



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 18/2018 - DINOE/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional do Setor de Indústria e Abastecimento
Processo nº: 00480-00004570/2018-32
Assunto: Inspeção de obras e serviços de engenharia nos anos de 2015, 2016 e 2017
Ordem(ns) de Serviço: 82/2018-SUBCI/CGDF de 30/04/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Setor de Indústria e Abastecimento, durante o período de 07/05/2018 a 30/05/2018, objetivando avaliar as obras e serviços de engenharia referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017 dessa Região Administrativa.

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

Processo	Credor	Objeto	Termos
0309-000364/2016	COMPANHIA ENERGÉTICA DE BRASÍLIA (00.070.698 /0001-11)	Contratação da Companhia Energética de Brasília – CEB para execução de obra de implementação de sistema de iluminação pública em seis localidades da RA-XXIX: • Setor de Inflamáveis (SIN) Via de acesso ao Lote 4 – Projeto UE160157 – R\$ 114.270,94; • Via de Ligação do Trecho 02 Lotes 1.510/1.480 e 1505/1475 – Projeto UE160158 – R\$ 37.815,79; • Proximidades da futura instalação Dia-a-Dia, SIA Trecho 5-C – Projeto UE160168 – R\$ 246.839,28; • SIA Trecho 17, Frente aos Lotes 40, 70, 80, 470, 520, 575, 815, 880 e 1.315 – Projeto UE160172 – R\$ 21.271,01; • SIA Trecho 7, Estacionamento Sul da Feira dos Importados UE160174 – R\$ 32.002,17; • Setor de Inflamáveis (SIN) Lote 5, em frente à Transportadora Nova União – Projeto UE160220 – R\$ 18.800,31.	Contrato de Execução de Obras nº 1/2017 Valor Total: R\$ 470.999,50

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - FALTA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA

Classificação da falha: Média

Fato

No curso dos trabalhos de inspeção relativos ao Processo nº 309.000.364 /2016, constatou-se que a Unidade não apresentou justificativa de preços para contratação por dispensa.

Conforme mencionado no ponto 1.2, constata-se pelos autos que o orçamento que serviu de base à contratação são os orçamentos da CEB juntados às folhas 42, 43, 45, 49, 51 e 52 do processo. Não foi identificado no processo nenhum questionamento, avaliação ou tratamento destes orçamentos pela Administração, mesmo apesar das falhas relacionadas no ponto 1.2.

Adicionalmente, não foi identificada nos autos qualquer pesquisa de preços ou mesmo qualquer outro orçamento da própria CEB para obras semelhantes executadas junto à Administração. Ficou, ainda, registrado no Despacho da fl. 71 que, apesar de alerta consignado em Parecer Técnico da ASTEC de 21/11/2016 (fls. 69/70), o Administrador optou por dispensar a realização de pesquisa de preço, *in verbis*:

Assim o fazendo, acrescento que em relação à recomendação que se lê na parte superior da fl. 70. no sentido da análise da conveniência e oportunidade da pesquisa de preço para o caso vertente destes autos, entendo por desnecessária tal medida haja vista que, até o momento, não há nenhum indício de superfaturamento dos preços informados que, aliás, são compatíveis com os preços praticados em contratos contemporâneos e similares celebrados com outras Administrações do DF, como por exemplo no Guará - RA-X e Águas Claras - RA-XX.

Por outro lado, além das garantias contratuais previstas na Cláusula Nona (fl. 61) da Minuta de Contrato anexada às lis. 56/64, que deverão ser observadas no Contrato a ser oportunamente celebrado, há também a Cláusula Décima Quarta que dispõe sobre as penalidades (fl. 62). Assim, na

hipótese de serem detectadas quaisquer irregularidades no Contrato, mormente com relação a preço, esta Administração poderá adotar todas as medidas cabíveis e necessárias aptas a recompor o equilíbrio que deve ser preservado na avença.

Por fim, a CEB, empresa a ser contratada, além de Empresa Pública, detentora do melhor KNOW-HOW no ramo elétrico energético, goza de boa reputação neste mercado não havendo, portanto, nada nestes autos que nos aponte para a necessidade de proceder à pesquisa a fim de verificar a compatibilidade dos preços ora em comento com os preços praticados pelo mercado a que se refere a parte final do inciso VIII. do artigo 24. da Lei 8.666/93. (grifo nosso)

Os argumentos apresentados pelo Administrador no referido despacho para dispensar a realização de pesquisa de preços podem ser relacionados da seguinte forma:

- a. “não há nenhum indício de superfaturamento dos preços informados”: A pesquisa de preço é o principal instrumento utilizado pela Administração justamente para se confirmar se não existe nenhum superfaturamento nos preços pelos quais contrata. Logo, a falta de indícios de sobrepreço antes de se realizar pesquisa não confere segurança de regularidade.
- b. “compatíveis com os preços praticados em contratos contemporâneos e similares celebrados com outras Administrações do DF”: Essa seria uma evidência razoável de que os preços contratados são compatíveis com os preços de mercado, mas ela precisaria ter sido demonstrada nos autos. Como não constaram dos autos cópias de orçamentos de contratos semelhantes evidenciando essa afirmação, a justificativa por si só não supre a ausência de realização de pesquisa de preços.
- c. “esta Administração poderá adotar todas as medidas cabíveis e necessárias aptas a recompor o equilíbrio que deve ser preservado na avença”: Na cláusula nona do Contrato nº 1/2017-RAXXIX (fls. 117 /123) de 02/03/2017, consigna-se que a “*garantia para a execução da obra será prestada na forma descrita na Carta de Proposta nº: 195 /2016/SIP/GPIP, de fls. 06/10 e Carta de Proposta nº: 220/2016/SIP /GPIP, de fl. 41*”. No entanto, ambas as cartas mencionadas são completamente omissas a respeito de prestação de garantia à Administração e não foi identificada nos autos nenhuma evidência de que alguma garantia tenha sido prestada.
- d. “a CEB, empresa a ser contratada, além de Empresa Pública, detentora do melhor KNOW-HOW no ramo elétrico energético, goza de boa reputação”: O fato de a empresa possuir Know-how e boa reputação no ramo energético não garante a vantajosidade dos preços apresentados.

Ressalte que a norma legal não facultou à conveniência ou oportunidade do gestor público a prerrogativa de dispensar a pesquisa para comprovar a vantajosidade para a Administração dos preços praticados, mas, pelo contrário, determinou de forma inequívoca no inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 essa condição para a contratação:

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, **desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado** (grifo nosso)

Ainda de acordo com manifestação da PROCAD/PGDF no Parecer nº 824 /2017-PRCON/PGDF de 5/10/2017 (fls. 283/291), referente a uma contratação bastante similar realizada pela Administração do Guará com a CEB, foi constatado o seguinte, *in verbis*:

Deve a Contratante levantar os valores de mercado, de maneira a examinar os custos dos serviços contratados e conformar o valor do contrato frente ao preço corrente, podendo a Administração Regional valer-se, se necessário, da análise de contratos semelhantes firmados pela CEB em datas recentes ou de tabelas oficiais, Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção civil- SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, conforme Decisão TCDF n. 5.745/2005.

Não é porque não se está a contratar uma empresa privada que está a Administração autorizada a não averiguar a compatibilidade dos valores propostos. (grifo nosso)

Dessa forma, restou caracterizada falha na contratação da CEB sem a realização de pesquisa de preços, com fulcro na Lei nº 8.666/93, art. 24, VIII, e art. 26, p.u, III.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 15 /2018, a Administração Regional do SIA encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 199/2018 - RA-XXIX/GAB (nº SEI: 13807592), de 11/10/2018, no qual registra que:

No tocante as recomendações para a criação de procedimento operacional padrão – pop, portaria, instrução normativa interna, checklist ou qualquer documento congênere, foi realizada consulta a Unidade de Controle Interno (UCI) da Secretaria de Estado das Cidades, por meio do Ofício SEI-GDF nº 185 ([13495433](#)), pois em reunião realizada no dia 2 de outubro, com o Secretário das

Cidades, *****, este nos informou que a UCI estava elaborando uma espécie de Procedimento Operacional Padrão – POP, o qual serviria de instrumento de orientação para as Administrações Regionais no tocante às contratações de obras e/ou serviços a serem realizadas com a CEB.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento da recomendação.

Causa

Em 2016 e 2017:

Inobservância de procedimentos legais obrigatórios para contratação de obras e serviços de engenharia, por dispensa, sem a realização de pesquisa de preços para comprovação de vantajosidade.

Consequência

Risco de realização de obra e serviços de engenharia com sobrepreço.

Recomendação

Criar Procedimento Operacional Padrão-POP, Portaria, Instrução Normativa Interna, Checklist ou qualquer documento congênere que orientem as áreas técnicas a elaborar pesquisa de preços que reflitam adequadamente o detalhamento dos custos de modo que a vantajosidade da contratação seja aferida, bem como esteja de acordo com a legislação pertinente.

1.2 - PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE PARA CARACTERIZAÇÃO DA OBRA

Classificação da falha: Média

Fato

Ainda em relação ao processo nº 309.000.364/2016 constatou-se que a Unidade apresentou projeto básico insuficiente para caracterização da obra.

Em sua primeira página, o Projeto Básico (fls. 99/102) de 20/01/2017 registra o seguinte:

Figura 1 - Extrato da primeira página do Projeto Básico da contratação (fl. 99) de 20/01/2017.

1. DO OBJETO
Tem por objeto a contratação de empresa especializada implantação de iluminação pública, segue endereços abaixo:
• VIA DE LIGAÇÃO DO TRECHO 02 "TODA RUA, PRÓXIMO A 8 DP, NO TRECHO 2 PRÓXIMO AOS LOTES 1510/1480 e 1505/1475"; • SETOR DE INFLAMÁVEIS (SIN) VIA DE ACESSO AO LOTE 4; • PROXIMIDADES DA FUTURA INSTALAÇÃO DIA-A DIA, SIA TRECHO 5C; • SIA TRECHO 17, FRENTE AOS LOTES 40,70,80,470,520,575,815,880 E 1315; • SIA TRECHO 07, ESTACIONAMENTO SUL DA FEIRA DOS IMPORTADOS. • SETOR DE INFLAMÁVEIS (SIN) LOTE 05 EM FRENTE A TRANSPORTADORA NOVA UNIÃO;
2. ESPECIFICAÇÕES DOS SERVIÇOS
Implantação de sistema de iluminação pública, com instalações de braços com luminárias e lâmpadas e postes de concreto, conforme especificado nas cartas da CEB nº 195/2016/SIP/GPIP, folhas nº 6 a nº 10 e carta nº 220/2016/SIP/GPIP, folha nº 41 na região administrativa do Sia.
3. DA VIGÊNCIA
O prazo de execução de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da assinatura do contrato.
4. DA ESTIMATIVA DE CUSTO
O valor estimado para a execução de implantação do sistema de iluminação pública refere a R\$ 470.999,50 (quatrocentos e setenta mil, novecentos e noventa e nove reais e cinquenta centavos).

Por sua vez, nas cartas da CEB nº 195/2016/SIP/GPIP (fls. 6/10) e nº 220/2016/SIP/GPIP (fl. 41) citadas na seção "2. *ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS*", encontra-se apenas descrições e orçamentos genéricos para os 6 endereços citados na seção "1. *DO OBJETO*", conforme Figura abaixo.

Figura 2 - Extrato da Carta da CEB nº 195/2016/SIP/GPIP (fl. 7) de 10/11/2016.

2) SETOR DE INFLAMÁVEIS (SIN) VIA DE ACESSO AO LOTE 4 - PROJETO UE160157:

Descrição do Serviço	Valor
- Instalação de 25 braços pesados (2853 x 60mm) com luminárias e lâmpadas VSAP 250W;	R\$ 114.270,94
- Instalação de 2 postes de concreto circulares retos, comprimento 16,0 metros com luminárias em suporte 4 pétalas e lâmpadas VSAP 400W;	
- Instalação de 2 postes de concreto circulares retos, comprimento 16,0 metros com luminárias em suporte 4 pétalas e lâmpadas MVM 400W.	

3) VIA DE LIGAÇÃO DO TRECHO 02 LOTES 1510/1480 E 1505/1475 - PROJETO UE160158:

Descrição do Serviço	Valor
- Instalação de 7 postes de concreto retos, comprimento de 11,0 metros com luminária em suporte 1 pétala e lâmpada VSAP 250W.	R\$ 37.815,79

Com relação ao orçamento-base, o Projeto Básico não menciona ou traz nenhum orçamento que serviu de base para a contratação ou mesmo para se chegar ao valor global da seção “4. DA ESTIMATIVA DE CUSTO”. Nota-se pelos valores apresentados, que os orçamentos que serviram de base à contratação são os orçamentos da CEB juntados às folhas 42, 43, 45, 49, 51 e 52 do processo. Contudo, esses orçamentos possuem pelo menos duas falhas, a saber:

- a. Falta de detalhamento dos custos diretos: Os orçamentos não expressam a composição de todos os seus custos unitários, conforme preceitua a Lei nº 8.666/93, art. 7, §2º, II e a Súmula nº 258-TCU. Ao contrário, eles trazem apropriações genéricas e imprecisas como “*INSTALAÇÃO DE VÃO DE BAIXA TENSÃO (SEM POSTE) – 40,0 M*” ou “*Custo SIP*”, não possibilitando avaliar os serviços dos quais são compostos e os quantitativos de materiais e mão-de-obra envolvidos. Em especial, o “*Custo SIP*” é descrito apenas como sendo referente `a “*Engenharia, projetos executivos, acompanhamento e fiscalização das obras, cadastro, transporte, materiais de consumo, etc*”, sem que nenhum detalhamento de custos seja apresentado. Assim sendo, é impossível avaliar a legitimidade e adequação ao mercado dos serviços e custos diretos dos orçamentos que serviram de base à contratação.

- b. Falta de detalhamento do BDI: Mesmo se desconsiderando a obscuridade dos custos diretos do orçamento, conforme a Súmula nº 258-TCU e a Decisão nº 1.583/14 – TCDF, o BDI deve ser detalhado, a fim de permitir a avaliação dos percentuais utilizados e sua conformidade com as orientações do Acórdão nº 2622/2013 TCU – Plenário. Todavia, nos orçamentos que serviram de base à contratação, temos apenas o registro de percentuais gerais para um “*BDI Material*” e “*BDI Serviços*”, e não é possível identificar nem mesmo sobre quais itens dos custos diretos esses percentuais de BDI foram aplicados.

O referido Projeto Básico não possui anexos e todas as suas outras 7 seções, além daquelas mostradas na Figura acima, distribuídas em 3 páginas tratam de formalidades contratuais importantes, mas que não agregam nenhuma informação a respeito do objeto da obra. Além disso, as plantas de iluminação pública de 3 dos 6 endereços de implantação possuem datas posteriores à data do Projeto Básico aprovado (fls. 293, 261 e 265). Assim sendo, não constam plantas, memoriais descritivos e cronograma que contemple todos os 6 endereços citados no objeto, tornando impossível a caracterização completa da obra ou serviço, quanto mais a avaliação da viabilidade técnica, impacto ambiental, e custo da obra ou a definição dos métodos e do prazo de execução, conforme preceitua o inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

Segundo a Resolução nº 361/91-CONFEA, art. 4º, § 1º, a qual dispõe sobre o Projeto Básico:

Art. 4º - O responsável técnico pelo órgão ou empresa pública ou privada, contratante da obra ou serviço, definirá, obedecendo às conceituações contidas nesta Resolução, os tipos de Projeto Básico que estão presentes em cada empreendimento objeto de licitação ou contratação.

§ 1º - **O nível de detalhamento dos elementos construtivos de cada tipo de Projeto Básico, tais como desenhos, memórias descritivas, normas de medições e pagamento, cronograma físico, financeiro, planilhas de quantidades e orçamentos, plano gerencial e, quando cabível, especificações técnicas de equipamentos a serem incorporados à obra, devem ser tais que informem e descrevam com clareza, precisão e concisão o conjunto da obra e cada uma de suas partes.** (grifo nosso)

Ainda de acordo com manifestação da PROCAD/PGDF no Parecer nº 824 /2017-PRCON/PGDF de 05/10/2017 (fls. 283/291), referente a uma contratação bastante

similar realizada pela Administração do Guará com a CEB foi consignado o seguinte, *in verbis*:

Como bem se sabe, todo processo de contratação deve principiar com a apresentação de um projeto básico devidamente aprovado pela Autoridade competente (art.7º, parágrafo 2o, I, da LNL). **É o projeto básico que traz o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar obra ou serviço ou complexo de obras ou serviços.**

Tal documento é imprescindível para realização de qualquer obra ou serviço de engenharia, e obrigatório também nas contratações diretas - como no caso presente -, de modo a possibilitar a exata definição dos serviços e matérias, custos, métodos e prazos de execução, propiciando à Administração e à Contratada o conhecimento do objeto a ser executado e delimita as responsabilidades de cada uma das partes, as situações em que o contrato poderá ser alterado e as consequências dessas alterações, prazos de vigência, de execução e de pagamentos, garantias e penalidades, dentre outras balizas e regras.

No caso presente o projeto básico é bastante sucinto (grifo nosso)

Em que pese se tratar de uma obra de menor vulto e complexidade, segundo o item 5 da Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP OT –IBR 001/2006, todo Projeto Básico deve apresentar conteúdos suficientes e precisos, tais como Desenho, Memorial Descritivo, Especificação Técnica, Orçamento, e Cronograma físico-financeiro. No caso de Projeto Básico de Iluminação do tipo “Pavimentação Urbana”, a referida orientação ainda precisa os seguintes elementos técnicos para o Desenho, Memorial Descritivo e Especificação Técnica:

Tabela 1 - Elementos Técnicos para Projeto de Iluminação do tipo “Pavimentação Urbana” (Extraído da Tabela 6.3 da IBRAOP OT – IBR 001/2006).

Projeto de Iluminação	Desenho	• Planta localizando e especificando os elementos de iluminação
	Memorial	• Memorial de cálculo do projeto
	Especificação	• Materiais; • Serviços.

Assim sendo, no caso concreto era razoável esperar, além do que foi apresentado, ao menos as plantas dos projetos nos 6 endereços, um orçamento-base com os

custos diretos e BDI detalhados, um cronograma físico-financeiro (Súmula nº 38-TCDF) e as devidas Anotações de Responsabilidade Técnicas – ART em todas as peças técnicas (Súmula nº 260-TCU).

Assim, fica caracterizada a autorização da contratação sem Projeto Básico suficiente para caracterizar a obra, conforme preceituam os incisos I e II do parágrafo §2º e parágrafo §9º do artigo 7 da Lei de Licitações (8.666/93), pois não foi possível identificar:

- Orçamento-base com data base de 11/2016 com os custos diretos e BDI detalhados, em consonância com o Acórdão nº 2622/2013 TCU – Plenário e a Decisão nº 2.550/2017-TCDF;
- Anotações de Responsabilidade Técnica de todas as peças técnicas com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamentos, especificações técnicas e outras peças técnicas, conforme Súmula nº 260-TCU.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 15 /2018, a Administração Regional do SIA encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 199/2018 - RA-XXIX/GAB (nº SEI: 13807592), de 11/10/2018, no qual registra que:

Quanto ao item “1.3 - *Projeto Básico Insuficiente para a caracterização da obra*”, após acolhimento da manifestação da Astec foi encaminhado, no dia 2 de outubro, despacho (SEI-GDF nº [13367573](#)) à Coordenação Executiva desta Administração – COEX/R.A.XXIX determinando ao responsável pela elaboração do projeto básico apresentação das Anotações de Responsabilidade Técnica – ART pela elaboração do Projeto Básico, assim como as demais peças técnicas que o compõem, conforme as disposições contidas na Resolução nº 1.050/2013-Confea.

[...]

No tocante as recomendações para a criação de procedimento operacional padrão – pop, portaria, instrução normativa interna, checklist ou qualquer documento congênere, foi realizada consulta a Unidade de Controle Interno (UCI) da Secretaria de Estado das Cidades, por meio do Ofício SEI-GDF nº 185 ([13495433](#)), pois em reunião realizada no dia 2 de outubro, com o Secretário das Cidades, *****, este nos informou que a UCI estava elaborando uma espécie de Procedimento Operacional Padrão – POP, o qual serviria de instrumento de orientação para as Administrações Regionais no tocante às contratações de obras e/ou serviços a serem realizadas com a CEB.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento das recomendações.

Causa

Em 2016 e 2017:

Inobservância de procedimentos legais obrigatórios para elaboração de projeto básico para contratação de obras e serviços de engenharia.

Consequência

Execução de obra com risco de integridade e de sobrepreço, tendo em vista não se conhecer o detalhamento dos custos e do BDI, bem como as informações relativas às ARTs.

Recomendação

a) Criar Procedimento Operacional Padrão-POP, Portaria, Instrução Normativa Interna, Checklist ou qualquer documento congênere que orientem as áreas técnicas a elaborar Projetos Básicos que reflitam adequadamente o detalhamento dos custos e do BDI aplicado, a exigência obrigatória de ART, bem como esteja de acordo com a legislação pertinente.

b) Exigir a apresentação das ARTs no sentido de conhecer o responsável técnico pela elaboração do Projeto Básico, bem como das demais peças técnicas que o compõem, em atendimento às disposições contidas na Resolução nº 1.050/2013 – Confea.

1.3 - SUBCONTRATAÇÃO PARCIAL NÃO ADMITIDA NO ATO CONVOCATÓRIO

Classificação da falha: Média

Fato

Foram identificadas várias falhas de natureza formal no termo do Contrato nº 1/2017-RAXXIX (fls. 117/123), às quais a RA-XXIX deve se atentar em eventual nova contratação da CEB. Tais falhas também foram observadas em contratação similar da CEB pela Administração do Guará. Esse assunto foi objeto de apontamento pela PRCON em seu Parecer nº 824/2017-PRCON/PGDF de 05/10/2017 (fls. 283/291).

Uma dessas falhas possui maior relevância e diz respeito à possibilidade de subcontratação. Segundo consta na seção “8. DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA” do Projeto Básico (fls. 99/102), seria obrigação da CEB: “*Não transferir a terceiros, por qualquer forma, no todo ou parte, o objeto deste contrato*”. Logo, de acordo com o Projeto Básico, seria proibido que a CEB subcontratasse a terceiros qualquer porção do objeto desta contratação.

Por outro lado, a cláusula quarta do Contrato nº 1/2017-RAXXIX (fls. 117/123) permite a subcontratação em até 85% do valor contratado, *in verbis*:

Cláusula Quarta - Da Forma e Regime de Execução

O Contrato será executado de forma indireta, sob o regime de empreitada por preço global, **sendo permitida a realização de subcontratação até o limite de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor contratado**, nos termos das normas de vigência que regem as prestações de serviços da contratada, respeitadas as demais proposições dos arts. 6º e 10 da Lei nº 8.666/93. (grifo nosso)

Assim sendo, constata-se que a disposição do contrato é inconsistente com a previsão do Projeto Básico, caracterizando uma indefinição sobre a possibilidade de subcontratação a qual causa insegurança jurídica para a execução do contrato e prejudica sua fiscalização, dado o disposto nos artigos 72, 78, VI da Lei nº 8.666/93. Além disso, trata-se de não aderência do contrato ao instrumento convocatório da licitação, conforme artigos 54, § 1º, e 55, XI da referida lei.

Na análise dos autos foi avaliado qual foi o percentual de subcontratação efetivamente ocorrido na execução do contrato. Depreende-se da Carta nº 025/2017-SIP (fls. 247/249) da CEB que o “Custo SIP” é relativo aos serviços prestados diretamente pela CEB por meio de sua Superintendência de Iluminação Pública (representados na Planilha 1 – fl. 248), em oposição a todos os serviços que são subcontratados pela CEB para a CEB DISTRIBUIÇÃO ou para terceiros (representados na Planilha 2 – fl. 249). Assim sendo, se todos os serviços prestados diretamente pela CEB, que é a empresa contratada pela RAXXIX no caso em comento, se resumem ao “Custo SIP”, então é possível calcular o percentual subcontratado pela CEB, pelas planilhas de medição da execução (fls. 301/303, 307, 310, 313, 316, e 319):

Tabela 2 - Percentual subcontratado pela CEB por item contratual (fls. 301/303, 307, 310, 313, 316, e 319).

LOCALIZAÇÃO	PROJETO FINAL	FATURA CEB	PLANILHA DE EXECUÇÃO NO PROCESSO	CUSTO DIRETO SUBCONTRATADO (A)	BDI DO CUSTO DIRETO SUBCONTRATADO (B)	CUSTO TOTAL SUBCONTRATADO (C=A + B)	CUSTO BIP (D)	VALOR TOTAL (E=C+D)	PERCENTUAL SUBCONTRATADO (F=C/E)
Setor de Imóveis (SIN) Via de acesso ao	U135450	75463903	Fis. 307	R\$ 57.820,32	R\$ 10.782,71	R\$ 68.603,03	R\$ 3.966,47	R\$ 72.569,50	94,53%
Via de Ligação do Trecho 02 Lotes 1.510/1.480 e	U135409	75463900	Fis. 313	R\$ 28.163,74	R\$ 5.252,16	R\$ 33.415,90	R\$ 1.932,03	R\$ 35.347,93	94,53%
Proximidades da futura Instalação Dileo-Dileo, SIA Trecho 5-C	U135397	75463901	Fis. 319	R\$ 58.914,78	R\$ 7.944,85	R\$ 66.859,63	R\$ 4.041,55	R\$ 70.901,18	94,30%
SIA Trecho 17, Frente aos Lotes 40, 70, 80, 470, 520, 575, 815,	U135452	75463904	Fis. 310	R\$ 11.555,53	R\$ 2.154,95	R\$ 13.710,48	R\$ 792,71	R\$ 14.503,19	94,53%
SIA Trecho 7, Estacionamento Sul	U135453	75463905	Fis. 301,303	R\$ 117.283,63	R\$ 21.871,83	R\$ 139.155,46	R\$ 8.045,66	R\$ 147.201,12	94,53%
(SIN) Lote 5, em frente à Transportadora Nova União	U135454	75463902	Fis. 316	R\$ 15.674,94	R\$ 2.923,16	R\$ 18.598,10	R\$ 1.075,30	R\$ 19.673,40	94,53%
TOTAL				R\$ 288.412,84	R\$ 60.828,88	R\$ 349.241,72	R\$ 18.862,73	R\$ 368.104,45	94,49%

Conforme se verifica na Tabela acima, o “CUSTO TOTAL SUBCONTRATADO” que é a soma do “CUSTO DIRETO SUBCONTRATADO” com o “BDI DO CUSTO DIRETO SUBCONTRATADO”, representa cerca de 94% do “VALOR TOTAL” para cada um dos itens da tabela acima. Isso redundou em um percentual global de subcontratação de 94,49%, e, portanto, acima dos 85% permitidos na cláusula quarta do Contrato nº 1/2017-RAXXIX (fls. 117/123). Fica assim caracterizada a subcontratação parcial não admitida no ato convocatório e a extrapolação do percentual admitido no contrato, conforme Lei nº 8.666/93, arts. 72 e 78, VI.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 15 /2018, a Administração Regional do SIA encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 199/2018 - RA-XXIX/GAB (nº SEI: 13807592), de 11/10/2018, no qual registra que:

No tocante as recomendações para a criação de procedimento operacional padrão – pop, portaria, instrução normativa interna, checklist ou qualquer documento congênere, foi realizada consulta a Unidade de Controle Interno (UCI) da Secretaria de Estado das Cidades, por meio do Ofício SEI-GDF nº 185 (13495433), pois em reunião realizada no dia 2 de outubro, com o Secretário das Cidades, *****, este nos informou que a UCI estava elaborando uma espécie de Procedimento Operacional Padrão – POP, o qual serviria de instrumento de orientação para as Administrações Regionais no tocante às contratações de obras e/ou serviços a serem realizadas com a CEB.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento da recomendação.

Causa

Em 2017:

Planejamento insuficiente na obtenção de informações junto à CEB para definição dos percentuais de subcontratação dos serviços a serem permitidos e incluídos no Projeto Básico e Contrato.

Consequência

Infração à norma legal (Lei nº 8.666/93, arts. 72 e 78, VI) – subcontratação parcial não admitida no ato convocatório e permitida no contrato.

Recomendação

Criar Procedimento Operacional Padrão-POP, Portaria, Instrução Normativa Interna, Checklist ou qualquer documento congênere que orientem as áreas técnicas a definir adequadamente os percentuais de subcontratação quando envolver serviços relacionados à Iluminação Pública, bem como esteja de acordo com a legislação pertinente.

1.4 - LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO SEM TERMOS DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO E DEFINITIVO

Classificação da falha: Média

Fato

Ainda em relação ao processo nº 309.000.364/2016 constatou-se que a Unidade realizou liquidação e pagamento sem termos de recebimento provisório e definitivo.

Destaca-se que o inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666/93 disciplina o recebimento de obras e serviços da seguinte forma:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) **provisoriamente**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, **mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes** em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, **mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes**, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei. (grifo nosso)

No âmbito do Distrito Federal, o assunto está normatizado no Decreto nº 32.598/2010, conforme disposto abaixo:

Art. 44. **A execução de etapa de obra ou serviço**, ou o recebimento de equipamento, **será certificada pelo executor e responsável, mediante emissão de Atestado de Execução e de termo circunstanciado**, conforme o disposto no artigo 73 da Lei nº 8.666, de 1993. (grifo nosso)

Assim, resta evidenciado que é dever tanto legal quanto contratual (itens 8.4 e 8.5 da Cláusula Oitava do Contrato nº 1/2017-RAXXIX – fl. 120) emitir os termos circunstanciados assinados por ambas as partes quando do recebimento provisório e definitivo dos serviços da obra, sem os quais as despesas não poderiam ser liquidadas e pagas, segundo o art. 63, §2º, III da Lei nº 4.320/1964 e o art. 61, p.u, III do Decreto nº 32.598/2010-DF. Contudo, não foi identificado nenhum termo de recebimento provisório ou definitivo nos autos, mas apenas o “RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO PARA RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO DE EXECUÇÃO DE OBRAS Nº 1 /2017-RAXXIX” (fls. 297/298).

Apesar do referido relatório de execução de acompanhamento da obra constituir documentação importante para evidenciar a realização das obras, ele não pode suprir todos os termos de recebimento, principalmente porque ele não foi assinado por representante da CEB como pretende a lei e o contrato. Logo, não registrou a ciência e eventual manifestação da contratada.

Somando-se a isso constatamos que os atestados de execução (fls. 300, 306, 309, 312, 315 e 318) foram assinados por apenas representantes da CEB, não constando a assinatura dos representantes da RA-XXIX, registrando-se ainda que existem divergências importantes de valor de ISS.

Assim, conclui-se que não é correto suprir a ausência dos termos de recebimento provisório e definitivo por meio de outro documento dos autos, e fica caracterizada a falha de execução por parte da fiscalização do contrato, conforme Decisões nº 2243/2016 e 516/2012 do TCDF e Acórdão 134/2017-TCU-Plenário, *in verbis*:

Registra-se que o recebimento do objeto contratado não se trata de etapa meramente formal para a conclusão do contrato, como se depreende da importância conferida pela legislação ao definir duas etapas: provisória e definitiva. **O principal objetivo do recebimento definitivo é propiciar que profissionais não envolvidos diretamente na fiscalização façam uma avaliação final independente a respeito da viabilidade do recebimento e adequação do objeto entregue pelo contratado.** (grifo nosso)

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 15 /2018, a Administração Regional do SIA encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 199/2018 - RA-XXIX/GAB (nº SEI: 13807592), de 11/10/2018, no qual registra que:

O item “1.5 - *Liquidação e Pagamento sem Termos de Recebimento Provisório e Definitivo*” após acolhimento da manifestação da Astec foi encaminhado, no dia 2 de outubro, despacho (SEI-GDF nº [13367998](#)) à Coordenação Executiva – COEX/R.A.XXIX e à Diretoria de Articulação – DIART/R.A.XXIX determinando aos responsáveis, com maior brevidade possível providencias relacionadas ao Termo de Recebimento Definitivo da Obras/Serviços executados nesta Região Administrativa mediante Contrato nº 001/2016 firmado com a CEB, contido no Processo nº 309.000.364/2016.

[...]

No tocante as recomendações para a criação de procedimento operacional padrão – pop, portaria, instrução normativa interna, checklist ou qualquer documento congênere, foi realizada consulta a Unidade de Controle Interno (UCI) da Secretaria de Estado das Cidades, por meio do Ofício SEI-GDF nº 185 ([13495433](#)), pois em reunião realizada no dia 2 de outubro, com o Secretário das Cidades, *****, este nos informou que a UCI estava elaborando uma espécie de Procedimento Operacional Padrão – POP, o qual serviria de instrumento de orientação para as Administrações Regionais no tocante às contratações de obras e/ou serviços a serem realizadas com a CEB.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento das recomendações.

Causa

Em 2017:

Falha de execução do Contrato nº 1/2017-RAXXIX (liquidação e pagamento da despesa sem emissão dos termos de recebimento).

Consequência

Liquidação e Pagamento de despesa em desacordo com a legislação.

Recomendação

a) Criar Procedimento Operacional Padrão-POP, Portaria, Instrução Normativa Interna, Checklist ou qualquer documento congênere que oriente os fiscais de contratos a realizar o acompanhamento da obra/serviços em todas as suas fases, notadamente, a fase final, na qual é exigida a elaboração dos termos de recebimento.

b) Exigir que o fiscal do contrato providencie os Termos de Recebimento da Obra/Serviços.

1.5 - SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE BDI INADEQUADO

Classificação da falha: Grave

Fato

Também foi identificado no processo nº 309.000.364/2016 (Contrato de Execução de Obras nº 7/2016) a ocorrência de superfaturamento decorrente de utilização de BDI inadequado quando do pagamento das faturas dos diversos projetos que compõe o objeto do Contrato nº 1/2017-RAXXIX (fls. 117/123).

Em consonância com o Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário e Decisão nº 2.550/2017-TCDF, a CEB deve fazer jus a BDI pleno apenas para os serviços prestados diretamente por ela, que no contrato em análise, se resumem aos serviços prestados pela Superintendência de Iluminação Pública – SIP, e a “*BDI diferenciado, incidente sobre os valores devidos às subcontratadas, o qual contemplará tão somente o ressarcimento de despesas tributárias e financeiras decorrentes da subcontratação, devidamente demonstradas*” (Decisão nº 2.550/2017-TCDF, alínea d).

A própria CEB corroborou esse entendimento na Carta nº 025/2017-SIP (fls. 247/249) da CEB e, inclusive detalhou o BDI normal e diferenciado a ser aplicado na obra em comento. Contudo, a CEB se equivocou com relação ao cálculo do percentual total do BDI normal e aos valores totais em reais do BDI normal e BDI diferenciado, por não levar conta a fórmula de cálculo do BDI adotada no Acórdão 2.369/2011-TCU-

Plenário e consagrada no Estudo do TCU que embasou o Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário:

$$BDI = \frac{(1 + (AC + MI + S + G))(1 + DF)(1 + L)}{(1 - T)} - 1$$

Em que:

AC = Administração Central;

DF = Despesas Financeiras;

S = Seguros;

G = Garantia Contratual;

MI = Margem de Incerteza;

L = Lucro operacional (inclui o IRPJ e a CSSL);

T = Tributos sobre a Receita (Orientação Técnica OT-004/2012-IBEC, nov/2012, versão final ainda em construção - Adaptado).

Assim sendo, utilizando-se a fórmula prevista no Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário e os valores percentuais dos itens do BDI normal e diferenciado da Carta nº 025/2017-SIP (Planilhas 1 e 2, respectivamente, fls. 248/249) chega-se a um BDI normal de 33,93% e um BDI diferenciado de 13,31% para a obra em epígrafe. Conforme Decisão nº 2.550/2017-TCDF, tais percentuais deveriam ser aplicados respectivamente no “Custo SIP” e nos custos diretos subcontratados para a CEB DISTRIBUIÇÃO ou terceiros.

Tabela 3 - Superfaturamento decorrente de BDI inadequado (fls. 301/303, 307, 310, 313, 316, e 319).

LOCALIZAÇÃO	PROJETO FINAL	FATURA CEB	PLANILHA DE EXECUÇÃO NO PROCESSO	CUSTO DIRETO SUBCONTRATADO (A)	BDI APLICADO (B)	BDI DIFERENCIADO (C=A*13,31%)	SUPERFATURAMENTO (D=B-C)
Setor de Inflamáveis (SIN) Via de acesso ao Lote 4	U135450	75463903	Fls. 307	R\$ 57.820,32	R\$ 10.782,71	R\$ 7.696,88	R\$ 3.086,83
Via de Ligação do Trecho 02 Lotes 1.510/1.480 e 1505/1475	U135409	75463900	Fls. 313	R\$ 28.163,74	R\$ 5.252,16	R\$ 3.748,59	R\$ 1.503,57
Proximidades da futura instalação Dia-a-Dia, SIA Trecho 5-C	U135397	75463901	Fls. 319	R\$ 58.914,78	R\$ 7.944,85	R\$ 7.841,56	R\$ 103,29
SIA Trecho 17, Frente aos Lotes 40, 70, 80, 470, 520, 575, 815, 880 e 1.315	U135452	75463904	Fls. 310	R\$ 11.555,53	R\$ 2.154,95	R\$ 1.538,04	R\$ 616,91
SIA Trecho 7, Estacionamento Sul da	U135453	75463905	Fls. 301/303	R\$ 117.283,83	R\$ 21.871,83	R\$ 15.610,45	R\$ 6.261,38
Setor de Inflamáveis (SIN) Lote 5, em frente à Transportadora Nova União	U135454	75463902	Fls. 316	R\$ 15.674,94	R\$ 2.923,16	R\$ 2.086,33	R\$ 836,83
TOTAL				R\$ 289.412,94	R\$ 50.929,66	R\$ 38.520,86	R\$ 12.408,80

Contudo, de acordo com as planilhas de medição da execução (fls. 301/303, 307, 310, 313, 316, e 319), não é possível saber se foi considerado algum tipo de BDI sobre o “Custo SIP”, pois a composição deste não está detalhada. Além disso, foi aplicado um BDI de material de 16,80% e um BDI de serviço de 27,85%, ambos incidentes sobre os custos diretos subcontratados, ao invés do BDI diferenciado de 13,31%. Assim sendo, apurou-se um superfaturamento de **R\$ 12.408,80**, conforme a Tabela acima.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 15 /2018, a Administração Regional do SIA encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 199/2018 - RA-XXIX/GAB (nº SEI: 13807592), de 11/10/2018, no qual registra que:

Quanto ao item “1.6 – Superfaturamento decorrente de BDI inadequado” diante do acolhimento da manifestação da Astec, este Gabinete oficiou a CEB, por meio do Ofício nº 175/2018 – R.A.-XXIX/GAB (SEI-GDF nº [13351735](#)), para que esta empresa apresente suas justificativas quanto a metodologia utilizada em seus cálculos, bem como que seja detalhado a composição do “Custo SIP”. E caso porventura, não houver justificativa quanto ao superfaturamento pela inadequação do BDI e/ou não houver a restituição do valor considerado cobrado indevidamente esta Administração instaurará procedimento sumário e econômico de apuração de responsabilidades nos termos do artigo 12 da Resolução nº 102/1998 do TCDF, devido o prejuízo causado ao erário apontado no Informativo.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento da recomendação.

Causa

Em 2017:

a) Falha no acompanhamento da execução do Contrato nº 1/2017-RAXXIX (liquidação e pagamento de serviços com BDI em desacordo com o Acórdão nº 2622/2013 TCU – Plenário).

b) Inobservância dos preceitos do Acórdão nº 2622/2013 TCU – Plenário para o BDI de obras, conforme Decisão nº 1.583/14 – TCDF).

Consequência

Prejuízo ao Erário de **R\$ 12.408,80**.

Recomendação

Instaurar procedimento sumário e econômico de apuração de responsabilidade nos termos do artigo 12 da Resolução nº 102/1998 do TCDF, assegurando em qualquer hipótese a ampla defesa e o contraditório, pelo prejuízo causado ao erário.

1.6 - PAGAMENTO DE SERVIÇOS NÃO MEDIDOS

Classificação da falha: Grave

Fato

Além do superfaturamento decorrente do uso de BDI inadequado, constatou-se também que em 2 dos 6 projetos executados foram atestados e pagos valores superiores aos consignados nas planilhas de medição, sem qualquer justificativa a não ser anotações genéricas escritas a caneta.

No caso do Projeto U135397 – Proximidades da futura instalação Dia-a-Dia, SIA Trecho 5-C, a fatura da CEB nº 75463901 atestada pelo Executor (fl. 317), o Atestado de execução (fl. 318), a Nota de Lançamento (2017NL00404, fl. 353) e a Previsão de Pagamento (2018PP00018 e 2018OB00840 - fl. 359) fazem referência a um valor de R\$ 74.873,18, em desconformidade com o valor de R\$ 69.782,18 registrado na planilha de medição (fl. 319). Consta ainda nesta última uma anotação genérica, não identificada, com um custo adicional de **R\$ 5.091,00**, o que, em tese, explicaria o valor de R\$ 74.873,18.

Por sua vez, no Projeto U135453 – SIA Trecho 7, Estacionamento Sul da Feira dos Importado, a fatura da CEB nº 75463905 atestada pelo Executor (fl. 299), o Atestado de execução (fl. 300), a Nota de Lançamento (2017NL00396 fl. 344) e a Previsão de Pagamento (2017PP00302 e 2017OB64534 - fl. 349) fazem referência a um valor de R\$ 165.602,43, em desconformidade com o valor de R\$ 147.201,12 registrado na planilha de medição (fls. 301/303). E, de forma análoga ao caso anterior, consta também nesta planilha de medição uma anotação genérica à mão sobre a inclusão da “rede aérea” custar mais **R\$**

18.401,31, o que explicaria o valor de R\$ 165.602,43, mas mais uma vez nenhum detalhamento ou justificativa pode ser identificado.

Dado que nos dois casos houve o pagamento de valores superiores àqueles medidos sem qualquer detalhamento ou justificativa, e considerando ainda que não foi encontrado nenhum serviço de mesmo valor nas planilhas orçamentárias dos projetos respectivos (fls. 45 e 51), resta caracterizado o pagamento por serviços não executados com um prejuízo ao Erário de **R\$ 23.492,31**, caso não seja suprida a devida comprovação da despesa.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 15 /2018, a Administração Regional do SIA encaminhou o Ofício SEI-GDF Nº 199/2018 - RA-XXIX/GAB (nº SEI: 13807592), de 11/10/2018, no qual registra que:

Ao item “1.7 – Pagamento de serviços não medidos”, coube a este Gabinete oficialiar a CEB por meio do Ofício nº 183/2018 – R.A.-XXIX/GAB (SEI-GDF nº [13471675](#)), para informar sobre as falhas constatadas em 2 dos 6 projetos executados, consubstanciada pela informalidade em duas planilhas de medição, elaborada pela CEB, mais precisamente, em relação as anotações genéricas escritas a caneta tendo gerado uma diferença de R\$ 23.492,31 e ao final, para requerer a reinstrução do processo nº 309.000.364/2016 com novas planilhas com o detalhamento dos serviços ainda não medidos para os Projetos U135397 e U135453.

Desta forma, mantém-se o apontamento do Informativo de Ação de Controle para o acompanhamento do atendimento das recomendações.

Causa

Em 2017:

Controles deficientes no acompanhamento da execução do contrato.

Consequência

Prejuízo ao Erário apurado de **R\$ 23.492,31**.

Recomendação

a) Reinstruir o Processo nº 309.000.364/2016 com novas planilhas de medição corrigidas, com aposição de ciência pelo Executor, que incluam e detalhem os serviços ainda não medidos no valor de R\$ 5.091,00 e R\$ 18.401,31 para os Projetos U135397 – Proximidades da futura instalação Dia-a-Dia, SIA Trecho 5-C (fl. 319) e U135453 – SIA Trecho 7, Estacionamento Sul da Feira dos Importado (fls. 301/303), respectivamente.

b) Instaurar procedimento sumário e econômico de apuração de responsabilidade nos termos do artigo 12 da Resolução nº 102/1998 do TCDF, assegurando em qualquer hipótese a ampla defesa e o contraditório, caso não seja cumprida a recomendação da alínea “a”.

III - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.5 e 1.6	Grave
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2, 1.3 e 1.4	Média

Brasília, 07/11/2018.

Diretoria de Inspeção de Obras e Serviços de Engenharia-DINOE



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 08/11/2018, 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 <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **94815833.9C802CE3.B266CD44.325FCDAC**
