RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 05/2019 - DARUC/Coordenação de Auditoria de Monitoramento das Ações de Controle/SUBCI/CGDF

Unidade:	Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável
Processo nº:	00480-00005024/2018-19
Assunto:	Inspeção nos atos e fatos dos gestores
Ordem(ns) de Serviço:	48/2018-SUBCI/CGDF de 23/03/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável, durante o período de 26/03/2018 a 28/05/2018, objetivando avaliar os atos e fatos dos gestores.

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00370-00000607/2018-37	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART (58.645.219 /0001-28)	Serviço de consultoria.	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016 Valor Total: R$ 6.872.765,84
0370-000082/2017	SEBRAE-DF (00.438.200 /0001-20)	Serviços de consultoria.	NA Valor Total: R$ 2.396.207,75
0370-000105/2016	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART (26.994.285 /0001-17)	Serviços de consultoria.	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016 Valor Total: R$ 6.872.765,84
0370-000156/2017	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART (26.994.285 /0001-17)	Serviços de consultoria.	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016 Valor Total: R$ 6.872.765,84
0370-000269/2013	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART (26.994.285 /0001-17)	Serviços de consultoria.	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016 Valor Total: R$ 6.872.765,84
0370-000292/2017	SEBRAE-DF (00.438.200 /0001-20)	Serviços de consultoria.	NA Valor Total: R$ 2.396.207,75
0370-000559/2014	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART (26.994.285 /0001-17)	Serviços de consultoria.	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016 Valor Total: R$ 6.872.765,84

Processo	Credor	Objeto	Termos
3700-000156/2014	TOPOCART (26.994.285 /0001-17)	Serviços de Consultoria.	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016. Valor Total: R$ 6.872.765,84
3700-000269/2013	TOPOCART (26.994.285 /0001-17)	Serviços de Consultoria	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016. Valor Total: R$ 6.872.765,84
3700-000269/2017	TOPOCART (26.994.285 /0001-17)	Serviços de Consultoria.	Contrato n° 08/2014, assinado em novembro/2014. 1° Termo Aditivo , assinado em dezembro/2016. Valor Total: R$ 6.872.765,84

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

Após a conclusão dos trabalhos de campo foi elaborado o Informativo de Ação de Controle n° 03/2018 – DARUC/SUBCI/CGDF, o qual foi encaminhado à Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal em 08/10/2018, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 974/2018 - CGDF /SUBCI, para que a Unidade se manifestasse acerca das recomendações contidas no referido documento.

Em 14/12/2018 a SEDICT manifestou-se, por intermédio do Ofício SEI-GDF Nº 498/2018 - SEDICT/GAB, acerca das providências adotas pelo Órgão de Controle.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO FINANCEIRA

1.1 - INCLUSÃO INDEVIDA DE IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURÍDICA - IRPJ E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO, CSLL - NA PLANILHA DE BONIFICAÇÃO DAS DESPESAS INDIRETAS - BDI

Classificação da falha: Grave

Fato

Trata-se da análise do Processo nº 370.000.269/2013, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria à então Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, SDE/DF. Tal contratação foi condição

necessária para a obtenção de empréstimo junto ao BID dentro do contexto do programa PROCIDADES – DF, no valor de USD 50.000.000,00.

Foi contratado o consórcio constituído pelas empresas Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (CNPJ: 58.645.219/0001-28) e Topografia, Engenharia e Aerolevantamentos S/S LTDA (CNPJ: 26.994.285-0001-17), pelo valor de R$ 6.872.765,84, Contrato n° 08/2014, para prestação de serviços da referida consultoria por 24 meses. O resumo da planilha de custos apresentada pelo consórcio vencedor está a seguir demostrada, estando segmentada em custos diretos e indiretos:

Custos Diretos:

Item	Desepesas Diretas	Montante (R$)
1	Remuneração de Pessoal	5.757.671,04
2	Despesas Reembolsáveis	125.088,00
3	**total**	**5.882.759,04**

Despesas Indiretas- BDI

TRIBUTOS COBRAPE			**TRIBUTOS TOPOCART**	
ALIQUOTAS			**ALIQUOTAS**	
PIS	1,65%		ISS	0,72%
COFINS	7,60%		**IRPJ**	**7,84%**
CLSS	0,00%		PIS	0,65%
ISS DF	5,00%		COFINS	3,00%
IRRF	0,00%		**CSLL**	**2,88%**
TOTAL	14,25¨%		TOTAL	15,0895%

O fato é que na composição do preço aprestado pela empresa TOPOCART-Topografia e Engenharia e Aero Levantamento (CNPJ nº 26.994.285/0001-17), foi incluído indevidamente no BDI os tributos IRPJ e CSLL, conforme pode ser verificado no formulário PR-01 (fl.835).

O entendimento de que o IRPJ e a CSLL não podem ser incluídos como parte das despesas indiretas – BDI - já está pacificado pelo TCU conforme acórdão a seguir:

> TCU 5457/2011- 2º câmara
>
> A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que os tributos IR e CSLL, por serem de natureza direta e personalística, não podem ser repassados para os preços dos serviços prestados. O TCU, por meio do Acórdão 1.595/2006 - Plenário determinou à Petrobras que 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 repassado ao ofertado [...]
>
> Ressalte-se que a tributação com base no lucro presumido altera a forma de cálculo do IR e CSLL, mas não modifica sua natureza de tributos diretos e personalísticos. **Independentemente da forma de tributação da empresa, se pelo lucro presumido, real ou arbitrado**, os impostos e contribuições incidentes diretamente sobre o lucro das empresas não devem ser considerados, em hipótese alguma, na composição de BDI dos contratos, sob pena de se transferir à administração contratante o pagamento de tributos incidentes sobre a parcela de lucro das empresas, ou seja, **em última analise, a administração contratante estaria pagando o imposto ou contribuição que incide sobre o resultado da empresa**, seja ele presumido, real ou arbitrado. (grifo nosso)

Adicionalmente, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal- PGDF, em Parecer nº 880/2010 - PROCAD/PGDF, que ao analisar caso semelhante, já tinha se manifestado acerca do tema:

> **EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO. INCLUSÃO DE IRPJ E CSLL NO CÁLCULO DO BDI. RECOMENDAÇÃO DA CORREGEDORIA GERAL. RESSARCIMENTO**.
>
> O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesas indiretas passíveis de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI - do orçamento-base da licitação; haja vista que a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado." (Enunciado de Súmula do Tribunal de Contas da União n° 254/2010).
>
> [...]
>
> Propugna-se, outrossim, que sejam **revistos os contratos vigentes** de forma a adequar as cláusulas contratuais eventualmente incompatíveis com os ditames preconizados pelo TCU aos entendimentos fixados pelas Cortes de Contas da União e do Distrito Federal, observando sempre o direito ao contraditório e a ampla defesa.
>
> No que diz respeito ao aspecto geral das conclusões apresentadas pela **Corregedoria Geral do Distrito Federal, orienta-se que, em relação aos procedimentos licitatórios em andamento, sejam atendidos fielmente os parâmetros fixados tanto na Súmula do TCU nº 254/2010, como o disposto na Decisão Liminar nº 221/2009 TCDF, visto que o descumprimento das determinações elencadas podem ensejar prejuízo ao erário, passível de apuração por meio de Tomadas de Contas Especiais.**

> Ademais, recomenda-se que sejam revistos os contratos vigentes de modo a aferir se há cláusulas que atentam contra o disposto na Súmula do TCU nº 2.254 /2010, de forma que seu conteúdo atenda aos ditames fixados pelas Cortes de Contas, local e da União, observando sempre o direito ao contraditório e a ampla defesa. Até porque, caso os contratos sejam encerrados antes de levantados eventuais pagamentos de valores indevidos a recuperação posterior é mais onerosa e demorada. Esse procedimento, inclusive, deveria ter sido cumprido no presente procedimento administrativo, uma vez que o contrato apenas encerrou-se em 23.09.2009, quando a SEPLAG já tinha conhecimento da orientação do TCU. (grifo nosso)

Entretanto, para a PGDF, a glosa ou ações de ressarcimento, no caso de inserção do IRPJ e CSLL no BDI, não devem ser automáticas, conforme nota de aprovação do Parecer nº 880/2010 - PROCAD/PGDF do então Procurador Chefe da Procuradoria Administrativa, que ao aprovar o parecer ressaltou:

> Saliento, pois, que eventual decisão no sentido da necessidade de ressarcimento de valores dependerá da demonstração de que a inclusão dos citados tributos na composição do BDI importou em indevido ganho para a empresa e prejuízos ao erário público, porquanto o entendimento firmado pelo TCU buscou alcançar a padronização nessa composição, objetivando garantir maior transparência na execução dos gastos públicos. Não se destinou, assim, a impedir que as licitantes incluam tais rubricas, de forma não destacada, em sua parcela de lucro. Vê-se, dessa forma, que o deslinde da controvérsia não passa pela simples análise, em abstrato, da inclusão (ou não) desses tributos de forma destacada na composição do BDI, já que seria lícito seu cômputo de forma não isolada na fixação da rubrica correspondente ao lucro. **Portanto, é patente a necessidade de análise técnico-contábil para uma adequada decisão.** (grifo nosso)

Em que pese o Parecer nº 880/2010 PROCAD/PGDF, nas gestões de 2015 e 2016, nenhuma medida foi tomada em relação ao tema pela Unidade inspecionada. Com a mudança de gestão da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em abril de 2017, nova dinâmica de gestão foi implementada e a Comissão de Execução do Contrato, em relatório datado de 26/04/2017 (fl. 1120 - Processo nº 370.000.156/2017) aponta que a TOPOCART havia incluído o IRPJ e a CSLL no BDI. Ao tomar conhecimento dos fatos, o Subsecretário de Administração Geral questionou a AJL/SEDES se poderia promover a alteração unilateral do contrato para suprimir valores de IRPJ e CSLL. Por sua vez a AJL/SEDES encaminhou à PGDF o seguinte questionamento:

> Em relação à formação de preços com inclusão de IR e CSLL, esta Secretaria poderá promover alteração unilateral do contrato para suprimir e ajustar os referidos valores, conforme quadro apresentado, em atendimento à Súmula TCU n° 254/2010

O questionamento é respondido no Parecer nº 825/2017 PROCAD/PGDF (fls 1545):

> A alteração contratual não pode ser implementada de forma automática e unilateral. Deve-se proceder à uma análise técnico-contábil dos valores e global dos preços contratados para, aí sim, se ficar evidenciada a pretensa **desvantagem do preço ofertado ou superfaturamento**, implementar a glosa dos valores correspondentes ao IRPJ e à CSLL do BDI e promover o ressarcimento dos valores pagos indevidamente. (grifo nosso)

Após receber o parecer da PGDF, o Subsecretário de Administração Geral - SUAG solicitou, conforme documento da SUAG/SEDICT, de 09/11/2017, que se procedesse à análise técnico-contábil, confrontando os preços praticados pelo consórcio COBRAPE/TOPOCART com preços praticados pelo mercado para outras contratações semelhantes e, caso se constatasse sobrepreço, que se realizasse a glosa dos valores correspondentes ao IRPJ e à CSLL incidentes sobre o BDI, e que se promovesse o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

De fato, a Comissão executou uma comparação de preços, e em 20/02/2018 emitiu o Relatório nº 3, constante do Processo SEI 0370-000156/2017. O citado relatório conclui, *in verbis*:

> Ressaltamos que em relação a Tabela do DNIT , os preços praticados pelo consorcio estão em média 15% (quinze) acima. Em relação a outras empresas que apresentaram as cotações de preços para a prestação de serviços de consultoria de apoio ao gerenciamento do Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – PROCIDADES, os preços praticados pelo Consórcio estão com melhor cotação.

A equipe de inspeção, em minuciosa análise do relatório, constatou que o documento comparou os preços do consórcio vencedor com preços de outras quatro propostas: DNIT, MRS, ITC, PBLM. Porém, considerando a amostra de preços do relatório, não se pode afirmar que, da análise feita, existe uma vantajosidade para a Administração Pública.

Consórcio TOPOCART-COBRAPE	**DNIT**	**MRS**	**ITEC**	**PBLM**
R$ 458.173,87/mês	R$ 420.878,18/mês	R$ 637.120,00/mês	R$ 489.886,72/mês	R$ 617.140,00/mês

Depreende-se que a intenção da SUAG seria a busca de uma comparação de preços de mercado que considerassem as mesmas condições de estrutura de contratação

efetivamente utilizadas pela vencedora (COBRAPE/TOPOCART), o que não ocorreu no Relatório nº 3 em tela.

A equipe de inspeção entende que a metodologia utilizada para verificar se não houve superfaturamento não foi a mais adequada. A questão passa pelo tipo de contratação que a COBRAPE/TOPOCART utiliza para contratar seus colaboradores. Ponto que será relatado em outro tópico desse relatório. O fato é que o consórcio COBRAPE/TOPOCART não contratou seus colaboradores em regime celetista, conforme indicava sua proposta e, por esse motivo, houve uma vantagem indevida do consórcio com afronta aos princípios da boa-fé objetiva e do Princípio da Isonomia.

Assim, não se pode utilizar a própria licitação, que nas condições do Termo De Referência solicitava a inclusão de encargos sociais de 85%, porcentagens típicas de contratação via regime celetista – CLT, como parâmetro de comparação, pois estaríamos comparando o regime de contratação celetista com o instituto da subcontratação - regime utilizado pela COBRAPE/TOPOCART, que possui encargos menores. Isso, por definição, implicaria em uma desvantagem que foi devidamente quantificada em tópico próprio desse relatório.

Em relação ao DNIT, de antemão, o próprio relatório indica que os preços apresentados pelo consórcio estão acima dos preços de mercado. Nada temos a acrescentar.

Em relação à comparação com cotações das empresas MRS, ITEC e PBLM, não se podem considerá-las como parâmetros adequados de comparação, uma vez que a comissão comparou preços da COBRAPE/TOPOCART, vencedora da licitação, com preços das outras propostas de empresas que participaram e perderam a licitação em 2014 (exceto a empresa MRS). Balizar preços da vencedora com os preços das perdedoras não pode ser considerado uma boa técnica para verificar se o preço está compatível com o mercado. Por óbvio, a vencedora apresentou preços inferiores aos preços das demais licitantes.

Adicionalmente, a equipe de inspeção realizou pesquisa na busca de outros contratos de consultoria, sendo identificado o Contrato n° 025/2008, firmado entre a Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal com a empresa Arcadis Logos S.A. Destaque-se que o referido contrato encontra-se vigente na posição de maio de 2018, sendo também um contrato de gerenciamento a um programa governamental financiado com recursos do BID – Serviço de Apoio ao Gerenciamento do Programa de Transporte Urbano

do Distrito Federal. Nesse contrato da Secretaria de Mobilidade, foram identificados preços mais vantajosos que os praticados no Contrato nº 08/2014 em análise. A tabela a seguir demonstra esse achado:

Contrato nº 08/2014 – SEDES Consórcio COBRAPE-TOPOCART		**Contrato n° 025/2008 – Sec. de Mobilidade Empresa Arcadis Logos S.A**	
Cargo	Valor Unitário (R$)	Cargo	Valor Unitário (R$)
Coordenador-Geral	44.965,21	Coordenador-Geral	26.500,00
Especialista ambiental	32.363,20	Especialista ambiental	22.500,00
Engenheiro sênior	30.526,84	Engenheiro sênior	22.400,00
Especialista financeiro	37.746.03	Especialista financeiro	17.200,00

Pelo exposto acima, a equipe de inspeção entende que houve deficiência dos referenciais utilizados para balizar preços de mercado. Desta forma a SEDICT não comprovou a vantajosidade na contratação. Pelo contrário, conforme indicado no item 3 desse relatório de inspeção, há um lucro indevido do Consórcio Cobrape-Topocart, o que permitiria a alteração unilateral do contrato pela administração, com possibilidade de glosa e ações de ressarcimento.

A partir dessa constatação, a equipe de inspeção realizou levantamento no sistema de gestão governamental - SIGGO, de todas as Previsões de Pagamento - PP pagas pela UG 240101, à empresa TOPOCART, nos exercícios 2015, 2016, 2017, identificando um prejuízo de R$ 508.680,19, conforme tabela a seguir:

	valor pps	empresa	tributos (base 15,09%)	valor sem tributos	tributos (excluindo IRPJ , CSLL)	Diferença
2015	90.807,85	topocart	13.702,45	77.105,40	3.523,06	10.179
2015	64.607,59	topocart	9.748,96	54.858,63	2.506,57	7.242
2015	436.062,90	topocart	65.799,71	370.263,19	16.917,88	48.881
2016	282.000,22	topocart	42.552,42	239.447,80	10.940,73	31.611
2016	474.075,43	topocart	71.535,61	402.539,82	18.392,64	53.142
2016	164.175,19	topocart	24.773,22	139.401,97	6.369,48	18.403
2016	713.454,46	topocart	107.656,71	605.797,75	27.679,80	79.976
2017	166.434,41	topocart	25.114,12	141.320,29	6.457,13	18.656
2017	245.242,39	topocart	37.005,88	208.236,71	9.514,65	27.491
2017	454.939,30	topocart	68.651,08	386.308,22	17.651,00	51.000
2017	111.865,13	topocart	16.879,89	94.985,24	4.340,02	12.539
2017	422.507,19	topocart	63.754,22	358.752,97	16.391,96	47.362
2017	108.675,87	topocart	16.398,65	92.277,22	4.216,28	12.182
2017	164.798,93	topocart	24.867,33	139.931,60	6.393,68	18.473
2017	42.389,02	topocart	6.396,29	35.992,73	1.644,56	4.751
2017	44.479,80	topocart	6.711,78	37.768,02	1.725,68	4.986
2017	172.927,43	topocart	26.093,88	146.833,55	6.709,04	19.384
2017	152.264,57	topocart	22.975,96	129.288,61	5.907,39	17.068
2017	39.164,97	topocart	5.909,80	33.255,17	1.519,48	4.390
2017	148.676,67	topocart	22.434,57	126.242,10	5.768,19	16.666
2017	38.142,11	topocart	5.755,54	32.471,57	1.483,67	4.286
Total	4.537.811,68		684.733,09	3.853.078,54	176.062,90	508.680

Segundo tabela anterior, o valor correto dos impostos é de R$ 176.062,90 (valor que exclui o IRPJ e CSLL), porém a TOPOCART, de forma equivocada inseriu os referidos tributos na base de cálculo do BDI, formando um valor total de R$ 684.733,09, impondo ao erário um prejuízo de R$ 508.680,19.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 3 DARUC/SUBCI /CGDF, a Unidade inspecionada apresentou justificativas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 498/2018 - SEDICT/GAB, respondendo que:

> Conforme já citado, ficou a cargo da SAADE a realização de pesquisa de comparação de preços para avaliar a tarifa praticada pelo Consórcio Cobrape-Topocart.
>
> Foram encaminhadas solicitações de proposta para sete empresas especializadas na prestação de serviço de gestão de projetos, sendo elas: Arcadis; Engecorps; Worley Parsons; Promon; Encibra; Progen e MRS, mas apenas as três últimas encaminharam suas planilhas, sendo que a Encibra não preencheu o campo Consultor Especial.
>
> Além das três empresas citadas foi utilizada a Tabela de Preços de Consultoria do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com a última atualização de 26/11/2018.
>
> Deste modo foram elaboradas as planilhas abaixo com os valores cotados em reais (R$) e a sua média, referentes a um mês de prestação do serviço:

	CATEGORIAS PROFISSIONAIS	DNIT	PROGEN	ENCIBRA	MRS	MÉDIA
1	COORDENADOR GERAL	47.905,86	45.319,08	60.000,00	79.200,00	93.443,60
2	ESPECIALISTA AMBIENTAL/ PROFISSIONAL SÊNIOR	37.747,98	36.316,00	31.200,00	52.800,00	62.531,72
3	TÉCNICO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL /PROFISSIONAL SÊNIOR	29.531,17	23.711,69	21.300,00	52.800,00	52.291,35
4	TÉCNICO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO/PROFISSIONAL SÊNIOR	29.531,17	23.711,69	18.900,00	52.800,00	51.491,35
5	ENGENHEIRO SÊNIOR	37.747,98	36.316,00	45.000,00	61.600,00	72.803,99
6	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	9.871,23	23.711,69	13.500,00	61.600,00	39.518,05
7	ENGENHEIRO PLENO	29.451,24	36.316,00	33.000,00	61.600,00	63.272,83
8	TÉCNICO PLENO/ TÉCNICO ADMINISTRATIVO	9.871,23	23.711,69	10.650,00	52.800,00	35.634,72
9	ARQUITETO URBANISTA PLENO/ PROFISSIONAL PLENO	29.531,17	25.512,31	30.000,00	52.800,00	55.791,55
10	CADISTA NÍVEL MÉDIO	13.052,85	7.826,61	12.000,00	15.840,00	20.590,77
11	ESPECIALISTA EM PAVIMENTAÇÃO	29.531,17	36.316,00	31.200,00	52.800,00	59.792,78
12	ESPECIALISTA EM DRENAGEM	29.531,17	36.316,00	31.200,00	52.800,00	59.792,78
13	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	9.871,23	23.711,69	10.650,00	24.640,00	26.248,05
14	CONSULTOR ESPECIAL	55.126,29	36.316,00	0,00	24.640,00	85.604,29
	TOTAL	**398.301,76**	**415.112,46**	**348.600,00**	**698.720,00**	**465.183,56**

Aplicando-se a Média de Preços, em comparação aos do Contrato nº 08/2014, processou-se uma nova tabela na qual podemos observar que os valores médios pesquisados equivalem a 86% do total contratado mensal, uma diferença de 14% nos preços:

	CATEGORIAS PROFISSIONAIS	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART	MÉDIA DAS PROPOSTAS	AVALIAÇÃO PERCENTUAL MÉDIO
1	COORDENADOR GERAL	57.590,53	58.106,23	101%
2	ESPECIALISTA AMBIENTAL/ PROFISSIONAL SÊNIOR	41.475,75	39.516,00	95%

	CATEGORIAS PROFISSIONAIS	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART	MÉDIA DAS PROPOSTAS	AVALIAÇÃO PERCENTUAL MÉDIO
3	TÉCNICO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL/PROFISSIONAL SÊNIOR	48.344,34	31.835,72	66%
4	TÉCNICO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO/PROFISSIONAL SÊNIOR	48.344,34	31.235,72	65%
5	ENGENHEIRO SÊNIOR	46.230,93	45.166,00	98%
6	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	20.605,78	27.170,73	132%
7	ENGENHEIRO PLENO	39.098,16	40.091,81	103%
8	TÉCNICO PLENO/ TÉCNICO ADMINISTRATIVO	19.549,08	24.258,23	124%
9	ARQUITETO URBANISTA PLENO/ PROFISSIONAL PLENO	36.984,74	34.460,87	93%
10	CADISTA NÍVEL MÉDIO	13.737,19	12.179,86	89%
11	ESPECIALISTA EM PAVIMENTAÇÃO	39.098,16	37.461,79	96%
12	ESPECIALISTA EM DRENAGEM	39.098,16	37.461,79	96%
13	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	19.549,08	17.218,23	88%
14	CONSULTOR ESPECIAL	69.213,02	38.694,10	56%
	TOTAL	538.919,26	465.183,56	86%

Comparando apenas os valores apresentados pelas três empresas, excluindo a planilha do DNIT, a diferença das propostas em relação ao valor praticado pelo Consórcio cai para 10%, conforme planilhas que seguem:

	CATEGORIAS PROFISSIONAIS	PROGEN	ENCIBRA	MRS	MÉDIA
1	COORDENADOR GERAL	45.319,08	60.000,00	79.200,00	58.106,23
2	ESPECIALISTA AMBIENTAL/ PROFISSIONAL SÊNIOR	36.316,00	31.200,00	52.800,00	39.516,00
3	TÉCNICO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL/PROFISSIONAL SÊNIOR	23.711,69	21.300,00	52.800,00	31.835,72
4	TÉCNICO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO /PROFISSIONAL SÊNIOR	23.711,69	18.900,00	52.800,00	31.235,72
5	ENGENHEIRO SÊNIOR	36.316,00	45.000,00	61.600,00	45.166,00
6	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	23.711,69	13.500,00	61.600,00	27.170,73
7	ENGENHEIRO PLENO	36.316,00	33.000,00	61.600,00	40.091,81

	CATEGORIAS PROFISSIONAIS	PROGEN	ENCIBRA	MRS	MÉDIA
8	TÉCNICO PLENO/ TÉCNICO ADMINISTRATIVO	23.711,69	10.650,00	52.800,00	24.258,23
9	ARQUITETO URBANISTA PLENO/ PROFISSIONAL PLENO	25.512,31	30.000,00	52.800,00	34.460,87
10	CADISTA NÍVEL MÉDIO	7.826,61	12.000,00	15.840,00	12.179,86
11	ESPECIALISTA EM PAVIMENTAÇÃO	36.316,00	31.200,00	52.800,00	37.461,79
12	ESPECIALISTA EM DRENAGEM	36.316,00	31.200,00	52.800,00	37.461,79
13	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	23.711,69	10.650,00	24.640,00	17.218,23
14	CONSULTOR ESPECIAL	36.316,00	0,00	24.640,00	30.478,00
	TOTAL	**415.112,46**	**348.600,00**	**698.720,00**	**465.183,56**

	CATEGORIAS PROFISSIONAIS	CONSÓRCIO COBRAPE-TOPOCART	MÉDIA DAS PROPOSTAS DAS EMPRESAS	AVALIAÇÃO PERCENTUAL MÉDIO
1	COORDENADOR GERAL	57.590,53	58.106,23	101%
2	ESPECIALISTA AMBIENTAL/ PROFISSIONAL SÊNIOR	41.475,75	39.516,00	95%
3	TÉCNICO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL/PROFISSIONAL SÊNIOR	48.344,34	31.835,72	66%
4	TÉCNICO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO/PROFISSIONAL SÊNIOR	48.344,34	31.235,72	65%
5	ENGENHEIRO SÊNIOR	46.230,93	45.166,00	98%
6	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	20.605,78	27.170,73	132%
7	ENGENHEIRO PLENO	39.098,16	40.091,81	103%
8	TÉCNICO PLENO/ TÉCNICO ADMINISTRATIVO	19.549,08	24.258,23	124%
9	ARQUITETO URBANISTA PLENO/ PROFISSIONAL PLENO	36.984,74	34.460,87	93%
10	CADISTA NÍVEL MÉDIO	13.737,19	12.179,86	89%
11	ESPECIALISTA EM PAVIMENTAÇÃO	39.098,16	37.461,79	96%
12	ESPECIALISTA EM DRENAGEM	39.098,16	37.461,79	96%
13	TÉCNICO SÊNIOR/TÉCNICO ADMINISTRATIVO	19.549,08	17.218,23	88%
14	CONSULTOR ESPECIAL	69.213,02	30.478,00	44%
	TOTAL	538.919,26	487.477,49	90%

> Vale ressaltar que na licitação, na qual foi vencedora a Contratada, a proposta apresentada foi avaliada, conforme as regras do edital, recebendo a maior nota técnica e oferecendo o menor preço em relação a todas as demais empresas participantes do certame.

Complementando a Nota Técnica nº 1 a Unidade anexou aos autos Despacho SEDICT/GAB/UCI :

> "1 INCLUSÃO INDEVIDA DE IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURÍDICA - IRPJ E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL NA PLANILHA DE BONIFICAÇÃO DAS DESPESAS INDIRETAS - BDI.
>
> Em relação a esse item, vale destacar que essa inserção indevida no BDI de IR e CSLL foi identificada e levantada por esta Subsecretaria, por meio da Nota Técnica nº 01/2017 - SUAG/SEDES, de 10 de agosto de 2017. Posteriormente, tendo em vista se tratar de contrato no âmbito do BID, os autos foram remetidos à Procuradoria Geral do Distrito Federal para análise e manifestação acerca da questão.
>
> A PGDF emitiu o Parecer nº 825/2017-PRCON/PGDF em que informa que alteração contratual retirando esses dois itens do BDI não pode ser implementada de forma automática e unilateral, devendo proceder uma análise técnico-contábil dos valores e global dos preços contratados, ou seja, somente se evidenciada desvantagem do preço ofertado ou superfaturamento.
>
> Assim, procedeu-se a análise de preços de mercado pela Comissão Executora, resultando no Relatório 4. A Controladoria Geral do Distrito Federal, no seu Informativo de Ação de Controle, alegou que foram utilizados para verificação de preços de mercado empresas que haviam participado do procedimento licitatório, entendendo insatisfatório o procedimento. Nesse sentido, foi realizado novo trabalho, por meio da Nota Técnica 1, em que foram pesquisadas empresas não participantes da licitação.
>
> O Resultado, considerando na média os preços de referência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, foi que os valores do Consórcio estão 14% acima. Contudo, analisando somente a média das empresas privadas pesquisadas, teremos 10% acima de mercado.
>
> Vale consignar, ainda, que a contratação da empresa não foi somente pelo preço, tendo em vista que ocorreu no âmbito de análise de preço e qualidade, sendo vencedora com a melhor nota técnica e o menor preço. Assim, a SEDICT entende viável a manutenção dos preços do contrato, sem efetuar as glosas indicadas, considerando que sua vigência se extingue em 03/03/2019, ficando a registrado a sugestão para a nova administração, que se inicia em 01 de janeiro de 2018, de realizar a supressão dos valores de IR e CSLL numa eventual renovação do contrato.

As justificativas trazidas pela SEDICT, na verdade, corroboram para o entendimento da CGDF acerca da inclusão indevida dos referidos tributos, uma vez que a nova pesquisa de preço realizada pela Unidade demonstrou que o preço contratado está, em média, 14% acima do preço de mercado. Desta forma, mantém-se as recomendações.

Causa

Em 2014:

Inclusão indevida dos tributos CSLL e IRPJ sobre o BDI.

Em 2015, 2016 e 2017:

Pagamento de faturas com inclusão do IRPJ e CSLL no BDI.

Consequência

Prejuízo ao erário no valor de R$ 508.680,19.

Recomendação

Instituir processo administrativo próprio com a finalidade de glosar os valores pagos indevidamente a empresa TOPOCART relativos ao IRPJ e CSLL, no montante de R$ 508.680,19, garantindo o direito ao contraditório e a ampla defesa;

Promover o aditamento ao Contrato nº 08/2014, de forma que os novos valores pactuados não incluam parcelas relativas ao IRPJ e CSLL.

1.2 - RECUSA DA CONTRATADA EM APRESENTAR A GFIP E OS COMPROVANTES DE VÍNCULOS TRABALHISTAS

Classificação da falha: Grave

Fato

Durante a execução do contrato, o consórcio COBRAPE/TOPOCART (Contrato nº 08/2014 – prestação de serviços de consultoria) recusou-se a apresentar a documentação relativa à Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP - e a carteira de trabalho dos consultores que executaram serviços na Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal. Tal postura configura irregularidade e pode acarretar para a Administração Pública responsabilização subsidiária em relação às obrigações trabalhistas

não cumpridas pela contratada (Súmula nº 331 TST), bem como responsabilização solidária em relação a encargos previdenciários não pagos pela contratada (Lei n° 8.666 /93, art. 71).

O contrato de consultoria em questão é condição necessária para a obtenção de empréstimo junto a organismo internacional (BID) sendo, portanto, um contrato de supervisão e gerenciamento que se enquadra no art. 42, §5° da Lei 8.666/93; ou seja, segue normas específicas de contratação do organismo internacional. Tal enquadramento no art. 42, §5° da Lei nº 8.666/93 não desobrigaria o Consórcio de apresentar tais documentos (GFIP e carteira de trabalho). Normas de organismo internacional, BID, não prevalecem sobre normas constitucionais. O fato das normas do BID e do contrato não fazerem referência explícita a um direito da Administração Pública em exigir a GFIP e as carteiras de trabalho, não afasta os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF art. 37) e, adicionalmente o princípio da igualdade de condições de todos os concorrentes - CF, art. 37, XXI.

Ainda em relação ao contrato, a recusa em apresentar os documentos solicitados pela contratante, afronta à cláusula 7.1 do contrato que explicita o principio da boa-fé objetiva:

> As partes se comprometem a atuar de boa-fé quanto aos seus direitos nos termos deste Contrato e a adotar todas as formas razoáveis para assegurar o cumprimento dos objetivos dos mesmos.

Adicionalmente, constam nas cláusulas contratuais que a administração tenha acesso a todos os custos e encargos da contratada, conforme cláusulas 2.9.3 e 3.6 do contrato:

> [...]
>
> (c) A obrigação do Consultor de permitir a inspeção, cópia e auditoria de suas contas e registros segundo o estipulado na Subcláusula 3.6 destas CGC.
>
> O Consultor (i) manterá contas e registros precisos e sistemáticos de acordo com princípios contábeis aceitos internacionalmente, em tal forma e detalhe que **identifiquem claramente todos os custos e encargos por unidade de tempo pertinente e o fundamento dos mesmos**; e periodicamente permitirá que a Contratante, ou seu representante designado e/ou o banco, até sete anos para contratos de empréstimo assinado de acordo com a política, depois do término deste contrato os inspecione, obtenha cópias e os faça verificar por auditores nomeados pelo Contratante ou pelo Banco se assim exigir o Contratante ou o Banco conforme caso. (grifo nosso)

Não menos importante, a posição do TCU que vem, de forma recorrente, manifestando-se sobre irregularidades em contratos de supervisão, gerenciamento e consultoria, e, dentre elas ausência de critérios de comprovação do recolhimento mensal do INSS e do FGTS nominal por empregado (v.g. TC 010.327/2009, TC 020.413/2007, TC 022.745/2009). Em alguns acórdãos do TCU, que tratam de consultoria e supervisão, o tribunal determinou ao jurisdicionado o condicionamento do pagamento à apresentação de documentação relativa ao recolhimento das contribuições (Acordão nº 1009/2011 – TCU):

> Acordão nº 1009/2011 – TCU
>
> [...] determinar ao Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, promova alterações do Contrato nº 34 /2009 -MI, bem como inclua naquele que o suceder, se for o caso, de forma a:
>
> [...]
>
> **Condicionar o pagamento dos serviços contratados à apresentação de documento comprobatório do recolhimento mensal do INSS e do FGTS a cargo da empresa contratada**, gerado pelo SEFIP - Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP: Guia de Recolhimento do FGTS - GRF ou documento equivalente) de acordo com a legislação e os padrões estabelecidos pela Previdência Social e pela Caixa Econômica Federal:
>
> [...] exigir da empresa contratada, no ato do recebimento do Boletim de Medição e de entrega dos relatórios mensal e final **a apresentação de relação nominal dos empregados designados para execução dos serviços**, com CPF, cargo, valor do salário mensal, carga horária mensal trabalhada, período trabalhado, valor pago do INSS e do FGTS, Número de Identificação do Trabalhador – NIT, entre outras informações que se fizerem necessárias à verificação do efetivo e tempestivo controle do recolhimento, pela contratada, dos encargos trabalhistas e previdenciários (FGTS e INSS) relacionados aos pagamentos de salários dos trabalhadores alocados no contrato;
> [...]
>
> (grifo nosso)

Finalmente, a Súmula nº 331 do TST já pacificou jurisprudência e normatizou que a administração pública é responsável subsidiária pelos encargos trabalhistas. Essa responsabilização não é imediata; ocorre caso haja culpa da administração, uma culpa *in elegendo* e culpa *in vigilando*.

Em 2015, a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável solicitou à PGDF parecer consultivo acerca do assunto, que se manifestou por meio do Parecer n° 1.039/2015 PRCON/PGDF:

> Nesse cenário, compreende-se que;
>
> [...]
>
> 4) Acaso seja constatado, por meio das certidões listadas no item 6.4 (h) das Condições Específicas do Contrato (fl. 1025), o não recolhimento dos tributos, do FGTS dos empregados e das contribuições sociais previdenciárias, bem como o não pagamento do salário, do vale transporte e do auxílio alimentação porventura devidos, restará caracterizada falta grave, compreendida como falha na execução do contrato, que poderá dar ensejo à rescisão do contrato, sem prejuízo da aplicação das sanções listadas no art. 87 da LLC;
>
> 5) A retenção de pagamento por irregularidade fiscal ou trabalhista não é medida acolhida pelo regramento jurídico.
>
> [...]
>
> Ante o exposto, **se restar atestada a regularidade** da prestação dos serviços e a manutenção da regularidade fiscal e trabalhista , deve a Administração proceder aos pagamentos à contratada, abstendo-se de efetuar glosas pela não apresentação de documentos que não constam como de exposição obrigatória no bojo do contrato. (grifo nosso)

Em aprovação ao Parecer nº 1039/2015, a Procuradora – Chefe acrescenta:

> Diante de ausência de comprovação de regularidade fiscal, relativa aos encargos previdenciários, a administração está autorizada a reter, do pagamento devido a contratada, os respectivos valores, caso tal cálculo se faça possível considerando os parâmetros contratuais.

Apesar do ordenamento jurídico e do Parecer nº 1039/2015 PRCON/PGDF, em 2017, a nova gestão da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em razão de dúvidas que surgiram a partir do Relatório de Fls. 118/1120, elaborado pela Comissão de Execução responsável pelo contrato, realizou nova consulta à PGDF. Tal questionamento foi motivado pelo entendimento da AJL/SEDES de que seria lícita a exigência de apresentação dos referidos documentos tais como folhas de pagamento de funcionários das empresas e comprovação dos recolhimentos previdenciários como condição de pagamento. Por outro lado, em contraditório, a empresa alegou que não havia possibilidade de glosa tendo em vista que o contrato se limitaria a exigir a apresentação de certidões de regularidade fiscal e trabalhista das empresas, regularmente apresentadas pelas contratadas. Dessa forma, o Senhor Subsecretário de Administração solicitou à PGDF série de questionamentos que foram objetivamente respondidos pelo Parecer nº 825/2017 PROCAD /PGDF:

Ao embasar a resposta aos questionamentos da Secretaria, a PGDF utilizou não somente o ordenamento jurídico vigente, mas também o próprio contrato assinado entre a Secretaria e a Contratada. Segundo o Parecer nº 825/2017 PROCAD/PGDF:

> De outro lado, no caso presente há outros fundamentos que sustentam a exigência de exibição dos documentos, fundamentos estes relacionados às peculiaridades deste tipo de contratação, tal como dito anteriormente.
>
> Primeiramente é de se ver que no contrato em tela **há previsão de acesso, pela Administração, a todos os custos e encargos da contratada**, *ex vi* do disposto nas Cláusulas 2.9.3.c. é 3.6. do Contrato. Verbis:
>
> Ao terminar o presente Contrato conforme disposto nas Subcláusulas 2.2 ou 2.9 destas CGC, ou ao vencer este contrato conforme disposto na subcláusula 2.4 destas CGC, todos os direitos e obrigações das partes nos termos deste contrato cessarão, exceto:
>
> [...]
>
> c) A obrigação do Consultor de permitir a inspecionar cópia e auditoria de suas contas e registros segundo o estipulado na Subdáusula 3.6 destas CGC
>
> o Consultor (i) manterá contas e registros precisos e sistemáticos de acordo com princípios contábeis aceitos internacionalmente, em tal forma e detalhe que identifiquem claramente todos os custos e encargos por unidade de tempo pertinentes e o fundamento dos mesmos; e (ii) periodicamente permitirá que a Contratante. ou seu representante designado elou o banco até sete anos para contratos de empréstimo assinado de acordo com a política GN-235Q-9 depois da expiração ou término deste contrato os inspecione, obtenha cópias e os faça verificar por auditores nomeados pelo Contratante ou pelo Banco, se assim exigir o Contratante ou o Banco, conforme caso. (grifo nosso)

Em sua conclusão, o Parecer nº 825/2017 PROCAD/PGDF responde objetivamente os questionamentos da Secretaria:

> a) A apresentação apenas dás Certidões Negativas - CND, conforme argumentação do Consórcio, comprova o recolhimento dos encargos. trabalhistas e previdenciários, segundo a legislação vigente?
>
> R**: Não, no caso concreto podem ser exigidos os documentos comprobatórios, mencionados nos tópicos precedentes**
>
> O consórcio está desobrigado de apresentar folha de pagamento e demais comprovantes de vínculo trabalhista e recolhimento previdenciário dos profissionais contratados?
>
> **R: Não. Tais documentos podem ser exigidos.**
>
> c) Caso não comprove, a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal - SEDICTDF deverá realizar a retenção dos encargos previdenciários? Nesse caso, quais serão os parâmetros a serem adotados na retenção para os profissionais contratados?

R: A retenção não é possível no caso, devendo a Consulente tomar outras providências, elencadas no tópico precedente.

d) Considerando os indícios de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, aplica-se o §9 do artigo 34 da Instrução n° 06, de 23 de dezembro de 2013?

R: Sim.

A equipe de inspeção entende que os pareceres da PGDF nº 1039/2015 e nº 825/2017, não são divergentes, e sim complementares, ou seja, os pareceres orientaram que "**se restar atestada a regularidade da prestação dos serviços e a manutenção da regularidade fiscal e trabalhista, deve a Administração proceder aos pagamentos**". Em outras palavras, para que haja pagamento, faz-se necessário a comprovação dos recolhimentos previdenciários e trabalhistas relativamente aos consultores alocados no Contrato nº 08/2014.

Quanto ao Parecer nº 825/2017, as respostas aos questionamentos da SEDES /DF deixam claro que a Administração Pública pode e deve exigir os documentos comprobatórios relativos ao recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários. Em que pese a resposta da pergunta "c" onde a PGDF afirma não ser possível glosar os valores de retenção de encargos previdenciários, a equipe de Inspeção entende que o posicionamento da PGDF não significa um salvo conduto para que a administração, mediante a recusa da contratada em apresentar os documentos, possa continuar pagando o contrato. Pelo contrário, a equipe de inspeção entende que, ao se negar a apresentar a documentação, a contratada infringe diretamente as cláusulas 2.9.3 e 3.6; e se essa continuar a se recusar a apresentar a documentação, isto impediria a Administração a realizar qualquer pagamento à Contratada. De outra forma, se houver pagamentos, isso implicaria em falha na fiscalização por parte da Administração.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 3 DARUC/SUBCI /CGDF, a Unidade inspecionada apresentou justificativas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 498/2018 - SEDICT/GAB, respondendo que:

> [...] Em relação a esse ponto, a SEDICT comunicou a situação à Secretaria da Receita Federal, Ofício 432, bem como à Secretaria de Previdência, Ofício 433. Além disso, formalizou a aplicação de penalidade e a glosa dos valores referentes ao período da atual gestão no Processo nº 00370-00004389/2018-18.
>
> De forma complementar, esta unidade encaminhou por duas vezes a situação para a PGDF, sendo elaborado o Parecer nº 825/2017-PRCON/PGDF e o Parecer nº 1.013/2018-PGCONS/PGDF. Nesse caso, o entendimento do órgão jurídico foi de que é possível a subcontratação e que os percentuais máximos não estão definidos no contrato, devendo a administração promover termo aditivo para formalização da situação de fato. Assim, entende-se que como a empresa apresenta comprovantes de vínculos dos seus colaboradores com outras empresas alheias ao processo, a administração deverá regularizar com a empresa contratada a forma de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.
>
> Por outro lado, considerando o teor dos Pareceres da PGDF, o Despacho SEI-GDF SEDICT/GAB/AJL, o Mandado Judicial, o Despacho SEI-GDF SEDICT /GAB/AJL, esta Subsecretaria se encontra no cumprimento da decisão judicial, notadamente no pagamento das faturas que ficaram paralisadas por conta do esclarecimento da questão.

Tendo em vista que a Unidade inpsecionada citou em sua justificativa o Parecer nº 1.013/2018-PGCONSPGDF, a seguir, transcrevemos trechos do referido parecer:

> CONDIÇÕES GERAIS DO CONTRATO
>
> "3.7 Atividades do Consultor que **Requerem a Aprovação Prévia do Contratante** O consultor deverá obter por escrito aprovação prévia do Contratante antes de realizar qualquer das seguintes ações:
>
> _ Qualquer mudança ou acréscimo no Pessoal detalhado no Apêndice C;
>
> (b) Subcontratos: O **Consultor poderá subcontratar serviços relacionados à prestação dos Serviços até certo ponto** e com os especialistas e entidades **que tenham sido previamente aprovados pelo Contratante**. Apesar desta aprovação, o Consultor tem a responsabilidade total pela prestação dos serviços. Se o Contratante considerar um Subconsultor incompetente ou incapaz de desempenhar as tarefas atribuídas, o Contratante poderá solicitar ao Consultor que contrate um substituto com qualificação e experiência aceitável ao Contratante ou que retome a prestação dos serviços."
>
> Percebe-se omissão no Contrato quanto à fixação de limite para a subcontratação parcial dos serviços do Contrato, logo, não há limite delimitado contratualmente para tal fim. Em relação a outra parte do questionamento, nessa circunstância, o presente Parecer Jurídico não tem poder jurídico de impor determinado percentual limite para subcontratação parcial para contrato vigente, nem determinar qual deverá ser o critério para sua incidência, seja na forma de percentual (%) sobre o valor total do contrato, ou com base em cada medição ou quantitativo de força de trabalho ou ainda para permitir apenas a subcontratação parcial de serviços com natureza de atividade meio, ou seja, acessória para a

execução da atividade fim ou principal do contrato, etc. Todavia, por meio de TERMO ADITIVO ao contrato as partes podem suprir essa omissão contratual, mas é prudente obter antes a concordância do BID.

[...]

A forma de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da CONTRATADA ou da SUBCONTRATADA depende da forma de cada relação jurídica estabelecida entre esta e o pessoal alocado para a execução dos serviços. **Nesse Contrato há disposição contratual autorizando o ente público Contratante a requisitar documentos para a comprovação de realização das despesas, sob pena de retenção de pagamentos de valores relativos às partes que não estejam satisfatoriamente sustentadas (6.4 (b) e (c) das CGC**.

Nesse contexto, constata-se outra omissão do Contrato em análise, não houve fixação no Edital de Licitação nem no próprio ajuste quanto as formas admissíveis de comprovação de vínculo jurídico entre a Contratada e o pessoal de sua Equipe Técnica, pessoas físicas.

Normalmente nos Editais de Licitação do GDF, dependendo do objeto da licitação, são aceitáveis os seguintes documentos comprovação de vínculo jurídico entre a Contratada e o pessoal de sua Equipe Técnica, pessoas físicas: Carteira de Trabalho (CTPS) se empregado com vínculo trabalhista; Contrato Social da empresa se sócio ou ainda e Contrato de Prestação de Serviços, sem vínculo trabalhista ou regido pela legislação civil comum.

Cabe relembrar que esta Procuradoria Geral do Distrito Federal, por meio do PARECER Nº 1.039/2015-PRCON/PGDF ao tratar de consulta sobre o contrato em exame, sabidamente ressaltou essa avença trata de contrato de consultoria para execução de projeto específico, o qual não constitui um contrato de prestação de serviços contínuos de mão de obra com dedicação exclusiva de mão de obra. Caso o fosse, seriam exigíveis comprovação de vínculos jurídico de natureza trabalhista, em que normalmente, a fiscalização do contrato pode e deve exigir mensalmente apresentação de documentos relativos a comprovação de pagamento de salários, encargos sociais, Guias de recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social e Guia de Recolhimento do FGTS (GFIP e GRF), entrega de documentos como extrato da conta do FGTS e o INSS de qualquer empregado quando solicitado pelo ente contratante, apresentação pela Contratada de lista de empregados, recibos de pagamentos, contracheques., etc.

Apenas a título de exemplificação, atualmente a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que regula as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal, mas aplicável também no Distrito Federal por força do Decreto-DF nº 38.934/2018, no seu ANEXO VIII traz orientações mais detalhadas sobre as formas de FISCALIZAÇÃO TÉCNICA e ADMINISTRATIVA desses tipos de contratos. Essa norma não é aplicável ao Contrato nº 08/2014 em razão de ser posterior a entrada em vigor dessa norma. De qualquer forma, somente o poderia se previsto no ajuste, o qual também não dispôs sobre a aplicação da INSTRUÇÃO NORMATIVA anterior revogada já vigente quando de sua celebração.

Cumpre consignar que a LEI-DF Nº 5.087/2013 determina que as empresas que prestam serviços aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional e aos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal ficam obrigadas a comprovar mensalmente, junto ao gestor responsável pelo repasse de recurso

> público, a regularidade no atendimento às suas obrigações de natureza fiscal, trabalhista e previdenciária relativas a seus empregados; que se incluem nessa obrigação as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos do Distrito Federal; que as irregularidades encontradas em relação às obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias das empresas de que trata este artigo devem ser sanadas no prazo máximo de trinta dias da detecção; e, por fim, que o não atendimento das determinações constantes dessa Lei implica a abertura de processo administrativo para rescisão unilateral do contrato por parte da Administração Pública. Essa norma não é aplicável ao Contrato nº 08/2014 por falta de disposição expressa no Contrato em que prevalece as normas do BID e as indicadas no Contrato. (grifo nosso)

Em relação à resposta encaminhada pela Unidade, fazemos os seguintes comentários. Quanto à recomendação "a" do Informativo de Ação de Controle nº 3:

> a) Oficiar ao Ministério da Previdência Social e à Receita Federal do Brasil em relação a indícios de não recolhimento das contribuições previdenciárias, de acordo com Instrução Normativa nº 06/2013 e nº 05/2017 do MPOG;

Entende a equipe de inspeção que tal recomendação foi plenamente atendida uma vez que a Unidade oficiou a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Previdência. Dessa forma, retira-se a recomendação.

Já em relação à recomendação "b" do Informativo de Ação de Controle nº 3:

> b)Exigir da contratada a apresentação da carteira de trabalho e comprovação do pagamento dos encargos sociais e trabalhistas, referentes aos exercícios 2015, 2016 e 2017, dos colaboradores que prestaram serviços sob o Contrato 08/2014;

O assunto acima foi judicializado pelo Consórcio Cobrape-Topocart – Processo 0711540-51.2018.8.07.0018, 6º Vara da Fazendo Pública do DF – com a seguinte decisão interlocutória com força de mandado:

> Assim, presentes os pressupostos defiro a liminar, determinando que **cesse a exigência de apresentação de documentação e certidões fiscais, previdenciárias, trabalhistas pela autoridade coatora, com a consequente liberação dos valores advindos da efetiva prestação dos serviços**, conforme demonstram as Notificações de Controvérsia nº 41/2018- SEDICT/SUAG (ID: 26076901- pg.1) e nº 42/2018- SEDICT/SUAG (ID 26076921-pag.1), bem como as próximas faturas decorrentes do Contrato nº 08/2014-SDE/DF, condicionadas estas somente a exigências previstas no contrato e à efetiva e regular prestação dos serviços contratados por processo Licitatório sem irregularidades. (grifo nosso)

Desta forma, **ciente da decisão judicial**, altera-se a recomendação para que seu cumprimento ocorra somente após o deslinde da controversia jurídica, caso o pleito seja desfavorável ao impetrante. Caso contrário, a recomendação restará prejudicada.

Quanto às recomendações "c" e "d":

> c) Não realizar qualquer pagamento à contratada sem que a mesma comprove os recolhimentos das contribuições previdenciárias e trabalhistas dos consultores elencados no Contrato 08/2014;
>
> d) Instaurar procedimento administrativo específico para apurar a responsabilidade pela autorização de pagamento à empresa contratada sem a apresentação dos documentos que comprovassem o recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas

Considerando o Mandado Judicial (anexado ao processo 00370-0004389 /2018-18), essas recomendações também deverão ser implementas somente após o deslinde da controversia jurídica, caso o pleito seja desfavorável ao impetrante. Caso contrário, as recomendação restarão prejudicadas.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Falhas da Administração Pública ao não exigir da empresa contratada a comprovação dos recolhimentos dos encargos trabalhistas e previdenciários dos integrantes da equipe.

Consequência

Risco de responsabilização solidária da Administração Pública pelos encargos previdenciários e responsabilização subsidiária pelos encargos trabalhistas não recolhidos pela contratada, em caso de omissão da fiscalização.

Recomendação

Após o deslinde da controversia jurídica e caso o pleito seja desfavorável ao impetrante, exigir da contratada a apresentação da carteira de trabalho e a comprovação do pagamento dos encargos sociais e trabalhistas, referentes aos exercícios 2015, 2016 e 2017, dos colaboradores que prestaram serviços sob o Contrato nº 08/2014;

Após o deslinde da controversia jurídica e caso o pleito seja desfavorável ao impetrante, instaurar proceditnento administrativo específico para apurar a responsabilidade pela autorização de pagamento à empresa contratada sem a apresentação dos documentos que comprovassem o recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas;

Após o deslinde da controversia jurídica e caso o pleito seja desfavorável ao impetrante, não realizar qualquer pagamento à contratada sem que a mesma comprove os recolhimentos das contribuições previdenciárias e trabalhistas dos consultores elencados no Contrato nº 08/2014.

1.3 - LUCRO INDEVIDO DA CONTRATADA REFERENTE AO NÃO PAGAMENTO DOS ENCARGOS SOCIAIS

Classificação da falha: Grave

Fato

Durante a execução do contrato, o consórcio COBRAPE/TOPOCART não apresentou os comprovantes comprobatórios de pagamento dos encargos sociais estipulados em contrato. Conforme a folha nº 187 do Processo 37.0000.269/2013, o valor dos encargos sociais incidentes sobre a remuneração dos integrantes da equipe é de 85% (conforme o TDR), porém não há discriminação da composição desses encargos.

Tal falha configura-se descumprimento contratual, visto que o Contrato nº 08/2014 exige em seu item 6.4 MODALIDADE DE FATURAMENTO E PAGAMENTO das Condições Gerais do Contrato (CGC) os documentos comprobatórios de todos os gastos realizados pelo consórcio.

item 6.4 Modalidade Faturamento e Pagamento

> b)Tão breve quanto for possível, até quinze (15) dias depois do fim de cada mês durante o período dos serviços, ou depois, de terminar cada intervalo indicado nas CEC, o **Consultor entregará ao Contratante, em duplicata, declarações pormenorizadas de despesas acompanhadas de cópias de faturas, comprovantes e demais documentos apropriados que respaldam as contas pagáveis nesse mês** ou outro período indicado na CEC, de acordo com subcláusulas 6.3 e 6.4 do CGC. Devem-se apresentar contas separadas para as quantias pagáveis em moeda estrangeira e em moeda nacional. Em **cada conta se deverá fazer distinção entre a porção de gastos elegíveis correspondentes a remunerações e os que se referem a despesas reembolsáveis.** (grifo nosso)

Por todo o exposto, a equipe de inspeção entende que esse valor está sendo um lucro indevido por parte da contratada, uma vez que este custo é inexistente porque as contratações de colaboradores estão sendo feitas como pessoa jurídica e não como pessoa física.

A tabela abaixo informa a remuneração mensal da equipe disponibilizada para o atendimento dos serviços demandados. Para apuração do dano deve-se excluir o valor de 85% do cálculo dos custos da mão de obra ofertada.

			1	2	3	4 = ∑ 1 + 2 + 3	5 = 10% sobre 4	6 = 16% sobre 5	
Medição	Data	Valor	Salário	Encargos 0%	OH 25%	Custo TOTAL MO	Lucro 10%	Imposto 16%	Diferença
1a	01/11/2014	R$ 184.381,42	R$ 68.809,31	R$ 0,00	R$ 17.202,33	R$ 86.011,63	R$ 94.612,80	R$ 109.750,84	-R$ 74.630,58
2a	01/12/2014	R$ 131.182,91	R$ 48.956,15	R$ 0,00	R$ 12.239,04	R$ 61.195,19	R$ 67.314,71	R$ 78.085,07	-R$ 53.097,84
3a	01/01/2015	R$ 115.094,44	R$ 42.952,10	R$ 0,00	R$ 10.738,02	R$ 53.690,12	R$ 59.059,13	R$ 68.508,60	-R$ 46.585,84
4a	01/02/2015	R$ 131.182,92	R$ 48.956,16	R$ 0,00	R$ 12.239,04	R$ 61.195,20	R$ 67.314,72	R$ 78.085,07	-R$ 53.097,85
5a	01/03/2015	R$ 153.772,78	R$ 57.386,47	R$ 0,00	R$ 14.346,62	R$ 71.733,08	R$ 78.906,39	R$ 91.531,42	-R$ 62.241,36
6a	01/04/2015	R$ 173.920,48	R$ 64.905,39	R$ 0,00	R$ 16.226,35	R$ 81.131,74	R$ 89.244,91	R$ 103.524,09	-R$ 70.396,39
7a	01/05/2015	R$ 164.343,72	R$ 61.331,44	R$ 0,00	R$ 15.332,86	R$ 76.664,30	R$ 84.330,73	R$ 97.823,64	-R$ 66.520,08
8a	01/06/2015	R$ 176.973,18	R$ 66.044,63	R$ 0,00	R$ 16.511,16	R$ 82.555,78	R$ 90.811,36	R$ 105.341,18	-R$ 71.632,00
9a	01/07/2015	R$ 129.153,28	R$ 48.198,72	R$ 0,00	R$ 12.049,68	R$ 60.248,40	R$ 66.273,23	R$ 76.876,95	-R$ 52.276,33
10a	01/08/2015	R$ 82.711,24	R$ 30.867,01	R$ 0,00	R$ 7.716,75	R$ 38.583,76	R$ 42.442,14	R$ 49.232,88	-R$ 33.478,36
11a	01/09/2015	R$ 82.711,24	R$ 30.867,01	R$ 0,00	R$ 7.716,75	R$ 38.583,76	R$ 42.442,14	R$ 49.232,88	-R$ 33.478,36
12a	01/10/2015	R$ 82.711,24	R$ 30.867,01	R$ 0,00	R$ 7.716,75	R$ 38.583,76	R$ 42.442,14	R$ 49.232,88	-R$ 33.478,36
13a	01/11/2015	R$ 82.711,24	R$ 30.867,01	R$ 0,00	R$ 7.716,75	R$ 38.583,76	R$ 42.442,14	R$ 49.232,88	-R$ 33.478,36
14a	01/12/2015	R$ 82.711,24	R$ 30.867,01	R$ 0,00	R$ 7.716,75	R$ 38.583,76	R$ 42.442,14	R$ 49.232,88	-R$ 33.478,36
15a	01/01/2016	R$ 111.856,12	R$ 41.743,59	R$ 0,00	R$ 10.435,90	R$ 52.179,49	R$ 57.397,43	R$ 66.581,02	-R$ 45.275,10
16a	01/02/2016	R$ 169.242,46	R$ 63.159,60	R$ 0,00	R$ 15.789,90	R$ 78.949,50	R$ 86.844,45	R$ 100.739,56	-R$ 68.502,90
17a	01/03/2016	R$ 340.745,56	R$ 127.162,84	R$ 0,00	R$ 31.790,71	R$ 158.953,56	R$ 174.848,91	R$ 202.824,74	-R$ 137.920,82
18a	01/04/2016	R$ 340.745,56	R$ 127.162,84	R$ 0,00	R$ 31.790,71	R$ 158.953,56	R$ 174.848,91	R$ 202.824,74	-R$ 137.920,82
19a	01/05/2016	R$ 333.350,64	R$ 124.403,13	R$ 0,00	R$ 31.100,78	R$ 155.503,92	R$ 171.054,31	R$ 198.423,00	-R$ 134.927,64
20a	01/06/2016	R$ 360.317,80	R$ 134.467,01	R$ 0,00	R$ 33.616,75	R$ 168.083,76	R$ 184.892,14	R$ 214.474,88	-R$ 145.842,92
21a	01/07/2016	R$ 349.333,08	R$ 130.367,62	R$ 0,00	R$ 32.591,91	R$ 162.959,53	R$ 179.255,48	R$ 207.936,36	-R$ 141.396,72
22a	01/08/2016	R$ 365.855,74	R$ 136.533,71	R$ 0,00	R$ 34.133,43	R$ 170.667,14	R$ 187.733,86	R$ 217.771,27	-R$ 148.084,47
23a	01/09/2016	R$ 373.131,86	R$ 139.249,09	R$ 0,00	R$ 34.812,27	R$ 174.061,36	R$ 191.467,50	R$ 222.102,30	-R$ 151.029,56
24a	01/10/2016	R$ 337.937,92	R$ 126.115,06	R$ 0,00	R$ 31.528,77	R$ 157.643,83	R$ 173.408,21	R$ 201.153,52	-R$ 136.784,40
25a	01/01/2017	R$ 161.588,06	R$ 60.303,05	R$ 0,00	R$ 15.075,76	R$ 75.378,82	R$ 82.916,70	R$ 96.183,37	-R$ 65.404,69
26a	01/02/2017	R$ 224.619,80	R$ 83.825,87	R$ 0,00	R$ 20.956,47	R$ 104.782,34	R$ 115.260,57	R$ 133.702,26	-R$ 90.917,54
27a	01/03/2017	R$ 263.288,68	R$ 98.256,71	R$ 0,00	R$ 24.564,18	R$ 122.820,89	R$ 135.102,98	R$ 156.719,45	-R$ 106.569,23
28a	01/04/2017	R$ 274.277,48	R$ 102.357,62	R$ 0,00	R$ 25.589,41	R$ 127.947,03	R$ 140.741,73	R$ 163.260,40	-R$ 111.017,08
29a	01/05/2017	R$ 270.927,78	R$ 101.107,55	R$ 0,00	R$ 25.276,89	R$ 126.384,43	R$ 139.022,88	R$ 161.266,54	-R$ 109.661,24
30a	01/06/2017	R$ 293.154,62	R$ 109.402,38	R$ 0,00	R$ 27.350,60	R$ 136.752,98	R$ 150.428,27	R$ 174.496,80	-R$ 118.657,82
31a	01/07/2017	R$ 293.800,22	R$ 109.643,31	R$ 0,00	R$ 27.410,83	R$ 137.054,14	R$ 150.759,55	R$ 174.881,08	-R$ 118.919,14
32a	01/08/2017	R$ 334.617,14	R$ 124.875,78	R$ 0,00	R$ 31.218,94	R$ 156.094,72	R$ 171.704,20	R$ 199.176,87	-R$ 135.440,27
33a	01/09/2017	R$ 351.121,70	R$ 131.035,12	R$ 0,00	R$ 32.758,78	R$ 163.793,90	R$ 180.173,29	R$ 209.001,01	-R$ 142.120,69
34a	01/10/2017	R$ 309.166,62	R$ 115.377,90	R$ 0,00	R$ 28.844,47	R$ 144.222,37	R$ 158.644,61	R$ 184.027,75	-R$ 125.138,87
35a	01/11/2017	R$ 301.881,60	R$ 112.659,20	R$ 0,00	R$ 28.164,80	R$ 140.824,00	R$ 154.906,40	R$ 179.691,43	-R$ 122.190,17
36a	01/12/2017		R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00

Notas de Reajuste									
Medição	Data	Valor	Salário	Encargos 0%	OH 25%	Custo TOTAL MO	Lucro 10%	Imposto 16%	Diferença
29a	01/05/2017	R$ 69.687,12	R$ 26.006,54	R$ 0,00	R$ 6.501,63	R$ 32.508,17	R$ 35.758,99	R$ 41.480,43	-R$ 28.206,69
30a	01/06/2017	R$ 75.404,24	R$ 28.140,11	R$ 0,00	R$ 7.035,03	R$ 35.175,14	R$ 38.692,65	R$ 44.883,48	-R$ 30.520,76
31a	01/07/2017	R$ 75.570,30	R$ 28.202,08	R$ 0,00	R$ 7.050,52	R$ 35.252,60	R$ 38.777,86	R$ 44.982,32	-R$ 30.587,98
32a	01/08/2017	R$ 86.069,08	R$ 32.120,12	R$ 0,00	R$ 8.030,03	R$ 40.150,15	R$ 44.165,17	R$ 51.231,60	-R$ 34.837,48

	Dano
2015	-R$ 590.141,64
2016	-R$ 1.247.685,35
2017	-R$ 1.370.189,66
15 - 17	-R$ 3.208.016,66

A **diferença** entre o valor total pago pelo GDF e o novo valor calculado acima configura-se em lucro indevido da contratada.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 3 DARUC/SUBCI /CGDF, a Unidade inspecionada apresentou justificativas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 498/2018 - SEDICT/GAB, respondendo que:

> A resposta a esse item está diretamente associada ao item anterior, sendo que os supostos prejuízos se originam do não esclarecimento por parte da empresa contratada do vínculo dos seus colaboradores, sendo respondido pelo Parecer nº 1.013/2018-PGCONS/PGDF que há possibilidade de subcontratação e de estabelecimento do limite permitido. Dessa forma, entende-se que não há prejuízo a ser apurado e sim a necessidade de formalização dos vínculos efetivos da contratada e os seus colaboradores, inclusive por meio da aceitação da subcontratação.

As justificativas encaminhadas pela Unidade tratam acerca de Parecer jurídico que discute a possibilidade da subcontratação de consultores, desde que tenha havido a devida formalização. Porém, não houve resposta ao que foi relatado nesse item do relatório. O que está sendo tratado nesse item é o fato de que houve prejuízo financeiro, uma vez que o Consórcio Cobrape-Topocart subcontratou a maior parte dos consultores, sem que tenha havido a permissão da Administração; e, por consequência, o Consórcio não teria o custo dos encargos sociais contidos em sua proposta inicial. Este fato faz com que a Administração Pública esteja arcando com um custo inexistente. Esse também é o entendimento do TCU conforme acórdãos transcritos a seguir:

Acórdão 2.477/2010:

> [...] não é razoável aceitar que as empresas prestadoras de tais serviços faturem valores muito superiores ao que elas realmente pagam a título de remuneração à equipe técnica envolvida nos trabalhos de supervisão e fiscalização de obras. É que aceitando tal situação, compromete-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na medida em que a administração passa a arcar com um ônus desproporcional à realidade do serviço efetivamente prestado. Nesse caso, **estaria também configurado o enriquecimento sem causa da empresa**

> **prestadora do mencionado serviço, que pode ser vislumbrado no fato de que o valor recebido, a maior, não pode ser associado a nenhum custo ou despesa para realização dos serviços contratados.**
>
> 4.6 Calha ressaltar que o enriquecimento sem causa é prática rechaçada pelo ordenamento jurídico pátrio, nos termos do art. 884 do Código Civil brasileiro, que assim dispõe:
>
> ´Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferio, feita a atualização dos valores monetários. O enquadramento neste artigo exige a presença dos seguintes pressupostos:
>
> a) existência de um enriquecimento;
>
> b) obtenção desse enriquecimento à custa de outrem;
>
> c) ausência de causa justificativa para o enriquecimento.'
>
> 4.7 Vale lembrar que, em casos semelhantes, entre os quais se pode citar o Acórdão nº 1.014/2007 - Plenário, **esta Corte tem entendido que a inclusão, na formação de preço contratado, de encargo que a contratada não tinha intenção de recolher e, efetivamente, não recolheu, caracteriza enriquecimento sem causa da empresa**. (grifo nosso)

O Parecer nº 1.013/2018 da PGDF afirma que a subcontratação é possível, desde que seja formalizada. **Porém, isso não afasta o fato de que a contratada está recebendo por um custo que não existe: os encargos sociais relacionados à contratação de pessoa física pelo regime celetista.**

Destaque-se ainda que o Consórcio Cobrape-Topocart judicializou a questão – Processo 0711540-51.2018.8.07.0018, 6º Vara da Fazendo Pública do DF – que teve a seguinte decisão interlocutória com força de mandado:

> Assim, presentes os pressupostos defiro a liminar, determinando que **cesse a exigência de apresentação de documentação e certidões fiscais, previdenciárias, trabalhistas pela autoridade coatora, com a consequente liberação dos valores advindos da efetiva prestação dos serviços**, conforme demonstram as Notificações de Controvérsia nº 41/2018- SEDICT/SUAG (ID: 26076901- pg.1) e nº 42/2018- SEDICT/SUAG (ID 26076921-pag.1), bem como as próximas faturas decorrentes do Contrato nº 08/2014-SDE/DF, condicionadas estas somente a exigências previstas no contrato e à efetiva e regular prestação dos serviços contratados por processo Licitatório sem irregularidades. (grifo nosso)

Desta forma, **ciente da decisão judicial**, alteram-se às recomendações iniciais para que seu cumprimento ocorra somente após o deslinde da controversia jurídica, caso o pleito seja desfavorável ao impetrante. Caso contrário, as recomendações restarão prejudicadas.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Utilização de subcontratações em detrimento à contratação de empregados pelo regime celetista.

Autorização indevida de pagamento das notas fiscais da contratada, sem apresentação dos documentos comprobatórios que comprovem o repasse do valor definido em contrato aos integrantes da equipe (salário-base), assim como o pagamento dos encargos sociais (85%).

Não comprovação de pagamento da contratada, consórcio COBRAPE /TOPOCART, para com os seus integrantes.

Consequência

Lucro indevido à contratada, com dano financeiro ao erário, referente ao não pagamento dos encargos sociais (85%).

Lucro indevido da contratada, referente a pagamentos do salário-base da equipe integrante do Consórcio divergentes dos estipulados em contrato.

Possibilidade de contratação de consultores sem a qualificação requerida em Edital.

Recomendação

Após o deslinde da controversia jurídica e caso o pleito seja desfavorável ao impetrante, exigir a comprovação da contratada do recolhimento dos encargos (85%) no período em análise, e, no caso de não comprovação, glosar o valor de R$ 3.208.016,66 nas próximas faturas, instituindo processo administrativo próprio, garantindo o direito ao contraditório e a ampla defesa;

Após o deslinde da controversia jurídica e caso o pleito seja desfavorável ao impetrante, repactuar o contrato n° 08/2014, excluindo os valores relativos aos encargos sociais (85%), em caso da manutenção da relação jurídica dos consultores (subcontratação);

Após o deslinde da controversia jurídica e caso o pleito seja desfavorável ao impetrante, Exigir, durante a fiscalização do contrato, a apresentação de documentos que comprovem o devido pagamento do pessoal alocado pelo Consórcio Cobrape/Topocart (Carteira de Trabalho, contracheque, dentre outros), assim como o recolhimento dos encargos sociais.

1.4 - COBRANÇA INTEGRAL PELA DISPONIBILIZAÇÃO DE CONSULTOR, SEM QUE O MESMO TENHA TRABALHADO O PERÍODO INDICADO

Classificação da falha: Grave

Fato

O Contrato n° 08/2014, cujo objeto é a prestação de serviços de consultoria, tem como critério de remuneração o tempo disponibilizado por cada consultor na finalidade do projeto de consultoria (Remuneração com Base no Tempo), conforme item 6.2 - Remunerações - Condições Gerais do Contrato:

> item 6.2 Remunerações
>
> A remuneração do Pessoal será determinada segundo o tempo efetivamente utilizado por este na prestação dos Serviços

Desta forma, a cada medição dos serviços prestados, o Consórcio COBRAPE/TOPOCAT apresenta relatório descrevendo as atividades desenvolvidas, além de quadro informativo contendo a equipe de consultores alocada naquela medição com o respectivo tempo efetivametne trabalhado por cada consultor, de modo a justificar a fatura apresentada.

No relatório referente à 33° medição - Setembro/2017, verificou-se que consta no Item 3.1 - Equipe Alocada, a disponibilização integral da consultora Ana Carolina Favilla Coimbra, cuja remuneração era de R$ 28.876,74, que estava alocada como arquiteta urbanista plena na Unidade de Gerenciamento Local SEGETH - UGL SEGETH, conforme relação a seguir:

Equipe Alocada	Natureza do Trabalho	Lotação	Homem/mês
Hélio José de Oliveira	Técnico Administrativo –Financeiro	UGP	0,83
Cleidemar Batista Valério	Especialista Ambiental	UGP	1,00
Wilson da Costa Simões	Coordenador Geral	UGP	1,00
Plínio Fabrício Mendonça Fragassi	Engenheiro Sênior (Especialista Técnico)	UGS-SINESPE	1,00
Pollyane Cristine Moreira Alves	Técnico Administrativo	UGP	1,00
João Marcelo Lopes Siqueira	Especialista em Drenagem	UGL - NOVACAP	0,83
[redacted]	**Arquiteto Urbanista Pleno**	**UGL - SEGETH**	**1,00**
Roberto da Paixão	Cadista Nível Médio	UGL - SINESPE	1,00
Diogo Oliveira dos Santos	Técnico Administrativo	UGS - SINESP	1,00
Enivaldo Alves	Técnico Desenvolvimento Institucional	UGP	1,00
Alex J Maia	Engenheiro Pleno	UGP	1,00
---	Especialista em Pavimentação	---	0,00
---	Técnico Administrativo	---	0,00
André Luis Zani	Especialista Eventual	UGP	0,93

Porém, em pesquisa no Sistema de Gestão de Recursos Humanos do Distrito Federal - SIGRH, ficou constatado que a senhora [redacted] entrou em exercício no cargo de Assessora Especial do Gabinete da SEGETH - CNE 7 - no dia 15/09/2017, não podendo ter executado integralmente a atividade de consultora no referido mês.

Outra inconsistência verificada foi no item 3.3 - Medição - do relatório elaborado pelo consócio, onde foi apresentada planilha contendo novamente a relação dos consultores alocados para o mês, com o respectivo valor a ser pago de acordo com o tempo disponibilizado. Nessa planilha constatou-se que a arquiteta alocada na UGL SEGETH era a senhora Viviane Santos Vilela, perofissional que não constava da relação como equipe alocada citada no mesmo relatório do mês de setembro.

A Unidade Inspecionada respondeu ao Informativo de Ação de Controle n° 03/2018 DARUC/SUBCI/CGDF por meio do Ofício SEI-GDF N° 498/2018 - SEDICT /GAB, de 14/12/2018, que quanto a esse item apresentou as seguintes justificativas:

> A presença dos profissionais alocados na SEDICT é acompanhada diariamente pelos membros da Subsecretaria de Apoio as Áreas de Desenvolvimento Econômico - SAADE, uma vez que os trabalhos são desenvolvidos dentro das dependências desta Subsecretaria e demandados por este setor.
>
> Além disso, as medições mensais são encaminhadas em duas vista, sendo uma delas para a SAADE para analise dos valores apresentados e possa se manifestar

com relação à efetivação do pagamento. Deste modo, após a elaboração do Relatório Circunstanciado pela Comissão de Execução do Contrato nº 08/2014 o processo é encaminhado a esta Subsecretária para validação dos serviços executados e posterior liquidação.

Atualmente não existem profissionais que prestam serviços fora da SEDICT, pois toda a demanda de trabalho é realizada dentro do próprio Órgão. Entretendo, anteriormente, quando houve a necessidade de realização de atividade fora da Pasta (o fato ocorreu com a alocação de profissionais na Secretaria de Estado de Infraestrutura e serviços Públicos – SINESP) os empregados eram supervisionados pelo Representante da Unidade de Gerenciamento Setorial – PROCIDADES que ratificava os serviços encaminhando mensalmente um Relatório de Atividades.

O Consórcio na Medição nº 45 realizou uma compensação, descontando o valor de R$ 3.753,98 (Três mil e setecentos e cinquenta e três reais e noventa e oito centavos) do valor total da fatura, referentes a 4 (quatro) dias que foram apropriados equivocadamente alusiva a alocação da Arquiteta [redacted]

Apesar de o Informativo de Ação de Controle nº 03 – DARUC/SUBCI/CGDF recomendar uma glosa no valor de R$ 14.438,37, a Arquiteta [redacted] foi alocada pelo Consórcio a partir do dia 19 de setembro de 2017, em substituição a Arquiteta [redacted] que, por sua vez, foi desligada da equipe do Consórcio para assumir em 15 de setembro de 2017 nomeação para cargo de Assessor Especial na SEGETH – Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação,

Os documentos que comprovam tal situação da equipe do Consórcio são apresentados na sequência. Trata-se de cópia do Memorando SEI-GDF Nº148 /2017 – SEGETH/DIGEP/CAS que comprova a data de início das atividades da Arquiteta Ana Carolina na SEGETH em 15/09/2017 e a Carta do Consórcio 5229 COB-029/2017 de 18 setembro que comunica o início das atividades da Arquiteta Viviane, em 19/09/2018, com lotação na Unidade de Gerência Local - UGL/SEGETH conforme previsto no Contrato 08/2014.

As justificativas da SEDICT relatam que o Consórcio COBRAPE /TOPOCART realizou compensação financeira no valor de R$ 3.753,98 relativamente aos dias não trabalhados pela profissional contratada pelo consórcio. Como não foi encaminhado nenhum documento comprobatório da referida compensação, alteramos a recomendação para que seja glosado o valor de R$ 3.753,98, sendo que os autos deverão ser instruídos com os devidos comprovantes. Destaque-se que o Consórcio comunicou a saída de uma profissional no dia 18/09/2017 e informou que no dia seguinte (19/09/2017) outra profissional iniciaria as atividades. Tal procedimento desrespeita o contido no item 4.5-C das Condições Gerais do Contrato, que estipula que qualquer substituição da equipe de consultores seja previamente autorizada pela Contratante. Isto porque a Contratante /Administração deveria avaliar se a qualificação do profissional atenderia ou não aos requisitos técnicos estabelecidos no edital de contratação.

de consultores seja previamente autorizada pela Contratante. Isto porque a Contratante /Administração deveria avaliar se a qualificação do profissional atenderia ou não aos requisitos técnicos estabelecidos no edital de contratação.

Quanto à recomendação de implantação de mecanismo para verificação da disponibilidade efetiva dos consultores, entende-se que a instituição de livros que registrem a entrada e saída dos consultores, ou outros mecanismos que registrem de modo efetivo a disponibilidade desses profissionais ainda deva ser implementado. Isto porque, como informado pela SEDICT, todos os consultores prestam serviços dentro da Unidade inspecionada, utilizando-se, inclusive, dos sistemas e equipamentos da Administração.

Causa

Em 2017:

Falha na fiscalização contratual.

Consequência

Pagamento por serviços não prestados integralmente.

Recomendação

Implemetar mecanismo de verificação da disponibilidade efetiva dos consultores alocados pela contratada, de forma a garantir a efetiva prestação dos serviços;

Glosar o valor de R$ 3.753,98 do Consórcio COBRAPE/TOPOCART;

Não permitir o início das atividades, nas dependências da SEDICT, de qualquer consultor que não tenha sido previamente autorizado pela Administração, conforme prescreve o item 4.5-C das Condições Gerais do Contrato 08 /2014.

1.5 - SUBCONTRATAÇÃO DA MAIOR PARTE DO OBJETO

Classificação da falha: Grave

Fato

No exercício de 2014, a então Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal - SEDS/DF, realizou procedimento administrativo para escolha de empresa que prestasse serviços de consultoria. Tal contratação seria um pré-requisito para que o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - pudesse consentir em contrato de empréstimo solicitado por aquela Secretaria - Contrato 2957/OC-BR, no valor de U$ 50.000.000,00.

Foi ganhador da seleção o Consórcio COBRAPE-TOPOCART, constituído pelas seguintes empresas: Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (CNPJ: 58.645.219/0001-28) e Topografia, Engenharia e Aerolevantamentos S/S LTDA (CNPJ: 26.994.285-0001-17), sendo assinado o Contrato n° 08/2014 em 03/11/2014, no valor de R$ 6.872.765,84, tendo vigência inicial de 24 meses.

Em 30/12/2016 o contrato foi aditivado, sendo prorrogado por mais 24 meses. O processo de seleção para a escolha de empresa de consultoria admitiu a participação de consórcios, fato que permite o entendimento que o objeto a ser contratado era de natureza complexa. Ou seja, a Administração entendeu que uma empresa isoladamente não conseguiria atender ao objeto a ser contratado, aceitando a formação de consórcios de forma a aumentar a competitividade do certame. O Acórdão n° 1.240/2008 Plenário do TCU corrobora com esse entendimento:

> Acórdão 1240/2008 Plenário
>
> A regra, no procedimento licitatório, é a participação de empresas individualmente em disputa umas com as outras, permitindo-se a união de esforços quando questões de alta complexidade e de relevante vulto impeçam a participação isolada de empresas com condições de, sozinhas, atenderem todos os requisitos de habilitação exigidos no edital, casos em que a participação em consórcio ampliaria o leque de concorrentes. A Lei deixa à discricionariedade administrativa a decisão de permitir a participação no certame de empresas em consórcio, porém ao permiti-la a administração deverá observar as disposições contidas no art. 33, da Lei nº 8.666 /1993, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação.

Também consta do Tópico I do Contrato 08/2014 que o Consórcio contratado declara que conta com os recursos técnicos e de pessoal para a execução dos serviços:

> Que o Consultor, tendo declarado ao Contratante que **possui a capacidade profissional requerida** e que conta com o pessoal e os recursos técnicos necessários, concordou em prestar os Serviços nos termos e condições estipulados neste Contrato. (grifo nosso)

Contudo, quando foram analisadas as medições no período compreendido entre janeiro/2015 a dezembro/2017, constatou-se que dos 20 consultores que prestaram serviços, três (3) eram funcionários da empresa COBRAPE; e quatro (4) eram sócios, sócios gerentes ou empregados de outras emrpresas (subcontratação). Quanto ao restante (13 consultores), não foi possível a identificação de qual espécie de vínculo possuíam com o Consórcio contratado, se empregados ou se subcontratados. A tabela a seguir ilustra esse achado:

Equipe Alocada	**Natureza do Trabalho**	**Período Trabalhado**	**Vínculo trabalhista com o Consórcio**	**Sócio ou Sócio Administrador de Empresa**
Eduardo Virgolim	Coordenador Geral	Jan/2015 a Set /2016		CSANEO – Engenharia e Consultoria Ambiental Ltda
Wilson da Costa Simões	Coordenador Geral	Março /2017 a Dez /2017		GEOAMBIENTE Serviços de Apoio Administrativo
Wilson da Costa Simões	Técnico em Desenvolvimento Institucional	Fev/2016 a Fev /2017		
Enivaldo Alves	Técnico em Desenvolvimento Institucional	Março /2017 a Dez /2017	COBRAPE	
Hélio José de Oliveira	Técnico Administrativo - Financeiro	Jan/2015 a dez /2017	COBRAPE	
Cleidemar Batista Valério	Especialista Ambiental	Jan/2015 a Jul /2015 Jan/2016 a Nov /2017	Sem Informação	Sem Informação
João Marcelo Lopes Siqueira	Especialista em Drenagem	Março /2016 a Dez /2017	Sem Informação	Sem Informação
		Março /2015 a Jul /2015	Sem Informação	Sem Informação

Equipe Alocada	Natureza do Trabalho	Período Trabalhado	Vínculo trabalhista com o Consórcio	Sócio ou Sócio Administrador de Empresa
Vitor Peres Chezine	Especialista em Pavimentação	Fev/2016 a Set /2016		
Lourinaldo Bezerra da Nóbrega	Engenheiro Sênior	Fev/2016 a Maio /2017	Sem Informação	Sem Informação
Marcio Lúcio de Souza Bastos	Engenheiro Sênior	Fev/2016 a Out /2016	Sem Informação	Sem Informação
Plínio Fabrício Mendonça Fragassi	Engenheiro Sênior	Abr/2017 a Dez /2017		Concepção Desenhos e Plantas Ltda
Alex Jorge Maia	Engenheiro Pleno	Jun/2017 a Dez /2017		Borges e Maia Engenharia Ltda
Ana Carolina Favilla Coimbra	Arquiteto Urbanista Pleno	Março /2016 a 14 /09/2017	Sem Informação	Sem Informação
Viviane Santos Vilela	Arquiteto Urbanista Pleno	Out/2017 a Nov /2017	Sem Informação	Sem Informação
Pollyane Cristine Moreira Alves	Técnico administrativo	Jul/2017 a Dez /2017		Funcionária da empresa TECPES Solução de Tecnologia e Gestão, subcontratada da empresa TOPOCART
Danuzi Neres Moreira	Técnico administrativo	Fev/2015 a Jul /2015	Sem Informação	Sem Informação
Valmir Ribeiro Santana	Técnico administrativo	Abr/2015 a Jul /2015 Fev/2016 a Out /2016	Sem Informação	Sem Informação
Aline Soledade de Carvalho	Técnico administrativo	Fev/2016 a Jun /2017	Sem Informação	Sem Informação
Diogo Oliveira dos Santos	Técnico administrativo	Março /2016 a Dez /2017	COBRAPE	
Roberto da Paixão	Cadista Nível Médio	Maio/2016 a Ago /2017	Sem Informação	Sem Informação

Quanto a esse fato, a equipe de inspeção encaminhou a Solicitação de Informação n° 11/2018-CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINCS, de 03/05/2018, requerendo informações acerca da relação jurídico-trabalhista dos consultores que o consórcio COBRAPE-TOPOCART disponibilizou para a execução do contrato. Em

resposta, a SEDICT encaminhou o Despacho SEI-GDF-SEDICT/SUAG, informando que: "as empresas encaminharam documentação para a 38º medição, indicando que os Consultores são contratados como **pessoa jurídica individual**".

Apesar do Edital de convocação e do contrato não proibirem a subcontratação, também não determinaram quais partes do contrato poderiam ser subcontratadas. Porém, de acordo com a resposta da SEDICT, pode-se concluir que 17 consultores, de um total de 20, foram subcontratados, quantidade que representa 85% do objeto. Chama a atenção o fato de ter havido subcontratação de pessoas para executarem serviços meramente administrativos (Técnico Administrativo), do Coordenador-Geral da Consultoria e, também, o fato de que nenhum consultor está diretametne vinculado a empresa TOPOCART. Ou seja, a TOPOCART tem sido mera intermediadora de mão de obra para a Administração.

Tal achado - Subcontratação de maior parcela do objeto, constiui-se em ofensa ao procedimento de escolha da contratada, uma vez que o Consórcio COBRAPE-TOPOCART foi vencedor por supostamente possuir em seus quadros corpo técnico habilitado para a prestação da consultoria, porém, a situação fática é que o consórcio subcontrata a maioria dos consultores, ou seja, não possuía os requisitos necessários para a execução do objeto.

Vale destacar que também estava incluído na proposta do Consórcio COBRAPE-TOPOCART o percentual de 85% referentes a encargos sociais. Esse percentual proposto pelo próprio consórcio indica que os consultores a serem disponibilizados seriam seus empregados. Como, de fato, o consórcio vencedor procedeu a subcontratação da maior parte do objeto, os valores referentes aos 85% de encargos sociais não existiam, configurando-se em vantagem sobre os demais concorrentes e afronta ao princípio da isonomia previsto no art. 3° da Lei n° 8.666/93. O Tribunal de Contas da União no Acórdão n° 2215/2012 - Plenário critica duramente essa prática:

> Trata-se de uma vantagem competitiva indevida, em forte desprestígio ao princípio da isonomia. A proposta só foi a mais "vantajosa" porque a empresa já sabia, de antemão, que não pagaria todos os encargos previdenciários e trabalhistas a ela incumbidos.
>
> Tal prática deve ser duramente combatida. Afora o golpe em valores caros à licitação, a Administração é solidária em matéria previdenciária.

Verificou-se que no período analisado, a cada medição mensal o consórcio produzia relatório com as atividades desenvolvidas relacionando também a equipe alocada.

Contudo, ao apresentar a Guia de Recolhimento do FGTS a empresa COBRAPE apenas demostrava o valor pago referente a todos os seus empregados, sem, contudo, listá-los nominalmente. Já a empresa TOPOCART apresentava nominalmente os comprovantes de recolhimento dos encargos trabalhistas, porém, não constava dessa relação nenhum consultor alocado no Contrato 08/2014. Destaca-se que os tribunais de contas já se manifestaram no sentido para que o pagamento pelos serviços de consultoria sejam condicionados a apresentação dessa documentação, conforme Acórdão TCU n° 1009/2011 - Plenário:

> Condicionar o pagamento dos serviços contratados à apresentação de documento comprabatório do recolhimento mensal do INSS e do FGTS a cargo da empresa contratada, gerado pelo SEFIP – Sistema Emrpesa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, Guia de Recolhimento do FGTS – GRF ou documento equivalente), de acordo com a legislação e os padrões estabelecidos pela previdência Social e pela Caixa Econômica Federal;
>
> Exigir da empresa contratada, no ato do recebimento do Boletim de Medição e de entrega dos relatórios mensal e final, a apresentação de relação nominal dos empregados designados para execução dos serviços, com CPF, cargo, valor do salário mensal, carga horária mensal trabalhada, período trabalhado, valor pago do INSS e do FGTS, Número de Identificação do Trabalhador – NIT, entre outras informações que se fizerem necessárias à verificação do efetivo e tempestivo controle de recolhimento, pela contratada, dos encargos trabalhistas e previdenciários (FGTS e INSS) relacionados aos pagamentos de salários dos trabalhadores alocados no contrato)

Pelo exposto, verifica-se que o consórcio contratado agiu de modo a dificultar a verificação da regularidade dos recolhimentos trabalhistas e previdenciários, possivelmente, na tentativa de ocultar a subcontratação da maior parte do objeto. Da mesma forma pode-se concluir que o consórcio COBRAPE-TOPOCART não tem o custo de 85% referente a encargos sociais que foi apresentado em sua proposta, uma vez que a maior parte dos consultores são pessoas jurídicas - subcontratação. Tal fato indica que os encargos alegados pelo consórcio são na realialidade lucro, que na opinião da equipe de inspeção constitui-se em prejuízo para a Administração, fato que foi melhor detalhado em ponto específico desse relatório. Da mesma forma há duvidas quanto aos valores pagos aos profissionais consultores alocados pelo consórcio, se os salários pagos realmente correspondem aos constantes na proposta.

Quanto a esta constatação a Secretaria respondeu ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2018-DARUC/SUBCI/CGDF por meio do Ofício SEI-GDF Nº 498/2018 - SEDICT/GAB, de 14/12/2018, apresentando o seguinte esclarecimento:

> Em relação a esse ponto, entende-se que a questão foi superada pelo Parecer nº 1.013/2018-PGCONS/PGDF, considerando que descreve a possibilidade de subcontratação e o estabelecimento do limite do ajuste.

A seguir apresenta-se o Parecer nº 1.013/2018-PGCONS/PGDF, quando apreciou o tema da subcontratação do Contrato 08/2014:

> Há possibilidade jurídica de subcontratação parcial dos serviços objeto do citado Contrato, **desde que mediante prévia aprovação por escrito do ente Contratante,** constando disposições contratuais sobre o assunto nas CGC (1.1.1. q- 1.2- 1.10 – 1.12 – 3.7(b) – 4 e subitens do Pessoal do Consultor e Subconsultores e CEC (3.1.3.1). Pertinente transcrever a Cláusula 3.7 das CGC:
>
> CONDIÇÕES GERAIS DO CONTRATO
>
> "3.7 Atividades do Consultor que Requerem a Aprovação Prévia do Contratante. **O consultor deverá obter porescrito aprovação prévia do Contratante** antes de realizar qualquer das seguintes ações:
>
> **qualquer mudança** ou acréscimo **no Pessoal** detalhado no Apêndice C
>
> (b) Subcontratos: **O Consultor poderá subcontratar serviços relacionados à prestação dos Serviços até certo ponto** e com os especialistas e entidades que tenham sido previamente aprovados pelo Contratante. Apesar desta aprovação, o Consultor tem a responsabilidade total pela prestação dos serviços. Se o Contratante considerar um Subconsultor incompetente ou incapaz de desempenhar as tarefas atribuídas, o Contratante poderá solicitar ao Consultor que contrate um substituto com qualificação e experiência aceitável ao Contratante ou que retome a prestação dos serviços."
>
> Percebe-se omissão no Contrato quanto à fixação de limite para a subcontratação parcial dos serviços do Contrato, logo, não há limite delimitado contratualmente para tal fim. Em relação a outra parte do questionamento, nessa circunstância, o presente Parecer Jurídico não tem poder jurídico de impor determinado percentual limite para subcontratação parcial para contrato vigente, nem determinar qual deverá ser o critério para sua incidência, seja na forma de percentual (%) sobre o valor total do contrato, ou com base em cada medição ou quantitativo de força de trabalho ou ainda para permitir apenas a subcontratação parcial de serviços com natureza de atividade meio, ou seja, acessória para a execução da atividade fim ou principal do contrato, etc. Todavia, por meio de TERMO ADITIVO ao contrato as partes podem suprir essa omissão contratual, mas é prudente obter antes a concordância do BID.
>
> A título de ilustração, a Lei Complementar Federal nº 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Pequena Empresa) atualmente não limita a Subcontratação Parcial para a ME e EPP em 30% do valor total licitado, em face da alteração do seu art. 48, inciso II, mas seu Decreto Regulamentar, Decreto Federal nº 8.538 /2015 (art. 7º, I e § 6º, I), de aplicação na esfera federal veda a sub-rogação completa ou da parcela principal da contratação e ainda veda a subcontratação de parcelas de maior relevância definidas no instrumento convocatório da licitação. Por outro lado, a Lei Distrital nº 4.611/2011 (art. 27 e § 1º) continua dispondo que a Subcontratação Compulsória para Entidades Preferenciais (ME, EPP e MEI) poderá ser até 30% do valor do contrato e ainda estabelece que esse limite

> percentual não impede a fixação de outro limite para a Subcontratação Geral. Contudo, o Contrato nº 08/2014-SDE/DF não é regido por nenhuma dessas duas normas destacadas. (grifo nosso)

O Parecer n° 1.013/2018-PGCONS/PGDF opina pela viabilidade da subcontratação, porém, desde que condicionada a prévia aprovação por escrito da Contratante e limitada a uma parcela do contrato. Tais condicionantes, após 48 meses de vigência contratual, nunca foram cumpridas e mesmo assim o Consórcio Cobrape-Topocart continua prestando serviços de consultoria utilizando-se de consultores subcontratados. Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União já se manifestou que a subcontratação não pode abranger partes relevantes do objeto, uma vez que se estaria caracterizando burla ao processo licitatório, conforme acórdãos a seguir transcritos:

> ACÓRDÃO 14193/2018 1° CÂMARA
>
> **a subcontratação, se autorizada, é admitida somente parcialmente. E só é admissível quando seja compatível com a natureza do objeto**, **devendo a Administração fixar limit**e, **para que a contratação de obras, serviços ou fornecimento não seja convolada em integral ou preponderante serviço de intermediação ou de administração de contratos, caracterizando efetiva burla ao princípio da licitação e, consequentemente, potencial pagamento por serviços não contratados e não executados: a intermediação /administração de contratos.**

> ACÓRDÃO 834/2014 Plenário
>
> A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, **desde que seja demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante.** (grifo nosso)

Desta forma, entende-se que as justificativas trazidas pela SEDICT, por meio do Parecer n° 1.013/2018-PGCONS/PGDF, apenas reafirmam a irregularidade constatada pela equipe de inspeção, que apesar de admitida a subcontratação, essa deve ser precedida de prévia autorização formal da Contratante, fato que não ocorreu. Desta forma mantemos as recomendações iniciais.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Falha na fiscalização do contrato.

Consequência

Não comprovação do recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas.

Pagamento de valores relativos a custos de encargos sociais que não se aplicam na subcontratação de consultores - Prejuízo ao erário.

Recomendação

Repactuar o Contrato n° 08/2014, de forma a retirar dos valores referentes aos encargos sociais de 85%, uma vez que os consultores são subcontratados da contratada, incluindo de forma explícita quais parcelas do contrato poderão ser subcontratadas ou estipulando percentuais de subcontratação, ou mesmo não permitindo a subcontratação;

Instaurar procedimento administrativo em desfavor do Consórcio TOPOCARTE-COBRAPE para averiguar possível falta de isonomia no processo licitatório, bem como em dificultar a fiscalização da Administração quanto aos recolhimentos trabalhistas e previdenciários, garantindo-se a ampla defesa e o cantraditório;

Exigir, durante a fiscalização do contrato, a apresentação de documentos que comprovem o devido pagamento do pessoal alocado pelo Consórcio Cobrape /Topocart (Carteira de Trabalho, contracheque, dentre outros).

1.6 - FALTA DE EFETIVIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO JUNTO AO BID

Classificação da falha: Média

Fato

Em novembro de 2014, o Governo do Distrito Federal por meio da então Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal - SEDS/DF firmou contrato de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimetno - BID - Contrato 2957 /OC-BR, no valor de U$ 50.000.000,00. Como exigência da instituição financeira, o GDF teria que aplicar a contrapartida de US$ 21.430.000,00.

Para gerenciar a aplicação dos recursos financeiros o Governo do Distrito Federal criou o Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal - PROCIDADES, criado pelo Decreto n° 34.619/2013. O objetivo do PROCIDADES é a promoção do desenvolvimento econômico do Distrito Federal, mediante melhorias nas condições do ambiente de negócios, promoção de investimentos, infraestrutura e fomento ao desenvolvimento empresarial do Distrito Federal. Os recursos do empréstimo seriam aplicados na contratação da capacitação de mão-de-obra em todos os níveis (empregados, técnicos, empresários); na implantação de Núcleos Avançados de assistência direta aos empresários locais; na assistência para Micro e Pequenas Empresas; na implantação do Programa Piloto de Qualificação de Fornecedores; na modernização tecnológica; em inovações e certificações; na realização de obras de infraestrutura; na implantação de paisagismo; na instalação de praças e equipamentos públicos comunitários.

Devido a amplitude do objetivo do PROCIDADES, o programa foi estruturado em 4 (quatro) grandes componentes:

Componente	Subcomponente	Objetivo	Ações
I – Desenvolvimento Institucional Estratégico	N/A	Melhorar as condições de negócios e fortalecimento da SDE	· Financiar a modernização institucional do Pró-DF, · Apoio a normatização jurídica para redesenho do Pró-DF, · Transferência da administração da Junta Comercial do DF
II – Programa de Atração de Investimentos "Invest in Brasília"	1 – Plano estratégico para atração de investimentos. 2 – Promoção direta de investimentos. 3 – Apoio aos investidores.	· Atração de investimentos e diversificação das atividades econômicas em todo o DF (GERAL) · Identificar as condições do ambiente de negócios e diversos setores econômicos para definição dos projetos estratégicos (SUB-1) · Desenvolver estratégias de comunicação e promoção do DF, com ênfase nos setores econômicos priorizados no Plano Estratégico a ser desenvolvido (SUB 2) · Implantar sistema gerencial do tipo "Customer Relationship Management" (SUB 3) · Implantar novos serviços especializados de atenção ao investidos (SUB 3)	· Realizar estudos setoriais de pré-viabilidade para Investimento Externo Direto (GERAL) · Elaborar planos de desenvolvimento de fornecedores setoriais e encadeamento produtivo (GERAL) · Propor diretrizes institucionais e legais a partir da definição destes setores estratégicos (SUB 1) · Desenvolver planos de negócios e estudos de viabilidade de potenciais projetos prioritários (SUB 2) · Capacitar equipe técnica da SDE em promoção de investimentos (SUB 3)

Componente	Subcomponente	Objetivo	Ações
I I I – Desenvolvimento Empresarial nas ADE	1 – Articulação institucional nas ADE 2 – Fortalecimento do capital humano 3 – Apoio empresarial	· Desenvolvimento empresarial das ADEs (GERAL) · Planejar ações para promover a articulação institucional nas ADE (SUB 1) · Promover a capacitação de empresários e trabalhadores das empresas localizadas nas ADE contempladas no programa (SUB 2) · Busca de apoio as empresas situadas na ADE contempladas no programa com o objetivo de ampliar sua produtividade e melhorar a qualidade dos produtos (SUB 3)	· Realizar diagnósticos setoriais que orientarão as demais ações estratégicas (GERAL) · Formação técnica e gerencial de empresários e trabalhadores (GERAL) · Desenvolver ações para empresas segmentando-as nos seus diferentes "ciclos de vida" (GERAL) · Implantação de núcleos avançados para assistência direta às empresas situadas nestas áreas (SUB 1) · Capacitação empresarial com temas voltados para a gestão e a competitividade (SUB 2) · Capacitação para os empregados com cursos de educação complementar, qualidade de produtos e aspectos relacionados (SUB 2) · Apoio aos empresários com assistência técnica para o desenvolvimento de novos produtos (SUB 3) · Incentivo a modernização técnica, inovação e certificação (SUB 3) · Qualificação de empresas com possibilidade de atuarem como fornecedoras (SUB 3)
IV – Urbanismo e Infraestrutura nas ADE	N/A	Melhoria das condições urbanas e de infraestrutura das ADE.	· Implantação de sistema viário · Dotação de equipamentos urbanos: praças, pontos de ônibus, centros de capacitação, comércio local, rede de energia elétrica e de iluminação pública, rede de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial.

Foi realizada pesquisa no Sistema de Gestão Governamental do Distrito Federal - SIGGO, na Unidade Gestora 240101 - Secretaria de Desenvolvimetno Econômico, no período de 01/01/2015 a 31/12/2017, quanto aos valores empenhados na fonte de recursos Operação de Crédito Externo (136008662 e 336008662) para verificação das despesas realizadas com recursos do BID. Constatou-se, conforme tabela a seguir, que a Unidade inspecionada aplicou os recursos somente na contratação de consultorias, no valor total de R$ 10.992.616,06. Considerando o valor do dólar em novembro de 2014 (Data da celebração do contrato de empréstimo junto ao BID) US$ 2,48, verifica-se que foram gastos US$ 4.432.506,47, ou seja quase 10% do total de recursos somente em consultoria.

Exercício	Fonte de Recursos	Contratada	Contrato	Objeto	Valor
2015	136008662	COBRAPE	08/2014	Consultoria	R$ 286.070,50
	336008662			Consultoria	R$ 442.928,00
	136008662	TOPOCART		Consultoria	R$ 286.070,50
	336008662			Consultoria	R$ 442.928,00
2016	136008662	COBRAPE	08/2014	Consultoria	R$ 0,00
	336008662			Consultoria	R$ 1.815.235,60
	136008662	TOPOCART		Consultoria	R$ 0,00
	336008662			Consultoria	R$ 1.815.235,60
2017	136008662	COBRAPE	08/2014	Consultoria	R$ 1.584.677,96
	336008662			Consultoria	R$ 575.456,27
	136008662	TOPOCART		Consultoria	R$ 1.347.414,18
	336008662			Consultoria	R$ 812.720,04
	136008662	SEBRAE	07/2017	Consultoria	R$ 1.583.879,41
TOTAL					**R$ 10.992.616,06**

Na opinião da equipe de inspeção há uma morosidade na implementação de ações para que os recursos financeiros do BID possam ser aplicados. Foi verificado que nos relatórios apresentados pela consultoria prestada pelo Consórcio COBRAPE-TOPOCART, Contrato 08/2014, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico era alertada para os atrasos do programa, como a seguir transcrito:

> 23° MEDIÇÃO – SETEMBRO 2016
>
> Quanto à execução do Plano de Aquisições, **vale destacar que nenhum processo de aquisição foi ainda iniciado**, apesar do BID já ter emitido várias Não Objeções. **Esta situação, certamente provocará atrasos importantes na execução do plano de aquisições do Programa**. Tais atrasos estão relacionados ao andamento dos processos administrativos internos da SEDES, fato que logo poderá implicar na necessidade de um novo replanejamento do Plano de Aquisições, além de ampliar avaliação negativa de desempenho do Programa por parte do BID.
>
> 31° MEDIÇÃO – JULHO 2017
>
> No período os trabalhos estiveram voltados a revisar os editais que já estavam finalizados segundo os modelos previstos pela Política de Aquisição do Banco, mas tendo em vista a análise e pareceres emitidos pela Procuradoria do Distrito Federal e constantes exigências da SUAG/SEDES, está **sendo necessário proceder à ajustes sucessivos o que vem atrasando o PROCIDADES** - DF PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL 5 I ConsórcioI início das aquisições, fato nada desejável tendo em vista o baixo desempenho do Programa, o que o tem mantido em estado de alerta no BID e junto ao Governo Federal.

Aquisições em atraso no período:

Complementação da drenagem da 1ª e 2ª etapas da ADE Polo JK; Implantação de lagoas de amortecimento ; Rede de interligação e lançamento final da ADE Polo JK

Implantação de subestação da ADE Polo JK

Equipamentos de Firewall

Servidores de Rede

Licença de Softwares - Proprietário – Microsoft

Licença de Softwares - Proprietário – Antivírus

Aquisição de veículos

Aquisição de trasnformadores para a subestação da ADE Polo JK

Programa de Controle de Efluentes Não Doméstico

Projeto da linha de alimentação para a SE do Polo JK

Programa de Gestão dos Resíduos Sólidos

Programa de Comunicação Social e Educação Ambiental

Supervisão Civil e Ambiental de Obras

Diagnostico e Programa de Desenvolvimento e Fortalecimento Empresarial nas ADES

Consultor Individual para Preparação dos TDR para Cadastramento e Diagnóstico das Empresas Estabelecidas nas ADES

Consultor Individual para Preparação do TDR Sistema de Gestão e Controle do PRO-DF

32° MEDIÇÃO - AGOSTO 2017

Aquisição de Transformadores para a Subestação da ADE Polo JK - A SEDES encaminhou para a PGDF os editais para análise. Até o fim do período o processo não havia retornando o que **já provoca importante atraso na contratação deste projeto**.

Como medidas saneadoras a mesma consultoria sugeriu:

- Ampliar as seções de treinamento no corpo da UGP, da comissão de licitação e de outros membros da Secretaria.
- Avaliar a possibilidade de incorporar a comissão de licitação, servidores públicos de AGS e AGLs, co-executoras do programa que detém a experiência na condução de processos de licitação de obras.
- Ampliar as sessões de apresentações sobre o teor do programa.
- Ampliar a comunicação para toda a secretaria dos objetivos do programa.
- Empregar formas associadas de compartilhamento de informações.

Conforme relatado nos parágrafos anteriores é o componente IV – Urbanismo e Infraestrutura nas ADE o mais atrasado, que, segundo a consultoria

contratada pela própria SEDICT os atrasos foram causados por falhas administrativas da própria Unidade Inspecionada. Acrescente-se que como consequência do atraso na aplicação dos recursos do BID no programa PROCIDADES, houve a necessidade de prorrogação dos serviços de consultoria prestados pelo consórcio COBRAPE /TOPOCART, que inicialmente teriam vigência de 24 meses (novembro/2014 a novembro /2016), mas tiveram que ser prorrogados até novembro/2018.

Quanto à necessidade de prorrogação do contrato de consultoria prestado pelo consórcio COBRAPE/TOOCART, vale destacar que a forma utilizada para sua contratação não traz vantagem para a Administração. Isto porque o consórcio é remunerado pela métrica homem-hora, ou seja, a contratada recebe valores pela disponibilização dos consultores à SEDICT, e, embora haja atrasos na implantação do programa, a mesma continua a ser remunerada. Seria muito mais eficiente que a Unidade Inspecionada tivesse promovido à contratação de consultoria cujos pagamentos estivessem vinculados a entrega de produtos específicos. Desta forma, estar-se-ia evitando pagamentos decorrentes de atrasos ocasionados por fatores diversos da consultoria. Esse também é o entendimento do TCU exarado no Acórdão n°508/2018 Plenário.

> Em contratações de serviços de supervisão, fiscalização ou gerenciamento de obras, a Administração deve evitar a previsão de pagamentos por homem-hora (ou homem/mês) ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos. Os pagamentos nesses casos devem estar estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Quanto a esta constatação a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do DF respondeu ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2018-DARUC/SUBCI/CGDF por meio do Ofício SEI-GDF Nº 498/2018 - SEDICT/GAB, de 14/12/2018, apresentando o seguinte esclarecimento:

> Em relação à efetividade na aplicação dos recursos do BID, vale separar o período posterior a abril de 2017, em que todos os esforços foram feitos para realizar a atualização dos projetos e orçamentos, cumprimento de todos os tramites da fase interna e externa da licitação com a assinatura de diversos contratos nessa gestão, inclusive para execução de Drenagem Pluvial, aquisição de transformadores e construção de subestação no polo JK, pavimentação e drenagem na ADE da Ceilândia, contratação do SEBRAE para o levantamento do diagnóstico da cadeia produtiva das ADEs, contratação de 5 consultores para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Distrito federal, dentre outras ações.

Além da Nota Técnica nº 1, contendo maiores esclarecimento, apresento a planilha a seguir com detalhamento das ações, valores e situação atual, no intuito de demonstrar o esforço realizado nessa gestão para o cumprimento do Programa PROCIDADES:

Nota Técnica nº 1

No que se refere à morosidade na implementação de ações, importante relatar que, após a mudança da Gestão, em abril de 2017, houve uma significativa evolução dos trabalhos, o que levou ao um aumento no comprometimento dos recursos do BID, saltando de aproximadamente 10% na Revisão de Carteira de maio de 2017, para 57% na Revisão de outubro de 2018.

Informamos também, que ao chegarmos a Secretaria, observamos que em nenhum momento o Consórcio havia deixado de prestar o serviço de apoio técnico ao gerenciamento do Programa PROCIDADES. Durante todo período o Consórcio desenvolveu atividades de preparação de projetos e editais, administrou o empréstimo, instalando inclusive um sistema administrativo e financeiro de gestão do empréstimo, preparou diversos editais de licitação e projetos de engenharia das obras que estavam defasados ou não existiam, sendo que, atualmente estão todos concluídos, incluindo os respectivos orçamentos. Apesar das responsabilidades do consórcio não era produzir projetos, as atividades desempenhadas pela equipe do Consórcio resultou em grande economia para os cofres públicos, pois não foi necessário realizar nenhuma contratação adicional para realização de projetos e orçamentos que já estavam previsto pelo Plano de Aquisição do Programa.

Além disso, as demonstrações financeiras e conciliações bancárias foram realizadas de forma correta e dentro dos prazos estipulados, como também foram feitas todas as prestações de contas solicitadas pelo BID.

Também é de nosso conhecimento que em certa altura do serviço a Contratada desmobilizou parte de sua equipe que não estava sendo utilizada, de modo a não gerar prejuízo ao erário.

Com relação à prorrogação do serviço entendemos que era inevitável, uma vez que inicialmente a Manifestação de Interesse aprovada pelo BID era para um período de contratação dos serviços por cinco anos, prazo este que corresponde ao tempo de duração do Programa, mas por implicações operacionais (indisponibilidade orçamentária), teve o seu período de execução inicial de 24 (vinte e quatro) meses, que foi posteriormente prorrogado por mais 24 (vinte e quatro) meses, sendo ainda necessária uma terceira prorrogação para cobrir a todo o período do contrato de empréstimo. Ademais, a PGDF em seu Parecer nº 1313/2016 entendeu que o contrato em questão trata-se de um contrato de escopo, deste modo, o prazo de execução só seria extinto enquanto o objeto de sua contratação não fosse definitivamente entregue à administração, nesse caso o gerenciamento total do Contrato do GDF com o BID.

Ainda, o Contrato nº 08/2014 celebrado o Consórcio COBRAPE/TOPOCART decorre de uma exigência do BID prevista no Contrato de Empréstimo BID nº 2957/OC-BR (Cláusula 2.07 (ii) – Anexo "A" e Cláusula 3.02 (c) Disposições Especiais), existência obrigatória e não negociável até o fim do empréstimo.

Quanto às recomendações contidas no Informativo de Ação de Controle nº 03/2018-DARUC/SUBCI/CGDF para esse item, a Unidade esclareceu que:

a) Elaborar cronograma de ações para implementação de projetos relativos ao Programa PROCIDADES de forma a utilizar os recursos do BID.

Seguindo as normas e preceitos do BID, atendendo as cláusulas contratuais, a SEDICT tem desenvolvido o Plano Operativo Anual - POA e o PA-Plano de Aquisição que estabelece o planejamento das atividades que serão desenvolvidas e as metas de comprometimento previstas para Programa PROCIDADES, assim como, apresentar os recursos que serão necessários para execução do programa e seus cronogramas de previsão de início e fim. É certo que, por se tratar de um instrumento de planejamento, no decorrer da execução do programa, a depender do andamento das diferentes ações do programa, esse plano deverá ser revisto, promovendo algumas alterações em seu cronograma, no intuito de melhor aplicação dos recursos e cumprimento dos objetivos do Programa.

b) Promover nas futuras contratações de serviços de consultoria com remuneração vinculada a entrega de produtos ou a resultados alcançados, e não mais pela métrica homem-hora.

Cabe esclarecer, novamente à luz dos esclarecimentos feitos na primeira questão, que os serviços do tipo de consultoria técnica especializada podem ser contratados através de duas formas de regime contratual: i) Contrato remunerado por preço global; ii) Contrato baseado no tempo. Conforme preconiza a Política de Aquisições do BID.

Contrato remunerado por preço global: os contratos por preço global se destinam à administrar serviços que serão remunerados contra a entrega de produtos. Os contratos terão um valor global que, a cada entrega de produto, será pago um percentual do valor global.

Utilizam-se contratos por preço global principalmente para tarefas em que o teor e a duração dos serviços, bem como os produtos que se esperam dos consultores, são claramente definidos. São comumente adotados para planejamentos simples, estudos de viabilidade, estudos ambientais, projetos detalhados de estruturas comuns ou padronizadas, elaboração de sistemas de processamento de dados, etc. Os pagamentos são vinculados à entrega de produtos, tais como: estudos e projetos materializados através de relatórios, desenhos, planilhas de quantidades, documentos de licitação, sistemas de computador, estudos ambientais etc. Os contratos por preço global são de administração simples porque os pagamentos são devidos contra a entrega de produtos/itens claramente especificados nos Termos de Referência que fizeram parte dos documentos de licitação e contratação.

Contrato baseado no tempo: Adota-se este tipo de contrato quando é difícil definir o escopo e a duração dos serviços, seja porque os serviços relacionam-se com atividades de terceiros, para as quais o prazo de conclusão pode variar, seja pela dificuldade de avaliar os insumos que os consultores deverão empregar para atingir os objetivos do trabalho. Este tipo de contrato é comumente utilizado para estudos complexos, supervisão de obras, serviços de assessoria e a maior parte dos serviços de treinamento. Os pagamentos são baseados em honorários por horas, dias, semanas ou meses, acordadas para o pessoal (normalmente relacionado no contrato) e em itens reembolsáveis, a partir da comprovação de despesas efetivamente incorridas e/ou preços unitários ajustados. Os custos referem-se ao custo com pessoal, custo operacional, percentuais de lucro e, se necessário, adicionais especiais. Esse tipo de contrato estabelecerá um valor máximo de pagamentos totais a serem feitos às empresas. Esse teto de pagamentos deve incluir um valor de contingência para fazer face aos trabalhos e

prazos imprevistos, bem como, se necessário, a normas de reajuste de preço. Os Contratos Baseados no Tempo precisam ser supervisionados e administrados cuidadosamente pelo cliente, a fim de assegurar o progresso satisfatório da prestação dos serviços de consultoria e que os pagamentos solicitados pelos consultores sejam adequados. Da mesma forma que nos contrato por global, aqui deverá ser especificado nos Termos de Referencia as atividades que os consultores deverão desempenhar, a apresentação de relatórios de andamento, relatórios técnicos, pareceres etc., mesmo que não se tenha clareza do conteúdo dos mesmos tendo em vista a natureza do trabalho, pois poderá variar sua complexidade, necessidades diversas ao longo do contrato, situações típicas de serviços de supervisão de obras, gerenciamento de programas, serviços que em geral deverão existir enquanto existiram o objeto a que deve supervisionar e/ou gerenciar.

O caso específico do Contrato 08/2014 trata-se de um contrato por tempo, efetuado seguindo as normativas preconizadas pelo BID e os respectivos documentos, modelos de edital, termos de referência e contrato.

A SEDICT/DF também encaminhou tabela atualizando o cronograma dos projetos custeados com recursos financeiros do BID:

Item	INTERVENÇÕES	R$	Situação Atual
1	**COMPONENTE I - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL ESTRATÉGICO**	**10.902.726**	
1.1	**Programa de Desenvolvimento Institucional**	**4.209.692**	
1.1.1	Implementação do Sistema de Gestão e Controle do PRO-DF	3.492.500	Encontra-se na AJL para análise jurídica
1.1.2	Capacitação da Equipe Técnica da SEDICT	717.192	Em andamento
1.2	**Aquisição de Equipamentos**	**3.293.034**	
1.2.1	Servidores de Rede	800.000	Encontra-se na AJL para análise jurídica
1.2.2	Aquisição de computadores, monitores, notebooks, scanners, projetores e telas de projeção	1.593.034	Contrato assinado aguardando a entrega dos equipamentos
1.2.3	Aquisição de Central Telefônica	650.000	Encontra-se na AJL para análise jurídica
1.2.4	Aquisição de No-Break	250.000	Não será mais adquirido, em função do novo prédio da SEDICT possuir rede estabilizada.
1.3	**Fortalecimento da Estrutura da SEDICT**	**3.400.000**	
1.3.1	Licença de Softwares - Proprietário - Microsoft	3.000.000	Fase de planejamento da contratação

Item	INTERVENÇÕES	R$	Situação Atual
1.3.2	Licença de Softwares - Proprietário - Antivírus/ Firewall	400.000	Encontra-se na AJL para análise jurídica
2	**COMPONENTE II - PROGRAMA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS**	**14.356.080**	
2.1	**Implementação do Plano Estratégico**	**10.356.080**	
2.1.1	Consultores individuais para apoiar a elaboração de TDRs e para formulação, elaboração e implementação do Plano de Atração de Investimentos	370.080	Contratado e em execução
2.1.2	Estudo Técnico de Avaliação das ADES do DF para Análise Estática Comparativa estabelecida em 2008	1.800.000	Em licitação
2.1.3	Estudo Técnico que resulte em Soluções para a Promoção, Atração, Fidelização e Ampliação de Investimentos produtivos para os próximos 20 anos no DF	8.000.000	Em licitação
2.1.4	Consultoria Individual para elaboração Estudo de Identificação do Ecossistema de Inovação no Distrito Federal	111.600	Contratado e em execução
2.1.5	Consultoria Individual para Elaboração de um Estudo Técnico que define quais os locais, nas áreas de interesses econômico do DF.	74.400	Contratado e em execução
2.2	**Apoio aos Investidores**	**4.000.000**	
2.2.1	Consultoria para organização, promoção e realização de Evento Nacional com vistas a divulgar o DF como destino de investimento produtivo	2.000.000	Fase de planejamento da contratação
2.2.2	Organização de eventos para divulgar o DF como destino de investimento	2.000.000	Ainda em planejamento
3	**COMPONENTE III - DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL NAS ADEs**	**12.387.875**	
3.1	**Diagnósticos e Fortalecimento das Empresas nas ADES**	**2.396.208**	
3.1.1	Contratação de consultoria (SEBRAE) para diagnósticos e capacitações das empresas na ADES (executando)	2.396.208	Contrato Finalizado
3.2	**Capacitação dos Trabalhadores nas ADEs (CNI)**	**1.190.000**	
3.2.1	Divulgação e disseminação dos instrumentos de apoio aos trabalhadores	140.000	Fase de planejamento da contratação
3.2.2	Curso para formação técnica dos trabalhadores	1.050.000	Fase de planejamento da contratação
3.3	**Programa de Modernização Tecnológica (SEBRAE)**	**7.051.667**	

3.3.1	Divulgação e disseminação do programa de modernização tecnológica	300.000	Fase de planejamento da contratação
3.3.2	Eventos tecnológicos demonstrativos	751.667	Fase de planejamento da contratação
3.3.3	Ferramentas de soluções tecnológicas	3.000.000	Fase de planejamento da contratação
3.3.4	Projetos de certificação de processos e produtos	3.000.000	Fase de planejamento da contratação
3.4	**Programa Piloto de Identificação e Qualificação de Fornecedores (SEBRAE)**	**1.750.000**	
3.4.1	Definição do plano de fortalecimento de fornecedores	175.000	Fase de planejamento da contratação
3.4.2	Capacitação (instituções e empresas âncoras)	70.000	Fase de planejamento da contratação
3.4.3	Sistema TI para publicação e informação dos fornecedores	105.000	Fase de planejamento da contratação
3.4.4	Preparação de Empresas para Certificação	1.400.000	Fase de planejamento da contratação
4	**COMPONENTE IV - URBANISMO E INFRAESTRUTURA NAS ADES**	**208.111.876**	
4.1	**ADE CENTRO-NORTE**	**7.376.323**	
4.1.1	Complementação da pavimentação e drenagem da ADE Centro Norte; Complementação da urbanização e mobilidade urbana	6.594.281	POSSÍVEL CANCELAMENTO
4.1.2	Correção, adequação e ampliação do sistema distribuidor de água potavel, do Sistema Coletor de Esgotos Sanitários e dos serviços de apoio à comercialização com fornecimento de material (Reconhecimento de Contrapartida*)	782.042	Reconhecimento de Contrapartida Aprovado pelo BID
4.2	**ADE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO e ADE SETOR DE INDUSTRIAS**	**53.294.771**	
4.2.1	Complementação da urbanização e mobilidade urbana da ADE Materiais de Construção. Execução de pavimentação asfáltica Setor de Indústria da Ceilândia Execução de rede de drenagem de águas pluviais da ADE Setor de Industria da Ceilândia. Complementação da urbanização e mobilidade urbana da ADE Setor de Indústria.	48.094.771	Contratado e em execução
4.2.2	Obras das Praças nas ADEs Setor de Materiais de Construção e Setor de Industria da Ceilândia	5.200.000	Encontra-se na AJL para análise jurídica
4.3	**ADE SETOR DE MÚLTIPLAS ATIVIDADES DO GAMA**	**5.213.376**	

Item	INTERVENÇÕES	R$	Situação Atual
4.3.1	Complementação da rede elétrica da ADE AMA do Gama	445.935	
4.3.2	Complementação da infraestrutura de esgoto da ADE AMA do Gama; Conjuntos X E Y do Setor de Múltiplas Atividades e Interceptor de Esgoto	1.100.000	Em licitação
4.3.3	Complementação da infraestrutura de drenagem e pavimentação asfáltica ADE AMA do Gama.	3.000.000	Encontra-se na AJL para análise jurídica
4.3.4	Complementação da rede de iluminação pública da ADE AMA do Gama	508.438	AGUARDA A EXECUÇÃO DA REDE ELÉTRICA
4.3.5	Correção, adequação e ampliação do sistema distribuidor de água potavel, do Sistema Coletor de Esgotos Sanitários e dos serviços de apoio à comercialização com fornecimento de material (Reconhecimento de Contrapartida*)	159.003	Reconhecimento de Contrapartida Aprovado pelo BID
4.4	**ADE POLO JK**	**72.752.595**	
4.4.1	Complementação da pavimentação 1ª e 2ª Etapas Complementação da urbanização e mobilidade urbana da ADE Polo JK	14.500.000	Encontra-se na PGDF para análise jurídica
4.4.2	Complementação da drenagem da 1ª e 2ª etapas da ADE Polo JK; Implantação de lagoas de amortecimento; Rede de interligação e lançamento final da ADE Polo JK	12.811.502	O procedimento licitatório encontra-se suspenso pelo TCDF
4.4.3	Projeto da linha de alimentação para a SE do Polo JK	302.808	Contratado e em execução
4.4.4	Aquisição de transformadores para a subestação da ADE Polo JK	3.952.632	Contratado e em execução
4.4.5	Implantação de linha de alimentação da ADE Polo JK	5.400.000	Fase de planejamento da contratação
4.4.6	Implantação da subestação da ADE Polo JK	15.949.144	Contratado e em execução
4.4.7	Execução de pavimentação asfáltica, meios fios e drenagem pluvial - 1º e 2º Etapa (Reconhecimento de Contrapartida*)	19.073.117	Reconhecimento de Contrapartida Aprovado pelo BID
4.4.8	Reavaliação dos Lançamentos finais da drenagem pluvial (Reconhecimento de Contrapartida*)	52.938	Reconhecimento de Contrapartida Aprovado pelo BID
4.4.9	Correção, adequação e ampliação do sistema distribuidor de água potavel, do Sistema Coletor de Esgotos Sanitários e dos serviços de apoio à comercialização com fornecimento de material (Reconhecimento de Contrapartida*)	710.454	Reconhecimento de Contrapartida Aprovado pelo BID

Item	INTERVENÇÕES	R$	Situação Atual
4.5	**ESTUDOS E PROJETOS TRANSVERSAIS**	**1.595.098**	
4.5.1	Projetos de Urbanização nas ADEs	1.595.098	POSSÍVEL CANCELAMENTO
4.6	**PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL E SOCIAL - PGAS**	**3.423.369**	
4.6.1	Programa de Controle de Efluentes Não Doméstico	1.595.098	Em licitação
4.6.3	Programa de Gestão dos Resíduos Sólidos	1.125.000	Fase de planejamento da contratação
4.6.4	Programa de Comunicação Social e Educação Ambiental	703.271	Contratado e em execução
4.7	**SUPERVISÃO DAS OBRAS E SUPERVISÃO AMBIENTAL**	**2.810.305**	
4.7.1	Supervisão Civil e Ambiental de Obras	2.810.305	Contratado e em execução
4.8	**RECURSOS A SEREM DEFINIDOS**	**61.646.038**	
4.8.1	Recursos a serem definidos	61.646.038	
5	**GESTÃO DO PROGRAMA/MONITORAMENTO/AVALIAÇÃO**	**15.662.100**	
5.1	**Apoio ao Gerenciamento**	**14.589.100**	
5.1.1	Apoio ao Gerenciamento do Programa (Executando)	14.502.381	Contratado e em execução
5.1.2	Avaliação Intermediária do Programa	86.719	Contratado e em execução
5.2	Monitoria e Avaliação	1.073.000	

As justificativas trazidas pela Unidade mostram que houve, a partir da segunda metade de 2017, uma melhoria no incremento nas contratações relativas ao programa PROCIDADES. Porém, a própria resposta da Unidade inspecionada mostra que diversas ações ainda não foram iniciadas. Desta forma, mantém-se às recomendação iniciais.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Falha administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Econômico em implementar ações efetivas para o Programa PROCIDADES.

Consequência

Atraso na implantação do Programa PROCIDADES.

Recomendação

Elaborar cronograma de ações para implementação de projetos relativos ao Programa PROCIDADES de forma a utilizar os recursos do BID;

Promover às futuras contratações de serviços de consultoria com remuneração vinculada a entrega de produtos ou a resultados alcançados, e não mais pela métrica homem-hora.

1.7 - BAIXA FREQUÊNCIA EM TREINAMENTOS E CAPACITAÇÕES

Classificação da falha: Média

Fato

Trata-se da análise do processo de contrato de consultoria realizada pelo SEBRAE, no contexto do Contrato nº 007/2017 – Processo nº 370.000.082/2017, no valor de R$ 2.396.207,75. O contrato de consultoria em questão define que o SEBRAE/DF deve apresentar os seguintes produtos:

1. Diagnósticos setoriais empresariais individualizados (EPP´s, ME´s e MEI´s), localizadas nas Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADE´s), bem como aquelas que compõem as cadeias produtivas nas demais regiões administrativas do DF;

2. Realizar Capacitações Empresariais por palestras, oficinas, cursos de gestão, cursos de competitividade, customizações de conteúdos, suporte operacional;

3. Realizar Consultorias de Negócios;

4. Realizar Pesquisa de Avaliação;

5. Realizar a Divulgação e Disseminação.

Quanto ao Item -1 – Diagnósticos, foram verificadas as seguintes falhas:

Não tratamento dos dados

a) Ocorre que, a equipe de Inspeção, ao analisar o "Relatório de Diagnóstico e Devolutivas elaboradas", não identificou no contrato assinado e por óbvio em nenhum produto entregue pelo SEBRAE, um correto tratamento e consolidação de dados de forma a torná-los informação útil para os Gestores da SEDICT. Simples relatórios de diagnósticos de cada um dos empresários, apesar de ser um material capaz de gerar valor agregado a cada um deles, não é, por sí só, material útil para a SEDICT e não contempla o objetivo de ofertar à Secretaria uma visão da cadeia produtiva. Destaque-se que o "Relatório de Nota Técnica CODIN/SAADE/SEDICT nº 01/2017" já identificava a falta de um correto tratamento dos dados brutos. Apesar desse relatório, a SEDICT efetuou o pagamento da primeira parcela do contrato. A não entrega de um documento que oferte à SEDICT uma visão das cadeias produtivas implica em não atendimento, em sua plenitude, do objeto do contrato, configurando-se falha na prestação do serviço.

Falha na contagem do número de diagnósticos.

b) Cada "Diagnóstico" é composto de duas visitas. A primeira, onde um agente do SEBRAE visita o empresário, e uma segunda, onde o SEBRAE, após analisar as informações retorna ao estabelecimento do empresário para devolver a análise que foi feita. Trata-se, pois de duas visitas. Conforme contrato, paga-se "por visita". Logo, um "diagnóstico" é composto por dois itens que são pagos separadamente: primeira visita e visita devolutiva. Ocorre que em análise da documentação, a SEDICT contabilizou que em todos os casos, houve duas visitas. Não houve uma análise do número de visitas, mas sim a contabilização do número de folhas de "diagnósticos", assumindo que todos eles continham duas visitas. Não é o caso, pois em algumas situações, na própria análise da documentação, verificou-se que existiu apenas uma visita.

Falha encontrada na documentação- endereços não existentes e telefones Inexistentes/errados

c) Utilizando método não estatístico, a equipe de inspeção realizou 100 ligações para os empresários das ADEs que supostamente receberam visitas do SEBRAE. Dessas 100 (cem) ligações, 43 não atenderam ou o número de telefone "não existia".

Partindo da amostragem realizada, a equipe de inspeção compareceu in loco em algumas das ADEs que não atenderam as ligações. Dos 43 empresários que não atenderam as ligações, realizou-se inspeção em 16 empresários, conforme lista a seguir:

Empresa	Região	Endereço
C E D COMERCIO E EDITORA GRAFICA	nucleo bandeirante	QUADRA 3 CONJUNT
FORTLIMPE	gama	SMA CONJUNTO G
HSPD GRAFICA	nucleo bandeirante	SPLM CONJUNTO 8
ACADEMIA CENTRAL DO CORPO FITNESS LTDA ME	aguas claras	ADE CONJUNTO 16
ARMARINHO E PAPELARIA FASHION TAY	nucleo bandeirante	SPLM CONJUNTO 7
DECORART MARMORES E GRANITOS	nucleo bandeirante	SPLM CONJUNTO 5
DF TINTAS	gama	SMA CONJUNTO K
DIRCE DECORACOES LTDA - EPP	nucleo bandeirante	SPLM CONJUNTO 1
DOCE MINAS ALIMENTOS LTDA - ME	gama	RUA DAS AVENCAS
DONDOCA CONFECCOES LTDA - ME	gama	QUADRA 37
JARDA COMERCIAL DE ALIMENTOS EIRELI - ME	aguas claras	ADE CONJUNTO 2
PLANALTO VEICULOS	NÚCLEO BANDEIRANTE	SPLM CONJUNTO 7
SOFA & DESIGN	GAMA	SCC PROJEÇÃO 12
TAPECARIA EMPORIO	GAMA	SMA CONJUNTO 5
V & M CONFECCOES	ÁGUAS CLARAS	ADE CONJUNTO 16
VAL CABELOS	GAMA	QUADRA 1

Dessa amostra, somente três endereços, os das empresas LimpFort, Academia Fitness e Dirce Decorações foram encontrados, sendo que a empresa Dirce Decorações foi encontrada por acaso em endereço diferente do constante do visitado pelo SEBRAE.

Quanto ao Item 2 – Realização de Capacitações Empresariais, foram verificadas as seguintes falhas:

Falta de Informações cadastrais em Lista de presença:

d) Em análise de documentação constante nos autos, a equipe de inspeção identificou que na lista de presença dos cursos e palestras, não constam dados básicos dos participantes tais como e-mail, telefone e CNPJ.

Baixa efetividade (frequência) nos cursos:

e)Análise da documentação demonstra que há uma baixa aderência aos cursos de formação/Palestras realizadas. Em que pese o tema já ter sido endereçado pela Nota Técnica SEI-GDF nº 1/2017 - SEDICT/SAED/SAADE/CODIN, de 14 de dezembro de 2017, ressalta-se a importância do tema. A baixa frequência aos cursos e palestras pode comprometer a efetividade do alcance do programa.

Em resposta ao ponto em tela, a Unidade acostou aos autos diversos documentos conforme nota-se no Despacho SEDICT/SUAG SEI 1627739:

> Vale destacar que quando a auditoria da CGDF foi realizada ainda não havia sido finalizada a entrega dos serviços contratados do SEBRAE, bem como ainda não existia avaliação consolidada dos produtos entregues. Assim, aproveitando as recomendações da CGDF, inclusive no tocante a verificação por amostragem da realização das consultorias, foram empreendidos levantamentos e avaliações, conforme Relatório Circunstanciado nº 3, Relatório Complementar SEDICT /CEBRA, Relatório Complementar SEDICT/CEBRA e o Despacho SEDICT /SAED/SAADE, que apresentam esclarecimentos e informações acerca da execução do objeto contratado, bem como respondem os questionamentos descritos no ponto.,

Em relação as recomendações "a" e "b":

> a) Exigir do SEBRAE a compilação de todas as informações antes do final do projeto. Caso não haja a compilação das informações até o final do último entregável, aplicar as sanções cabíveis previstas em contrato;
>
> b)Exigir do SEBRAE/DF a atualização de todos os endereços e telefones dos empresários visitados;

Após análise dos respectivos documentos citados, entende a equipe de inspeção que as recomendações "a" e "b" foram atendidas.

Já em relação à recomendação "c":

> c)Realizar, por amostragem, visitas aos endereços cadastrados pelo SEBRAE, com o objetivo de comprovação da efetiva prestação do serviço

Após análise da resposta encaminhada pela Unidade inspecionada, entende-se que apesar de terem sido feitos esforços para um maior controle e fiscalização do contrato, inclusive com realização de visitas aos endereços cadastrados pelo SEBRAE, tal controle não foi bem planejado a priori, uma vez que alguns locais não foram encontrados. Esses controles nesse tipo de contrato devem ter especial atenção dos gestores dos contratos, que devem planejar com antecedência as formas mais adequadas de fiscalização.

Causa

Em 2017:

Falha no acompanhamento da execução do contrato.

Consequência

Nao atingimento de um dos objetivos do projeto (mapeamento das cadeias produtivas).

Formação de uma base de dados com informações, endereços e telefones equivocados/inexistentes.

Recomendação

Implementar controles que validem/confirmem a efetiva prestação de serviços cujo objeto seja a realização diagnósticos e levantamentos estatísticos junto ao empresariado local.

III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO FINANCEIRA	1.1, 1.2, 1.3, 1.4 e 1.5	Grave
GESTÃO FINANCEIRA	1.6 e 1.7	Média

Brasília, 25/02/2019.

Diretoria de Auditoria de Relacionamento com as Unidades Descentralizadas de Auditoria e CI-DARUC

Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 01/04/2019, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.

Para validar a autenticidade, acesse o endereço http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao e informe o código de controle **0637D3EB.DA932D11.343E3CE2.2F968AB4**