos pagamentos e dívidas que vencem até o fim de um ano ou até o fim do próximo exercício financeiro de 2012.

15. Observa-se que a empresa vem apresentando um resultado operacional de curto prazo abaixo das expectativas de recebimentos necessários. Apesar de o Ativo ter crescido em 12,21% entre os anos de 2009 e 2011, o índice de variação total para o Capital de Giro, no mesmo período em análise, teve um aumento negativo da ordem de 158,79%.



16. Um estudo adicional por parte dos gestores poderá possibilitar a melhor estratégia de adequação desses fatores, visando equilibrar melhor a relação entre ativo e passivo circulante.

17. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de gestão de risco financeiro de curto prazo.

18. **Consequência**

- Endividamento superior à capacidade de pagamento da entidade.

19. **Manifestação do Gestor**

20. A manifestação do gestor se deu mediante o MEMO nº 48.982/2013, como segue:

Tendo em vista o que consta no item nº3.1 do Relatório preliminar de auditoria nº2/2013 - DIOROH/CONIE/CONT/STC, venho por meio deste memorando prestar alguns esclarecimentos e considerações acerca do assunto (Risco de Liquidez), conforme segue:

- A CAESB é uma empresa que pela característica dos serviços que presta, possui grande parte de seus ativos imobilizados (estações de captação e tratamento, elevatórias, adutoras etc.), assim, possui índices de liquidez naturalmente baixos.



- O giro do ativo circulante da Companhia é extremamente alto, ou seja, a entrada de recursos gerados por suas atividades é dinâmica e contínua, contudo essa não está acompanhando o crescimento das obrigações para o mesmo período.
- As obrigações de curto prazo da Companhia são advindas dos investimentos realizados, financiamentos e empréstimos obtidos, benefícios a empregados, obrigações tributárias, serviços e materiais adquiridos entre outros, os quais a companhia não pode deixar de satisfazer, pois são inerentes as suas operações.
- A Companhia vem investindo nos últimos anos grandes montantes em infraestrutura de saneamento para que seus serviços mantenham-se em um bom nível de atendimento à população, contudo esses recursos aplicados possuem um longo prazo para sua recuperação financeira.

Levando-se em consideração os pontos mencionados, podemos verificar esses fatores provocam um baixo grau de liquidez, contudo a companhia deve avaliar estratégias para mitigar riscos de não possuir recursos financeiros suficientes para honrar com seus compromissos de curto prazo.

Dentre as possíveis estratégias a Companhia vem estudando a mudança na estrutura de seu endividamento no sentido de alongar os prazos de amortização e assim diminuir o comprometimento dos recursos gerados por seus investimentos.

A Companhia solicitou e recebeu proposta, no dia 25 de setembro do corrente ano, de troca de dívida no valor de R\$130.000.000,00 (Cento e trinta milhões de Reais) junto ao Banco do Brasil na qual alonga os prazos de seus financiamentos que normalmente eram de 5 anos para um de 8 anos com carência de 12 meses, assim como, diminui as taxas anteriormente contratadas. (Proposta anexa) Salientamos que a presente medida depende de procedimentos burocráticos dentro da Companhia e junto à referida instituição financeira, desta feita, a Companhia pode não obter êxitos na contratação e assim terá que procurar/aplicar outras medidas para a adequação de sua capacidade de pagamento.

Ademais, Informamos que o presente questionamento deverá ser complementado pela Assessoria de Planejamento, pois essa projeta o fluxo de caixa; analisa a capacidade de endividamento, acompanhando o grau de participação de capitais de terceiros; coleta dados e produz informações, índices e indicadores operacionais, financeiros e gerenciais da Companhia, gerando relatórios de interesse de órgãos internos e externos. (Artigos nº18 a 23 do Regimento Interno).

21. **Análise do Controle Interno**

22. Na análise feita da resposta do gestor da entidade, constatou-se a ratificação do ponto de auditoria e que a empresa está promovendo estudos para a adequação financeira mediante empréstimos bancários e outras medidas que devem ser adotadas pela Assessoria de Planejamento da empresa.

23. **Recomendação**

- Realizar estudos a fim de definir a melhor estratégia de adequação dos fatores de curto prazo, ou seja, melhorar a relação entre Ativo Circulante e Passivo Circulante.



3.2 – ATRASO NO PAGAMENTO DAS FATURAS SUJEITANDO A CAESB A PAGAMENTO DE JUROS CONTRATUAIS.

24. Fato

25. No Processo de Pagamento nº 092.008.010/2011, constatamos que o pagamento das Notas Fiscais nº 936/2011 e nº 937/2011, no montante de R\$ 275.339,50 e R\$ 11.613,41, respectivamente, apresentadas pela empresa em 01/09/2011, somente foram pagas em 3/11/2011, em desacordo com a Cláusula Décima-Primeira do Contrato, que estabelece 30 dias de prazo máximo para o pagamento.

26. Também houve atraso no pagamento à empresa Caenge, CNPJ nº 00.578.443/0001-64, extenso no Processo de Pagamento nº 092.002.995/2011, cuja fatura foi apresentada em 04/04/2011, no montante de R\$ 369.095,02. Entretanto, o pagamento somente foi realizado em 13/06/2011, em desacordo com o Contrato nº 7.293/2007, cujo prazo também é de 30 dias. Observamos ainda que o pagamento foi efetuado à conta do Banco do Brasil S.A, entretanto o contrato determina que o pagamento seja efetuado no Banco de Brasília – BRB, item 11.4 do contrato.

27. Da mesma forma, no Processo de Pagamento nº 092.002.818/2011 da empresa EMSA, CNPJ nº 17.393.547/0001-05, as Notas Fiscais nº 1154 e 1155 foram apresentadas em 04/04/2011, sendo a primeira paga apenas em 06/07/2011 e a segunda em 09/06/2011, mesmo tendo também o prazo contratual de 30 dias. Em análise ao Processo nº 092.005.037/2006, constatamos que esses atrasos de pagamentos são frequentes na condução dos Contratos nºs 7293/2007, 7294/2007, 7295/2007 e 7296/2007, referentes aos serviços de manutenção corretiva, preventiva, emergencial e de adequação do sistema distribuidor de água potável, do sistema coletor de esgotos sanitários e os serviços de apoio à comercialização da CAESB.

28. Por outro lado, constatou-se que no final do exercício de 2010, novembro e dezembro, foram enviadas diversas correspondências às contratadas solicitando que os valores pagos indevidamente a título de CPMF, até a 39ª Medição dos referidos contratos, fossem devolvidos pelas empreiteiras. Entretanto, as Contratadas ao contrário de recolherem os devidos valores a Tesouraria da Companhia exigiram um acerto de contas em razão dos atrasos nos pagamentos efetuados pela CAESB, conforme discriminados na tabela a seguir:



CONTRATADA	CARTA DE COBRANÇA	Valores pagos Indevidamente pela CAESB a título de CPMF (até set/2010)	DATA	Valor devido pela CAESB em razão dos atrasos	DATA	Local Proc.
ENGEMASA	41697	82.212,56	22/11/2010	470.646,89	23/11/2010	Fls. 3625 a 3637
CAENGE	41695	107.222,60	22/11/2010	519.321,71	30/10/2010	Fls. 3639 a 3646
EMSA	41698	138.120,50	22/11/2010	4.616.664,87	02/02/2011	Fls. 3650 a 3662
MC Eng.	41700	71.238,76	22/11/2010	1.198.698,10	10/02/2011	Fls. 3665 a 3670
DAN Hebert	43.114/2010-PAS	154.181,76	07/12/2010	Não há nos autos a resposta das Contratadas, nem nos foi apresentada comprovação de recolhimento de tais valores.		
CONSERVENGE	43.126/2010-PAS	86.368,62	07/12/2010			
Artec	43051/2010-PAS	162.956,43	07/12/2010			
Total devido pela CAESB em razão dos atrasos				R\$ 6.805.331,57	(valor sem atualização)	

29. Cabe frisar que os possíveis prejuízos causados pelos recorrentes atrasos são muito maiores que os trazidos na tabela acima, pois nela não estão incluídos os valores devidos a todas as empresas que foram contratadas para realizar a manutenção nas redes da CAESB no âmbito do Processo nº 092.005.037/2006, sendo que os atrasos persistiram no exercício de 2011, como descrito nos primeiros parágrafos desse ponto, restando comprovado na análise da tabela apresentada em resposta ao item “1a” da Solicitação de Auditoria nº 39/2012, parágrafo anterior.

30. Em resposta ao item “1b” da referida Solicitação de Auditoria nº 39/2012, a CAESB informou, *in verbis*:

[...]

Relativamente às justificativas para os frequentes atrasos nos pagamentos dos débitos, informamos que esta Companhia contratou e realizou empreendimentos com recursos próprios para atender demandas do Governo do Distrito Federal – GDF, vinculadas à concessão de abastecimento de água e coleta de esgotos, sendo que até o momento não foi ressarcida.

Dessa forma, esclarecemos que a Diretoria da empresa está em tratativas no intuito de viabilizar o ressarcimento dos recursos alocados nos empreendimentos e também que a Assessoria de Planejamento está acompanhando o Fluxo de Caixa da Companhia.

[...]

31. **Causa**

- Atrasos nos pagamentos infringindo cláusulas contratuais bem como pagamento indevido da CPMF às empresas contratadas.



32. **Consequência**

- Prejuízos decorrentes de multas por atrasos contratuais bem como pagamentos realizados indevidamente.

33. **Manifestação do Gestor**

34. A manifestação do gestor se deu mediante o MEMO nº 48.982/2013, como segue:

Esclarecemos que, anualmente, para a elaboração da proposta orçamentária, pela PRP, são efetuadas as devidas projeções tanto da arrecadação a ser efetivada, quanto dos gastos da Companhia, e, desde 2011, é feito o acompanhamento do Fluxo de Caixa projetado e sua realização, imediatamente após o recebimento das informações oriundas da GEF, que são retiradas do Sistema Financeiro - SISFIN, de forma a subsidiar as tomadas de decisões da Diretoria, buscando o equilíbrio do caixa.

Esclarecemos ainda, que todas as áreas da Companhia participam da elaboração do orçamento, por meio das Assessorias de Planejamento e Controle das Diretorias que têm a atribuição de consolidar as projeções elaboradas pelas respectivas Superintendências, antes de encaminhá-las à PRP que, por sua vez, verifica a compatibilidade entre o valor anual das demandas e das previsões de entradas de recursos para o ano subsequente.

Como em toda projeção existe uma oscilação aceitável, a arrecadação e as despesas projetadas podem apresentar valores diferenciados, propiciando que eventos como os constatados pela Auditoria da Secretaria de Transparência e Controle possam ocorrer.

Quando a arrecadação realizada é menor que a projetada ou quando uma despesa se realiza fora do prazo previsto, por exemplo, em decorrência de fatos emergenciais, há necessidade de adequação do Caixa à situação que se impõe, bem como um maior controle dos gastos até que a situação volte aos parâmetros projetados.

Relativamente à recomendação em tela esclarecemos que o fato aconteceu de forma isolada, em decorrência de inconsistência no Sistema Financeiro – SISFIN desta Companhia, provocando o pagamento em desacordo com o constante no Contrato 7293/07.

Esclarecemos também que estamos promovendo diversas melhorias no SISFIN, com o apoio da PRT, inclusive com a mudança de plataforma, a fim de evitar inconsistências desta natureza, com data final de implantação prevista para o segundo semestre de 2014.

35. **Análise do Controle Interno**

36. Da análise da resposta acrescentamos que, porquanto haja oscilações entre a efetiva arrecadação e despesa da entidade, fazendo com que se tome a decisão adequada segundo as disponibilidades do momento, como bem apontado pela justificativa, faz-se necessário uma melhor gestão de riscos financeiros a fim de que estejam evidenciados os



riscos inerentes à inadimplência nos pagamentos, bem como todas as despesas contratuais dele decorrentes, e que correspondem às multas, juros e encargos.

37. Da mesma forma com relação a não observância dos pagamentos realizados indevidamente com a CPMF, desfavorecendo uma vez mais o equilíbrio de caixa desta entidade.

38. Tal como foi explanado no próprio Relatório, os prejuízos causados pelos recorrentes atrasos são muito maiores que o encontro de contas proposto pelas empresas contratadas com relação aos pagamentos indevidos da CPMF.

39. **Recomendações**

- a) Cumprir adequadamente os prazos de pagamento estipulados em contrato.
- b) Proceder à glosa nas próximas faturas dos valores da CPMF recebidos irregularmente pelas empresas com contratos vigentes.
- c) Apurar os valores da CPMF recebida irregularmente pelas empresas contratadas, bem como providenciar a restituição dos seus valores aos cofres públicos.
- d) Exigir o cumprimento contratual, especificamente em relação a abertura de conta específica do Banco de Brasília – BRB.
- e) Realizar o pagamento das multas contratuais devidas às empresas, sem prejuízo de abertura de procedimento apuratório para levantamento das responsabilidades de quem lhe deu causa.
- f) Em relação serviços prestados por demanda do GDF, formalizar os pedidos de ressarcimento dos valores devidos à CAESB.



3.3 – FALTA DE PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL DO DEMONSTRATIVO CONTENDO AS DESPESAS COM PATROCÍNIO, CONFORME EXIGÊNCIAS DO § 2º DO ART. 22 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL – LODF.

40. **Fato**

41. Nas publicações trimestrais dos gastos de publicidade da CAESB não figuram os gastos com patrocínio, em desacordo com inciso V do § 2º, do art. 1º da Lei nº 3.184/2003 c/c § 2º do artigo 22, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF.

42. Constatamos que os valores gastos com o patrocínio da Federação de Desportos Aquáticos do DF para o evento Natação 2011, no montante de R\$ 30.337,00, e dos ITS – Instituto do Terceiro Setor, para o 44º Festival de Cinema de Brasília do Cinema Brasileiro, no montante de R\$ 50.000,00, não foi relacionado nos gastos de Publicidade e Propaganda, publicados trimestralmente, no exercício de 2011.

43. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 19/2012 a CAESB informou que, *in verbis*:

[...]

a) A CAESB não firmou contrato com Agência de Publicidade no ano de 2011 e ainda não o fez, até a presente data, no decorrer deste ano de 2012. Desta forma, recursos orçamentários, que estavam previstos no Plano Anual de Comunicação, foram remanejados para cumprimento de dois Contratos de patrocínios, firmados com o ITS – Instituto do Terceiro Setor e com a Federação de Desportos Aquáticos.

b) Os extratos dos referidos contratos foram publicados no DODF, de 29 de setembro de 2011 e de 07 de novembro de 2011, conforme cópias anexas. Tais contratos são esporádicos, estão de acordo com as normas internas da CAESB e esgotam-se em si mesmos. Os serviços de publicidade, oriundos de contratos de publicidade legal ou institucional, são contínuos e ocorrem periodicamente em função de demandas feitas pela Assessoria de Comunicação da CAESB.

c) Se houver entendimento de que, mesmo assim, os gastos com patrocínio devem também ser publicados trimestralmente, o que representará dispêndio de recursos com publicação em duplicidade (extrato do contrato e trimestralidade), esta Assessoria está plenamente disposta a fazê-lo. Para tanto aguardamos orientação, tendo em vista que novos gastos com patrocínio estão previstos para os meses de março e abril do corrente ano.

[...]

44. Em relação às ponderações da CAESB, cabe ressaltar que a LODF e Lei nº 3.184/2003 exige a publicação dos gastos com publicidade, logo, não há que se falar em contratos de duração continuada ou não, ou seja: todos os gastos com publicidade devem ser publicados trimestralmente, dentre os quais os de patrocínio.



45. Também não prospera a afirmação que haverá novos gastos, visto que já há a publicação trimestral, sendo que somente haverá inclusão desses valores na tabela.

46. Apenas a fim de ressaltar que tais gastos são efetuados e considerados publicidade, vide o Parecer 28/2011-PR-CAESB justificando o patrocínio, *in verbis*:

[...]

Em 20 de setembro de 2011, a Assessoria de Comunicação, à folha 52, manifestou favorável ao patrocínio, considerando tratar de um evento com caráter social e educativo da prática de esporte, tendo plena condição de realizar uma divulgação importante no nome da CAESB, junto aos meios de comunicação, principalmente em jornais, rádios e TV, que torna maior a possibilidade de mídia espontânea da CAESB. (grifou-se sobre o original)

47. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 36/2012, a CAESB se manifestou conforme segue, *in verbis*:

[...]

1. Os patrocínios firmados com o Instituto do Terceiro Setor (ITS) e com a Federação de Desportos Aquáticos não se enquadram como despesas com publicidade e propaganda, conforme previsto no inciso V, do § 2º, do artigo 1º da Lei nº 3.184, de 29 de agosto de 2003, que considera como publicidade e propaganda as aplicações de recursos públicos destinadas a: “veiculação de propaganda de utilidade pública, nela incluídas campanhas de vacinação, preservação do meio ambiente, higiene, saneamento básico, saúde, ensino, segurança, trânsito e assemelhados”.

2. A CAESB não fez veiculação de propaganda de utilidade pública, mas tão somente concedeu apoio financeiro a dois eventos de caráter cultural, educativo, social e esportivo, de relevante importância para a população do Distrito Federal.

3. Por oportuno, lembramos que uma campanha de utilidade pública é sempre acompanhada de um estudo anterior, tanto no âmbito da empresa como junto a uma agência de publicidade, de forma a garantir sua eficácia e maior abrangência, o que não foi o caso dos dois patrocínios em pauta.

4. Conseguir uma boa divulgação do nome da CAESB, principalmente por meio de mídia espontânea, conforme mencionado no parecer da Assessoria Comunicação de 20 de dezembro de 2011, não caracteriza publicidade e propaganda. Pelo contrário, essa é a grande aspiração de qualquer empresa que deseje ter seu nome divulgado sem despendar recursos com campanhas publicitárias.

5. Reafirmamos que os dois contratos de patrocínios mencionados, que não constituem publicidade e propaganda, nem veiculação de propaganda de utilidade pública, conforme previsto no inciso V acima citado, foram devidamente publicados no DODF de 29 de setembro de 2011 e de 07 de novembro de 2011.

[...]



48. **Causa**

- Não publicação trimestral do demonstrativo com gastos de publicidade inclusive despesas com patrocínio em desacordo com o estabelecido pelo § 2º, inciso V do art. 1º da Lei nº 3.184/2003 c/c § 2º do art. 22, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

49. **Consequência**

- Comprometimento da transparência que deve se revestir todos os atos e contratos formalizados pela Administração Pública.

50. **Manifestação do Gestor**

51. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.520/2013-PRAG, como segue:

1. Informamos que desde o 4º trimestre de 2012, estamos publicando todos os gastos de publicidade e propaganda - Inclusive patrocínio -, conforme determina o § 2º, inciso V, do art. 1º da Lei 3.184/2003 c/c §2º do artigo 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme cópia anexa;

2. Informamos ainda que nesta Assessoria não há informações consideradas sigilosas.

52. **Análise do Controle Interno**

53. Pelas informações afirmadas a entidade reconhece o problema apontado pela Equipe de Auditoria e toma as providências necessárias para o seu saneamento.

54. **Recomendação**

- Cumprir o que determina o § 2º, inciso V, do art. 1º da Lei nº 3.184/2003 c/c § 2º do artigo 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal, incluindo nos gastos com publicidade todas as despesas que possam ali estar representadas.



4 – GESTÃO CONTÁBIL

4.1 – DIVERGÊNCIA NO SALDO DAS CONTAS DE COMBUSTÍVEIS.

55. Fato

56. Em inspeção ao almoxarifado, realizada em 22/03/2012, restou comprovada a não existência física dos combustíveis constantes do Relatório de Estoque de Manutenção do Sistema de Logística – SILOG da CAESB, conforme detalhamento abaixo:

CÓDIGO DO MATERIAL	DESCRIÇÃO	U.M.	QTDE	VALOR UNIT.	VALOR ESTOQUE
24422	GASOLINA AUTOMOTIVA	L	3.335,00	2,1641	R\$ 7.217,27
24430	ÓLEO DIESEL	L	3.740,00	2,021	R\$ 7.558,54
99813	GASOLINA AUTOMOTIVA - POSTO GDF	L	41.457,80	1,98	R\$ 82.086,44
99821	ÓLEO DIESEL - POSTO GDF	L	47.572,30	1,334	R\$ 63.461,45
TOTAL	-	L	96.105,10	-	R\$ 160.323,70

Fonte: SILOG – Relatório de estoque de manutenção – Data 06/01/2012 – Almoxarifado Central SIA – Combustíveis, Lubrificantes, Óleos, Graxas e Ceras.

57. Adicionalmente, fomos informados que a CAESB não possui mais posto próprio para abastecimento de veículos.

58. A Unidade apresentou justificativa em que expressa não existirem na CAESB, e tampouco no Posto do GDF, os respectivos quantitativos de combustíveis apurados.

59. Causa

- Inobservância do princípio contábil da Oportunidade, no que se refere ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

60. Consequência

- Possível dano aos ativos da entidade com a constatação da divergência no saldo das contas de combustíveis.

61. Manifestação do Gestor

62. Da resposta apresentada pelo gestor, mediante o MEMO nº 40.520/13 cabe destacar, *in verbis*:



- os saldos dos estoques do contrato 6602/2004, ou seja, 41.457 litros de Gasolina Automotiva e 47.572 litros de Óleo Diesel, controlados nos códigos 99813 e 99821, foram transpostos como saldo inicial, do então Almoxarifado 9 (posto de gasolina do GDF), e não transferidos como seria o procedimento correto, motivo pelo qual restaram os saldos apontados pela Secretaria de Estado da Transparência e Controle. Ressaltamos que o saldo de 3.335 a ser baixado de Gasolina Automotiva Posto CAESB se refere às requisições manuais, que não puderam ser baixadas no Silog, tendo em vista que o novo Contrato de fornecimento de combustível firmado com a empresa Gasoline já estava em execução, impedindo a baixa no sistema uma vez que poderia causar duplicidade de informações por existir um controle vinculando número de ordem, placa, quilometragem, condutor entre outros, e ainda devido à evaporação do combustível decorrente do tempo transcorrido até a desativação do posto, conforme esclarecimentos apresentados pela empresa TECPAM, responsável pela desativação dos tanques. Portanto, não há saldo de Gasolina Automotiva e Óleo Diesel nos Postos da CAESB e do GDF. O processo nº 10176/2012, que trata da regularização relativa à baixa contábil e no almoxarifado dos quantitativos de combustíveis, se encontra na PRA para emissão de parecer quanto ao pedido de autorização para proceder a baixa dos materiais ou ajustes necessários.

63. **Análise do Controle Interno**

64. Das informações apresentadas pela entidade, ratifica-se o erro apontado pela Auditoria, uma vez que os saldos das contas de combustíveis foram transpostos como saldo inicial e não transferidos como seria o correto.

65. Quanto ao saldo de 3.335 litros a ser baixado da Gasolina Automotiva Posto CAESB, e que se refere às requisições manuais que não puderam ser baixadas do SILOG, caberá à própria CAESB desenvolver o procedimento informatizado adequado de modo a evitar tais erros, tendo em vista que novos contratos de distintos fornecedores vão ocorrer futuramente.

66. Em relação à evaporação dessa vultosa quantidade de combustível decorrente do tempo transcorrido até a desativação do posto, evidencia-se a ausência de controle dos bens de consumo em questão, não obstante este ser de uso cotidiano nas atividades desta entidade.

67. **Recomendações**

a) Instaurar procedimento apuratório a fim de verificar as responsabilidades e quantificar possível dano com relação aos combustíveis não encontrados.



b) Proceder à baixa contábil e no almoxarifado dos quantitativos apontados, após o encerramento e a conclusão dos referidos procedimentos apuratórios.

5 – GESTÃO OPERACIONAL

5.1 – APRESENTAÇÃO DE GARANTIA FORA DO PRAZO CONTRATUAL.

68. Fato

69. No Processo nº 092.002.917/2011 o Contrato nº 8196/2012 foi firmado em 16/01/2012, entretanto a garantia contratual, Apólice Seguro Garantia nº 02-0775-0169444, só foi emitida em 06/03/2012, em desacordo com a Cláusula Sexta, item 6.1, do ajuste que prevê o prazo para prestação da garantia de 15 dias após a assinatura do termo de contrato, fl. 518, *in verbis*:

[...]

a) 6.1 – Para garantia deste ajuste, a CONTRATADA recolherá à Tesouraria da CAESB, em qualquer um das modalidades previstas no art. 56, § 2º da (...)

b) contrato, até o máximo de 15 (quinze) dias após a assinatura do termo respectivo e antes da protocolização da primeira fatura.

[...]

70. Da mesma forma, no Processo nº 092.010.402/2011, o Contrato nº 8198/2012 têm a mesma cláusula referenciada acima, sendo firmado em 20/01/2012, porém a contratada somente efetuou o recolhimento da caução à tesouraria da CAESB apenas em 14/03/2012, após a emissão da Solicitação de Auditoria nº 05/2012, entregue em 12/03/2012, a qual solicitava a apresentação da referida garantia contratual.

71. Prosseguindo com foco novamente no Processo nº 092.00.859/2008, Contrato nº 7711/2009, verificamos que a garantia seria prestada em um prazo máximo 15 (quinze) dias após a assinatura do termo. Porém, apesar de o contrato ter sido firmado em 16/01/2009, a garantia contratual somente foi recolhida à tesouraria da CAESB pelas empresas responsáveis pelo Consórcio GAN em 03/08/2009: Vale lembrar que a entrega das faturas também estaria condicionada ao prévio recolhimento da garantia.

72. Ainda em relação à garantia do Contrato nº 7711/2009, resta observar que esta deveria ter sido aditada em 16/08/2011, pois nesta data o contrato teve aditivo de valor. Ao contrário desse entendimento, o contrato encontra-se sem garantia desde 16/01/2012, data em que a Apólice do Seguro Garantia nº 01-0745-0202847 venceu e não foi renovada, apesar do



contrato ter sido prorrogado para vigor até 02/12/2013. Por fim, informamos que a garantia foi firmada inicialmente com o prazo final igual ao prazo de execução dos serviços, quando deveria ter a vigência igual ao prazo de execução acrescido do prazo para recebimento definitivo. Nas palavras de Marçal Justen Filho, em sua obra *Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 14ª Edição, pag. 720, a seguir transcrita, *in verbis*:

[...]

O prazo de validade da garantia deverá coincidir com o prazo de validade do contrato. Mais precisamente, a garantia deve prevalecer se e enquanto persistir a responsabilidade do particular. Portanto, “execução” do contrato a que alude o §4º deve ser entendida como a “total liberação” do co-contratante.

73. Como em obras de engenharia a “total liberação” da Contratada só ocorre com a lavratura do Termo de Recebimento Definitivo, a garantia deve vigorar até que seja emitido o referido termo.

74. Também com referência ao Processo nº 092.006.599/2011, não consta dos autos, tampouco nos foi apresentada a garantia prestada pela empresa Metrohm. A garantia relativa ao Contrato nº 8182/2011 deveria ter sido apresentada até, no máximo, o dia 17/12/2011, entretanto, em resposta a Solicitação de Auditoria nº 17/2012, de 15/03/2012, cobrando a prestação da garantia e indicando que a nota fiscal estaria retida por esse motivo, até a aquela data, 19/03/2012, a garantia ainda não havia sido prestada.

75. Em manifestação a Unidade informou, *in verbis*:

A cláusula sexta do Contrato 8198/2012 prevê que a contratada deve recolher à Tesouraria a caução de 5% sobre o valor do contrato. Ainda que a contratada não obedeça ao prazo estipulado em contrato, o pagamento de qualquer fatura pela CAESB fica vinculado ao cumprimento da cláusula contratual. Ocorre que somente no dia 12/03/2012 esta Superintendência de Logística tomou conhecimento da falta de recolhimento da garantia. No dia 14/03/2012 a empresa contratada foi notificada e imediatamente efetuou o recolhimento da garantia, conforme cópias anexas.

76. **Causa**

- Infração às cláusulas contratuais quanto ao tardio recolhimento dos valores correspondentes à sua garantia à Tesouraria da CAESB.



77. **Consequência**

- Ausência de garantia na execução do contrato, impedindo eventuais retenções dos créditos dele decorrentes do por descumprimento das obrigações impostas à contratada.

78. **Manifestação do Gestor**

79. Da resposta apresentada mediante o MEMO nº 40.520/2013-PRAG, destacamos:

Informamos que Contrato nº 8198/2012 teve sua garantia devidamente recolhida e quitada em 20/08/2013.

Com relação ao Contrato nº 8182/2011, a garantia foi recolhida em 18/04/2012, por meio da Guia de Recolhimento nº 285/2012, no valor de R\$ 7.253,62 (Sete mil, duzentos e cinquenta e três reais, e sessenta e dois centavos), e o contrato foi devidamente quitado em 10/08/2012.

Salientamos que já está contemplado nos Editais e minutas de Contrato que exigem recolhimento da garantia, conforme modelo abaixo:

- Garantia para Execução do Contrato

Para garantia das condições do contrato a ser firmado com a CAESB, a empresa vencedora desta licitação deverá recolher, na Tesouraria da CAESB, garantia no valor de 5% (cinco por cento) do valor total do contrato, até o máximo de 15 (quinze) dias após a assinatura do termo respectivo e antes da protocolização da primeira fatura.

Nota: Em caso de prorrogação contratual de valor e prazo, a garantia será de 5% (cinco por cento) sobre o valor do aditamento referente à entrega do período e quantitativo aditados.

1. A garantia poderá ser dada através de qualquer uma das seguintes modalidades:

I- Caução em dinheiro ou títulos da dívida pública,

II- Seguro garantia, e

III- Fiança bancária.

2. Após o cumprimento do ajuste, a garantia será devolvida sem reajustamento, exceto quando for prestada em dinheiro, sendo, neste caso, corrigida monetariamente, desde que não haja obrigação civil ou criminal cominada à contratada, decorrente, direta ou indiretamente, deste contrato e após verificada a quitação de eventuais multas, débitos contratuais.

3. A garantia feita em dinheiro, ao ser devolvida, será atualizada monetariamente.

4- Se, por qualquer razão, durante a execução contratual, for necessária a prorrogação do prazo de validade da garantia de execução do contrato, a contratada ficará obrigada a providenciar a efetivação da mesma, nos termos e condições originalmente aprovados pela CAESB.

5. A garantia de execução do contrato ou o seu saldo, se houver, somente será devolvida(o) à contratada após o cumprimento integral das obrigações contratuais por ela assumidas.



80. **Análise do Controle Interno**

Da resposta apresentada conclui-se que a entidade acatou as recomendações feitas para o erro apontado pela Equipe de Auditoria e tomou as providências necessárias ao seu saneamento.

5.2 – ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DO PREÇO PROPOSTO EM MOMENTO INCOMPATÍVEL COM A DINÂMICA DO PREGÃO.

81. **Fato**

82. O pregão é um procedimento licitatório bastante célere que prevê em uma sessão única o credenciamento, a entrega das propostas, a fase competitiva (fase de lances), a habilitação e a declaração do vencedor. Assim entende-se que a análise da conformidade das propostas prevista no inciso VII do art. 4 da Lei nº 10.520/2002 deve ser entendida de forma sistêmica com as demais normas do pregão. Mesmo porque, a proposta inicialmente formulada tem vida efêmera, já que na fase seguinte terá, muito provavelmente, o seu valor alterado na fase de lances, *in verbis*:

A aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

83. Essa norma legal deve ser entendida como requisitos necessários para a proposta nesse momento, dentre eles destacamos: referência ao objeto do certame, prazo mínimo de validade da proposta, valor global em moeda nacional (para efeitos do disposto no inciso VIII do art. 4º), prazo de execução dos serviços, nome da proponente, endereço, CNPJ, inscrição estadual, entre outros.

84. Mas é irrelevante nesse momento, antes da fase de lances, a análise de preços unitários, a apresentação de composições de custos unitários, ou mesmo a compatibilidade com os preços de mercado. Nos editais de pregão analisados PE 153/2011, PE 48/2011 e PE 11/2011 há a exigência de já no momento da proposta de preço, anterior a fase de lances, que os valores estejam abaixo dos valores estimados pela CAESB, a observação do item 5.1.1 dos pregões PE 153/2011 e PE 48/2011, e item 5.3 no Pregão PE 11/2011:

[...]



Observação: O pregoeiro DESCLASSIFICARÁ as empresas que NÃO ANEXAREM os documentos do item 5.1.1 no site www.licitacoes-e.com.br e/ou que estiverem com os valores acima do estimado pela CAESB.

[...]

85. Entretanto, a análise da compatibilidade dos preços deveria ser sobrestada para o momento final, no qual, a vencedora apresentaria a planilha de custos referente ao lance vencedor, no momento do item 5.2 do edital. Os motivos são simples, por exemplo, uma empresa poderia apresentar no primeiro momento um preço tido como superior ao de mercado, mas depois com o desconto oferecido na fase de lances, ou mesmo no momento do inciso XVII do art. 4º, o preço poderia estar adequado, abaixo do estimado pela CAESB.

86. Assim, para evitar trabalhos desnecessários, bem como a eliminação precoce de licitantes que poderiam ter propostas vantajosas para administração, entende-se que a análise da compatibilidade do preço proposto deve ser sobrestada para momento posterior a fase de lances, já com o possível desconto oferecido.

87. Como manifestação da Unidade temos, *in verbis*:

[...]

Antes de entrar no mérito do questionamento feito, importante destacar que os procedimentos sobre os quais a Auditoria se manifesta, são aplicáveis aos pregões realizados na sua forma PRESENCIAL, não sendo, assim, aplicáveis de forma absoluta quando realizados no formato eletrônico, caso da CAESB:

O Decreto 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, prevê no §2º do art. 22: **“O pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital”**.

[...]

88. A razão de o edital conter a informação de que o pregoeiro desclassificaria as propostas que estivessem acima do limite que a CAESB se dispõe a pagar é simples: Visa afastar do certame empresas que não se deram ao trabalho sequer de ler o edital, apresentando propostas coerentes com as exigências feitas – diga-se – com todo o respaldo legal.

89. A experiência acumulada em centenas de pregões, demonstra que muitas licitantes postam propostas *pro forma*, sem o intuito de participar de forma efetiva, causando enormes prejuízos à Administração, que se vê às voltas com propostas não honradas, sendo obrigada a sucessivas desclassificações que atrasam o certame e por vezes levam ao fracasso do mesmo. Some-se a isso o fato da extrema dificuldade encontrada para aplicação das penalidades previstas em lei e no próprio edital, haja vista que a modalidade pregão, na sua forma eletrônica, tem uma dinâmica própria, e ainda carece de um amadurecimento a fim de



sedimentar determinadas condutas por parte dos pregoeiros, autoridades competentes e licitantes.

90. Mesmo assim, entendendo que o procedimento de desclassificar propostas desconformes não é ilegal nem restritivo, o procedimento foi abandonado em março passado, em caráter experimental e no intuito de verificar se é possível mensurar os resultados em comparação com o procedimento anterior.

91. **Causa**

- Infração aos procedimentos previstos no art. 4º, inciso VII, da Lei 10.520/2002 e art. 11, incisos XV, XVI e XIX, do Decreto nº 3.555/2000.

92. **Consequência**

- Possibilidade de eliminação precoce de licitantes, indo de encontro ao princípio da vantajosidade da licitação pública.

93. **Manifestação do Gestor**

94. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.732/2013-PRAG, como segue:

A exigência contida na recomendação deste item já foi retirada dos editais, já algum tempo, constando atualmente o seguinte texto:

O Pregoeiro desclassificará as propostas/licitantes que:

- Após a fase de lances ou negociação estiverem com preços unitários ARREMATADOS superiores aos estimados pela CAESB.

95. **Análise do Controle Interno**

96. Sendo assim, a entidade ratifica o erro apontado no Relatório de Auditoria nº 02/2013- DIROH/CONIE/CONT/STC, e toma as medidas necessárias para o seu saneamento.

5.3 – UTILIZAÇÃO DE MODALIDADE DE LICITAÇÃO PREGÃO INDEVIDAMENTE PARA OBRAS.

97. **Fato**

98. No âmbito do Processo nº 092.007.715/2011, o Pregão Eletrônico PE – 153/2011 – CAESB teve o seguinte objeto: Contratação de empresa especializada para a **execução de obras de reforma e ampliação** para padronização de 03 (três) escritórios de



Comercialização da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, localizados nas regiões Administrativas de Sobradinho – RA V, Planaltina – RA VI e Santa Maria – RA XIII.

99. A Lei nº 8.666/1993 em seu artigo 6º traz as seguintes definições:

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

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

[...]

100. Assim, observa-se claramente que a Lei de Licitações diferenciou obras e serviços em gêneros diferentes. Sendo claro que a modalidade Pregão, instituída pela Lei nº 10.520/2002, só é aplicável para licitação de bens e serviços comuns, art. 1º da citada norma. Assim, se obra não é espécie do gênero serviço, não pode ser considerada como o subgênero serviço comum.

101. Em resposta ao item 1 da Solicitação de Auditoria nº 3/2012, o Diretor de Gestão, trouxe farta jurisprudência evidenciando a possibilidade de utilização do pregão para serviços de engenharia, desde que comuns, e por fim afirmou, *in verbis*:

[...]

A análise do processo em questão demonstra tratar-se de serviços de engenharia comuns, sem complexidade técnica, como preconiza a decisão do TCU.

[...]

102. Entretanto, a leitura do objeto já indica que se trata de uma obra, pois se trata de três reformas com ampliação, logo se subsumi a definição legal trazida no inciso I do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos, transcrita acima. A definição de serviço comum não está ligada necessariamente a complexidade do objeto, e sim a um serviço que tenham seus padrões de qualidade objetivamente definidos no edital.

103. Bem ou serviço comum e aquele que pode ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. O conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade. (Acórdão 1287/2008 - TCU Plenário)



104. Além disso, não nos parece razoável conceder apenas 8 dias úteis para feitura da proposta, por preço global, de três obras com 916 composições de serviços unitários (299 itens em Planaltina e Santa Maria mais 318 itens em Sobradinho), que para terem seus preços e quantidades aferidos deve haver a consulta em diversos projetos e especificações, no valor de R\$ 3.495.451,78. Enquanto isso, caso se tivesse optado pela modalidade de concorrência, o prazo mínimo seria de 30 dias.

105. Nesse entendimento, Lucas Rocha Furtado em sua Obra Curso de Licitações e Contratos Administrativos, ED, Fórum, 4ª edição, 2012, fl. 299, descreve que:

[...]

O pregão somente pode ser utilizado para contratação de bens ou de serviços comuns. Estes são definidos pelo art. 1º, parágrafo único, da Lei do Pregão como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

[...]

106. Evidente, portanto, que não se pode jamais utilizar pregão para contratar obras, por exemplo, posto não serem considerados bens ou serviços comuns e em razão de haver na Lei expressa vedação.

107. No que se refere, especificamente, à aquisição de serviços de engenharia por meio de pregão, cumpre salientar que a legislação, expressamente, passou a admiti-la, a teor do disposto no já citado Decreto nº 5.450/2005: “Art. 6 A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de **obras** de engenharia(...)” (grifamos).

108. A redação do dispositivo acima incluiu tão-somente as obras de engenharia, de onde se deduz, em sentido contrário, que os serviços de engenharia podem ser licitados sob tal modalidade, na forma eletrônica, desde que possam ser considerados serviços comuns.

109. Na sua manifestação a Unidade informou, *in verbis*:

[...]

Muito embora a lei instituidora do pregão faça menção a “bens e serviços comuns”, o conceito é vago, indeterminado e aberto à interpretação doutrinária e jurisprudencial. Neste contexto, é evidente que a Administração pode sim contratar obras por pregão.

[...]



110. Neste sentido, a Súmula nº 257 do Tribunal de Contas da União – TCU: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.

111. **Causa**

- Infração ao art. 6º da Lei 8.666/1993 quanto às definições e aplicabilidade de conceitos para a utilização da Lei do Pregão, de nº 10.520/2002.

112. **Consequência**

- Utilização indevida de modalidade de licitação, dando causa a possíveis problemas na execução contratual, uma vez que não se trata de aquisição de bens e serviços comuns.

113. **Manifestação do Gestor**

114. Da resposta apresentada pelo gestor, mediante MEMO nº 40.520/2013 – PRAG destacamos:

Ratificamos os esclarecimentos prestados conforme se segue: "Encaminhamos os esclarecimentos quanto a adoção do Pregão Eletrônico para os serviços de reforma dos escritórios, visando atender ao item 1 da Solicitação de Auditoria - SA nº 03/2012 da Secretaria de Transparência e Controle - Controladoria - GDF.

Entendemos que não ferimos a legislação vigente, pois utilizamos as seguintes considerações:

- A 3a ICE do TCDF ao analisar o Pregão Eletrônico nº 54/2010, do tipo menor preço, destinado à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de engenharia em instalações elétricas, telefônicas, lógicas, hidrossanitárias e prediais para o BRB, processo 30.942/2010, não encontra óbices legais para a suspensão da modalidade Pregão, como segue:

Da modalidade de pregão para serviços de engenharia 4. Passando à análise do art. 5o do Decreto nº 23.460/02, que impede o uso da modalidade de pregão para os serviços de engenharia, pesquisamos a jurisprudência do assunto no Tribunal de Contas da União - TCU. Apesar de haver a mesma vedação no âmbito da União, por meio do Decreto Federal nº 3.555/00, localizamos excertos dos ministros Raimundo Carreiro e Benjamin Zymler em que fica clara a admissão do pregão para serviços de engenharia, desde que possam ser caracterizados como bem ou serviço comum (fls. 310).

5. Vimos também que a revista do TCU nº 107, de jan/dez 2006, traz um artigo intitulado A Contratação de Obras e Serviços de Engenharia por meio de Pregão (pág. 69), de autoria de Lafaiete Luiz do Nascimento, do qual destacamos os seguintes trechos:

Pois bem, em primeiro lugar, lembramos que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Nesse sentido, o Decreto não reúne força para criar proibição não necessariamente pressuposta em lei, haja vista a incidência



restrita da competência regulamentar, sempre abaixo da lei, com o propósito específico de reger-lhe a execução e a concretização, nos termos do inc. IV, do art. 84, da CF/88.

(-)

IV. Conclusão - Assim, considerando que o pregão é comprovadamente uma modalidade licitatória que prestigia o princípio da eficiência, agilizando o processo de contratação da Administração Pública e reduzindo gastos, não pode desenvolver-se com as restrições impostas pelos decretos regulamentares que vedam a contratação de obras e serviços de engenharia, sem, ao menos, a verificação das circunstâncias concretas do caso. E, também, não é sem motivos, tendo em conta que essas prescrições regulamentares referidas afrontam o princípio da legalidade ao inovar a ordem jurídica, o que é vedado pela Constituição.

Em apertada síntese, os serviços de engenharia podem ser licitados por pregão, desde que sejam considerados como serviços comuns. Ou seja, deve-se admitir a utilização de pregão para outras obras ou serviços de engenharia afora os de manutenção predial, desde que de natureza comum, independentemente da vedação contida no art. 5º, do Decreto Federal nº 3.555/2000 e nos decretos estaduais que também contêm normas nesse sentido.

6. Com as considerações acima, entendemos que o Decreto nº 3.460/02 não pode criar restrições que a lei não criou e, por esse motivo, eixaremos de propor quaisquer medidas em relação à vedação do uso do pregão para os serviços deste edital. Ademais, em que pese tratarem-se de serviços de engenharia, são serviços comuns, conforme parecer do Departamento de Administração de Material (fls.196). Apesar da 3ª ICE não encontrar jurisprudência no TCU, destacamos que existe a Súmula 257/2010, que no voto do Ministro Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, trata da utilização desta modalidade no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, transcrito a seguir:

Com esteio no parecer da Comissão de Jurisprudência do TCU, trago à deliberação deste Colegiado anteprojeto de súmula com o seguinte enunciado: "O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002".

2. Observo que o entendimento desta Corte sobre o assunto está consolidado e tem por base legal o art. 1º da mencionada lei, o qual dispõe que:

"Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado."

3. Assim, na linha do entendimento do Tribunal, uma vez devidamente caracterizado pelo gestor o serviço de engenharia que seja comum, há que se utilizar o pregão, um instrumento de eficácia para a Administração Pública, capaz de propiciar a ampliação da concorrência e, portanto, o recebimento de melhores ofertas.

4. Em consonância com os pareceres emitidos nos autos, considero que a redação a ser conferida à referida súmula é pertinente, porquanto contém dispositivo claro, conciso e, ademais, com alusão direta ao seu intrínseco fundamento legal.

5. Assim, entendo oportuno e conveniente que seja resumido em verbete o entendimento já consolidado por esta Corte de Contas quanto à possibilidade do uso de pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia, tema recorrente e de grande interesse que permitirá orientação para os gestores e ordenadores de despesa, bem como para o corpo técnico do TCU.

6. Destarte, pelos fundamentos que dão suporte ao encaminhamento sugerido em matéria que está pacificada no âmbito deste Tribunal, consoante revelam os vários



precedentes colacionados, penso que a Corte de Contas deve acolher a proposta da Comissão de Jurisprudência.

Com essas considerações, e não se verificando nos autos sugestões ou emendas, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de abril de 2010

A análise do processo em questão demonstra tratar-se de serviços de engenharia comuns, sem complexidade técnica, como preconiza a decisão do TCU."

RECOMENDAÇÃO DA STC

"Seguirás determinações constantes da Lei 8.666, artigo 6o, itens I e II."

Em que pese às considerações apresentadas, informamos que para os próximos certames envolvendo serviços de engenharia, os mesmos serão encaminhados com a sugestão de serem licitadas em modalidades de licitação que não seja pregão.

115. **Análise do Controle Interno**

116. Da resposta apresentada, a entidade tece considerações a respeito do assunto com a citação de jurisprudência sobre o tema, não obstante esta deva ser interpretada com a distinção correta do que seja obra de engenharia e do que seja serviço de engenharia.

117. Entretanto ao final de tais ponderações, o erro apontado pela Equipe de Auditoria, quanto ao entendimento dado em relação à aplicação da modalidade pregão para aquisição pela Administração Pública, de bens e serviços comuns, pelo Edital de Pregão Eletrônico nº 153/2011-CAESB foi reconhecido.

118. Tal pregão trata de contratação de obras de reforma e ampliação de três escritórios de comercialização desta Companhia e não deveria ter sido licitado na modalidade pregão, pois tal modalidade prevê aquisições de bens e serviços considerados comuns, o que o caso não representa.

119. **Recomendação**

- Seguir as determinações constantes da Lei nº 8.666/1993, art. 6º, itens I e II.

5.4 – EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL E OPERACIONAL DE SERVIÇOS IRRELEVANTES E SEM VALOR SIGNIFICATIVO.

120. **Fato**

121. O Edital do Pregão Eletrônico PE-153/2011-CAESB exigia dos participantes a comprovação de Capacidade Técnico-Operacional da seguinte forma, *in verbis*:



A licitante deverá comprovar, por meio da apresentação de ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA ou CERTIDÕES, que já executou serviços para órgão ou entidade da Administração Pública, direta ou indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal ou ainda, para empresas de direito privado, relativos à execução de obras civis de construção e/ou reforma, **contendo serviços de estrutura de concreto, instalações (hidrossanitárias, elétricas, dados e voz, ar condicionado, combate a incêndio) e sinalização vertical**. Deverão constar, preferencialmente, dos atestados de capacidade técnica ou das certidões, os seguintes dados: data de início das obras/serviços; local de execução; nome do contratante e da pessoa jurídica contratada; nome dos responsáveis técnicos, seus títulos profissionais e números de registros no CREA, especificações técnicas dos serviços e os quantitativos executados.

122. Analisando o Projeto Básico verificou-se que alguns dos serviços para os quais foi exigida comprovação de capacidade técnica não possuíam valor significativo em relação ao preço global da obra, o que contraria o art. 30, inciso I, §1º da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

[...]

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

[...]

123. Nesse entendimento, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT regulamentou por meio da Portaria nº 108, de 01/02/2008, os limites para a exigência de Capacidade Técnica em editais de licitação de obras rodoviárias da seguinte forma:

Art. 1º Determinar que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de 8 (oito) e não superior a 50% (cinquenta por cento) das quantidades licitadas para o serviço específico.

Art. 2º Os itens de maior relevância são entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento).

124. Apesar da obra sob análise não se subsumir a Norma transcrita anteriormente, pois não se trata de uma obra rodoviária federal ou com recursos da União, a mesma pode ser



utilizada como referência para demonstrar a falta de razoabilidade das exigências de Capacidade Técnico-Operacional requeridas pelo edital.

125. Diante da constatação, por meio da Solicitação de Auditoria nº 09/2012, item “a”, questionou-se a exigência de comprovação de capacidade técnica, operacional e profissional, para o serviço de instalação de prevenção e combate a incêndio. A qual foi respondida da seguinte maneira, *in verbis*:

[...]

Foi solicitado em edital a apresentação de “ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA ou CERTIDÕES, que já executou serviços para órgão ou entidade da Administração Pública, direta ou indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal ou ainda, reforma, contendo serviços de estrutura de concreto, instalações (hidrossanitárias, elétricas, dados e voz, ar condicionado, combate a incêndio) e sinalização vertical.”(item 7.1.4b do edital). Desse modo, não houve a exigência de atestado específico para o item combate a incêndio, e sim de atestado que contenha serviços de instalações prediais, que correspondem a aproximadamente 14% dos valores das obras,

[...]

126. Entretanto, a redação dada ao já citado item 7.1.4b dá a entender que a proponente teria que ter um atestado, no qual, figurassem pelo menos os serviços de instalações hidrossanitárias, elétricas, dados e voz, ar condicionado e combate a incêndio, pois, entender o contrário, como quer agora a CAESB, seria entender que qualquer atestado que contenha instalação predial serviria, ou seja, a empresa que já instalou uma tomada ou uma torneira estaria habilitada, pois não há exigência de nenhuma quantidade, o que tornaria também a exigência do referido atestado irrelevante, porque tal exigência não é capaz de comprovar qualquer capacidade técnica.

127. De qualquer maneira, mesmo se entendermos como quer a CAESB, está se exigindo no referido item também a comprovação de capacidade técnica no serviço de “sinalização vertical” que também não tem relevância financeira, como demonstrado no quadro abaixo:

	SETOR COMERCIAL CENTRAL BL E – PLANALTINA	ÁREA CENTRAL Q 211- LOTE B- SANTA MARIA-DF	QUADRA CENTRAL LOTE C- SOBRADINHO/DF.
Percentual do sinalização sobre o valor cada obra	1,70%	1,68%	2,96%



128. Cabe frisar, ainda, que o referido serviço de sinalização consiste em confecção de Totens, Pictogramas, placas em braile e placas de sinalização, sendo objeto estranho a empresas de engenharia, logo deveria ser, em tese, contratado a parte (ou ao menos que incidisse um BDI menor), pois a contratada invariavelmente irá subcontratar uma empresa especializada em comunicação visual para confeccionar esses materiais.

129. **Causa**

- Infração ao dispositivo do art. 30, inciso I, §1º da Lei nº 8.666/1993.

130. **Consequência**

Restrição à competitividade do certame, ferindo os princípios da vantajosidade e da isonomia.

131. **- Manifestação do Gestor**

132. Na resposta apresentada pelo gestor mediante o MEMO nº 40.732/2013-PRAG, foram feitas as seguintes considerações, *in verbis*:

Foi solicitado em edital a apresentação de "ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA ou CERTIDÕES, que já executou serviços para órgão ou entidade da Administração Pública, direta ou Indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal ou ainda, para empresas de direito privado, relativos à execução de obras civis de construção e/ou reforma, contendo serviços de estrutura de concreto, instalações (hidrossanitárias, elétricas, dados e voz, ar condicionado, combate a incêndio) e sinalização vertical."(item 7.1.4 b do edital). Desse modo, não houve a exigência de atestado específico para o item de combate a incêndio, e sim de atestado que contenha serviços de instalações prediais, que correspondem a aproximadamente 14% dos valores das obras, (valor superior, portanto, ao citado no Art. 2º da Portaria nº108 do DNIT)

Nessa oportunidade, faz-se necessário esclarecer que a preocupação da área técnica era de exigir atestados compatíveis com os serviços a serem contratados, evidentemente levando-se em conta a complexidade do objeto da contratação. Dessa forma exigiram-se atestados que contemplassem os macro-serviços de engenharia, a saber:

- Estrutura de concreto - cuja preocupação está em garantir a integridade física da edificação, de forma a resguardar a segurança das pessoas;
- Instalações - que se referem às instalações prediais necessárias ao funcionamento de uma edificação destinada ao atendimento ao público, cujos serviços são comuns para esse tipo de edificação, não fazendo qualquer sentido solicitar atestados individuais desses tipos de instalações.

É importante esclarecer que o exemplo apresentado pelos auditores, a saber: "... a empresa que já instalou uma tomada ou uma torneira estaria habilitada...", é



totalmente descabido, pois isso não representa qualquer similaridade com os serviços ora contratados.

A exigência de atestado para sinalização vertical foi feita em separado devido a importância para a acessibilidade de um prédio público, por tanto a importância do item é funcional e não financeira. Outrossim, projetos de sinalização estão incluídos no contexto de acessibilidade e segurança do trabalho, que fazem parte do escopo da engenharia. Assim sendo, enganam-se os auditores ao acharem que esse serviço é estranho a empresas de engenharia.

133. **Análise do Controle Interno**

134. Das considerações feitas pelo gestor, cabe destacar que, quanto ao percentual adotado para indicar a materialidade dos serviços dos quais foram exigidos a comprovação técnica como condição à habilitação do certame em tela, este não foi previamente definido pelo Projeto Básico.

135. No caso em tela o percentual parece representar não apenas um serviço, mas sim vários serviços que foram aglutinados, considerados como macro-serviços de engenharia, posto que deveriam ser analisados item a item. Separados, cada um desses serviços possuem parcela insignificante em relação ao custo global da obra, como já explanado no próprio Relatório de Auditoria.

136. Portanto, o intuito é evidenciar a falta de razoabilidade das exigências dispostas em Edital quanto à capacidade Técnico-Operacional requerida das empresas licitantes.

137. **Recomendação**

-Observar o que estabelece o inciso I do §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

5.5 – LIMITAÇÃO DO NÚMERO MÁXIMO DE ATESTADOS A SEREM APRESENTADOS, RESTRINGINDO INDEVIDAMENTE A CONCORRÊNCIA.

138. **Fato**

139. O Edital do Pregão Eletrônico PE-153/2011-CAESB limitou o número de atestados para comprovar a capacidade técnica, tanto operacional quanto profissional, a no máximo dois atestados, item 7.1.4., alínea “c”, observação de número 2. Mesmo frente à exigência de prévia experiência em sete serviços diferentes, a saber: estruturas de concreto, instalações hidrossanitárias, instalações elétricas, instalação de dados e voz, instalações de ar condicionado, instalações de combate a incêndio e sinalização vertical.



140. Em nosso entendimento tal exigência é abusiva, pois apesar dos serviços dos quais se exigiu a comprovação de experiência serem usuais em obras de edificações, torna difícil que com apenas dois atestados as empresas conseguissem comprovar toda essa gama de serviços diversos. Lembramos aqui que o objetivo da habilitação é selecionar empresas qualificadas para executar a obra, e não restringir a empresas que tenham executado obras semelhantes. O que se poderia limitar, caso haja justificativa técnica, é o somatório de quantidades de atestados diferentes e não sua quantidade total. Assim entendemos que uma empresa/profissional que detenha um atestado para cada tipo de serviço teria capacidade para executar a obra. Nesse sentido cabe citar a Decisão nº 3.417/2005 do TCDF, item “a.1”, *in verbis*:

[...]
retifique o Edital: a.1) permitindo que as capacidades independentes possam ser comprovadas em atestados distintos, em acordo com o item a.4 da Decisão Normativa nº 02/2003, deste Tribunal;
[...]

141. Em resposta ao item “c” da Solicitação de Auditoria nº 10/2012 a CAESB se posicionou da seguinte maneira, *in verbis*:

Considerando que, dentre os serviços listados, apenas a sinalização vertical não seria um serviço comumente executado em obras de construção e reformas, entendemos, como área técnica, ser bastante razoável que a qualificação das empresas licitantes fossem comprovadas em até dois atestados, de forma a ter mais segurança quanto a qualidade da prestação do serviço que, apesar de utilizar tecnologias de domínio comum do ramo da construção civil, tem um valor contratado significativo. Cabe destacar ainda que não foi exigido quantitativo mínimos de serviços executados nos atestados, o que reforça ainda mais a intenção da área técnica em qualificar o máximo de empresas possíveis na licitação, sem perder de vista a qualidade da prestação do serviço.

142. **Causa**

- Infração às determinações impostas pela Decisão nº 3.417/2005 do TCDF, item a.1.

143. **Consequência**

- Possível restrição à competitividade do certame.



144. **Manifestação do Gestor**

145. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.520/2013-PRAG, como segue:

Ratificamos os esclarecimentos prestados por meio da SA nº 10/2012 conforme se segue:

"Considerando que, dentre os serviços listados, apenas a sinalização vertical não seria um serviço comumente executado em obras de construção e reformas, entendemos, como área técnica, ser bastante razoável que a qualificação das empresas licitantes fossem comprovadas em até dois atestados, de forma a ter mais segurança quanto a qualidade da prestação do serviço que, apesar de utilizar tecnologias de domínio comum do ramo da construção civil, tem um valor contratado significativo.

Cabe destacar ainda que não foi exigido quantitativo mínimos de serviços executados nos atestados, o que reforça ainda mais a intenção da área técnica em qualificar o máximo que empresas possíveis na licitação, sem perder de vista a qualidade da prestação do serviço."

146. **Análise do Controle Interno**

147. Da explanação feita pelo gestor cabe informar que, não obstante a Companhia demonstre acuidade na análise da comprovação técnica exigida, a restrição de apresentação de apenas dois atestados, como condição de habilitação neste caso específico, não possibilita a demonstração pelas empresas licitantes da capacitação necessária à plena satisfação da compatibilidade em características, quantidades e prazos exigidas pelo objeto da licitação, notadamente para os sete serviços técnicos que são distintos entre si. Por isso, necessário seguir as recomendações da Decisão nº 3.417/2005 do TCDF.

148. **Recomendação**

- Observar o que determina a Decisão nº 3.417/2005 do TCDF, item a.1:

5.6 – AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS NO EDITAL REGULAMENTANDO A SUBCONTRATAÇÃO.

149. **Fato**

150. Como o Pregão Eletrônico PE – 153/2011-CAESB prevê a possibilidade de subcontratação no item 15.4.1 de 30% do objeto, constatou-se não haver no edital cláusula estabelecendo que as empresas subcontratadas também deveriam comprovar perante a



CAESB que estão em regularidade fiscal, previdenciária e com o FGTS quando da futura subcontratação, em vassalagem ao Acórdão nº 1529/2006 do TCU Plenário.

151. Ainda em relação à subcontratação, como o edital contém serviços objetos de comprovação de capacidade técnica, deveria haver cláusula editalícia vedando a subcontratação de tais serviços, conforme determinado no item a.3 da já citada Decisão nº 3.417/2005 do TCDF, *in verbis*:

[...]

a.3) firmando, no Instrumento Convocatório e na minuta do contrato, a proibição de subcontratação dos serviços objeto de comprovação técnica;

[...]

152. Insta observar que foram objetos de qualificação técnica os serviços de instalação de ar condicionado e sinalização vertical, que dificilmente serão executados diretamente pela empresa contratada.

153. Em resposta aos itens “e” e “f” da Solicitação de Auditoria nº 9/2012 a CAESB se posicionou da seguinte maneira, *in verbis*:

[...]

A possibilidade de subcontratação, na forma como constante do edital, é uma faculdade da Administração, e não da contratada. Caso haja anuência quando da execução do contrato, a subcontratada não celebrará novo ajuste com a CAESB, ficando a contratada responsável por toda atuação de seus prepostos. Assim, não havendo contrato, não há que se falar no estabelecimento de exigências para terceiros, que sequer figuração no outro polo da relação jurídica contratual.

A subcontratação está prevista de forma genérica, descabendo tal prática em relação aos serviços que dependem de critérios técnicos. Vale lembrar que as obrigações contratuais estabelecer-se-ão entre a CAESB e contratada.

[...]

154. **Causa**

- Infringência ao disposto na Decisão nº 3.417/2005 do TCDF, em seu item a3.

155. **Consequência**

- Exigência de comprovação de aptidão técnica para serviços que seriam posteriormente subcontratados.

156.



157. **Manifestação do Gestor**

158. Da resposta apresentada pelos gestores, mediante o MEMO nº 40.732/2013 - PRAG, destacamos:

Em atenção à recomendação contida no referido item constará nos próximos editais de licitações em que seja permitida a "Subcontratação" o texto já existente acrescido da nota em destaque abaixo: Para atendimento dos objetivos desta licitação a contratada poderá subcontratar outras empresas para a execução dos serviços, desde que previamente aprovadas pelo Diretor de Engenharia e Meio Ambiente da CAESB e que o montante correspondente a tais subcontratações não ultrapasse o limite de 30% (trinta por cento) do valor total do contrato.

É vedada a subcontratação dos serviços objeto de comprovação técnica (Decisão nº 3.417/2005 TCDF).

Em qualquer caso, a contratada assume para todos os efeitos a responsabilidade, direta integral, pela execução dos serviços de obrigação da subcontratada.

159. **Análise do Controle Interno**

160. Sendo assim, pelo explanado, a Companhia ratifica o erro em comento tomando as providências devidas para o seu saneamento.

5.7 – EXIGÊNCIA INDEVIDA DE VÍNCULO PRÉVIO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO COM A LICITANTE.

161. **Fato**

162. Em análise ao Processo nº 092.002.917/2011, constatamos que no edital do Pregão Eletrônico nº 136/2011-CAESB traz a seguinte exigência, *in verbis*:

[...]

a.2) Capacidade Técnico-profissional do responsável técnico.

Observações:

O(s) detentor(es) do(s) atestado(s) deverá(ão), obrigatoriamente, ser um dos responsáveis técnicos indicados no Modelo 03 – Declaração de Responsabilidade Técnica, do Anexo I, do edital.

E no Anexo I do Modelo 03 – Declaração de Responsabilidade Técnica:

[...]

Declaramos, outrossim, que todos os profissionais acima relacionados pertencem ao nosso quadro técnico permanente, com relacionamento na empresa, dentro das leis trabalhistas vigentes, e que nenhum deles é responsável técnico de outra empresa, em outra região, sem autorização do CREA.

1 – O detentor do acervo técnico deverá, obrigatoriamente, ser um dos responsáveis técnicos indicados acima,

2 – Os responsáveis técnicos indicados nesta declaração deverão constar, obrigatoriamente, da Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica expedida pelo CREA, bem como deverão assinar esta declaração,



[...]

163. A exigência de que os profissionais devam pertencer, previamente ao certame, aos quadros da licitante é indevida e padece de amparo legal, pois frustram a competitividade por obrigar as licitantes a manter em seus quadros profissionais renomados apenas com a finalidade de participar do processo licitatório. Assim, não é correto exigir a comprovação de vínculo permanente, ou que os profissionais figurem, obrigatoriamente, na “Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica”, visto que, somente são listados na referida certidão os profissionais que mantem vínculo permanente com a empresa, sócios ou empregados, a época da emissão da certidão. Ou seja, está se exigindo que os detentores dos atestados pertençam aos quadros das licitantes previamente a licitação.

164. Essa exigência vai de encontro à jurisprudência das cortes de contas, que entendem ser possível a apresentação de contrato de prestação de serviços no qual um profissional com a capacidade técnica necessária se compromete a executar o serviço pela licitante caso essa seja vencedora do certame. Nesse sentido, Decisão nº 4.074/2009, TCDF item II 2.c, *in verbis*:

[...]

II – Determinar à Secretária de Estado de Transportes que, observando a regra insculpida no art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, promova as seguintes modificações no Edital de Concorrência no 01/2009 – ST/DF e encaminhe cópia desse instrumento a esta Corte, com as alterações efetuadas:

[...]

c) reescrever o subitem 10.4.4 do edital de forma a permitir a comprovação do vínculo dos profissionais de nível superior também por contrato de prestação de serviços, típico da legislação civil, não restringido ao quadro permanente da empresa;

Cita-se ainda no âmbito do processo 41.364/09 TCDF em douto voto a presidente da Corte de Contas, Anilcéia Machado, decidiu em caráter liminar:

b) reformule a redação dos seguintes subitens 3.4.3.1, 3.4.3.2, 3.4.3.3. e Anexo I do edital de forma que:

[...]

b.2) a comprovação de vínculo dos responsáveis técnicos, também, possa ocorrer por outras formas, não ficando restrita, somente, aos que mantêm vínculo empregatício ou de sociedade com a licitante vencedora, a exemplo do exposto na Decisão nº 4.074/09;

[...]

165. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 46/2012, a CAESB se manifestou, *in verbis*:

[...]



Esta Assessoria de Licitações, na consecução das atividades que lhes são pertinentes, pauta-se pela observância absoluta de todos os princípios que norteiam a administração pública, sem qualquer concessão a desvios ou abusos intrínsecos.

[...]

O ponto em questão reside na exigência formulada e transcrita na Ordem de Serviço nº 47/2012, no sentido de que o detentor externo de acervo técnico esteja relacionado na Certidão de Registro e Quitação emitida pelo CREA, documento que visa comprovar a higidez técnica da empresa, para a obra que pretende executar.

O fato é que a CAESB não pode contratar empresa que não demonstre que técnico (engenheiro) que não lhe é vinculado é o detentor de acervo técnico, ou seja, que reúne condições mínimas para a execução dos serviços objeto da licitação. Não exigir a comprovação de vínculo antecedente – e aqui não se fala em relação de emprego, nos moldes da Consolidação das Leis Trabalhistas, CLT – equivale a dispensar, na prática, a própria comprovação de acervo técnico, abrindo mão da segurança mínima necessária para uma contratação saudável. Neste caso, quem se responsabilizaria por uma execução paralisada, ou mesmo uma obra que ponha em risco a vida de pessoas?

A exigência em questão em muito difere daquela que obriga a empresa a manter em seus quadros EMPREGADO relacionado na certidão de acervo técnico, mas refere-se, sim, à necessidade de que a empresa tenha relacionado no acervo o nome do profissional que irá se responsabilizar pela obra.

É necessário que exista, por parte da Administração, completa submissão à legislação pertinente, bem com às decisões dos órgãos de controle, sob pena de apartar sua atuação da legalidade, considerada no sentido mais amplo possível. É neste contexto que vem atuando esta Assessoria de Licitações, bem como a Comissão Permanente de Licitações da CAESB e, justamente por isso, com fundamento na Decisão nº 4.074 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que a exigência é formulada. Importante notar que, por ocasião da prolação da Decisão mencionada, a Corte de Contas não vedou a comprovação na forma hoje exigida, mas tão somente determinou que não se exigisse comprovação de vínculo de permanente de emprego, ficando autorizada a comprovação de vínculos civis estranhos à CLT.

Existem, de fato, dispositivos normativos que aparentemente se confrontam, cabendo ao gestor a escolha do caminho que melhor atenda aquilo que se propõe, dentro da melhor técnica e sob a égide da legalidade considerada em sua acepção plena, decorrente da interpretação sistemática e até sistêmica de todo o arcabouço jurídico aplicável. Nesta esteira, não exigir comprovação de acervo técnico anterior, equivale a permitir a participação potencial de empresas que jamais realizaram obra compatível, ferindo o princípio da igualdade real, haja vista que empresas sem qualquer lastro competiriam com outras que demandam custos maiores, em virtude de estruturas sólidas, que resultam em maiores custos, compatíveis com a capacidade técnica mínima exigida pela Administração.

Esta Assessoria de Licitações não tem compromisso com erros, reajustando seus procedimentos tão logo tais equívocos sejam apontados, de forma coerente e lógica, e/ou mediante determinação de um dos muitos órgãos de controle da atuação desta Estatal.

Por fim, lembramos que todo e qualquer edital de licitação é analisado pela Procuradoria Jurídica da Companhia, órgão competente para manifestar acerca da ilegalidade de eventual condição constante do documento convocatório.

[...]



166. **Causa**

- Disposição de cláusulas editalícias que estão em desacordo com a jurisprudência assentada pelas Cortes de Contas sobre o assunto, notadamente Decisão nº 4.074/2009, TCDF item II 2.c.

167. **Consequência**

- Restrição à competitividade do certame ferindo os princípios da vantajosidade e da isonomia da licitação pública.

168. **Manifestação do Gestor**

169. Da resposta apresentada pelos gestores, mediante o MEMO nº 40.732/2013 - PRAG, destacamos:

Reiteramos os esclarecimentos prestados por esta Assessoria de Licitações transcrita no parágrafo 89 do "Relatório Preliminar de Auditoria nº 2/2013 - DIROH/CONIE/CONT/STC".

Na oportunidade esclarecemos que a exigência contida na recomendação deste item já foi retirada dos editais.

170. **Análise do Controle Interno**

171. A resposta apresentada pela entidade destaca o já disposto em Relatório de Auditoria e assim toma as providências para sanear o erro apontado.

5.8 – PESQUISA DE PREÇO INCONSISTENTE QUE CULMINOU COM CONTRATAÇÃO/AQUISIÇÃO DE MATERIAL A UM CUSTO SUPERIOR A MEDIANA DO SINAPI.

172. **Fato**

173. No âmbito do Processo nº 092.010.402/2011 para fornecimento de Cimento Comum CP II – F, em sacos de 50 kg, observamos às fls. 04 a 07 a pesquisa de preços realizada para formar o preço básico.

174. Essa pesquisa é incompatível com o objeto do certame, primeiramente porque a CAESB ao pesquisar o preço no sistema do Comprasnet utilizou o item 000216965 – “Cimento Portland, material clinker, tipo comum (CP-I)”, e não o cimento Portland tipo CP –



II, como o especificado no objeto, cujo código correto no comprasnet seria 237928 ou 327367.

175. Em segundo lugar, dois dos pregões são de Santa Catarina, um de Joinville, preço unitário R\$ 21,83, e outro de Florianópolis, R\$ 21,00 o saco de 50 kg. O correto seria pesquisar o bem no mercado local.

176. Por fim, as quantidades de sacos dos pregões pesquisados são infinitamente menores do que objeto do contrato da CAESB que é de 21.000 sacos, sendo que o único dos pregões realizado na praça de Brasília era de apenas 50 sacos de cimento.

	Quantidade	Preço unitário	Valor Total	% em relação ao Objeto da CAESB
Pregão 08/2011 – 62º Batalhão de Infantaria - Joinville/SC	600	21,83	13.098,00	2,86%
Pregão 02/2011 – 63º Batalhão de Infantaria - Florianópolis/SC	1000	21,00	21.000,00	4,76%
Pregão 113/2010 - Tribunal Superior do Trabalho	50	19,17	958,5	0,24%

177. Cabe ressaltar, ainda, que utilizou-se também no cálculo do preço de referência da CAESB o valor do Contrato nº 7997/2010 – CAESB, que seria de R\$ 18,66.

178. Assim, por todo exposto, não se pode concordar que o preço de referência da CAESB de 20,17 R\$/saco é representativo da realidade da contratação de 21.000 sacos de Cimento Portland Tipo II no Distrito Federal. Nesse diapasão, não entendemos que tal pesquisa poderia justificar a aquisição de um insumo a um custo superior ao da mediana do SINAPI, que é considerado no âmbito Federal como limite superior para contratação desse insumo. Também no âmbito Distrital o TCDF já se posicionou no sentido de adotar o SINAPI como sistema de referência, Decisões TCDF nos 3.543/2006, 5.745/2005 e 4033/2007, vide a última decisão citada *in verbis*:

[...]

VII. dar conhecimento a todas as Jurisdicionadas do item “II.a” da Decisão nº 5.745/05, qual seja: “em relação a obras de edificações, o Tribunal adotará, sempre que possível, para análise da conformidade dos preços, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - **SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, e considerará que os custos unitários de materiais e serviços de obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do referido sistema**, exceto em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo”; (grifo nosso)

[...]

179. Quando da resposta o Superintendente de Logística ponderou, *in verbis*:



[...]

O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI não é fonte de pesquisas para estimativa de preços para aquisição de materiais de manutenção da CAESB, inclusive em virtude do mesmo destinar-se a pesquisa de mercado para estabelecimento do valor dos materiais e serviços de obra executada com recurso do orçamento da União, o que não é o caso dos produtos adquiridos pela Superintendência de Logística.

Mesmo que utilizássemos o preço de referência da mediana do SINAPI, de R\$ 18,50, como parâmetro na composição do valor médio da licitação, o preço seria de 19,83, portanto, superior ao preço contratado.

No entanto, caso os órgãos de fiscalização e controle recomendem a utilização do SINAPI como parâmetro de preços para qualquer tipo de aquisição, de agora em diante passaremos a considerar os valores estabelecidos no sistema, evitando consultas prévias de preços junto ao mercado fornecedor. Fica a dúvida, porém, se os preços do SINAPI podem servir de parâmetros exclusivo na estimativa de preços para aquisição de materiais de manutenção pela CAESB, desconsiderando a ampla pesquisa de mercado e a busca por atas registradas por outros órgãos da Administração Pública.

[...]

180. Cabe observar que o SINAPI é utilizado como balizador do preço máximo a ser pago por determinado insumo ou serviço, logo não devem ser contratados serviços ou matérias a um custo superior a mediana do SINAPI, salvo casos especiais devidamente justificados, o que não é o caso de uma simples aquisição de Cimento CP-II. Também não há que se falar em substituição da pesquisa de preços na compra de materiais unicamente pelo preço de referência do SINAPI, principalmente quando as quantidades dos insumos ou serviços são substanciais, pois nesses casos, os preços pesquisados tendem a ser bem menores do que o do sistema vide por exemplo o Processo nº 092.007870/2010-CAESB para aquisição de tubos de PVC e conexões.

181. Por fim cabe observar que quando da realização da pesquisa de preço em atas deve-se utilizar o menor preço pesquisado, e não a média, como feito no processo ora sob questionamento. Isso porque, caso o objeto da ata seja compatível (mesma especificação, mesmo local, quantidade próxima, data, prazo de entrega, entre outras) com o que a CAESB pretende contratar, não há razão para se contratar a um preço superior ao da Ata, visto que, nesse caso, seria mais econômico e vantajoso a Administração aderir a Ata do que contratar com o vencedor do certame.

182. Diante de todo exposto, entende-se que o preço de R\$ 19,49 para o saco de Cimento CP-II de 50 kg está com sobrepreço, em pelo menos R\$ 0,99 o saco de 50 kg ou 5,34%, sendo o sobrepreço total do Contrato de R\$ 20.790,00.



183. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 36/2012, a CAESB apresentou a seguinte resposta, *in verbis*:

Item 1:

- Conforme informamos na resposta à Ordem de Serviço Nº 47/2012 - Solicitação de Auditoria Nº 19/2012, de fato houve um equívoco quando da pesquisa de valor para formar o preço básico, por inobservância do tipo de cimento a ser adquirido, porém o valor unitário do cimento CP-I é semelhante ao do CP-II, conforme se comprova nas próprias tabelas SINAPI e SIDRA.
- Informamos que, em virtude da grande dificuldade de obtenção de cotações junto ao mercado fornecedor, atualmente utilizamos o sistema Comprasnet e o Banco de Preços, que localizam atas registradas por produto em todo o território nacional. Por esse motivo foram utilizadas, na composição dos preços, atas registradas por órgãos governamentais de outros estados.
- Em que pese a recomendação do TCU e TCDF para realização da análise da conformidade dos preços em relação ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, reiteramos nosso entendimento no sentido de que referido sistema destina-se a pesquisa de mercado para estabelecimento do valor dos materiais e serviços para obras de edificação, o que não é o caso dos produtos adquiridos pela Superintendência de Logística. As aquisições desta GLG visam atender à demanda das unidades operacionais de manutenção, que realizam confecção e pequenos reparos de PV's (poços de visita em redes de esgotamento sanitário), recuperação de calçadas, muretas, confecção de artefatos de cimento pré-moldados, etc.
- Em busca do valor indicado pelo SINAPI, para os meses de dezembro, janeiro e fevereiro, não localizamos o cimento Portland composto CP II-32. Esse tipo de cimento somente consta do banco de dados do IBGE, que não é de conhecimento da CAESB.
- Com relação à recomendação de utilização do menor preço pesquisado, e não da média, o próprio SINAPI estima preço com base em mediana. O TCDF também já recomendou à CAESB, em pregões anteriores, conforme cópias anexas, a composição de preços baseada em ampla pesquisa de mercado, considerando preços de contratos/atas praticados pela Administração Pública, desconsiderando valores exorbitantes. Como se observa na Decisão nº 6170/2011, o Tribunal de Contas do Distrito Federal aceita a estimativa de preços com base em médias de valores praticados em contratos e atas da Administração Pública e pesquisa de mercado. Caso passássemos a utilizar como valor estimado o menor preço registrado por outro órgão da Administração Pública, certamente aumentaríamos as chances de fracassos nas diversas licitações realizadas pela CAESB, tendo em vista que o valor registrado pela Administração já passou por ampla sessão de disputa e lances para diminuição do valor. Além disso, existe ainda a restrição imposta pelo Decreto nº 33.404 de 09/12/2011, que dispõe sobre a vedação de contratação emergencial e adesão a ata de preço por órgãos da Administração direta e indireta do Distrito Federal. Ainda que o decreto preveja uma hipótese de adesão a atas, em casos considerados de relevância e urgência, dependeríamos de concordância do órgão detentor da ata e do fornecedor, além de efetuar ampla pesquisa de preço no mercado local, em especial junto aos órgãos públicos (Decisão nº 1.806/06 – TCDF), e solicitar autorização do Governador do Distrito Federal. Tais procedimentos simplesmente inviabilizariam o planejamento e a aquisição de diversos materiais pela CAESB, principalmente



considerando a enorme quantidade de itens (aproximadamente 8.500 itens) adquiridos anualmente pela GLG.

Diante do contido na Ordem de Serviço N° 47/2012 - Solicitação de Auditoria N° 36/2012 e nas decisões anteriores do TCDF quanto à forma de realização da estimativa de preços, fica a pergunta para a Controladoria da CAESB de qual método para composição dos preços deveremos seguir. Da forma informada na presente Solicitação de Auditoria, seria impraticável a contratação de diversos materiais em tempo hábil.

- Ao contrário do informado nesta Solicitação de Auditoria N° 36/2012, entendemos que não há que se falar em sobrepreço, já que não temos dados comparativos entre SINAPI e o preço contratado, apesar do preço SIDRA, que até então era desconhecido desta Superintendência de Logística. Realizamos ainda pesquisa informal junto a alguns órgãos administrativos do Distrito Federal, inclusive junto à Central de Compras do GDF, e nenhum deles utiliza o preço SINAPI como limite para aquisição de cimento, tendo inclusive contratos vigentes com valores unitários de R\$ 18,90 (dezoito reais e noventa centavos).

Apesar disso, realizamos consulta junto ao atual fornecedor da CAESB quanto à possibilidade de reduzir o preço unitário em pelo menor R\$ 0,99 (noventa e nove centavos) por saco de 50 kg, passando a ter valor unitário de R\$ 18,50. A empresa Almeida Dias Material de Construção LTDA-EPP argumentou, no entanto, que o preço contratado pela CAESB está de acordo com o praticado no mercado e se recusou a aceitar a redução no preço unitário do material, conforme documento anexo. Em virtude da discordância do fornecedor, já iniciamos um novo processo de compra, por meio de Ata de Registro de Preços, sugerindo o encaminhamento do contrato 8198/2012 para análise e parecer da Procuradoria Jurídica da CAESB quanto à possibilidade e forma adequada de rescisão antecipada do contrato após a conclusão do novo processo. Ressaltamos, no entanto, a impossibilidade de descontinuidade do fornecimento de cimento para as áreas de manutenção da CAESB.

184. **Causa**

- Descumprimento de jurisprudência dos Tribunais de Contas, notadamente a Decisão n° 4.033/2007 do TCDF.

185. **Consequência**

- Possível contratação de fornecimento de insumo de obra a preços superiores aos de mercado.

186. **Manifestação do Gestor**

187. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO n° 40.520/2013-PRAG, como segue:

Entendemos que o valor balizador do preço máximo apresentado pelo SINAPI é exclusivamente para materiais e serviços de Obra, que não é o caso, pois o item



adquirido é aplicado na confecção de pré-moldados, reparação de calçadas, construções de PVs (Posto de Vistoria) e demais reparos realizados pelas áreas de manutenção da empresa, portanto, não configura "Obra".

Em 20/09/2012, iniciamos um novo processo de aquisição de cimento comum CP II - F ou Z -

Classe 32. Saco 50kg, por meio do Processo nº 7571/2012, e realizamos a pesquisa de preço junto ao mercado fornecedor varejista e atacadista, onde a média de preços obtida ficou em R\$ 19,19 (Dezenove reais e dezenove centavos). Em atenção à recomendação da Secretaria de Estado da Transparência e Controle, utilizamos o preço balizador do SINAPI, de R\$ 18,50 (Dezoito reais e cinquenta centavos). O pregão relativo à aquisição ocorreu no dia 13/12/2012, todavia as propostas apresentadas pelas empresas arrematantes após a fase de lance, e após, a contraproposta, estavam todas acima do estimado pela CAESB, caracterizando, assim, *Licitação Fracassada*, conforme cópia do despacho da PRL.

Em 17/12/2012, reemitimos o Pedido de Aquisição - PA, ressaltando que, inicialmente

f desconsideramos as cotações de mercado e utilizamos os preços medianos da tabela SINAPI para compor o Preço Médio Estimado, conforme orientação da Secretaria de Transparência, constante no item 3 da Ordem de Serviço nº 47/2012. Porém, os preços ofertados no pregão foram superiores a mediana do SINAPI. Portanto, para evitar novo fracasso, foram considerados os maiores valores cotados, desconsiderando aqueles discrepantes, ficando a média de preço no valor de R\$ 22,31 (Vinte e dois reais, e trinta e um centavos). A repetição do Pregão ocorreu no dia 01/02/2013, onde foi declarada a empresa vencedora com o valor unitário de R\$ 19,60 (Dezenove reais, e sessenta centavos). Logo, o preço de mercado ficou acima do preço máximo estipulado pelo SINAPI, em R\$ 1,10 (Um real, e dez centavos).

Concluimos, que o ocorrido na presente licitação, foi semelhante ao da contratação do exercício de 2011, que a Secretaria apontou como sobrepreço de 0,99 (noventa e nove centavos). Caso tivéssemos balizado o preço pelo valor de referência SINAPI, não obteríamos êxito na contratação, o que poderia causar prejuízos incalculáveis pela descontinuidade no fornecimento do material para as unidades demandantes.

Vale salientar que realizamos consulta junto aos órgãos governamentais do Distrito Federal e

Governo Federal, e constatamos a existência de várias atas registradas com preços superiores ao estabelecido pelo SINAPI. Acreditamos que o entendimento dos órgãos seja o mesmo desta GLG, o produto adquirido não é destinado à obra, portanto, não utiliza o preço do SINAPI como preço máximo a ser contratado, conforme cópia das atas/pregões, com seus respectivos preços:

- PE nº 11/2013 - Ministério da Educação R\$ 30,00
- PE nº 132/2013 - SULIC/SEPLAN R\$ 19,60
- ATA nº 46/2013 - Senado Federal R\$ 20,00
- ATA nº 68/2012 - Superior Tribunal Militar R\$ 19,99
- PE nº 608/2012 - SEPLAN R\$ 20,26
- PE nº 620/2012 - SEPLAN R\$ 18,98

Informamos ainda, que realizamos consulta junto à GI Desenvolvimento Urbano e Rural/BR da Caixa Econômica Federal, com o objetivo de esclarecer algumas questões relativas à composição de custos de Insumos da tabela SINAPI, conforme informado pelo coordenador e gerente de Filial - CEF:

- *Os preços coletados pelo IBGE consideram os impostos (IPI e ICMS), pagamento à vista, menor unidade de comercialização e entrega na obra sem descarga;*
- Para os materiais e equipamentos a pesquisa/coleta e realizada em uma rede de informantes, conforme cadastro definido e mantido pelo IBGE, composta por



fabricantes, grandes fornecedores, atacadistas e estabelecimentos comerciais varejistas que efetuam *vendas as empresas construtoras*.

- As características requeridas para que um fornecedor integre a lista dos informantes vão além de sua natureza comercial ou tipo de prestação de serviços. É de fundamental importância que os fornecedores selecionados realizem *vendas significativas para empresas construtoras* e proporcionem distribuição de mercadorias no âmbito geográfico da pesquisa;

- O insumo em questão (Código SINAPI 10511) é do tipo representativo, e por isso o IBGE realiza, mensalmente, a pesquisa/coleta sistemática do preço em nível nacional, reduzindo possibilidade de discrepância com a realidade de mercado.

Diante do exposto, reafirmamos que o valor balizador do preço máximo apresentado pelo SINAPI é exclusivamente para materiais e serviços de Obra, além disso, os preços coletados visam pagamento à vista, entrega na obra sem descarga, e vendas às empresas construtoras, conforme e-mails anexos, e, ressaltamos que a aquisição do material é efetuada por meio de Sistema de Registro de Preço-SRP, onde o fornecedor obrigatoriamente deverá manter o preço pelo período de 01 ano, com entregas realizadas de acordo com as necessidades da CAESB, incluindo a descarga, e o pagamento é efetuado com 30 dias.

188. **Análise do Controle Interno**

189. Da análise feita em relação à resposta apresentada pela entidade, não está correto o gestor quando afirma que “o valor balizador do preço máximo apresentado pelo SINAPI é exclusivamente para materiais e serviços de obra, o que não é o caso”.

190. O material em tela é insumo básico para a construção civil, como tijolo, areia e brita entre tantos outros insumos utilizados em obras de construção civil, tais como aqueles apontados pelo zeloso administrador: pré-moldados, poços de visitas, construção e reparos em calçadas.

191. Entretanto, as explicações feitas sobre o processo recente para aquisição de cimento comum CP II-F ou Z, classe 32, saco de 50 kg, no qual houve pesquisa de preço no mercado fornecedor, onde a média ficou em R\$ 19,19, foi utilizado como preço referencial do SINAPI, de R\$18,50 para a realização do pregão realizado em 13/12/2012, por recomendação desta Secretaria de Transparência e Controle.

192. Não obstante, nesta licitação, conforme narrado, os preços ofertados foram superiores ao preço referencial do SINAPI. Posteriormente, houve novo Pregão, no qual foi declarada vencedora a proposta de fornecimento do insumo ao preço de R\$ 19,60.

193. Em face das ponderações destacadas, de que a aquisição do material em tela deve cobrir despesas financeiras, pois o fornecedor deve manter o preço do contrato firmado por um ano, deve também arcar com despesas de carga e descarga, bem como despesas com



armazenamento, pois trata-se de fornecimento sob demanda. Portanto, tudo isso faz por encarecer o fornecimento do produto. Nos preços informados pelo SINAPI não está incluído a taxa de Benefícios e Despesas Indiretas, o BDI, que neste caso específico de insumo, admite-se um percentual médio de 15% , (Obras Públicas, Sarian, Ed.Forum, 2012, p.120).

194. Nesta taxa estão incluídas tais despesas de administração, despesas financeiras, seguros, riscos e impostos. Desta forma, torna-se admissível o preço praticado neste Pregão, que foi com valor abaixo de R\$ 21,27, que seria a mediana do preço SINAPI acrescido de 15% de BDI.

5.9 – REALIZAÇÃO DE COMPRAS PARCELADAS SEM A UTILIZAÇÃO DE REGISTROS DE PREÇOS, GERANDO RISCOS DE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DESNECESSÁRIOS.

195. **Fato**

196. Em análise ao Processo nº 092.010.402/2011, constatou-se que se trata de contratação de fornecimento de material parcelado, no caso Cimento Comum CP II – F, em saco de 50 kg. Por meio do item 3 da Solicitação de Auditoria nº 05/2012, questionou-se o porque da utilização de tal procedimento, vez que, a Lei nº 8.666/1993 determina que as compras sejam processadas preferencialmente pelo Sistema de Registro de Preços, *in verbis*:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

[...]

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

197. Na resposta ao questionamento o responsável pela CAESB argumentou:

[...]

Item 3: Em regra, utilizamos a Ata de Registro de Preços (ARP) para aquisição de materiais. No entanto, para o caso específico de cimento, cuja reposição de estoque deve ocorrer em três dias apenas, o contrato mostra-se mais eficiente, já que o fornecimento independe de emissão de Solicitação de Compra, autorização da diretoria competente e emissão da Nota de Empenho, cada vez que a CAESB necessite de repor seus estoques (procedimentos exigidos nas compras por meio de Ata de Registro de Preços). Neste caso, a compra por meio do Sistema de Registro de Preços se mostraria menos ágil, demandando aproximadamente quatro dias para trâmites internos, além do prazo de entrega do fornecedor. Já o entrega por meio de



contrato depende exclusivamente de solicitação de fornecimento feita pela área gestora dos contratos. Ressaltamos, no entanto que em virtude da decisão Normativa nº 02/2011 do TCDF a CAESB não realiza mais prorrogação de contratos e, portanto, independentemente do instrumento de contratação (ARP ou Contrato), a vigência do acordo ficará limitada ao prazo estabelecido no contrato. Quanto ao cronograma de desembolso às fls. 11, trata-se apenas de previsão financeira, já que a entrega é feita de acordo com as necessidades da CAESB.
[...]

198. O procedimento adotado pela Companhia, apesar da suposta celeridade, pode gerar prejuízos a CAESB. Isso porque, ao contrário do registro de preço, o contrato da forma como foi firmado, obrigada a CAESB comprar ao menos 75% do total licitado, salvo anuência expressa do contratado, é a exegese do art. 65 da Lei de Licitações, transcrito abaixo, *in verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
[...]
§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.
§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:
[...]
II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

199. Assim, entende-se que a forma de contratação utilizada foi inadequada, primeiramente porque a Lei de Licitações determina que nas compras sempre que possível se utiliza-se o SIREP. Em segundo lugar, porque utilizando o SIREP não haveria o risco de se comprar quantidade desnecessária de cimento, § 4º do art. 15 da Lei nº 8.666/1993.

200. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 36/2012, a CAESB apresentou a seguinte resposta, *in verbis*:

- Conforme consta no edital para aquisição de cimento, capítulo III – Prazos e Local de entrega, 3.1.1., o prazo de fornecimento do produto será de acordo com as necessidades de consumo da CAESB, devendo cada entrega ser efetuada em até 3 dias úteis, após a solicitação a ser emitida pela Coordenadoria de Administração de Contratos. No item 3.1.2, consta que o prazo total para fornecimento do produto é de 365 dias. Ressaltamos que, ao contrário do exposto na Ordem de Serviço Nº 47/2012 - Solicitação de Auditoria Nº 36/2012, não se trata de parcelamento de compras, mas sim de contrato único por estimativa de consumo, em que as entregas deverão ser realizadas após o recebimento das solicitações de fornecimento.



- Quanto à obrigatoriedade de consumo de 75% da quantidade contratada, conforme art. 65 da Lei nº 8.666/1993, nosso histórico de consumo de 2011 representou 82% da quantidade total prevista em contrato e no primeiro trimestre de 2012, já foram consumidos mais de 20% do contrato, e, dessa forma, não haverá prejuízo para a CAESB, já que o consumo projetado até o final do contrato será maior que os 75% previstos pela lei.
- Informamos que a contratação para fornecimento de cimento era caracterizada como de natureza contínua, cujo contrato poderia se estender por até 60 meses. Em 2010, foi registrada uma ata de registro de preços para aquisição do material, no entanto, a forma de aquisição demonstrou certa morosidade na reposição do estoque, o que nos levou, em 2011, a retornar a forma de compra por meio de contrato. Após a revogação da Decisão Normativa nº 3/1999, que autorizava a prorrogação do contrato por até 60 meses, demos início a novo processo de aquisição, por meio de contrato por estimativa de acordo com as necessidades da CAESB. Apesar de a forma de aquisição por meio de contrato ter demonstrado ser mais célere, de agora em diante, todas as contratações serão realizadas por Sistema de Registro de Preços, sempre que possível e com o intuito de evitar possíveis questionamentos por órgãos fiscalizadores.

201. **Causa**

- Constatação de infração ao art. 15, inciso II da Lei nº 8.666/1993, relativa ao Sistema de Registro de Preços.

202. **Consequência**

- Sem a utilização do SIREP abre-se a possibilidade de a entidade realizar eventuais aquisições em quantidades desnecessárias de cimento, como o que dispõe em cláusula contratual, que obriga à compra de pelo menos 75% do total licitado.

203. **Manifestação do Gestor**

204. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.520/2013-PRAG, como segue:

Ressaltamos que a contratação para fornecimento de cimento era caracterizada como de natureza contínua, cujo contrato poderia se estender por até 60 meses, motivo pelo qual não era utilizado o SRP - Sistema de Registro de Preço. Após a revogação da Decisão Normativa nº 3/1999, que autorizava a prorrogação do contrato por até 60 meses, demos início a novo processo de aquisição, por meio de contrato "*de acordo com as necessidades da CAESB*", portanto, não caracterizava compras parceladas, e nem risco de realizar aquisições desnecessárias.

Atendendo a recomendação da Secretaria de Estado da Transparência e Controle, iniciamos a nova aquisição utilizando o SRP - Sistema de Registro de Preço, por meio do Processo nº 7571/2012, Ata 24/2013, que encontra-se em vigor até o dia 16/04/2014.



205. **Análise do Controle Interno**

206. Das considerações feitas entende-se que o gestor da entidade reconhece o erro apontado pelo Relatório Preliminar, quanto à não observação do art.15, da Lei nº 8.666/1993, bem como toma as medidas necessárias para sanear o problema, com a aderência da Companhia ao Sistema de Registro de Preços para futuras contratações.

5.10 – UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA MESMA TAXA DE BDI DE SERVIÇOS NA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS.

207. **Fato**

208. Quando da análise do Processo nº 092.007.715/2011 constatamos a utilização da mesma taxa de BDI, 20,90%, sobre todos os itens das três obras, mesmo incidindo sobre itens como: mobiliário, equipamentos condicionadores de ar, equipamentos de combate a incêndio, no-breaks e materiais de sinalização. Porém, sobre esses itens deveria incidir uma taxa de BDI diversa, de menor valor, pois não sofrem a incidência de ISS, não impactam significativamente na administração da empresa e não seria correto que a empresa obtivesse lucro significativo apenas servindo de intermediária, comprando do fabricante e entregando a Administração, ou subcontratando o serviços de instalação do sistema de climatização, ou seja, deveria ser aplicada a esses itens uma taxa de BDI menor.

209. Nesse ponto, cabe lembrar que a norma insculpida no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, que traz o parcelamento do objeto como regra para as licitações públicas. Assim, a aquisição desses materiais na obra só é possível se for tecnicamente e economicamente justificável. Não se encontra nos autos do processo a justificativa para a licitação em conjunto desses materiais. Nesse sentido, Cláudio Sarian Altounian discorre em seu livro: “Obras Públicas: Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização.”, paginas 196 e 198:

[...]

Exemplo dessa situação é a licitação do sistema de ar condicionado, serviço executado por empresas especializadas, em separado da licitação da obra, uma vez que, caso licitado em conjunto com a licitação principal, a empreiteira acabaria por subcontratar a empresa especializada e cobrar BDI sobre o valor desse serviço, ocasionando elevação dos preços pagos pela administração.

[...]

Todavia, diversas são as situações encontradas em que não houve o devido cuidado para o parcelamento da contratação. Nesses casos, além da devida responsabilização, as determinações da Corte de Contas têm sido na procura de corrigir as falhas encontradas, seja pela renegociação do contrato a fim de excluir parte do BDI fixado inicialmente, seja pela anulação do contrato.



210. No mesmo sentido, há farta jurisprudência do TCU, da qual destaca-se:

Adote BDI diferenciado para a prestação de serviços e para o fornecimento de materiais e/ou equipamentos, consoante posicionamento predominante na jurisprudência do TCU. (Acórdão 1746/2009 Plenário)

O gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder ao parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um LDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada à utilização do mesmo LDI de obras civis para a compra daqueles bens.” (Acórdão 440/2008 Plenário)

9.1.1 adote, à luz do § 3º do art. 49 da Lei nº 8.666/1993, os procedimentos administrativos necessários para a anulação da licitação CP no(...), relativa às obras (...), caso não seja possível garantir a continuidade da licitação por meio de renegociação das propostas feitas pelas empresas vencedoras, de forma a coaduná-las com as seguintes estipulações:

9.1.1.1 o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo 10%, caso ele seja feito sem parcelamento.” (Acórdão 1.600/2003 Plenário)

211. A matéria inclusive se encontra hoje sumulada no TCU, conforme Súmula nº 253/2010:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

212. Por todo exposto, entende-se que há um sobrepreço nas obras de reforma das unidades de Planaltina, Sobradinho e Santa Maria no montante de R\$ 57.891,16.

213. Em resposta ao item “d” da Solicitação de Auditoria nº 09/2012 a CAESB se posicionou:

Com relação à compra de mobiliários, mesmo tratando-se de bens móveis, o valor constante da planilha engloba não apenas os custos inerentes ao imóvel em si, mas os serviços de montagem e de adequação do layout de cada escritório diante da necessidade à época da montagem. Assim, visto que se trata na realidade de um serviço e não da simples compra e entrega de materiais, entendemos que é passível utilização do BDI de 20,90%.

A mesma justificativa se aplica também aos outros itens citados, uma vez que tais sistemas necessitam de mão-de-obra e serviços prévios para sua instalação, que deve seguir os projetos licitados.



Nos itens de combate a incêndio e sinalização os preços incluem os serviços de fixação de extintores, placas, totens, etc, e ligação de luminárias de emergência, que devem seguir os locais indicados em projeto, ou seja, a CAESB receberá os itens devidamente instalados.

Com relação ao ar condicionado, o serviço está explícito na própria planilha orçamentária – “Ar Condicionado, composto de Condicionadores de Ar Split, exaustores, ventiladores, rede de dutos, grelhas, redes frigorígenas e instalações elétricas para o sistema” – e no orçamento específico anexo – “Fornecimento e Instalação de Ar condicionado tipo “Split” para o Posto de Serviço da CAESB, em Santa Maria (DF)

214. **Causa**

- Infringência de jurisprudência assentada sobre o tema BDI, quanto ao entendimento predominante dos Tribunais sobre a variação da taxa admissível de BDI segundo o objeto contratado.

215. **Consequência**

- Contratações realizadas pela entidade que vão de encontro aos Princípios da Vantajosidade e Economicidade..

216. **Manifestação do Gestor**

217. Da resposta apresentada pelos gestores, mediante o MEMO nº 40.732/2013 - PRAG, destacamos:

Ratificamos os esclarecimentos prestados por meio da SA nº 09/2012 conforme se segue:

"Com relação à compra de mobiliários, mesmo tratando-se de bens móveis, o valor constante da planilha engloba não apenas os custos inerentes ao móvel em si, mas os serviços de montagem e de adequação do layout de cada escritório diante da necessidade à época da montagem. Assim, visto que se trata na realidade de um serviço e não da simples compra e entrega de materiais, entendemos que é passível a utilização do BDI de 20,90%.A mesma justificativa se aplica também aos outros itens citados, uma vez que tais sistemas necessitam de mão-de-obra e serviços prévios para sua instalação, que deve seguir os projetos licitados.

Nos itens de combate a incêndio e sinalização os preços incluem os serviços de fixação de extintores, placas, totens, etc, e ligação de luminárias de emergência, que devem seguir os locais indicados em projeto, ou seja, a CAESB receberá os itens devidamente instalados.

Com relação ao ar condicionado, o serviço está explícito na própria planilha orçamentária - "AR Condicionado, composto de Condicionadores de Ar Split, exaustores, ventiladores, rede de dutos, grelhas, redes frigorígenas e *instalações elétricas para o sistema*" - e no orçamento específico anexo - "Fornecimento *Instalação* de Ar Condicionado tipo "Split" para o Posto de Serviço da CAESB, em Santa Maria (DF)".



Assim, conforme exposto, os itens que foram questionados não figuram como simples aquisição de materiais, envolvendo em seu escopo serviços executados pela firma contratada. No caso dos mobiliários por exemplo, adequações no leiaute e toda a infraestrutura de rede, dados e voz e telefonia executada concomitantemente à montagem do mobiliário (todos os cabos e fios são internos aos painéis das estações), são executadas pelo empreiteiro, que não entrega à CAESB uma simples mesa, mas uma estação de trabalho já pronta para sua utilização. Tal serviço se executado após a montagem pode incorrer na perda de garantia do mobiliário, o que traria prejuízos para a CAESB nos casos de futuras manutenções. O mesmo ocorre com os outros itens. A empresa elaborou o projeto executivo de ar condicionado e executou toda a infraestrutura necessária para o funcionamento do sistema - tubulação de gás, drenos, quadros elétricos e realizou a instalação e regulação dos aparelhos. Realizou também a interligação dos aparelhos localizados na sala do servidor ao sistema de detecção de incêndio.

Ainda os itens relativos a incêndio e sinalização envolveram serviços de engenharia na sua execução, como a instalação do piso tátil, a elaboração dos desenhos do mapa tátil e detalhamento da base, pinturas de alerta de extintores, fixação dos extintores, etc. Desse modo, conforme descrito, entendemos que da forma como foram executados os serviços dentro do citado contrato, não houve utilização indevida de BDI, visto os mesmos serem caracterizados como serviços de engenharia, e não simples aquisição de materiais.

Cabe ressaltar que tanto os projetos quanto as planilhas orçamentárias foram objeto de uma contratação, onde a CAESB recebeu toda a documentação pronta para licitar - projetos executivos, detalhamentos, orçamentos e cronogramas, inclusive com as respectivas ARTs de técnicos da empresa Contratada.

RECOMENDAÇÃO DA STC

"- Instaurar procedimento apuratório, visando verificar as responsabilidades e os danos pelas condutas;
- Adotar as determinações emanadas conforme súmula nº 253/2010."

Tendo em vista os esclarecimentos apresentados, entendemos não haver providências em relação às recomendações da STC.

Oportunamente informamos que as planilhas orçamentárias de obras e serviços de engenharia já estão adequadas à utilização de BDI conforme determinação da Súmula nº 253/2010, de modo a prezar pela transparência e economicidade em todas as contratações futuras.

218. **Análise do Controle Interno**

219. Do exposto pela entidade e, considerando-se que o regime de execução é o de empreitada por preço global, ou seja, regime de contratação que proporciona ao contratante maior facilidade de gerenciamento deve por outro lado a Administração fornecer todos os elementos e informações necessárias para completo conhecimento do objeto licitado.

220. Por isso é tão necessário um projeto detalhado das instalações elétricas prevendo todas as tomadas e interruptores para a instalação dos condicionadores de ar, projeto



de sinalização, projeto detalhado da disposição do mobiliário, projetos de drenagem das saídas de água dos condensadores etc.

221. Serviços de instalação de combate à incêndio, serviços de instalações de ar condicionado e aquisição de mobiliário são exemplos de serviços realizados por empresas especializadas, que serão, por força das circunstâncias, subcontratadas pela empresa vencedora. As empresas de instalação de ar condicionado, por exemplo, não fazem instalações de tomadas e interruptores, ou drenos, ou pontos de água. Esses serviços são encargos da empresa contratada, são chamados serviços de engenharia, e sob tais serviços incidem a taxa de BDI de 20,9%.

222. Já para a instalação dos aparelhos de ar condicionado, a taxa de BDI aplicável seria a de 10,80%, referente a equipamentos. A empresa de ar-condicionado subcontratada fornece os equipamentos com a respectiva instalação dos fios de cobre e faz a conexão com os drenos já executados e com as tomadas elétricas já instaladas.

223. O mesmo ocorre com a aquisição do mobiliário. A empresa subcontratada fornecerá os móveis instalados na disposição previamente definida em projeto, incluída a sua montagem.

224. Da forma como foi feita a contratação, aplicando-se a taxa de 20,90% sob todos os serviços, o que termina por encarecer o objeto da contratação.

225. O erro apontado no Relatório da Auditoria refere-se à ausência de um critério que deveria ter sido discriminado no próprio edital de quais os serviços aos quais deveriam ter sido aplicados uma ou outra taxa de BDI, uma vez que estas foram previamente definidas, admitidas de até 20,9% para serviços e 10,80% para o fornecimento de materiais e equipamentos. Constatou-se que na planilha de preços apresentada pela empresa licitante vencedora do certame aplicou-se a taxa de 20,9% sobre todos os itens.

226. Desta forma, o edital, que faz lei entre as partes, não foi integralmente seguido, onerando mais ainda a contratação para a Administração.

227. **Recomendações**

a) Instaurar procedimento apuratório, visando verificar as responsabilidades e os danos pelas condutas.



b) Adotar as determinações emanadas conforme Súmula nº 253/2010.

5.11 – NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO E FALTA DE JUSTIFICATIVA NOS AUTOS DO PROCESSO.

228. **Fato**

229. Ainda no âmbito do Processo nº 092.007.715/2011 constata-se que o Edital Pregão Eletrônico PE – 153/2011 – CAESB tem como objeto a execução de obras de reforma e ampliação de 03 (três) escritórios, um em Sobradinho – RA, outro em Planaltina e o último em Santa Maria. Apesar de serem três obras distintas a CAESB optou por realizar um único certame com lote único, em desacordo com o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, que determina o parcelamento para esses casos, ou seja, uma licitação para cada obra, ou então uma licitação única com três lotes distintos. Tal procedimento visaria prestigiar os princípios da economicidade e da ampliação da competitividade, pois empresas que tivessem condições de executar apenas uma ou duas obras poderiam ter participado do certame.

230. Cabe observar que, não há nos autos sob análise qualquer justificativa para o não parcelamento do objeto, em desacordo com o posicionamento do TCU, *in verbis*:

[...]

Faça constar do procedimento licitatório, sempre que não houver parcelamento do objeto, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnica e econômica de fazê-lo, segundo o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e a Súmula nº 247 do TCU. (Acórdão 2625/2008 TCU Plenário)

[...]

231. Ainda em relação ao não parcelamento insta informar que nessas obras estão se adquirindo mobiliário e itens de comunicação visual, porém entende-se que seria mais vantajoso para a Administração a aquisição de mobiliário e materiais de comunicação visual (sinalização) para as obras em processo autônomo. Isto é, a realização de um pregão para registro de preço para fornecimento do mobiliário e comunicação visual (“sinalização”) para todas as 15 obras de padronização, visto que tal procedimento traria pelo menos três benefícios a CAESB: padronização dos materiais, menor preço devido ao ganho de escala e menor custo para CAESB devido a não incidência do BDI pago a construtora sobre esses materiais.

232. Em resposta ao item “c” da Solicitação de Auditoria nº 9/2012 a CAESB se posicionou:



[...]

O objeto do contrato citado explicita que se trata da “Contratação de empresa especializada para a execução de obras de reforma e ampliação para padronização dos escritórios de comercialização da CAESB – Etapa 1”. Ocorre que o processo de padronização dos escritórios envolve obras de reforma ou construção de quinze unidades da CAESB, que serão executadas por etapas (ou seja, lotes). Desse modo, o processo nº 7715/2011 trata do primeiro lote, contendo três obras de reforma, do processo de padronização dos escritórios de comercialização da CAESB. Por isso o objeto do edital utiliza o termo “Etapa 1”, para deixar claro que se trata do primeiro lote.

[...]

Entendemos também que, por ter como objetivo principal a padronização, a divisão em lotes maiores (com mais de uma obra) contribuirá para a implantação do padrão esperado para as unidades da CAESB, garantindo assim os mesmos acabamentos, materiais e equipamentos, facilitando também a posterior manutenção das edificações pela Companhia.

Além do mais, o agrupamento em lotes maiores traz para a Companhia uma economia de escala, tanto na proposta de preços da contratada, que tem a possibilidade de oferecer um desconto maior, quanto na manutenção dos edifícios após a obra, devido à padronização de materiais de reposição e de fornecedores.

[...]

233. **Causa**

- Infração aos dispositivos constantes da Lei das Licitações, notadamente ao art. 23, § 1º, bem como aos princípios da economicidade e vantajosidade inerentes a toda licitação pública.

234. **Consequência**

- Licitação realizada ferindo os princípios da economicidade e da vantajosidade.

235. **Manifestação do Gestor**

236. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.520/2013-PRAG, como segue:

Ratificamos os esclarecimentos prestados por meio da SA nº 09/2012 conforme se segue:

"O objeto do contrato citado explicita que se trata da "Contratação de empresa especializada para execução de obras de reforma e ampliação para padronização dos escritórios de comercialização da CAESB - *Etapa 1*". Ocorre que o processo de padronização dos escritórios envolve obras de reforma ou construção de quinze unidades da CAESB, que serão executadas por etapas (ou seja, lotes).



Desse modo, o processo 7715/2011 trata do primeiro lote, contendo três obras de reforma, do processo de padronização dos escritórios de comercialização da CAESB. Por isso o objeto do edital utiliza o termo "Etapa 1", para deixar claro que se trata do primeiro lote.

Entendemos também que, por ter como objetivo principal a padronização, a divisão em lotes maiores (com mais de uma obra) contribuirá para a implantação do padrão esperado para as unidades da CAESB, garantindo assim os mesmos acabamentos, materiais e equipamentos, facilitando também a posterior manutenção das edificações pela Companhia.

Além do mais, o agrupamento em lotes maiores traz para a Companhia uma economia de escala, tanto na proposta de preços da contratada, que tem a possibilidade de oferecer um desconto maior, quanto na manutenção dos edifícios após a obra, devido à padronização de materiais de reposição e de fornecedores."

Dessa forma está claro que houve parcelamento do objeto da licitação em etapas. Igualmente, esclarecemos que a proposta apresentada pelos auditores, a saber: "... realização de um pregão para registro de preço para fornecimento de mobiliário e comunicação visual para todas as 15 obras de padronização...", é inviável, uma vez que a conclusão do programa de padronização dos escritórios de comercialização da CAESB se dará em médio prazo, ou seja, sua duração ultrapassará pelo menos três exercícios orçamentários, visto que não há disponibilidade orçamentária para executar todos os 15 escritórios de uma só vez, bem como não há disponibilidade de pessoal técnico para acompanhar a execução de todas as reformas simultaneamente, até mesmo por isso o objeto da licitação foi parcelado em etapas. Além disso, a CAESB não poderia receber esses materiais, pois existe uma parcela de serviço agregado aos mesmos, uma vez que eles precisam ser adequados aos layouts definitivos e montados, não sendo possível estocar esses materiais, já que o registro de preços se restringe a 12 meses.

(...)Tendo em vista as considerações apresentadas, informamos que para os próximos procedimentos licitatórios iremos dar a devida atenção às justificativas.

237. **Análise do Controle Interno**

238. Inicialmente cabe informar que, do edital de Pregão Eletrônico PE-153/2011-CAESB, em seu subitem 1.2 está descrito que "a licitação é composta por 1(um) lote e compreende a execução das obras de reforma e ampliação dos seguintes escritórios(...)".

239. A seguir detalha que o lote compreende obras de reforma e ampliação de três escritórios locados em Sobradinho, Santa Maria e Planaltina. Portanto, sem nenhuma justificativa no referido edital, se englobou as obras compreendidas pelos três escritórios de endereços distintos em um único lote, ou etapa, como querem dizer.

240. Conforme a lei das licitações, sempre que possível, deve-se fazer o parcelamento do objeto, ou seja, o objeto é a ampliação e reforma de um escritório. Para o caso em tela, poderia ter sido feita apenas uma licitação onde fosse possível arrematar em três



lotes distintos, cada um para cada escritório, ou mesmo em três licitações distintas, cada uma para cada escritório (lote).

241. Portanto, não concordamos com a justificativa apresentada pelo gestor, de que houve parcelamento do objeto em etapas, não obstante também esteja previsto a reforma e ampliação de quinze unidades da CAESB, e esta licitação envolveu apenas a primeira etapa contendo as três obras de reforma.

242. Ademais, cabe ressaltar fato já apontado pelo Relatório de Auditoria de que não restou justificado nos autos do processo, os motivos pelo não parcelamento do objeto, com a demonstração de sua inviabilidade técnica e/ou econômica.

243. **Recomendação**

- Faça constar dos procedimentos licitatórios futuros, sempre que não houver parcelamento do objeto, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnica e econômica de fazê-lo, segundo o art. 23º, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e a Súmula nº 247 do TCU. (Acórdão 2625/2008 TCU Plenário).

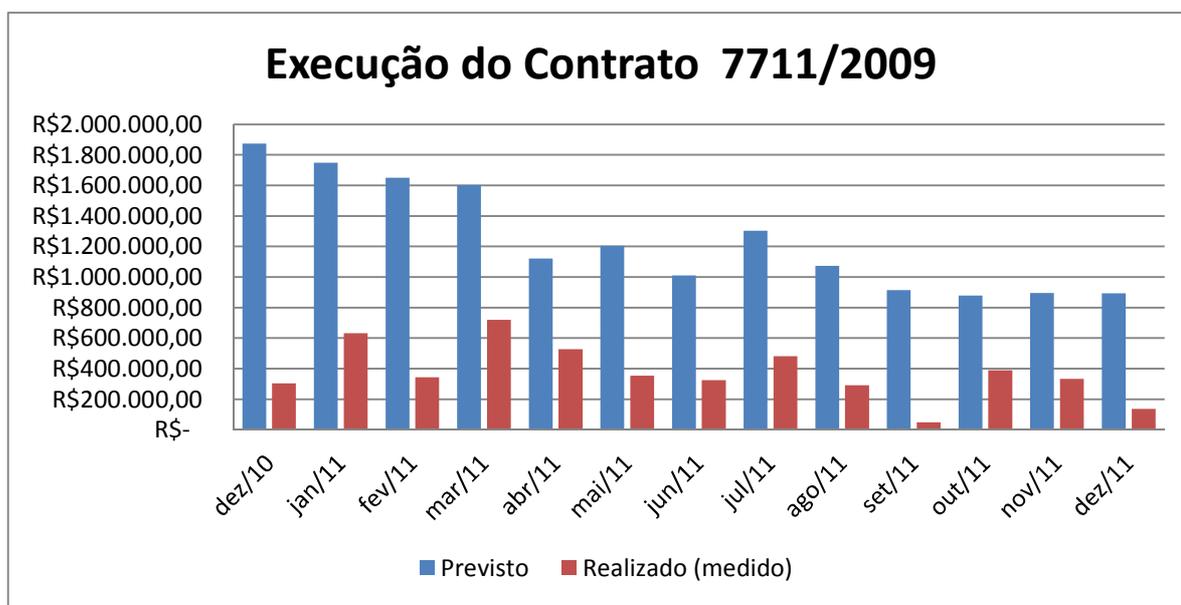
5.12 – ATRASO INJUSTIFICADO PARA INÍCIO DAS OBRAS E EXECUÇÃO CONTRATUAL EM RITMO MUITO ABAIXO DO PREVISTO.

244. **Fato**

245. A Ordem de Serviço nº 6/2009 determinou o prazo para início dos serviços para consecução do objeto do Contrato nº 7.711/2009, qual seja, serviços de implantação de sistema centralizado de automação e controle operacional das unidades dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito da CAESB. Entretanto, analisando as medições do contrato, percebemos que nos primeiros 120 dias não há nenhum serviço executado, de modo que o primeiro faturamento é referente ao período de 19/06/2009 a 17/07/2009, sendo nesse período medido R\$ 58.858,69 (0,1496% da obra). Porém, o cronograma apresentado pelo Consórcio GAN, CNPJ nº 10.752.630/0001-76, quando da licitação, acostado as fls. 8583 a 8585, previa que até nesse período seriam executados R\$ 1.535.051,51 (3,90% da obra).



246. Além da demora, sem justificativa nos autos (e também sem resposta as Solicitações de Auditoria), constata-se que o montante de serviços mensais executados pela empresa esteve sempre muito aquém do previsto no cronograma físico financeiro aprovado, conforme pode ser comprovado pelo gráfico abaixo para o exercício de 2011.



247. Mesmo assim, a CAESB foi favorável à prorrogação do contrato por mais 316 dias consecutivos, em função das adequações do escopo contratual, para melhor atender os interesses da administração, alterações estas discriminadas nas fls. 9363 a 9398.

248. Cabe observar, entretanto, que as alterações contratuais tiveram impacto financeiro mínimo, R\$ 93.941,24 (0,239% do valor inicial do contrato), até esta data, logo, em tese, seriam insuficientes para justificar uma prorrogação de quase 30% do prazo contratual.

249. A própria justificativa do 3º Termo Aditivo, que concedeu a prorrogação, traz evidências de que parte significativa das modificações contratuais estariam relacionadas à mora da Contratada em adimplir as obrigações pactuadas. Ao justificar o motivo da redução do número de *no-breaks* a serem instalados, o responsável da Gerência de Automação Industrial – PMIA, observa fl. 9383:

O quantitativo de *no-breaks* foi adequado às atuais necessidades dos sistemas industriais sendo retiradas unidades em excesso **ou que a CAESB instalou**



equipamentos novos em decorrência da demora do Consórcio em entregar o equipamento. (grifou-se sobre o original)

250. No caso analisado, o atraso na entrega dos equipamentos efetivamente ocorreu, e a CAESB deveria ter aplicado a contratada a sanção contratual de multa, calculada sobre a parte inadimplente, conforme discriminado na Cláusula Décima, inciso II, a., e não ter adquirido/remanejado/instalado tais equipamentos por sua conta e reduzido proporcionalmente à contraprestação da contratada.

251. Resta observar que a Contratada está vinculada a sua proposta, sendo certo que o Cronograma apresentado por ela na licitação deveria ter sido cumprido. Fica patente a inobservância por parte da contratada deste documento, quando se compara o medido com o previsto (constante do cronograma) de fevereiro de 2009 a fevereiro de 2012 há em apenas dois meses em que o medido supera o previsto.

252. Em manifestação a Unidade informou, *in verbis*:

[...]

A PMIA informa, novamente, que percentual executado está aquém do estabelecido inicialmente, segundo justificativas apresentadas pelo Consórcio a questionamentos da CAESB por atrasos na execução de obra, por:

- As Características dos serviços contemplados na contratação são de alta complexidade, o que demanda tempo até que haja evento de faturamento;

- Em decorrência da complexidade do escopo contratual houve dificuldade, segundo o Consórcio contratado na mobilização e contratação de mão-de-obra técnica especializada;

- Os serviços contratados envolvem a realização de atividades em unidades em funcionamento, o que condiciona a execução e a programação de etapas que não afetem a prestação de serviços à população e que são afetadas a condições imprevisíveis (estação de seca de excessiva seca, falta ou excesso de chuva, rompimento de adutoras, eventos de extravasamento de esgotos etc).

[...]

253. **Causa**

- Infração aos dispositivos previstos em cláusulas do Termo Contratual nº 7.711/2009, notadamente em sua cláusula décima, inciso II, “a”, qual seja, atrasos injustificados estabelecem multas contratuais.

**254. Consequência**

- Atraso na execução do sistema centralizado de automação e controle operacional das unidades dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento da CAESB ocasionando prejuízos operacionais à entidade.

255. Manifestação do Gestor

256. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.774/2013-PRAG, como segue:

Em relação ao item 5.12, temos a informar que no tocante ao cumprimento dos prazos contratuais sempre foram tomadas medidas visando o seu cumprimento.

A complexidade das atividades contratuais e a necessidade imperiosa de manter os Sistemas de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário em plena operação, pois *as* unidades operacionais estão funcionando e os serviços prestados pela CAESB tem caráter essencial, não podendo sofrer descontinuidade, sob risco de afetar a saúde da população, podendo causar, caso este cuidado não fosse feito, falta de água em hospitais, escolas, creche etc ou extravasamento de esgotos em áreas de proteção ambiental, impactam a execução de serviços contemplados no Contrato.

A execução das atividades contratuais tem, portanto, de ser compatibilizada aos pré-requisitos de operacionalidade dos sistemas, levando para isto à necessidade de modificação na dinâmica de execução dos serviços contratuais, que interferiram significativamente no prazo contratual inicial.

Reiteramos, ainda, que o projeto e o modelamento da execução dos serviços contratuais foram elaborados considerando uma situação dos Sistemas de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário que não se mostrou correta 03 (três) anos após a finalização do projeto, sendo necessários ajustes para uma maior efetividade dos serviços de automação do sistema industrial, além de incorporação de novas tecnologias que não eram comerciais quando da elaboração do projeto e que imprimiram uma maior qualidade ao sistema implantado.

As melhorias durante a execução dos serviços contratuais se mostraram necessárias, ainda, devido ao atual alto grau de deterioração das unidades industriais, onde foram necessários serviços e atividades complementares a fim de que os sistemas de automação funcionassem corretamente.

Outro fator preponderante que levou a dificuldade para o fiel cumprimento do prazo é que no escopo de fornecimento do contrato existe grande quantidade de equipamentos de alta complexidade, com tecnologia embarcada, que tem que ser fabricados e adquiridos de empresas internacionais, se sujeitando a prazos e processos burocráticos de importação, além de interferências externas não previsíveis de movimentos grevistas e paralisações.

Assim a CAESB tem atuado sistematicamente para que os prazos contratuais sejam seguidos, porem eventos externos não previsíveis quando do modelamento da filosofia de execução do Contrato e muitas vezes fora do controle da Empresa Contratada, levaram a necessidade de ajuste nos prazos iniciais.



257. **Análise do Controle Interno**

258. Do exposto pelo gestor, cabe informar que nada foi justificado nos autos do Processo como já relatado no próprio Relatório de Auditoria. É patente também a ausência de compatibilização das cláusulas contratuais com os requisitos de operacionalidade dos sistemas que nele impactam, bem como a análise dos riscos na execução de tal contrato. Isso deveria ter sido previsto na fase do planejamento da licitação.

259. Considerando que se trata de objeto que depende de fornecimento de equipamentos de grande complexidade, exigir-se-ia uma melhor análise de riscos na fase de planejamento, fato que certamente iria refletir em uma melhor gestão contratual, com a elaboração do cronograma físico-financeiro de acordo com a realidade do objeto licitado. Quanto aos eventos imprevisíveis, como movimentos grevistas e paralisações, seria necessário realizar ajustes contratuais com aditivos prevendo novo cronograma físico-financeiro.

260. Sendo assim, entendemos as justificativas apresentadas sem, no entanto, elidir as responsabilidades diante dos fatos apresentados e assim propor ao departamento responsável um planejamento adequado da licitação, com um Projeto Básico contendo um cronograma de execução compatível com a modelagem de riscos aos eventos que impactam diretamente ou indiretamente a execução contratual.

261. **Recomendações**

a) Cobrar o fiel cumprimento dos prazos contratados ou anexar justificativas pelas ocorrências de atrasos.

b) Aplicar medidas punitivas previstas em contrato quando dos atrasos injustificados por parte das contratadas e/ou cobrança das garantias contratuais.

5.13 – INCLUSÃO DE CSLL E IRPJ NAS TAXAS DE BDI.

262. **Fato**

263. O Processo nº 092.000.859/2008 traz nas suas composições de Benefícios de Despesas Indiretas - BDI, Execução de Serviços e Projetos – 29,42% e Fornecimento de Materiais – 24,43%, taxas referentes à Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), instituídos pelo art. 44 do Código



Tributário Nacional e Lei nº 7.689/88, conforme fls. 8796 e 8798. A inclusão destes tributos é indevida, sendo esse o posicionamento do Plenário do TCU Acórdão 1.595/2006-Plenário, o qual se transcreve um trecho:

9.5.11. exclua dos seus orçamentos parcelas relativas ao IRPJ e à CSLL, bem como oriente as licitantes, em seus editais, que tais tributos não deverão ser incluídos no BDI, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que onera pessoalmente o contrato, não devendo ser repassados ao ofertado,(...)

264. Sobre fundamento diverso Mendes & Bastos chegam a mesma conclusão Revista TCU nº 88, volume 32, página 22:

Mostra-se bastante lógica essa não-inclusão do imposto de renda no BDI, já que por não ser um imposto que incide especificamente sobre o faturamento, não pode ser classificado como despesa indireta decorrente da execução de determinado serviço. Se a contratante concordar em pagar determinada taxa percentual do imposto de renda embutida no BDI, estará pagando um gasto que na verdade é imprevisível, podendo coincidir ou não com o valor pactuado como despesa indireta.

Ademais, pode até ser que ao final do exercício o desempenho financeiro negativo de outras obras da contratada suplante o lucro obtido com a obra da contratante, e aquela, de acordo com a atual legislação fiscal, não recolha Imposto de Renda. Assim, teria sido ressarcido à contratada o valor de uma despesa que, na verdade, não se efetivara.(...)

Como a legislação que instituiu o CSLL determina que a incidência é sobre o lucro líquido do exercício, excluída a provisão para imposto de renda, não se pode, contabilmente, definir este gasto como sendo despesa indireta resultante da execução de alguma obra.

Dessa forma, assim como o IRPJ, não é adequado incluir o CSLL no BDI dos orçamentos da construção civil, já que ele não está atrelado ao faturamento decorrente da execução de determinado serviço, mas ao desempenho financeiro da empresa como um todo.

265. Quando da resposta ao questionamento do item 5 da Solicitação de Auditoria nº 24/2012 a Diretoria de Engenharia e Meio Ambiente informou que em janeiro de 2009, quando da aprovação da Tabela 06/2008, foi também alterado o BDI de serviços para 19,70%.

266. Porém, em análise ao Processo nº 092.000.859/2008, esta equipe de auditoria constatou que para a inclusão de novos serviços a CAESB continuou utilizando as taxas de BDI de 29,42% e 24,43% sobre o preço das Tabelas da CAESB e SINAPI, *vide*, por exemplo: os quadros de aprovação de preços, fls. 8927 a 8941, de dezembro de 2010; composições de serviços, fls. 9007 a 9009, de março de 2011; preços aprovados, fls. 9263 a 9331, em 15/02/2011.



267. Esta equipe entende que quaisquer preços incluídos no contrato deveriam ser compatíveis com os preços de mercado, ou seja, no máximo os preços do SINAPI, ou outro sistema supletivamente, com as taxas de BDI praticadas atualmente pela CAESB, quais sejam 19,70% e 10,80%. Lembrando apenas que a inclusão do IRPJ e CSLL, mesmo nos preços originais do contrato, já era irregular.

268. Como manifestação a Unidade informou, *in verbis*:

A Tabela 06/2006 cujos BDI's (Serviços 29,42% e Materiais 24,43%) teve sua vigência a partir de 01.08.2006 mantendo-se congelada até 01.01.2009, período este no qual está inserido o processo em análise.

[...]

O Acórdão 1595/2006-Plenário aborda especificamente a estatal Petrobrás, enquanto o Acórdão 325/2007 orienta as unidades técnicas do Tribunal que quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas passem a utilizar como referenciais algumas premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas – LDI (BDI), entre as quais a de que os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante.

A indicação destacada na composição do BDI, do IRPJ e da CSLL, não acarreta, por si só, prejuízos ao erário. A evolução da jurisprudência do TCU não deve impactar as relações jurídicas já constituídas, salvo se comprovada a existência de sobrepreço. Exemplificando, foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar tomada de contas especial instaurada para apurar irregularidades na aplicação de recursos transferidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego à Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, do Paraná (SETP/PR). Apurou-se o débito decorrente de pagamentos supostamente irregulares efetuados à Organização Brasileira de Prestação de Serviços Ltda. (Orbral) – contratada pela SETP/PR, no âmbito do Convênio n.º 55/2006, por meio do Contrato n.º 2/2006 –, atinentes aos valores do IRPJ e da CSLL. Em seu voto, o relator fez alusão ao Enunciado n.º 254 da Súmula da Jurisprudência do TCU, segundo o qual “o IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado”. Observou que o Tribunal vem adotando, todavia, o entendimento de que a indicação, em destacado, desses tributos na composição de preços não acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois era legítimo, no passado, que as empresas os considerassem quando do cálculo da equação econômico-financeira de sua proposta de preços. Para o relator, a deliberação que inaugurou tal posicionamento – o Acórdão n.º 1.591/2008-Plenário – não alterou o entendimento consubstanciado nos Acórdãos n.ºs 325/2007 e 950/2007, ambos do Plenário. Em verdade, “ela trouxe, em atenção ao princípio da segurança jurídica, temperamento temporal aos critérios estabelecidos nesses acórdãos, passando a admitir – ressalvado se comprovada a ocorrência de sobrepreço – a inclusão do percentual dos aludidos tributos na composição do BDI para os contratos firmados anteriormente à fixação do entendimento no sentido de que tais parcelas não podem ser transferidas automaticamente ao contratante”. Ao final, ressaltou que não quer o TCU, com isso, impedir a sua inserção na



composição dos custos das empresas privadas, pois, se assim o fizesse, estaria se imiscuindo na formação de preços privados e impedindo as empresas de embutir, nos seus custos, tributos ditos diretos. Desse modo, mesmo quando não incluídos destacadamente no BDI, o TCU não pode impedir a inserção de percentual destinado à satisfação do IRPJ e da CSLL no bojo do lucro da empresa, eis que este é livremente arbitrado por ela segundo as condições de mercado e suas próprias aspirações.

Assim, muito embora os tributos diretos não possam vir destacados, podem vir embutidos dentro do lucro da empresa”. Precedentes citados: Acórdãos n.ºs 581/2009, 1.906/2009, 1.984/2009 e 2.099/2009, todos do Plenário. Acórdão n.º 1591/2010-2ª Câmara, TC-006.211/2008-8, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 13.04.2010.

Para melhor esclarecer, cabe ressaltar que a CAESB imbuída em aprimorar suas tabelas efetuou contrato com a empresa Consultech Consultoria e Tecnologia Ltda., em parceria com a PINI Serviços, através do Contrato 7128/2006, com acompanhamento e revisão dos profissionais da ESEC, para revisão de todos os procedimentos adotados à época, sendo este um dos fatores que congelaram a tabela pelo período retro mencionado, objetivando apresentar o melhor resultado possível. Assim, quando da edição da Tabela 06/2008, os BDI's em tela foram revistos e procedida sua adequação fundamentada nos termos do Acórdão 325/2007 (supressão dos índices pertinentes a CSLL e IRPJ) a partir de 01.01.2009.

269. **Causa**

- Infringência quanto ao disposto em jurisprudência sobre o tema, notadamente o posicionamento do Plenário do TCU Acórdão 1.595/2006-Plenário.

270. **Consequência**

- Oneração da taxa de BDI.

271. **Manifestação do Gestor**

272. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO n.º 40.774/2013-PRAG, como segue:

Reiteramos que a partir de estudos realizados foram adotadas as medidas visando a adequação do BDI empregado pela CAESB aos posicionamentos exarados pelos órgãos de controle, bem como, as diferentes interpretações das normas legais vigentes, tendo suprimido o coeficiente de 1% do ISS, alterando o BDI para fornecimento de materiais/equipamentos de 12% para 10,80%, passando ainda o coeficiente do BDI de Serviços de 19,70% para 21%.

No que concerne a recomendação apresentada, aduzimos que conforme avaliação realizada nas planilhas orçamentárias da CP 009/2011, considerando os ajustes aplicados na composição do BDI, conforme mencionado no parágrafo anterior, verificamos que não há que se falar em valores excedidos decorrentes da aplicação do BDI de 12% para materiais/equipamentos e 19,70% para serviços.



Conforme detalhamento disponibilizado em planilha abaixo, verifica-se que a retirada dos valores relativos a ISS da composição do BDI de materiais/equipamentos, conforme mencionado em recomendação constante no item 5.18, enseja em termos contratuais globais, um acréscimo de aproximadamente 0,97% nas planilhas orçamentárias da CP 009/2011, evidenciando um acréscimo de R\$ 143.284,93 (Cento e quarenta e três mil, duzentos e oitenta e quatro reais e noventa e três centavos).

Diante do exposto, entendemos que a aplicação dos valores recomendados no Relatório em questão não se reverte em vantajosidade para a Administração, e que a aplicação da metodologia utilizada não caracteriza a incidência de prejuízo ao Erário.

273. **Análise do Controle Interno**

274. Quanto ao exposto não podemos concordar sobre a não caracterização da incidência de prejuízo ao erário. Com a jurisprudência sobre o assunto, não existem divergências sobre a não incidência das taxas correspondentes ao CCSL e IRPJ na composição da taxa do BDI. Desta forma, quanto aos pagamentos realizados, houve pagamento indevido das taxas em questão.

275. **Recomendações**

a) Instaurar procedimento apuratório a fim de quantificar os prejuízos em decorrência da não atualização dos BDIs corretos, bem como identificação dos responsáveis pelo dano.

b) Observar o posicionamento do Plenário do TCU, o Acórdão nº 1.595/2006-Plenário.

5.14 – ALTERAÇÕES DO OBJETO CONTRATUAL E PAGAMENTOS REALIZADOS ANTES DA FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO.

276. **Fato**

277. No âmbito do Processo nº 092.000.859/2008 constatamos que em 19/04/2011 já havia sido medido 153,28093% (R\$ 315.548,87) do Grupo “Sistema Água - Projetos Executivos” e 125,07107% (R\$ 300.337,89) do Grupo “Sistema Esgotos – Projetos Executivos”, segundo a planilha de Medição 33. O percentual superior a 100% indica que foram faturados quantitativos de serviços superiores ao previsto inicialmente no contrato.

278. O Memorando nº 27.142/2011, acostado as fls. 9120 a 9168, datado de 05/07/2011, traz as justificativas para a celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº



7711/2009, em que nos itens 12 e 15 estão referenciados os acréscimos de ambos os serviços. O referido termo aditivo foi lavrado em 16 de agosto de 2011, autorizando os acréscimos e decréscimos no objeto contratual.

279. Da mesma forma, o seguinte fato também evidencia a ocorrência de faturamento de serviços “extracontratuais” antes da formalização do termo aditivo: nas Cartas 190 e 218/2010, o Consórcio GAN cobra a aprovação de diversos serviços extracontratuais, dentre os quais o “fornecimento de inversores de frequência em diversas unidades”. Em resposta a CAESB encaminhou o Ofício OE. 010/2010-PMI sobre a não procedência do pleito da contratada, tendo o Superintendente da PMI informado que os referidos inversores de frequência já haviam sido faturados pelo Consórcio (recebidos em 16/11/2010). Esse fornecimento foi formalmente inserido no contrato apenas em agosto de 2011, com a celebração do Segundo Termo Aditivo.

280. Tal procedimento está em desacordo com o prescrito na Lei nº 8.666/1993, especificamente no art. 60, tendo em vista haver a necessidade de prévia formalização do termo aditivo para que as alterações no objeto sejam executadas. Nesse sentido também a jurisprudência do TCU, *in verbis*:

Observe, no tocante a aditamentos contratuais que importem aumento de quantitativos de serviços, ou inclusão de serviços inicialmente não previstos, as referidas alterações somente poderão ser executadas após a formalização do correspondente termo de aditamento, tendo em vista o disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 1489/2004 TCU Plenário).

281. Em reunião com a fiscalização do contrato foi informado a esta equipe de auditoria que os serviços extras, apesar de serem faturados pelo Consórcio, eram glosados nos pagamentos e retidos até que as alterações fossem aprovadas pelo órgão financiador, Caixa Econômica Federal - CEF, e celebração do respectivo termo aditivo. Essa equipe constatou existirem no contrato diversas glosas, o que comprova a informação prestada e indica uma efetiva fiscalização do contrato. Porém, o procedimento não é adequado, pois os serviços extras estão sendo executados e aprovados preliminarmente pela CAESB sem a formalização de aditivo. Caso tais serviços extras não sejam aprovados pela Caixa, possivelmente a CAESB será chamada a ressarcir o Contratado via reequilíbrio contratual, § 6º do art. 65.



282. Em manifestação a Unidade se posicionou, *in verbis*:

[...]

A Carta 218/2010 do Consórcio GAN cobra a aprovação de diversos serviços extracontratuais entre eles o fornecimento de inversores de frequência, carta 190/2009. É importante ressaltar que a carta foi substituída pelo documento de número 0013/2010, que gerou o protocolo 92002454/2010, folha 8759 do processo, que teve seus preços aprovados em 13/04/2010. Os equipamentos da carta 190/2009, no total de 11 itens, não tiveram o preço aprovado, por isso não fazem parte do processo e muito menos são parte integrante do contrato, não sendo correta a afirmação contida no OE 010/2010 que houve faturamento dos itens contidos neste documento. A carta 0013/2010, onde era solicitado a aprovação de preços de inversores de frequência possui apenas 5 modelos de equipamentos.

...

Os preços aprovados no Processo nº 092.002.454/2010 foram inseridos na primeira reprogramação formalizado com a CEF.

Se o Consórcio adquiriu os equipamento ou realizou qualquer serviço anteriormente à aprovação pela CAESB e pelo CEF o fez arcando com os riscos desta operação.

Não há qualquer autorização pela CAESB de execução de serviços ou fornecimento de equipamentos ou materiais antes da formalização contratual do fornecimento, prova disso é que na aprovação de preços para itens extracontratuais a CAESB é clara ao condicionar o faturamento à aprovação pelo financiador, além disso, não aprovamos qualquer pagamento de item ou serviço que esteja fora do escopo contratual.

[...]

283. **Causa**

- Constatação de infração ao art. 60, § único da Lei nº 8.666/1993, quanto à prévia formalização de aditivos contratuais antes da realização de trabalhos que não estavam previstos no contrato original.

284. **Consequência**

- Sem a devida formalização do referido aditivo e execução dos serviços extras pela contratada abre-se a possibilidade de futuro reequilíbrio contratual para seu respectivo ressarcimento.

285. **Manifestação do Gestor**

286. A resposta apresentada pelo gestor é, *in verbis*:

Em relação ao pagamento de itens não contratuais, Item 5.14, a PMIA nunca autorizou qualquer pagamento de item que não estivesse contemplado no escopo



contratual, glosando o pagamento de todos os itens que foram executados antes do procedimento legal de incorporação do serviço ou fornecimento do equipamento.

A CAESB de posse de solicitações de pagamentos de itens extracontratuais imediatamente indefere o pagamento em cumprimento aos preceitos legais, apenas liberando o pagamento quando da efetivação das modificações necessárias. O Consórcio quando executa serviços antes da inclusão no escopo contratual o faz por sua única responsabilidade e correndo os riscos desta ação.

287. **Análise do Controle Interno**

288. A resposta apresentada pelo gestor não responde ao cerne do problema apontado no próprio Relatório de Auditoria, qual seja, da ausência da formalização prévia dos diversos serviços extracontratuais.

289. Não obstante não se tenha pago tais serviços extras sem sua “efetivação das modificações necessárias”, não constam dos autos do processo que tais modificações necessárias foram previamente formalizadas em aditivo ao contrato, como reza a lei.

290. **Recomendação**

- Seguir as determinações constantes da Lei nº 8.666/1993, especificamente o seu art. 60.

5.15 – NÃO CONFECCÃO DOS RELATÓRIOS BIMESTRAIS DE ACOMPANHAMENTO DA OBRA.

291. **Fato**

292. Não obstante existirem cronogramas de avanço físico da obra, inclusive acompanhados de um diagrama de Gantt, e um Diário de Obra que atende aos requisitos legais, Resolução nº 1.024, de 21 de agosto de 2009, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, os fiscais da CAESB não vêm elaborando os relatórios bimestrais previstos no art. 41 do Decreto nº 32.598/2010.

293. Esse documento é importante para o acompanhamento de obras de maior porte, principalmente as informações referenciadas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso III, §5º, do art. 41 do Decreto, quais sejam, ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado e alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto. No caso da obra de modernização em questão, destaca-se a necessidade de se comunicar



expressamente à CAESB os seguintes fatos que poderiam ensejar a aplicação de sanções ao Consórcio: atraso demasiado para o início das obras, baixa correlação entre o executado e o previsto, não recolhimento da garantia contratual no momento adequado, atrasos na prestações de determinados serviços (fornecimento de *no-breaks*).

294. Observa-se por fim que os relatórios de acompanhamento referidos nesse ponto não foram encontrados nos autos de acompanhamento de obra ou prestação de serviço.

295. A Unidade informou que:

[...]

Os relatórios físicos e financeiros de acompanhamento de obra que são disponibilizados e fornecidos ao órgão financiador do Contrato. Através dos documentos é possível avaliar o andamento físico e financeiro do empreendimento e acompanhar o seu desenvolvimento. São disponibilizados, também, os mapas de andamento das atividades do Contrato (em MS-Project), sendo possível, também, identificar todos os eventos ocorridos no contrato.

[...]

296. **Causa**

- Não observância do disposto pelo Decreto nº 32.598/2010 em seu art. 41, no que tange ao relatório bimestral de execução do contrato.

297. **Consequência**

- Ausência de apontamentos do executor do contrato sobre o andamento da obra, bem como de ocorrências que possam ensejar aplicações de sanções contratuais.

298. **Manifestação do Gestor**

299. Não houve manifestação adicional àquelas já apresentadas mediante a Solicitação de Auditoria.

300. **Análise do Controle Interno**

301. Mantemos tal entendimento a respeito, pois não houve ulterior manifestação sobre o assunto por parte dos gestores.



302. **Recomendação**

- Observar a exigência do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, no intuito de constar nos processos os relatórios bimestrais de acompanhamento.

5.16 – LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE CASAS DECIMAIS DO FATOR DE DESCONTO “K”.

303. **Fato**

304. Em análise ao Processo nº 092.003.304/2011 constatou-se que o Edital da Concorrência CP 009/2011-CAESB, no item 7.1, alínea “a”, “2”, fl. 286, limitou a variação do coeficiente “k” em apenas duas casas decimais. Como o vencedor do certame seria a proponente que oferece o maior desconto, menor coeficiente “K”, e como a obra foi orçada em R\$ 14.742.398,40, as licitantes só poderiam fazer propostas múltiplas de R\$ 147.423,98 (valor da obra *0,01). Esse procedimento pode gerar prejuízos a CAESB, pois entende-se que o proponente orçará a obra no valor que entender correto e “arredondará” para cima. Entendemos que tal limitação da variação do “K” está em desacordo com o prescrito no inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

[...]

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:

...

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

[...]

305. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 11/2012, a CAESB após argumentar as vantagens de se adotar o coeficiente “k”, informou que seria razoável utilizar a limitação de duas casas decimais e, ainda, que não sofreu qualquer impugnação aos editais.

306. Ressaltamos que esta equipe de auditoria não está contrária a utilização do coeficiente “k”, desde que as proponentes também apresentem seus custos unitários e taxas (BDI e Leis Sociais) discriminados. Porém, não podemos concordar com a limitação ao número de casas decimais a serem apresentadas na proposta, em apenas duas, especialmente para obras de grande valor.



307. A Unidade ao se manifestar informou, *in verbis*:

[...]

A Nota de Auditoria aduz não concordar com a limitação de duas casas decimais para formulação da proposta de descontos. Elenca como motivo o seguinte aspecto: **Fato que pode gerar prejuízos para a CAESB, pois entende-se que o proponente orçará a obra no valor que entender correto, e arredondará para cima.**

Com todo respeito ao documento, entendemos que a ilação prescinde de elementos objetivos, vez que não é possível afirmar um fato que não depende da CAESB, qual seja o animus do licitante, que pode também “arredondar” o fator de desconto para baixo.

Não entendemos também que exista qualquer ofensa ao inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993.

No ensejo reiteramos o compromisso desta Assessoria com a ética pública, princípio que norteia a atuação dos profissionais aqui lotados, que, ao contrário do que reza o senso comum, conduzem seu labor pautados na legalidade em seu último grau.

308. **Causa**

- Constatação de infração ao art. 40, inciso X da Lei nº 8.666/1993.

309. **Consequência**

- A limitação de duas casas decimais cria uma faixa de variação de preços, algo que deve ser evitado em consonância com o normativo evidenciado.

310. **Manifestação do Gestor**

311. O gestor respondeu, *in verbis*:

O "coeficiente K" deve utilizar até duas casas decimais, o que, no nosso entendimento, guarda consonância com a razoabilidade e não fere nem a legislação pertinente e nem o princípio da economicidade.

Com todo respeito ao documento, entendemos que assim como o especificado no documento, também o licitante poderá "arredondar" o fator de desconto para baixo, gerando uma economia maior para Companhia. O mesmo ocorre nos casos de empate ficto, em que o licitante terá que ofertar um "K" menor que o do vencedor.



312. **Análise do Controle Interno**

313. Em relação ao tema apresentado, há que se recordar que no Relatório de Auditoria da Prestação de Contas Anual do exercício de 2010 consta o mesmo problema de auditoria, sobre a criação de fator “K” com imposições que infringem o art. 40, inciso X da Lei nº 8.666/1993.

314. Portanto, trata-se de questão já conhecida pela entidade, e reincidente.

315. **Recomendação**

- Não limitar em duas casas decimais os valores constantes do FATOR DE DESCONTO “K”.

5.17 – INCLUSÃO INDEVIDA DO ISS NO BDI REFERENTE AO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS.

316. **Fato**

317. O item 7.1, “f”, do Edital da Concorrência CP 009/2011-CAESB traz a discriminação da taxa de BDI referente ao fornecimento de Materiais/Equipamentos no montante de 12%. Dentre os subitens que compõe essa taxa, figura 1% referente ao tributo ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), entretanto tal imposto não incide sobre o fornecimento de materiais ou equipamentos. Logo, a inserção do tributo é irregular.

318. Observamos, ainda, que em sua proposta a empresa vencedora do certame, FR Incorporadora, também incluiu em sua taxa de BDI 1% de ISS sobre materiais e serviços. Dessa forma, entendemos como recebimento indevido da contratada os valores a título de ISSQN.

319. Nos pagamentos efetuados aos contratados a título de ISS deve ser considerada a alíquota real estabelecida pelos municípios envolvidos, e não aquela considerada no BDI da empresa. (Acórdão nº 32/2008 TCU Plenário - Sumário)

320. A Unidade informou que:

A CP 009/2011 teve sua abertura formalizada em 15/09/2011 sob a égide da tabela 06/2011 e com o BDI de 12% para fornecimento de materiais/equipamentos aprovado pela resolução de Diretoria nº 24/2011 de 14/04/2011. O índice citado foi fundamentado nos descritivos constantes do Acórdão 325/2007 – TCU com os respectivos coeficientes médios, adequando-o no caso do ISS (1%) e 1% inserido no BDI de Serviços, totalizando o coeficiente de 2% previsto no Decreto nº 25.508 de 19/01/2005 do Governo do Distrito Federal.



A jurisprudência do TCU por sua natureza dinâmica e considerando o volume de atos produzidos, geram ajustes que mister se fazem para adequar os procedimentos a realidade vigente. Esta assertiva encontra fundamento, quando diversos processos foram remetidos à esta ESEC questionando a inserção do item ISS no BDI de Materiais, sob a alegação de que as empresas quando da apresentação de suas propostas estariam suprimindo tal item, desconfigurando assim o BDI referencial da CAESB no período de vigência da tabela 06/2011.

Isto posto, objetivando adequar o BDI da CAESB face aos atos do Tribunal de Contas da União – TCU, às orientações da Controladoria Geral da União - CGU, aos questionamentos dos órgãos internos, as diferentes interpretações das normas legais vigentes e assim permitir uma sintonia única entre as unidades da empresa e facilitar o trato da matéria tanto internamente quanto no contato com os prestadores de serviços, esta ESEC elaborou novo estudo suprimindo o coeficiente de 1% do ISS, alterando assim o BDI para fornecimento de materiais/equipamentos de 12% para 10,80%, e conseqüentemente acrescentando ao coeficiente do BDI de Serviços, passando de 19,70% para 21%, devidamente aprovado pela Resolução de Diretoria nº 94 de 27 de outubro de 2011, em vigor até a presente data.

321. **Causa**

- Constatação de incidência indevida do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN sobre fornecimento de máquinas e equipamentos, bem como a alíquota de ISSQN para os serviços deve obedecer àquela estabelecida pelo Decreto nº 25.508/2005, que regulamenta o assunto, como atesta o exarado pelo Acórdão nº 32/2008-TCU.

322. **Consequência**

- Pagamentos errôneos por incidência tributária indevida.

323. **Manifestação do Gestor**

324. O gestor respondeu, *in verbis*:

No que concerne a recomendação apresentada, aduzimos que conforme avaliação realizada nas planilhas orçamentárias da CP 009/2011, considerando os ajustes aplicados na composição do BDI, conforme mencionado no parágrafo anterior, verificamos que não há que se falar em valores excedidos decorrentes da aplicação do BDI de 12% para materiais/equipamentos e 19,70% para serviços.

Conforme detalhamento disponibilizado em planilha abaixo, verifica-se que a retirada dos valores relativos a ISS da composição do BDI de materiais/equipamentos, conforme mencionado em recomendação constante no item 5.18, enseja em termos contratuais globais, um acréscimo de aproximadamente 0,97% nas planilhas orçamentárias da CP 009/2011, evidenciando um acréscimo de R\$ 143.284,93 (Cento e quarenta e três mil, duzentos e oitenta e quatro reais e noventa e três centavos).



Diante do exposto, entendemos que a aplicação dos valores recomendados no Relatório em questão não se reverte em vantajosidade para a Administração, e que a aplicação da metodologia utilizada não caracteriza a incidência de prejuízo ao Erário.

325. **Análise do Controle Interno**

326. Da resposta apresentada, verifica-se que, após os devidos ajustes nas taxas aplicáveis do ISS sobre serviços, e sobre materiais e equipamentos, o cálculo apresentado pelo gestor apresenta um valor a mais de R\$ 143.284,93 a serem retidos de ISSQN, pois no referido cálculo alterou-se o BDI do fornecimento de máquinas e equipamentos de 12% para 10,80%, bem como aumentou o BDI de serviços de 19,70% para 21%.

327. Quanto ao argumento de que a aplicação dos valores recomendados pelo Relatório não se reverterem em vantajosidade para a Administração Pública, fica patente que, caso esse ajuste não fosse realizado, esse montante não se reverteria para erário.

328. Desta forma, com a metodologia antes adotada, esta entidade não estaria em compatibilidade com as alíquotas de ISSQN, e consoante art. 8º do Decreto nº 25.508/2005 que regulamenta a matéria.

329. **Recomendações**

a) Instaurar procedimento apuratório a fim de levantar as responsabilidades e quantificar os valores excedidos com a inclusão dos percentuais indevidos ao cálculo do BDI.

b) Seguir as determinações constantes do Acórdão nº 32/2008 TCU Plenário – Sumário.

5.18 – VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE A TÍTULO DE CPMF NÃO RESTITUÍDOS A CAESB.

330. **Fato**

331. No âmbito do Processo nº 092.005.037/2006-CAESB, Contratos nº 7293/2007, 7294/2007, 7295/2007 e 7296/2007, referentes aos serviços de manutenção corretiva, preventiva, emergencial e de adequação do sistema distribuidor de água potável, do sistema coletor de esgotos sanitários e os serviços de apoio à comercialização da CAESB, contatamos que houve pagamentos a título da CPMF, mesmo após a sua extinção em janeiro de 2008. Os



pagamentos seguiram até, pelo menos, outubro de 2010, em desacordo com a Lei nº 8.666/1993, § 5º, art. 65 e Ofício-Circular nº 009/2008-GP, de setembro de 2008 do TCDF.

332. Apesar de as medições posteriores as de número 41 estarem sendo realizadas com o desconto do valor do tributo, os valores pagos indevidamente do período de janeiro de 2008 a outubro de 2010 não foram restituídos aos cofres da Companhia. Verificamos, ainda, terem sido enviadas cartas de cobranças pela fiscalização dos contratos, todavia as contratadas não fizeram o recolhimento desses valores, alegando que deveria haver um acerto de contas. Segundo as empresas contratadas, a CAESB deve valores em razão dos atrasos dos pagamentos, conforme tabela abaixo:

CONTRATADA	CARTA DE COBRANÇA	Valores pagos indevidamente pela CAESB a título de CPMF (até set/2010)	DATA
ENGEMASA	41697	82.212,56	22/11/2010
CAENGE	41695	107.222,60	22/11/2010
EMSA	41698	138.120,50	22/11/2010
MC Eng.	41700	71.238,76	22/11/2010
DAN Hebert	43.114/2010-PAS	154.181,76	07/12/2010
CONSERVENGE	43.126/2010-PAS	86.368,62	07/12/2010
Artec	43051/2010-PAS	162.956,43	07/12/2010
Total de valores pagos indevidamente pela CAESB a Título de CPMF proc. 092.005.037/2006		R\$ 802.301,23	(valor sem atualização)

333. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de pagamentos indevidos de CPMF.

334. **Consequência**

- Pagamentos indevidos.

335. **Manifestação do Gestor**

336. A resposta do gestor transcrevemos, *in verbis*:

Em atendimento ao memorando ne 40.734/2013-PRAG/PRA, encaminhamos planilhas de apropriação de serviços dos contratos 7293, 7294, 7295 e 7296/2007 - PAN/PAS, anexas, onde acusamos as glosas referentes à compensação para a restituição aos cofres da CAESB do pagamento indevido da CPMF, entre janeiro de 2008 a outubro de 2010.



337. **Análise do Controle Interno**

338. Pela resposta do gestor consideramos satisfeita a recomendação.

5.19 – FALTA DE APLICAÇÃO DAS PENALIDADES PREVISTAS NO CONTRATO CAESB-8118/2011.

339. **Fato**

340. Em relação ao Contrato nº 8118/2011, Convite nº 1/2011-CAESB, que trata de serviços de encadernação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, verificamos que a empresa não cumpriu os prazos acordados, tendo em vista que não foram encadernados nos prazos os 54 documentos encaminhados nas datas de 14/12/2011, 13/01/2012 e 13/02/2012. Nesse entendimento, verificamos que somente em 02/03/2012 a CAESB enviou Carta de Advertência à Contratada - LR LIBER ENCADERNADORA, CNPJ nº 12.452.761/0001-63, deixando de aplicar o dispositivo de penalidade por atraso, multa, conforme previsão contratual.

341. Como ficou comprovado, à fl. 208 do Processo nº 092.000730/2011, a CAESB somente se manifestou decorridos mais de 60 dias do primeiro atraso, aplicando, então, em 02/03/2012 Advertência à contratada pelo não cumprimento dos prazos.

342. Dessa forma, uma vez firmado o contrato, a administração fica obrigada a seguir as suas cláusulas por vinculação do instrumento, não sendo facultado a administração aplicar outra regra, senão a previamente estabelecida em contrato. Dessa forma, como não há nos autos qualquer justificativa por parte da contratada sobre os motivos dos atrasos, a única alternativa é a aplicação da Cláusula Décima, item II, do Contrato nº 8118. No mesmo entendimento, não é faculdade do Administrador/Gestor escolher entre a Advertência e a Aplicação de Multa, conforme alegado pela gestora do contrato na resposta da Solicitação de Auditoria nº 35/2012, e sim aplicar a sanção contratual prevista.

343. **Causa**

- Constatação de infringência à cláusula nona, inciso II do Termo Contratual nº 8.118/2011, entre a CAEB e a empresa LR LIBER ENCADERNADORA LTDA-ME, CNPJ 12.452.761/0001-63.

344. **Consequência**

- Atrasos na execução contratual.



345. **Manifestação do Gestor**

346. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 41.062/2013, como segue:

Ratificamos os esclarecimentos prestados por meio da SA nº 35/2012 conforme se segue:

"Retornamos para esclarecer que não houve aplicação da penalidade da multa, uma vez que foi a primeira infração cometida pelo fornecedor e julgamos razoável a aplicação inicial de uma advertência, conforme cláusula nona, inciso I, alínea "b" do contrato nº 7918."

Esclarecemos ainda que, conforme cláusula quarta do contrato, a saber: "4.1 - O prazo de execução de todos os serviços é de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias consecutivos, contados a partir do primeiro dia útil posterior à data da emissão da ordem de serviço...", a execução do citado contrato expirar-se-á em 14/06/2012, dessa forma não houve atraso na execução dos serviços. O que ocorreu foi um descumprimento de uma obrigação contratual, o qual foi devidamente punido com Advertência, conforme cláusula nona, a saber: " ... A advertência é o aviso por escrito, emitido quando a contratada descumprir qualquer obrigação, e será expedido:..."

347. **Análise do Controle Interno**

348. Retificando a resposta apresentada, o Termo Contratual é o de nº 8118/2011, e nele poderemos ler em sua cláusula nona, inciso II, a definição de multa, que é sanção pecuniária imposta à contratada por atraso injustificado na entrega do serviço, e é estabelecida em percentuais por dia de atraso.

349. Sendo assim, não há que se discordar de que, uma vez constatado, pela Equipe de Auditoria, atrasos importantes na encadernação dos 54 documentos encaminhados à empresa contratada para a sua encadernação. E tal atraso deve corresponder a penalidade pecuniária disposta em contrato.

350. Destarte, tal contrato não prevê inicialmente a aplicação da advertência e posteriormente de multas quando ocorrer atrasos nas execução contratual, assim como quer entender a entidade.

351. Não está estipulado em contrato que o primeiro atraso corresponderá a simples advertência, mas sim que atrasos se reverterão em multas, e que tais multas são estabelecidas em percentuais por dia de atraso.



352. Ademais, não há que se falar quanto à cláusula quarta contratual sobre o prazo de execução/vigência de 365 dias prazo este que origina-se na duração dos créditos orçamentários, que é de um ano, e se relaciona à Lei Orçamentária Anual, e não ao prazo que a contratada tem para fazer os serviços de encadernação. Tais serviços teriam prazo de cinco dias úteis da emissão de cada ordem de serviço tal como disposto no contrato.

353. **Recomendação**

- Fazer cumprir as cláusulas contratuais no tocante às penalidades.

6 – GESTÃO DE PESSOAL

354. O quadro de pessoal da CAESB era, em 31/12/2011, composto por 2.560 empregados, além de 42 conveniados, 205 estagiários e 46 aprendizes, conforme demonstrativo a seguir:

EMPREGADOS	ATIVIDADE MEIO		ATIVIDADE FIM		TOTAL
	Com cargo em comissão	Sem cargo em comissão	Com cargo em comissão	Sem cargo em comissão	
Quadro do GDF da CAESB	0	528	0	1836	2364
Requisitados de órgãos do GDF	3	3	0	4	10
Requisitados de órgãos do Governo Federal	0	0	1	0	1
Requisitados de outros Órgãos/SABESP e EMBRAPA	-	-	-	02	02
Cedidos	17	10	19	10	56
Conveniados	0	16	0	26	42
Comissionados sem vínculo efetivo	63	0	32	0	95
Comissionados com vínculo efetivo	19	-	13	-	32
Estagiários	0	82	0	123	205
Aprendiz	0	22	0	24	46
TOTAL	102	661	65	2025	2853

6.1 – CARGOS COMISSIONADOS OCUPADOS POR EMPREGADOS SEM VÍNCULO COM PERCENTUAL SUPERIOR A 50%.

355. **Fato**

356. Verificamos que o quadro de pessoal da Unidade é composto de 120 empregados comissionados, sendo 25 pertencentes ao quadro do GDF e 95 empregados sem vínculo com a Administração Distrital, representando 79,17% do total. Tal fato contraria o



inciso V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26/1998, que determina a destinação de, no mínimo, 50% dos cargos em comissão aos servidores ocupantes de cargos ou empregos efetivos, conforme entendimento do TCDF nas Decisões nºs 2.469/2006 e 3.236/2007.

357. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria da infringência ao disposto no inciso V do art. 19 da Lei Orgânica do DF e Decisões nºs 2469/2006 e 3236/2007 do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

358. **Consequência**

- Contratação de empregados sem vínculo com a Administração Distrital e em percentual superior ao estabelecido na legislação.

359. **Manifestação do Gestor**

360. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 41.062/2013-PRAG/PRA, como segue:

Contudo, cumpre-nos alertar de que a matéria em comento encontra-se **sub judice** por força de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho que reverteu em terceira instância as decisões anteriores que contemplavam o artigo citado no relatório preliminar e que, em novo entendimento, decidiu, com base no artigo 173 da Constituição, que os dispositivos da Lei Orgânica que tratam do assunto não se aplicam a sociedades de economia mista. Ademais, tramita na Câmara Legislativa projeto de lei específica, nº 1639/2013, que cria os cargos referidos no relatório, regularizando sua existência perante a Justiça do Trabalho, estando sob análise da pretória casa.

361. **Análise do Controle Interno**

362. Em análise da resposta em comento, a citada lei em tramitação somente terá eficácia a partir de sua publicação. Até o presente momento, o entendimento é de que, o mínimo de 50% dos cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores ocupantes de cargos ou empregos efetivos. Assim, este é o mandamento que deve ser seguido por cada entidade, seja ela pertencente à administração direta ou indireta.

**363. Recomendação**

- Cumprir o limite estabelecido no inciso V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal e Decisões - TCDF n^{os} 2.469/2006 e 3.236/2007

7 – GESTÃO PATRIMONIAL**7.1 – ALMOXARIFADO COM MATERIAIS VENCIDOS E SEM UTILIZAÇÃO A LONGA DATA.****364. Fato**

365. A Equipe de Auditoria, em visita realizada ao Almojarifado Central da CAESB, localizado no SIA, em 22/03/2012, encontrou os seguintes materiais vencidos:

CÓDIGO DO MATERIAL	DESCRIÇÃO	UND	QTDE
118527	TINTA EPOXI BRANCA, GALAO 3,6 L	GL	118*
117658	TINTA ESMALTE SINTÉTICO VERDE MUSGO	GL	50**
90700	PNEU 205 X 75 R15	Und	8,00
99848	PNEU 205 X 75 R16	Und	10,00
?	PNEU 225 X 75 R 17	Und	?

? = Item que não possui ficha de estoque e tão pouco consta da lista do inventário – SILOG;

* = Vencidas desde 30/11/2011;

**= Apenas 5 das cinquenta unidades estavam vencidas.

366. A Unidade de Almojarifado se posicionou em relação às fichas de controle de estoque que se apresentavam desatualizadas em comparação com o relatório do Sistema de Logística – SILOG, tendo argumentado que não estavam mais em uso para controle dos materiais, somente sendo utilizadas para identificação dos itens.

367. Os pneus acima relacionados foram incluídos na lista de materiais destinados a leilão, para que fossem descartados. Contudo, essa relação somente foi incluída ao **Processo nº 092.000282/2012** em novembro de 2011, já que se encontravam vencidos.

368. Causa

- Constatação pela Equipe de Auditoria de falhas na gestão dos materiais de estoque.

369. Consequência

- Vencimento do prazo de utilização dos materiais.



370. **Manifestação do Gestor**

371. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO n° 40.520/2013-PRAG, como segue:

a) Informamos que os itens relacionados não se encontram mais em estoque no almoxarifado, os materiais relativos aos códigos 118527 e 117658 foram consumidos e os demais foram arrematados no leilão n° 01/2012, Processo n° 5434/2012, e devidamente baixados do estoque.

Em função da necessidade de uma administração eficaz com relação aos materiais perecíveis, foi implementada ferramenta no SILOG - Sistema de Logística, visando um maior controle no tocante a data de validade dos referidos materiais. Inicialmente, a melhoria está sendo testada no Grupo 04 -Reagentes para Laboratório, devendo se estender para todos os demais grupos de materiais perecíveis constantes no SILOG.

b) Com a utilização do Sistema de Registro de Preço - SRP, esta GLG só está adquirindo itens perecíveis de acordo com a demanda das unidades por um período máximo de 04 meses, além de ter implementado a função do controle de data de validade no SILOG.

372. **Análise do Controle Interno**

373. Sendo assim, a unidade ratifica o erro apontado pelo Relatório de Auditoria e toma as medidas necessárias para seu saneamento.

374. **Recomendações**

a) Alertar o setor responsável para o fiel cumprimento do acompanhamento do almoxarifado da empresa, procedendo o devido descarte, contabilização e demais atos relacionados quando se observarem produtos vencidos.

b) Realizar gestão junto aos setores responsáveis para que a aquisição e utilização de produtos sejam compatíveis com o período de validade.

7.2 – CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS COMO INSERVÍVEIS, SE ACUMULANDO NO PÁTIO DO ALMOXARIFADO CENTRAL DO SIA, SEM A EFETIVA VERIFICAÇÃO DA POSSIBILIDADE DO SEU APROVEITAMENTO.

375. **Fato**



376. A Equipe de Auditoria, em visita ao Almoxarifado Central da CAESB, localizado no SIA, no dia 22/03/2012, constatou a presença de grande quantidade de materiais classificados como inservíveis, bem como grande quantidade de sucata metálica, contendo entre outros: dutos/tubos, medidores de água (hidrômetros), extintores e outros, conforme fotos a seguir:





377. A Superintendência de Almoarifado informou que os materiais encontram-se aguardando a conclusão do trâmite do processo para realização do leilão, no intuito de se proceder ao devido descarte.

378. Com relação aos medidores de água (hidrômetros) armazenados no pátio da GLG, segundo a Gerência de Patrimônio – GEFP, há a possibilidade de recuperação parcial desse material, devendo ser feita preliminarmente a triagem quanto aos recuperáveis ou destinados à permuta por “kits de reparo dos hidrômetros”. A Gerência de Micromedição – CCMM solicitou prazo até fevereiro de 2012 para conclusão dos trabalhos de triagem (fl. 50). Até o final dos trabalhos dessa equipe não encontramos nos autos do Processo nº 092.000282/2012 informações adicionais a respeito desse assunto.

379. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de acúmulo de materiais sem a devida triagem quanto à sua destinação/destinação.

380. **Consequência**

- Possível prejuízo da entidade em decorrência da morosidade dos procedimentos descritos pela ND. SLO.004 sobre Baixa de Estoque Materiais.



381. **Manifestação do Gestor**

382. Em resposta realizada pelo MEMO nº40520/2013, a Unidade afirma:

Foi elaborada a ND. SLO. 004 - Baixa de Estoque Materiais, onde está previsto o recebimento de sucatas, conforme os itens abaixo:

2. Da Desativação de estoque de materiais

2.2 - A Superintendência de Logística receberá em seu depósito as sucatas de PVC, PEAD, ferro galvanizado, ferro fundido, aço, alumínio, lâmpadas, baterias e outros materiais utilizados pela Companhia, previamente separados de acordo com a natureza, acompanhados de documento emitido pela unidade responsável.

2.3 – O recebimento ficará condicionado à existência de espaço físico adequado nos depósitos da Superintendência de Logística, a critério da GLG.

2.4 - Não serão recebidos materiais ou resíduos cuja destinação não esteja prevista no item 3.2.

3.2 - Alienação e outras formas de desfazimento de materiais. Os materiais serão alienados ou poderão vir a ter um melhor destino e aproveitamento, que será realizado de acordo com o interesse público e se processará da seguinte forma:

- a) venda;
- b) dação em pagamento;
- c) cessão ou concessão de domínio;
- d) permuta;
- e) doação.

Os materiais provenientes de sucatas, são destinados à leilão, podendo alguns itens serem reciclados.

Ressaltamos que quando da elaboração do leilão, é constituída uma comissão para proceder os procedimentos licitatórios, bem como comunicar os setores envolvidos sobre possíveis aproveitamento.

383. **Análise do Controle Interno**

384. A unidade não respondeu quanto à destinação dada ao quantitativo dos materiais que esse encontrava no pátio da empresa.

385. **Recomendações**

a) Realizar gestão junto aos setores envolvidos para que cumpram os prazos para as triagens dos materiais passíveis de reaproveitamento, bem como realize os procedimentos licitatórios para o devido descarte dos demais.



b) Elaborar plano de reutilização dos equipamentos ou a análise tempestiva quanto a sua reutilização junto aos sistema de águas do DF.

8 – GESTÃO OPERACIONAL

8 - GESTÃO DE VEÍCULOS E TRANSPORTES – PROCESSOS N^{OS} 092.001392/2007 E 092.004551/2008.

386. **Fato**

387. Em resposta a SA n^o 33/2012, que tratava de dúvidas a serem esclarecidas referentes aos Processos n^{os} 092.001392/2007 e 092.004551/2008 para Locação de Veículos, verificamos que em ambos os contratos foram firmados serviços de locação de veículos da Empresa LM TRANSPORTES SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA.

8.1 – SOBREPREÇO NO CONTRATO DE LOCAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE ALIQUOTA DE 3% PARA CÁLCULO DE IPVA AO INVÉS DE 1%.

388. Primeiramente, ao analisarmos os Contratos n^o 7809 e 7402, constatamos que a CAESB possui 2 (dois) contratos com a mesma empresa, LM TRANSPORTES SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA, sendo os preços praticados e pagos pelo mesmo veículo diferenciados.

389. Por outro lado, os preços de referência são superiores aos praticados pelo mercado. Em pesquisa à Secretaria de Planejamento do DF – SEPLAN/DF, constatamos a locação de veículos idênticos aos locados pela CAESB, com diferença mínima de mais de 23% (vinte e três por cento) e máxima de mais de 59% (cinquenta e nove por cento) para o Contrato n^o 7402, veículos dos Grupos I, II, III, IV, e V; e mínima de 42% (quarenta e dois por cento) e máxima de aproximadamente 71% (setenta e um por cento) em relação ao Contrato n^o 7809, para os veículos dos Grupos I, II, III e IV.

390. Com isso, teríamos um superfaturamento nos contratos CAESB-7402 e CAESB-7809, conforme demonstramos a seguir:

CONTRATO CAESB - 7402				
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
VW/GOL	109	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.058,58			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	129,49%	R\$ 149.412,32	R\$ 1.792.947,86	
SEPLAN/DF (DESDE 2011)	R\$ 899,00	R\$ 97.991,00	R\$ 1.175.892,00	52,4756%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 471,76	-R\$ 51.421,32	-R\$ 617.055,86	52,4756%
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
FIAT/FIORINO	37	MÊS	ANO	%



EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.380,44			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	129,49%	R\$ 66.138,67	R\$ 793.664,10	
SEPLAN/DF (DESDE 2010)	R\$ 1.300,00	R\$ 48.100,00	R\$ 577.200,00	37,5024%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 487,53	-R\$ 18.038,67	-R\$ 216.464,10	37,5024%
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
FIAT/STRADA	11	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.380,44			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	129,49%	R\$ 19.662,85	R\$ 235.954,19	
SEPLAN/DF (DESDE 2010)	R\$ 1.300,00	R\$ 14.300,00	R\$ 171.600,00	37,5024%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 487,53	-R\$ 5.362,85	-R\$ 64.354,19	37,5024%
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
VW/KOMBI	36	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.620,23			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	129,49%	R\$ 75.529,29	R\$ 906.351,48	
SEPLAN/DF(DESDE 2009)	R\$ 1.315,00	R\$ 47.340,00	R\$ 568.080,00	59,5465%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 783,04	-R\$ 28.189,29	-R\$ 338.271,48	59,5465%
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
FIAT/SIENA (C/ A/C)	10	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.617,60			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	129,49%	R\$ 20.946,30	R\$ 251.355,63	
SEPLAN/DF (VIGENTE EM 04/2012)	R\$ 1.700,00	R\$ 17.000,00	R\$ 204.000,00	23,2135%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 394,63	-R\$ 3.946,30	-R\$ 47.355,63	23,2135%
DIFERENÇA TOTAL EM 12(DOZE) MESES	-R\$ 2.229,85	-R\$ 103.012,14	-R\$ 1.283.501,25	
CONTRATO CAESB – 7809				
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
VW/GOL	164	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.374,12			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	111,89%	R\$ 252.150,47	R\$ 3.025.805,64	
SEPLAN/DF (DESDE 2011)	R\$ 899,00	R\$ 147.436,00	R\$ 1.769.232,00	71,0237%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 638,50	-R\$ 104.714,47	-R\$ 1.256.573,64	71,0237%
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
FIAT/FIORINO	17	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.650,33			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	111,89%	R\$ 31.391,42	R\$ 376.697,06	
SEPLAN/DF (DESDE 2010)	R\$ 1.300,00	R\$ 22.100,00	R\$ 265.200,00	42,0426%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 546,55	-R\$ 9.291,42	-R\$ 111.497,06	42,0426%
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
GM-S10 / FORD-RANGER	32	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 5.096,00			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	111,89%	R\$ 182.461,26	R\$ 2.189.535,13	
SEPLAN/DF (DESDE 2009)	R\$ 3.850,00	R\$ 123.200,00	R\$ 1.478.400,00	48,1017%
DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 1.851,91	-R\$ 59.261,26	-R\$ 711.135,13	48,1017%
VEÍCULO	QUANTIDADE	R\$	R\$	DIFERENÇA
VW/KOMBI	38	MÊS	ANO	%
EMPRESA LM TRANSPORTES	R\$ 1.867,20			
REAJUSTE APLICADO E PAGO (02/2012)	111,89%	R\$ 79.389,98	R\$ 952.679,80	
SEPLAN/DF (DESDE 2009)	R\$ 1.315,00	R\$ 49.970,00	R\$ 599.640,00	58,8753%



DIFERENÇA (SEPLAN – LM TRANSPORTES)	-R\$ 774,21	-R\$ 29.419,98	-R\$ 353.039,80	58,8753%
DIFERENÇA TOTAL	-R\$ 3.811,18	-R\$ 202.687,14	-R\$ 2.432.245,63	
TOTAL DE VEÍCULOS CONSIDERADOS				454
DIFERENÇA TOTAL DOS CONTRATOS 7402 + 7809 – EM 12(DOZE) MESES				-R\$ 3.715.746,89

Obs. Não foram incluídos dos demais veículos constantes dos contratos de locação (Caminhões, Ônibus e etc.).

391. Adicionalmente aos problemas de superfaturamento, encontramos nos contratos celebrados com a empresa a base de cálculo para a alíquota de IPVA da ordem de 3% (três) pontos percentuais, sendo que a legislação vigente (vide sítio www.fazenda.df.gov.br) define a utilização de alíquota de 1% para veículos de locação.

392. Em consulta ao sítio do DETRAN/DF, ficou comprovada a existência de veículos registrados na categoria “Particular” e também registrados na categoria “Aluguel” pertencentes à Empresa LM TRANSPORTES SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA, CNPJ nº 14.672.885/0001-80 .

393. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de prática de preços praticados acima do mercado e com alíquotas de IPVA superiores ao estabelecido.

394. **Consequência**

- Oneração da contratação de locação de veículos.

395. **Manifestação do Gestor**

396. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.520/2013-PRAG, como segue:

Esclarecemos que a CAESB possui dois contratos de locação de veículos, sendo que os mesmos foram licitados em momentos distintos, portanto a diferença nos preços é inevitável, tendo em vista o lapso temporal entre os procedimentos licitatórios.

Observamos ainda que os preços de ambos os contratos guardam similaridade e proporcionalidade, até mesmo por que um contrato serve como balizador e controlador do preço do outro, já que eles foram licitados em momentos distintos.

Cabe esclarecer ainda que na Secretaria de Planejamento do DF, cujos contratos de locação de veículos foram utilizados para comparar preços com os dos contratos da CAESB, possui, pelo menos, três contratos de locação do mesmo tipo de veículo com três preços distintos (cópias do edital e contratos no anexo II), pois os mesmos foram licitados em lotes diferentes.

Os auditores da STC informam que realizaram pesquisa junto aos contratos da Secretaria de Planejamento do DF, contudo não apresentaram quaisquer referências



que permitam a identificação dos mesmos para que possamos verificar as condições de contratação e compará-los aos contratos de locação da CAESB.

Apesar disso, entramos em contato com a SEPLAN/DF e solicitamos cópias do edital de licitação, bem como dos contratos de locação de veículos daquele órgão para procedermos à comparação.

ASEPLAN/DF encaminhou três contratos e o edital de pregão eletrônico, os quais estão apresentados no anexo II, sendo os contratos assinados no final do ano de 2011 (em 17/12/2011).

Nesse momento é importante observar que no edital de pregão eletrônico nº 0275/2011, cuja abertura do certame ocorreu em setembro de 2011, previa no capítulo 7 PESQUISA DE MERCADO o valor unitário mensal de R\$ 1.180,00, para veículos equivalentes ao VW GOL, como média de preços de mercado, estando os preços dos contratos da CAESB perfeitamente aderentes as médias de mercado.

Ocorre que em dezembro de 2011, quando o pregão em questão foi finalizado com a elaboração dos contratos de locação da SEPLAN/DF os valores obtidos

Contratos SEPLAG (nº) Valor de locação - veículo Gol:

25/2011 R\$ 907,00

26/2011 R\$ 899,00

28/2011 R\$ 798,00

Dessa forma, surgiram novas referências de mercado para esses tipos de veículos apenas em janeiro de 2012, quando ocorreram os primeiros faturamentos desses contratos, sendo que os contratos da CAESB existem desde 14/12/2007 para o contrato 7402 e desde 02/07/2009 para o contrato 7809.

É importante salientar ainda que nos contratos da SEPLAN/DF não há previsão de garantia de disponibilidade dos veículos, situação essencial para os veículos disponibilizados nos contratos de locação para a CAESB, não estabelecendo assim uma relação fidedigna de comparação entre esses contratos.

É oportuno esclarecer também que as condições de utilização dos carros da CAESB é diferenciada, quando comparado com os carros contratados pela SEPLAN/DF, pois na maior parte das vezes os veículos da CAESB transitam em áreas de difícil acesso, tendo em vista a forma como estão distribuídas as unidades da CAESB, tais como: captações, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgotos, estações elevatórias, etc. Essa situação diferenciada seguramente influencia as prestadoras de serviço quando elaboram suas propostas.

Outro ponto importante a ser observado é que o tema em questão foi normatizado pelo TCDF por meio da Decisão Normativa nº 01/2011, a qual estabelece que a locação de bens para a administração pública deve ser precedida de estudo de viabilidade que comprove a vantajosidade da locação frente à aquisição. Cabe salientar que, apesar de tal estudo ser exigido apenas em 2011, desde o primeiro contrato de locação a CAESB já o elaborava.

Em relação aos outros tipos de veículos não temos como elaborar comentários, pois não tivemos acesso às informações dos contratos da SEPLAN/DF utilizados pelos auditores da STC na comparação de preços, uma vez que não há referência dos mesmos no relatório de auditoria.

Assim sendo, entendemos que não são razoáveis as afirmações da STC de que os contratos de locação de veículos da CAESB estão superfaturados, considerando até mesmo os próprios parâmetros comparativos utilizados por aquela Secretaria.

No que se refere à afirmação dos auditores da STC de que a CAESB errou



na utilização da alíquota de IPVA de 3%, esclarecemos que ela está equivocada, pois, como já explicado por meio da S A n° 33/2012, este cálculo refere-se ao estudo comparativo de viabilidade de locação de veículos frente à aquisição. Assim o percentual de 3% é utilizado na simulação de aquisição de veículos por parte da CAESB, o que está correto, pois se a CAESB comprasse veículos, a alíquota de IPVA seria da ordem de 3%.

397. **Análise do Controle Interno**

398. Da resposta apresentada não podemos aquiescer quanto ao fato dos preços praticados para a Administração Pública representarem a média de qualquer pesquisa de preços, pois o princípio de toda a licitação pública é o da vantajosidade, e isso implica em menores preços com qualidade, e não a média de preços. Sendo assim, esta entidade não cumpriu o princípio destacado, onerando assim, a despesa referente ao contrato em tela.

399. **Recomendações**

a) Instaurar procedimento apuratório visando levantamento dos valores pagos a maior, bem como realizar a identificação dos responsáveis.

b) Realizar repactuação do contrato, ajustando aos valores praticados pelo SEPLAN/DF.

c) Realizar estudo que comprove a vantajosidade para o contrato de locação de mais de 600 veículos.

d) Nas futuras contratações de locação de veículos, estipular no Edital de Licitação quais as alíquotas de IPVA dos veículos.

8.2 – INOBSERVÂNCIA AO ART. 3º DA LEI Nº 8.666/1993 – EXIGÊNCIA CONTRATUAL RESTRINGINDO A COMPETITIVIDADE.

400. **Fato**

401. No Termo de Referência constante do Processo n° 092.004551/2008, no seu item 2.1 – Condições básicas para prestação de serviços especializados em aluguel de veículos, há a seguinte cláusula: “Quando da assinatura do Contrato, a contratada deverá comprovar através de apresentação de CRVL (CERTIFICADO DE REGISTRO E LICENCIAMENTO DE VEÍCULO) que é proprietária dos veículos colocados à disposição da CAESB”, conforme folha 234 do referido Processo.



402. Entendemos que a exigência acima fere a Lei nº 8.666/1993, que no seu art. 3º estabelece, *in verbis*:

[...]

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);

[...]

403. Pelo art. 41 da Lei nº 8.666/1993 - “**Do Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**” - a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital é a lei interna da licitação e, como tal, vincula aos seus termos tanto aos licitantes quanto a Administração que o expediu. Tal vinculação ao edital é princípio básico de toda Licitação.

404. Dessa forma, não seria razoável que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado.

405. A exigência restringe a participação no certame, impedindo que as locadoras que compraram os veículos a prazo, com cláusula de alienação fiduciária, disputassem a licitação, sem qualquer pertinência/relevância com a efetiva prestação do serviço contratado, qual seja: locação de veículos.

406. Ainda com relação à essa cláusula, apesar de constar do Termo de Referência como exigência para assinatura do contrato, a CAESB não solicitou da vencedora a apresentação dos CRLVs, que vinculava a assinatura do contrato. O que demonstra sua irrelevância, e mais uma vez o descumprimento pela CAESB de cláusulas contratuais, constantes do Termo de Referência, as quais, Administração está vinculada.



407. **Causa**

- Infração ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

408. **Consequência**

- Comprometimento dos princípios da isonomia e da vantajosidade.

409. **Manifestação do Gestor**

410. A resposta do gestor transcrevemos, *in verbis*:

Em que pese os esclarecimentos apresentados, informamos que, doravante, serão adotadas medidas padronizadas para os próximos certames, que visem, quanto às exigências técnicas, se ater estritamente ao princípio da isonomia, mas que tenham a incansável busca da proposta mais vantajosa para a administração, bem como a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mantendo, assim, uma conformidade com os princípios constitucionais que norteiam os procedimentos licitatórios, para que não reste dúvidas quanto ao cumprimento do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

411. **Análise do Controle Interno**

412. A resposta apresentada pela entidade destaca o já disposto em Relatório de Auditoria e assim toma as providências para sanear o erro apontado.

413. **Recomendação**

- Observar o que estabelece o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, no intuito de somente realizar exigências técnicas e econômico-financeiras que sejam indispensáveis para a execução do objeto.



8.3 – PAGAMENTO DE CUSTO RELATIVO A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CAESB, SENDO ONEROSO E ANTIECONÔMICO PARA A ADMINISTRAÇÃO NO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS.

414. **Fato**

415. O item 4.2 do Termo de Referência, que estabelece que: “Todas as indenizações decorrentes de colisão, roubo, bem como danos causados a terceiros, ou outro motivo qualquer, será de inteira responsabilidade da contratada, inclusive o pagamento da franquia de seguro”.

416. Entendemos tratar-se de item extremamente oneroso à Administração, sendo antieconômico contratar da maneira como o item está redigido, pois transfere à contratada todo ônus e risco da utilização dos veículos locados por parte dos funcionários da CAESB, inclusive aqueles que ocorressem por culpa exclusiva ou dolo do condutor do veículo.

417. A contratada incluirá em sua planilha de custos percentual maior para os possíveis acidentes com veículos, uma vez que, independentemente de negligência, imperícia, imprudência ou dolo do motorista da CAESB, a empresa Contratada terá de arcar com estes custos. Na verdade, o que ocorre é que a Contratada transfere à CAESB esse custo, onerando, assim, o contrato de forma a garantir a cobertura de possíveis prejuízos decorrentes dessas condutas.

418. Ainda segundo a Constituição Federal de 1988 – art. 37, XXII, § 6º, e Código Civil 2002 – art. 43, que trata da responsabilidade objetiva do Estado, temos:

Destaque(s): CC 2002 - Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

CF/88: Art. 37, XXII, § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

419. Assim, a CAESB está pagando mais por um contrato de aluguel, valendo-se de cláusula onerosa e antieconômica para a própria Empresa e, em caso de possível demanda judicial, teria de arcar com os prejuízos caso a Contratada não o fizesse, já que seria, inevitavelmente, alcançada pela Responsabilidade Objetiva do Estado.



420. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de contrato de locação de veículos com cláusulas editalícias que podem transferir a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público para a empresa contratada.

421. **Consequência**

- Possível oneração contratual.

422. **Manifestação do Gestor**

423. A resposta do gestor transcrevemos, *in verbis*:

Informamos que os contratos de locação de veículos da SEPLAN/DF, os quais a GSA teve acesso, utilizados na comparação com os da CAESB, apresentam a mesma exigência de seguro para os veículos contratados.

Nessa oportunidade, esclarecemos que a CAESB possui normas e procedimentos internos que cuidam de tratar da conduta dos empregados, estando previsto todas as responsabilidades e punições aos condutores dos veículos que tenham cometido prejuízos por culpa exclusiva ou dolo.

Informamos ainda que tal exigência não demonstrou ser "extremamente oneroso" para o custo do serviço de locação, como pode-se verificar na comparação desse custo com aqueles praticados no mercado, inclusive com outros órgãos.

É importante salientar ainda que no caso de veículos próprios, teríamos uma apólice de seguro contratado para esse fim. Portanto trata-se de uma despesa que ocorreria independentemente da origem do veículo.

Tendo em vista as considerações apresentadas, entendemos não haver providências a serem adotadas para o atendimento do item "a".

Em relação ao item "b", informamos que os condutores são devidamente informados de suas responsabilidades quando do cadastramento do mesmo como condutores da companhia. Tal cadastramento é padronizado por meio da norma ND.STR-006."

424. **Análise do Controle Interno**

425. Em análise das considerações feitas concordamos com o gestor.



8.4 – ADITIVO DE QUANTIDADES NO CONTRATO 7809, GRUPO I, ACIMA DOS 25% PERMITIDOS EM LEI.

426. No Contrato nº 7809, Grupo I, em que originalmente havia previsão de aluguel de 109 veículos, conforme consta do Anexo I – Automóveis, Utilitários (folha 237 do Processo nº 092.004.551/2008), consta, atualmente, no mês de fevereiro de 2012, o pagamento para 164 (cento e sessenta e quatro) veículos.

427. O incremento de veículos nesse Grupo alcançou valor superior a 51% do originalmente previsto no Termo de Referência do referido contrato. A Lei nº 8.666/1993, no seu art. 65, somente permite aumento máximo de até 25%, conforme segue:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. § 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: [Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#)

428. Esse entendimento é ratificado pelo TCU conforme Decisão do Plenário nº 215/1999, a seguir: “Em licitações realizadas por item, os acréscimos ou supressões serão efetuados proporcionalmente a cada item”.

429. **Causa**

- Constatação de infração ao art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

430. **Consequência**

- A contratação em tela pode não representar a devida vantajosidade para a Administração.

431. **Manifestação do Gestor**

432. Da resposta do gestor transcrevemos, *in verbis*:

O que ocorreu foi um ajuste qualitativo do contrato para melhor adequação técnica aos objetivos da CAESB, cujo objeto é a locação de diversos tipos de veículos para a



CAESB. Tais ajustes ocorreram em decorrência da necessidade de redução de custos na companhia e teve como premissa a troca de veículos mais caros por veículos mais baratos, tanto é que não houve qualquer aumento no valor do contrato.

Tal ajuste foi realizado em parceria com as unidades da CAESB, sem onerar o valor do contrato, de forma a otimizar a frota de veículos locados disponibilizado para CAESB.

Ainda em relação ao tema, entendemos que a Lei 8.666/1993, no seu Art.65, somente permite um aumento máximo de 25% do *valor inicial atualizado do contrato*, e informamos que não encontramos, na decisão plenária número 215/1999 do TCU, anexo III, a afirmação apresentada pelos auditores da STC de que "**Em licitações realizadas por item, os acréscimos ou supressões serão efetuados proporcionalmente a cada item.**". RECOMENDAÇÃO DA STC

"-Observar o disposto no Art. 65 da Lei 8.666/1993, bem como Decisão Plenária do TCU nº 215/1999."

Diante das considerações apresentadas, informamos que os gestores da GSA procuram observar rigorosamente os dispositivos legais vigentes."

433. **Análise do Controle Interno**

434. Da análise feita pelas considerações apresentadas não podemos concordar, pois trata-se de ausência de planejamento na contratação sobre a descaracterização do objeto bem como a alteração de seus quantitativos em valores superiores ao estabelecidos na legislação pertinente.

435. **Recomendação**

- Observar o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, bem como Decisão Plenária do TCU nº 215/1999.

8.5 – FALTA DE MANUTENÇÃO DA RESERVA TÉCNICA CONSTANTE DO CONTRATO.

436. **Fato**

437. Com relação às respostas da Solicitação de Auditoria nº 33/2012, a Superintendência de Transportes informou:

- 1) A existência de "veículos reserva", que não foram informados na listagem anteriormente enviada à essa Equipe de Auditoria;
- 2) A existência de veículos que pertenceriam a outro contrato de locação (nº 7490), não apresentado a Equipe de Auditoria, e portanto, fora da relação apresentada a Controladoria. Entretanto o veículo JIU 9298 (nº ordem 5515) consta da lista apresentada, quando questionado pelo não abastecimento do veículo em



fev/2012 a CAESB respondeu: “veículo em manutenção desde 11 de Janeiro/12. O veículo está sendo substituído pelo

3) reserva placa JIL-3132”, entretanto quando da resposta ao item 2 da mesma Solicitação de Auditoria alegou que o veículo JIL-3132 pertenceria ao contrato Evoluti-Contrato 7490;

4) Existência de veículos locados pela CAESB e cedidos a outros órgãos (Kombi JIU 8838 – cedida ao IBRAM, S.10 JIG 3310 e Kombi JIU9308– cedidas ao Jardim Botânico, Gol JJG 6803 – cedido a SUDESA) sem comprovação de que os custos estão sendo ressarcidos a CAESB;

5) Pouco abastecimento ou nenhum de alguns veículos durante o período compreendido entre janeiro a março de 2012, a própria área responsável pela CAESB entende que há indícios de subutilização dos seguintes veículos: JIU 9558, JJG 6763, JJG6833, JJG7063 e JIL6175;

438. O Edital de Concorrência CP-008/2009-CAESB previa que a empresa vencedora manteria a título de reserva 5% dos veículos da frota, sem ônus para a CAESB, entretanto, a contratada está substituindo a Strada JIG-3310, envolvida em sinistro, por um Gol JJJ-4059, indicando deficiência no número de carros reservas.

439. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de descumprimento de cláusula editalícia.

440. **Consequência**

- Disponibilização de veículos que não guardam compatibilidade com aqueles previstos no Edital e contrato.

441. **Manifestação do Gestor**

442. Da resposta do gestor transcrevemos, *in verbis*:

A LM Transportes Serviços e Comércio LTDA mantém em sua garagem 26 veículos reservas, o que representa 5% da frota locada. O que ocorre é que nem sempre o tipo do veículo reserva é igual ao veículo que está sendo substituído, contudo essa diferença não causa prejuízo, pois essas substituições são de caráter temporário e devidamente acordada com as áreas interessadas. A questão importante a ser observado é que não há descontinuidade na prestação do serviço junto às áreas da CAESB que demandam os veículos.

RECOMENDAÇÕES DA STC

"a)- Cumprir o que estabelece o Edital de Concorrência CP-008/2009-CAESB, especificamente em relação ao cumprimento da reserva técnica de 5% dos veículos da frota, sem ônus para a CAESB."



Em que pese às considerações apresentadas, o gestor do contrato encaminhou correspondência à empresa LM Transportes Serviços e Comércio LTDA advertindo-a sobre a questão da manutenção da frota reserva de 5%, conforme previsto no contrato.

443. **Análise do Controle Interno**

444. Em que pese o fato de a empresa contratada manter em sua garagem os 5% de veículos reservas previstos, constatou-se que, os veículos disponibilizados para a entidade contratante não correspondem às mesmas características e especificações requeridas pelo Edital.

445. **Recomendação**

- Cumprir o que estabelece o Edital de Concorrência CP-008/2009-CAESB, especificamente em relação ao cumprimento da reserva técnica de 5% dos veículos da frota, sem ônus para a CAESB.

8.6 – INOBSERVÂNCIA AO ITEM 2.1 – CONDIÇÕES BÁSICAS PARA EFETIVAÇÃO DA LOCAÇÃO.

446. A Superintendência de Transportes não exigiu a substituição de veículo, por ocasião de sua idade, contrariando o estabelecido no Edital/Termo de Referência, item 2.1, “Havendo prorrogação do contrato, os veículos do Anexo II poderão permanecer até completarem 30 (trinta meses), a contar da data de seu primeiro emplacamento. Sendo obrigatória a substituição dos mesmos por outro zero quilometro”.

447. O instrumento utilizado no Edital de Concorrência CP-008/2009 vincula o Gestor às regras constantes no presente edital. Assim, não é faculdade do Administrador/Gestor avaliar as condições de veículo com idade superior à previamente estabelecida no edital, obrigando-o, assim, solicitar a troca tão logo ocorra o prazo máximo estabelecido no edital, sob pena de favorecer indevidamente a contratada.

448. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de não cumprimento pela empresa contratada no que tange ao item 2.1 do Edital/Termo de Referência.



449. **Consequência**

- Favorecimento indevido à empresa contratada.

450. **Manifestação do Gestor**

451. Da resposta do gestor transcrevemos, *in verbis*:

Ratificamos os esclarecimentos prestados por meio da SA nº 33/2012 conforme se segue:

"Informamos que não foram solicitados veículos do Grupo VII no Contrato 7402 (Processo nº 092.001392/2007), tendo em vista as cópias das documentações anexas. O veículo em questão é disponibilizado como veículo do Grupo VIII, cujas características mínimas são motor a partir de 2.8 cc, movido a diesel. Assim, em Dez/2010, foi solicitado pela prestadora dos serviços, tendo em vista o bom estado de conservação e operação do veículo, que não fosse trocado o citado **veículo, com a concordância desta GSAT.**"

RECOMENDAÇÕES DA STC

"a)- Fazer cumprir fielmente o cumprimento das cláusulas contratuais, especificamente cobrando a substituição obrigatória dos veículos com prazos fora do estabelecido no edital;

b)- Fazer acompanhamento apurado das condições dos veículos locados, noticiando a empresa expressa e Diante dos esclarecimentos apresentados, informamos que fazemos cumprir as cláusulas contratuais, bem como o acompanhamento das condições dos veículos locados. Informamos ainda que será feito o encaminhando prévio de notificação à contratada quanto ao prazo final de troca de cada veículo.

452. **Análise do Controle Interno**

453. Em que pese a frota ainda estar em boas condições de uso, não foi cumprido o disposto no Edital de Licitação nem em cláusula contratual.

454. **Recomendações**

a) Fazer cumprir fielmente o cumprimento das cláusulas contratuais, especificamente cobrando a substituição obrigatória dos veículos com prazos fora dos estabelecidos em edital.

b) Fazer acompanhamento apurado das condições dos veículos locados, noticiando a empresa expressa e tempestivamente quando houver qualquer ocorrência e/ou qualquer necessidade.



8.7 – DESCUMPRIMENTO DE NORMA INTERNA DA CAESB RELACIONADA A CONDUÇÃO DE VEÍCULOS - ND.STR-006.

455. Em virtude de auditoria por amostragem nos veículos da empresa, ficou constatada a existência de veículos anos 1993 e 1995 (JDT-9724, JDW-2330 e JDW-2320), que apresentam documentação com restrição de Alienação Fiduciária junto ao Detran-DF.

456. Também ficou comprovada a existência de multa vencida aplicada ao veículo de placa JHP-5739. Veículo constante da relação disponibilizada pela seção de transportes, bem como a existência de veículo apresentando 21 (vinte uma) multas de trânsito (Transitar em velocidade superior a máxima permitida em até 20% e entre 20% e 50%). Veículo JSP-1689, constante da relação de veículos locados que servem a empresa.

457. Em resposta à SA nº40/2012, a CAESB informa nos itens 3 e 4 que:

Assim, se o prazo de vencimento das mencionadas infrações somente ocorrerá em 12/04/2012, ainda não é possível que seja aplicada tal suspensão.

Assim sendo, quando o órgão fiscalizador efetivar a suspensão do direito de dirigir, o que ainda não ocorreu, com base no citado artigo, a GSAT consequentemente tomará as providências cabíveis ao fato.

458. Contrário a esse posicionamento, entendemos que a GSAT está se omitindo da análise do fato que poderá ser mais gravoso para a administração, caso não haja tempestivamente, já que o veículo em questão possui 3 (três) novas autuações por excesso de velocidade, conforme ficou comprovado em consulta ao sitio do DETRAN/DF, em 16/04/2012.

459. Mais uma vez o administrador da coisa pública tem o dever de agir para prevenir e preservar o interesse da coletividade, e não se omitir diante da já comprovada má conduta do agente em questão.

460. **Causa**

- Constatação pela Equipe de Auditoria de descumprimento à ND.STR-006.

461. **Consequência**

- As respectivas multas de trânsito não estão sendo recolhidas tempestivamente aos órgãos competentes do Distrito Federal.



462. **Manifestação do Gestor**

463. Transcrevemos as informações apresentadas mediante o MEMO nº 40.520/2013-PRAG, como segue:

Ratificamos os esclarecimentos prestados por meio da S A nº 40/2012 de que não houve qualquer descumprimento de normas da CAESB, conforme se segue:

"Como procedimento interno, a ND.STR-006 estabelece, em seu subitem 17.2, suspensão de 03 (três) meses para o condutor que atingir o limite de 19 (dezenove) pontos, no período de um ano, por cometimento de infrações de trânsito. Ocorre que a aplicação da suspensão prevista fica condicionada ao trâmite administrativo, ao qual deve ser obedecido pela GSAT Assim, se o prazo de vencimento das mencionadas infrações somente ocorrerá em 12/04/2012, ainda não é possível que seja aplicada tal suspensão.

Quanto ao artigo 260, da Lei 9.503/1997, há que se ressaltar que o subitem 17.4, letra "a", da mesma norma interna, versa que a Gerência de Transportes suspenderá o credenciamento do condutor, no caso de haver suspensão da CNH pelo órgão competente, enquanto permanecer tal suspensão. Assim sendo, quando o órgão fiscalizador efetivar a suspensão do direito de dirigir, o que ainda não ocorreu, com base no citado artigo, a GSAT consequentemente tomará as providências cabíveis ao fato." Face aos esclarecimentos prestados, informamos que os gestores da GSA seguem o que está descrito nas recomendações "a" e "b".

RECOMENDAÇÕES DA STC

"a)- Observar que os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade;

b)- Fazer cumprir as suspensões de dirigir tão logo constate-se o ocorrido com os condutores envolvidos, garantido o devido processo legal."

464. **Análise do Controle Interno**

465. Em análise a resposta do gestor, acrescentamos o fato de que não parece ser razoável que um único condutor do mesmo veículo apresente (21)vinte e uma multas de trânsito e continuar a conduzir os veículos da entidade, mesmo que esta ainda aguarde a decisão final do procedimento apuratório.

466. **Recomendações**

a) Observar que os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade.



b) Fazer cumprir as suspensões de dirigir tão logo constate-se o ocorrido com os condutores envolvidos, garantindo o devido processo legal.

9 – PROCESSOS ADMINISTRATIVOS-DISCIPLINARES, SINDICÂNCIAS E TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS.

9.1 – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INCONSISTENTE RESULTADO EM PENA INCOMPATÍVEL COM A CONDUTA SUPOSTAMENTE COMETIDA, COM ANDAMENTO INJUSTIFICAVELMENTE RETARDADO.

467. Em análise ao Processo Disciplinar nº 092.001.182/2010 observa-se, inicialmente, que a Comissão Processante por duas vezes tentou postergar a aplicação das penalidades administrativas sem amparo legal.

468. Na primeira tentou sobrestar os trabalhos em 09/08/2011, supostamente como medida de cautela, até que houvesse a decisão judicial relativa à Ação Civil Pública nº 183.772-6/09, no qual figura no polo passivo um dos acusados, a saber, [REDACTED]. Tal procedimento foi revisto em razão do acertado Parecer da Procuradoria Jurídica da CAESB, acostado as fls. 86 a 96, alertando da independência das esferas, no caso a administrativa (PAD) e civil (Ação de Improbidade), *in verbis*:

[...]

Conforme jurisprudência e doutrina majoritária, a ação de improbidade administrativa não tem cunho penal, de sorte que a decisão administrativa não estará vinculada à decisão exarada no âmbito da ação civil pública nº 2009.01.1.183772-6 (Numeração Única do Processo (CNJ): 0160640-90.2009.8.07.0001), ainda que nesta ação haja negativa de autoria ou reconhecimento da inexistência do fato.

[...] (último parágrafo da fl. 09 do Parecer PJR/CAESB)

469. Dessa forma, mesmo diante do posicionamento da Procuradoria Jurídica da Companhia, a Comissão Processante tentou novamente sobrestar a aplicação da sanção disciplinar, quando da emissão do Relatório Conclusivo em 31/10/2011, expedindo a seguinte Recomendação

iii. No caso do empregado [REDACTED] – matrícula nº 49.643-7, considerado a força das circunstâncias agravantes que contra ele pesam, cabe a penalidade de 30 (trinta) dias de suspensão. Entretanto, em que pese entender ser aplicável sanção disciplinar ao empregado, a comissão processante, ratificando o entendimento fundamentado às folhas 77 a 82 dos autos, julga que, por prudência, **a aplicação de penalidade disciplinar à aquele empregado deveria aguardar o**



desfecho do julgamento da Ação Civil Pública nº 183.772-6/09, que tramita na Quinta Vara da Fazenda Pública do TJDFT.(grifo nosso)

470. O posicionamento foi ratificado integralmente pela autoridade instauradora, presidente da CAESB, em 27/01/2012, fls. 295 e 296. Chamada a se pronunciar novamente aos autos a PJR, fls. 298 e 299, se posicionou no sentido da independência das instâncias. Logo, informando que a sanção disciplinar proposta deveria ser imediatamente aplicada, sendo o posicionamento da autoridade instauradora retificado no sentido da aplicação imediata das sanções, em 08/03/2012.

471. Novamente, destacamos o questionamento formulado por meio do item 2 da Solicitação de Auditoria nº 32/2012, conforme transcrito a seguir:

[...]
Esclarecer o parágrafo 43 do Relatório Conclusivo da Comissão Processante que supostamente retira a culpa por ato de improbidade dos empregados [REDACTED] e [REDACTED], “(...) embora tenham concorrido para que terceiro se enriquecesse ilicitamente, o fizeram estimulados por solicitação do seu superior hierárquico, no calor de intensas atividades operacionais.”. Pois então se depreende que a culpa, ou dolo, nos termos do inciso XII do art. 10 da Lei nº 8429/92 seria do superior hierárquico. Logo, se este praticou, ou concorreu para que fosse praticado, ato que a Comissão entende ser de improbidade administrativa deveria propor a penalidade de demissão por justa causa ao empregado [REDACTED], nos termos da alínea a do item 4.5 da Norma Disciplinar da CAESB, ND.SGC-002.
[...]

472. A Comissão Processante alegou que:

[...]
Constatação indubitável é que, pelo crime de Improbidade Administrativa referente aos mesmos fatos que deram origem ao PAD, o empregado [REDACTED] já era réu na Justiça, antes mesmo da instauração do processo administrativo no âmbito da CAESB. Assim, entendeu a Comissão que seria precipitação apresentar uma conclusão que, àquela altura, estava sob alçada da justiça. (grifou-se sobre o original)
[...]

473. Voltamos a repisar que as esferas civil e administrativas são independentes, não havendo nenhum óbice a que os processos tenham conclusões em sentido diversos. A Comissão tinha o dever de buscar a verdade real dos fatos. Logo, não pode se abster, sob o argumento que tal assunto é tratado em processo judicial, a concluir se o empregado praticou ou não o ato questionado, ou seja, concorreu ou não para o enriquecimento ilícito de terceiro, indicando inclusive a culpa (em sentido amplo). Por outro lado, vemos que a comissão fez



corretamente para os outros dois indiciados, concluindo pela exclusão de sua culpabilidade por terem sido, supostamente, induzidos a praticarem os atos pelo superior hierárquico.

474. Outra irregularidade encontrada no processo é que a Comissão se furtou a verificar a alegação do ex-empregado [REDACTED] de que teria sido coagido a assinar ou atestar as faturas pelo seu superior hierárquico, o então superintendente [REDACTED], conforme parágrafo 14º do Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE, fls. 04 a 19. Relatório que traz, inclusive com recomendação, alínea b, que se dê ciência da suposta coação ao Parquet para auxiliar na instrução/encaminhamento da Ação Civil Pública nº 2009.01.1.183772-6.

475. Em relação à suposta coação, que poderia inclusive comprovar o dolo do indiciado, cabe observar que a Comissão não ouviu o ex-empregado [REDACTED] como testemunha, e nem mesmo no interrogatório do [REDACTED] a comissão questionou a respeito do ocorrido. Além disso, não foi relatado no processo os motivos pelos quais a suposta coação não foi apurada.

476. Por todo exposto, entendemos que os trabalhos da Comissão ficaram aquém de suas responsabilidades, pois se limitou a proceder ao interrogatório dos acusados. Por outro lado, na análise dos autos, podemos inferir que o [REDACTED] teria, supostamente, concorrido para que terceiro tenha se enriquecido ilicitamente, tendo praticado ato de improbidade administrativa capitulado do art. 10, inciso XII, da Lei 8.429/1992. Nesse entendimento, a penalidade aplicada de suspensão de 30 dias foi branda diante da imposição da Norma Disciplinar da CAESB, ND.SGC-002, item 4.5, conforme disciplina aplicação da pena de demissão por justa causa nesses casos. Insta informar que o suposto dano causado pela conduta dos empregados chegava ao montante de R\$ 7.346.484,53 (valor sem atualização).

477. Observa-se, por fim, o longo decurso de prazo da instalação dos trabalhos, em 08/06/2011, à aplicação das sanções, as quais não temos conhecimento de sua efetivação até esta data. Essa demora vem em razão da insistência da Comissão em tentar se furtar do dever de elucidar os fatos, busca da verdade real, sob o argumento de que tal apuração caberia à outra instância ou seria dependente do resultado da Ação de Improbidade contra determinado empregado.



478. Em manifestação a Unidade informou que, *in verbis*:

Consta dos documentos anexados ao presente, Relatório Conclusivo Disciplinar que posicionou pela aplicação da pena de suspensão por 05 (cinco) dias ao empregado [REDACTED], 10 (dez) dias ao empregado [REDACTED] e de 30 (trinta) dias ao empregado Ricardo [REDACTED].

479. Notícia ainda a Comissão que no caso do empregado [REDACTED] tramita na Quinta Vara da Fazenda Pública a Ação Civil Pública nº 183.772-6/2009 promovida pelo MPDFT. A Procuradoria Jurídica da CAESB manifestou-se favorável ao entendimento da Comissão, asseverando que as medidas propostas são adequadas, tendo em vista os procedimentos internos da CAESB, materializando dores das penas aplicadas, do ponto de vista jurídico-administrativo-pedagógico.

480. Assevera, ainda, que a aplicação da pena ao empregado [REDACTED] deve ser imediata, não precisando aguardar o trânsito da Ação Civil Pública já mencionada, evitando-se assim a prescrição da pena administrativa.

481. Dessa forma, cumprindo a Decisão da Presidência, a Diretoria de Engenharia e Meio Ambiente aplicou as penalidades apontadas no Relatório da Comissão aos citados empregados, as quais já se encontram cumpridas ou em curso.

482. Analisando os argumentos apresentados na Ordem de Serviços da STC, temos as seguintes considerações:

[...]

- a) Em relação ao item 01, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar é soberana, prevista no ordenamento vigente, mormente nas Normas Internas da Empresa, buscando a valoração das provas colhidas e investigando novos elementos para a elucidação dos fatos.

[...]

483. Neste contexto, cabe a Comissão analisar os documentos e avaliar as informações coletadas e apuradas no decorrer dos trabalhos, inclusive valorando outros elementos lançados em outros processos.

484. Consta do relatório que as informações levantadas pela TCE foram sopesadas e suficientes para a conclusão do relatório, não necessitando, portanto, do depoimento de ex-empregado da CAESB.



485. Ademais, no processo judicial citado, todos os envolvidos já foram ouvidos na fase de Inquérito no Ministério Público, quando do ajuizamento da mencionada Ação Civil.

486. Desta feita, a Comissão tem plena soberania na valoração das provas, haja vista que o ex-empregado não está obrigado a prestar novas informações, uma vez que já prestou os esclarecimentos na fase judicial e na TCE.

487. Portanto, não vislumbro qualquer vício no procedimento adotado pela Comissão em não convocar o ex-empregado para prestar as mesmas informações já ofertadas.

[...]

b) Em relação ao item 2, demissão do empregado [REDACTED], escudada nas declarações dos empregados mencionados, entendo que a Comissão respeitou o princípio da discricionariedade, pois valorou as informações levantadas, restando comprovado que a ingerência do superior hierárquico foi apenas no sentido de esclarecimento dos fatos.

...

Tanto é intuitivo que na Ação Civil Pública, apenas figura como réu o empregado [REDACTED], sendo certo que o titular da ação, o MPDFT, não vislumbrou qualquer indício de violação das normas quanto aos demais empregados envolvidos. Vale ressaltar, que a presunção de inocência é preservada no bojo das provas colhidas, afastando qualquer outra presunção de culpa ou dolo, sem a devida comprovação.

Para tanto, a Comissão agiu soberanamente nos procedimentos de apuração e coleta de informações que fundamentaram a decisão.

Em relação ao “pedido de demissão” do empregado [REDACTED], a Comissão aplicou dosimetricamente a pena, sugerindo a suspensão do contrato de trabalho pelo prazo de 30 dias, dentre as sanções previstas, em respeito ao princípio da razoabilidade.

Salienta-se, por oportuno, que na Ação Civil Pública, o autor requereu a perda da função, devendo ocorrer somente com o trânsito em julgado de eventual sentença condenatória.

Desta forma, a demissão no presente momento caracterizaria prejulgamento de uma situação fática, em flagrante de violação ao princípio constitucional da presunção de inocência.

A atitude de punir o empregado com a pena de demissão, no presente momento, tipifica à nossa óptica em *bis in idem*, dando caso ao empregado alegar dupla penalização, vez que já existe pedido na justiça comum, pela independência das vias Administrativas, Civil e Criminal.

Ademais, já é concebível na justiça do trabalho o direito de reintegração ao cargo, no caso de demissão sem fundamentação legal, garantindo ao empregado postulante todos os direitos inerentes ao cargo, pelo tempo de afastamento, inclusive com condenação em danos morais.

Assim, no caso em questão, entendemos temeroso, neste momento, enquanto não ocorrer sentença definitiva na Ação Civil Pública, qualquer prejulgamento aplicando, em consequência pena mais gravosa, até porque se observou o princípio da razoabilidade, além da proibição legal de punir-se uma pessoa duas vezes pelo mesmo motivo.



Neste sentido, o TRT/SP nº 0138520075202005-RO-Ac-12at200905228586-Rel. Adalberto Martins – DOE 24/07/2009, ensina que demonstrada à aplicação da dispensa por justa causa ocorreu sem o princípio da proporcionalidade, que era aconselhada a imposição de medida mais branda, deve ser anulada a dispensa, fazendo jus o autor à reintegração e ao pagamento das verbas do período de afastamento.

Acrescenta-se, por oportuno, que a demissão de empregado no âmbito da CAESB é normatizada através de Acordo Coletivo em vigor, sendo certo que, caso aplicasse, de imediato a pena de demissão, implicaria, para tanto, um novo processo administrativo a ser instaurado, com a participação inclusive do Sindicato da categoria.

Portanto, entendendo S.M.J., que a pena aplicada ao empregado [REDACTED], como sugerido pela Comissão, é plenamente razoável e correta, neste momento, devendo as partes aguardarem a sentença definitiva a ser proferida na Ação Civil Pública, privilegiando-se assim o princípio da razoabilidade, da discricionariedade, do *bis in idem* e da coisa julgada, quando esta vier a ocorrer.

c) Em relação ao item 3, não se pode prejudicar o empregado, atribuindo a culpabilidade pela ocorrência de dano, quando este já é objeto de apuração na esfera judicial. Imagine-se que na sentença definitiva, não fique caracterizado o nexo causal entre o fato e o dano, e, tão somente atribua-se a ocorrência à empresa ré. O empregado seria inocentado e, ao mesmo tempo, sofrido a pena de demissão por ter “supostamente” contribuído com o dano.

Sem dúvida, caberia ao empregado todos os direitos decorrentes dessa demissão injusta, podendo, neste particular, alegar que os dirigentes da empresa, à época, da aplicação da demissão, fossem considerados responsáveis pelos pagamentos de direitos trabalhistas decorrentes.

Assim, diante do princípio da presunção de inocência, não pode a administração ser algoz, devendo aguardar a decisão terminativa na Ação já citada, sem, contudo, ser inerte na espera administrativa.

Consta no processo de Prestação de Contas Anual da Entidade quadro sintético das Tomadas de Contas Especiais com os respectivos resultados. Não encontramos pendências ou irregularidades nos resultados dessas TCEs.

[..]

488. **Causa**

- Constatações pela Equipe de Auditoria de inconsistências no Processo Disciplinar nº 092.001.182/2010.

489. **Consequência**

- Sobrestamento do referido Processo pela Comissão.

490. **Manifestação do Gestor**

491. Em resposta ao tema apontado a entidade anexa cópias das cartas de envio do Relatório apresentado pela Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT.



492. **Análise do Controle Interno**

493. Na resposta relativa ao item em tela, depreende-se que a recomendação feita no Relatório de Auditoria foi atendida, uma vez que houve o envio do Relatório Conclusivo da referida Comissão ao MP.

III – CUMPRIMENTO DE DILIGÊNCIAS DO TCDF E DA STC

494. Em atendimento à S.A. nº 03/2011, a Companhia por meio do Despacho nº 053/2011 encaminhou quadro sintético das diligências do TCDF e da então CGDF do exercício de 2011, contemplando as providências tomadas com relação ao cumprimento das decisões desses Órgãos de Controle.

IV – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA PCA DE 2010

495. Tendo em vista que o Relatório de Auditoria relativo à Prestação de Contas Anual de 2010 ainda não ter sido apresentado à Companhia anteriormente a chegada da análise da PCA 2011, não foi possível avaliar o atendimento das recomendações constantes do referido relatório.

V – PARECER DOS AUDITORES INDEPENDENTES

496. Às fls. 883 a 887 do processo sob análise consta parecer emitido em 04/03/2011 pela empresa BDO Auditores Independentes, com ressalva sobre a prestação de contas da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB, referente ao exercício de 2010.

497. Transcrevemos os parágrafos 1º e 11º do referido parecer por tratarem diretamente das demonstrações financeiras da empresa, conforme a seguir:

1. Examinamos as demonstrações financeiras da Companhia de Saneamento Ambiental do distrito Federal CAESB que compreendem o Balanço Patrimonial em 31/12/2010 e as respectivas e as respectivas demonstrações do resultado abrangente, para o exercício findo naquela data, assim como o resumo das principais práticas contábeis e demais notas explicativas.

...

11. Em nossa opinião, exceto pelos possíveis efeitos que poderiam advir dos assuntos mencionados na seção “Base para opinião com ressalva por limitação de escopo” as demonstrações financeiras referidas acima apresentam adequadamente,



em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e a financeira da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB em 31 de dezembro de 2010, o desempenho de suas operações e seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas.

VI – PARECER DO CONSELHO FISCAL

498. Consta à fl. 892 do processo em referência parecer do Conselho Fiscal sobre a prestação de contas do exercício de 2011, nos seguintes termos:

O Conselho Fiscal da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB, no uso de suas atribuições legais e estatutárias, tomou conhecimento do Processo nº 092.002.370/2011, que trata da Prestação de Contas da CAESB, relativo ao exercício de 2010, assim como do Relatório Anual da Administração e examinou as demonstrações financeiras relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2010, a saber: Balanço Patrimonial, Demonstrações de Resultado do Exercício, Demonstrações das Mutações do Patrimônio Líquido, Demonstração do Fluxo de Caixa, Demonstração do Valor Adicionado, Demonstrações dos Resultados Abrangentes e Notas Explicativas. Analisou, ainda, o Parecer dos Auditores Independentes da empresa onde opinaram que as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da CAESB em 31 de dezembro, exceto quanto às ressalvas apresentadas.

Desde modo, em observância ao disciplinado no art. 147, inciso XI, da Resolução nº 38/90 do TCDF, o Conselho Fiscal, nos termos observados pela Gerência de Contabilidade, verificou inexistirem irregularidades apuradas no exame realizado, encontrando-se normal a situação dos dirigentes responsáveis perante os cofres da empresa, opinando pela regularidade da Prestação de Contas, exceto quando às ressalvas e recomendações apontadas no Parecer dos Auditores Independentes e resguardadas eventuais recomendações do Procurador-Geral do Distrito Federal.

Finalmente, concluiu pelo encaminhamento de tais elementos à consideração final da Assembleia Geral dos Acionistas.

VII – PARECER DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

499. Consta à fl. 894 do processo em referência parecer do Conselho de Administração sobre a prestação de contas do exercício de 2011, nos seguintes termos:

O Conselho de Administração da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB, no uso de suas atribuições legais e estatutárias, tomou conhecimento do Relatório da Administração e das Demonstrações financeiras relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011, constituídas do Balanço Patrimonial, Demonstrações de Resultado do Exercício, Demonstrativo das Mutações do Patrimônio Líquido e do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital, Demonstração dos Valores Adicionados, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Demonstração dos Resultados Abrangentes e Notas Explicativas, bem como do Parecer dos Auditores Independentes e dos Pareceres do Conselho Fiscal, onde



ficou registrado que as referidas Demonstrações Contábeis e financeiras apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da CAESB em 31 de dezembro de 2011, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, exceto quanto às ressalvas apresentadas por limitação de escopo. Assim, em obediência ao disciplinado no art. 147, inciso X, c/c art. 146, inciso VIII da Resolução nº 38/90 do TCDF, o Conselho de Administração opinou pela regularidade da Prestação de Contas, exceto quanto às ressalvas por limitação de escopo apontadas pela auditoria independente e pelo Conselho Fiscal, e resguardadas eventuais recomendações do Procurador Geral do Distrito Federal. Finalmente concluiu pelo encaminhamento de tais elementos à consideração final da Assembleia Geral Ordinária dos Acionistas.

VII – PERÍODOS DA GESTÃO DOS DIRIGENTES DA UNIDADE

500. Em pesquisa ao site da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, em 15/08/2012, não foi encontrada restrição à emissão das Certidões Negativas de Débitos perante a Fazenda Pública do Distrito Federal para os Ordenadores de Despesas da Companhia.

NOME	CARGO	PERÍODO
[REDACTED]	Presidente	01/01 a 31/12/11
[REDACTED]	Diretor de Gestão	01/01 a 04/04/11
[REDACTED]	Diretor de Gestão	01/01 a 31/12/11
[REDACTED]	Diretor de Eng. e Meio Ambiente	01/01 a 31/12/11
[REDACTED]	Dir. de Prod. e Comercialização	01/01 a 02/05/11
[REDACTED]	Dir. de Prod. e Comercialização	01/01 a 31/12/11

IX – CONCLUSÃO

501. Em face dos exames realizados, consideramos como falhas formais nos subitens 3.1, 3.3, 5.4, 5.14, 5.15, 5.16, 5.17, 6.1 e 8.7, como falhas médias contidas nos subitens 3.2, 5.3, 5.5, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13, 5.19, 7.1, 7.2, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6 e 9.1, falhas graves os subitens 4.1 e 8.1 e como informações os subitens: 5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.18 e 9.1.

502. À luz da Portaria STC nº 89/2013 os subitens 5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.18 e 9.1 constituem-se em informações, o que seja: “fatos ou situações relevantes para o conhecimento e a avaliação das atividades realizadas e dos resultados obtidos pela unidade examinada”.

503. Por fim, informamos que conforme a Ordem de Serviço nº 47/2012–CONT/STC, de 28/02/2012, o Sr. [REDACTED] compôs a equipe de auditoria



responsável pela execução deste trabalho de auditoria, que, todavia não pode assinar este Relatório em virtude de ter assumido outro cargo público.

Brasília, 31 de julho de 2014.

**SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E
CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL**