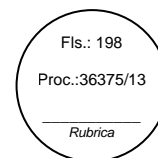




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO



Relatório de Inspeção nº 11/2014 – 1ª ICE – ACOMP.

Brasília (DF), 26 de agosto de 2014.

Processo nº: 36375/2013

Origem: SEACOMP

Assunto: Inspeção

Ementa: Representação oferecida pela empresa Atlântico. Decisão nº 5546/2013. Deliberação por inspeção. Inspeção. Sugestão por diligência e recomendação.

Senhor Diretor,

Os presentes autos foram autuados para cuidar da inspeção determinada na Decisão nº 5546/2013, nos autos do Processo nº 14746/2013, fls. 1/2, para verificar a execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 004/2013-DISUL/ SUAG/SEF-DF.

2. Os referidos autos originaram de Representação oferecida pela empresa Atlântico Engenharia Ltda. acerca de supostas irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 004/2013-DISUL/SUAG/SEF-DF, que trata de “*contratação de empresa especializada em serviços comuns de engenharia para executar os serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva das instalações prediais e mobiliários, bem como de outros serviços eventuais (como o remanejamento dos ativos patrimoniais necessários à funcionalidade orgânica) com o fornecimento de mão-de-obra, materiais, ferramentas, transporte, máquinas e equipamentos dos imóveis pertencentes à Secretaria de Estado de Fazenda.*”.

3. Na mencionada Decisão, o Tribunal decidiu da seguinte forma:

III) em consequência do item anterior, com fulcro no art. 45 da Lei Complementar nº 1/94, determinar à Secretaria de Fazenda do DF que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, informando-as a esta Corte no mesmo prazo, tendo em vista que o ato de desclassificação da empresa Atlântico Engenharia Ltda. comprometeu a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/93, considerando que:

a) a cotação dos valores do Módulo 5 do Anexo IX do Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2013-DISUL/SUAG/SEF-DF (Custo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO



indiretos, tributos e lucro), juntamente com o cômputo do BDI na Planilha Consolidada (Anexo VI), implicava a duplicidade de incidência da citada taxa;

b) a licitante em questão havia registrado o seu percentual de BDI na Planilha Consolidada (Anexo VI);

c) Não havia indícios de inexecução na proposta formulada pela empresa Atlântico Engenharia Ltda.;

(...)

V) autorizar (...) c) a realização de inspeção, em autos apartados, para verificar a execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 004/2013-DISUL/SUAG/SEF-DF;

4. Em cumprimento ao item V da Decisão, a equipe designada compareceu à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal a fim de colher as informações pertinentes, fl. 17.

5. Foram solicitados para análise os processos relacionados ao contrato e aos pagamentos. Em atendimento, foram prontamente disponibilizados pela Subsecretaria de Administração Geral. A cópia da documentação pertinente foi organizada na forma dos Anexos I e II.

6. Por meio da Nota de Inspeção nº 01/2014, 06/06/2014, fls. 18/19, foi solicitado o encaminhamento de diversos documentos em mídia digital, cuja resposta foi enviada mediante Ofício nº 126/2014-SUAG/SEF, 25/05/2014, fl. 20, sendo anexados em um compact disc - CD e um pendrive. Posteriormente, haja vista a falta de detalhamento das medições dos serviços eventuais, relevante para realização da inspeção, foi reiterado o pedido de complemento, de acordo com a Nota de Inspeção nº 02/2014, de 01/07/2014, fl. 21. Em atendimento à solicitação, no dia seguinte, mediante Ofício nº 138/2014-SUAG/SEF, fl. 22, a jurisdicionada enviou outro pendrive. Referidos pendrives foram transferidos para CDs e anexados aos autos.

7. Com suporte nas informações disponibilizadas pela jurisdicionada, passa-se a analisar a execução do contrato em foco, em cumprimento à deliberação plenária.

Da Licitação

8. O arquivo “*Edital 004-2013 Manutenção predial SEF.pdf*” que contém o edital completo do Pregão Eletrônico nº 004/2013-DISUL/ SUAG/SEF-DF pode ser consultado no CD em anexo.



9. Conforme o edital, fl. 23, o objeto é o seguinte:

Contratação de empresa especializada em serviços comuns de engenharia para executar os serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva das instalações prediais e mobiliários, bem como de outros serviços eventuais (como o remanejamento dos ativos patrimoniais necessários à funcionalidade orgânica) com o fornecimento de mão-de-obra, materiais, ferramentas, transporte, máquinas e equipamentos dos imóveis pertencentes à Secretaria de Estado de Fazenda

10. No Anexo I, item 3.7 do Termo de Referência, fl. 51, são definidos os serviços eventuais da seguinte forma:

3.7 SERVIÇOS EVENTUAIS – Serviços nas edificações prediais contemplando mudanças de leiaute, acréscimos ou supressões de cômodos que impliquem remanejamento de divisórias, gesso cartonado, vidraçaria, instalação de forros, novos pontos de rede e energia, acabamentos e revestimentos, louças e metais sanitários, impermeabilizações, transportes de entulho e substituição de portões. Os trabalhos deverão ser feitos por equipe distinta daquela responsável pelos serviços de manutenção preventiva e/ou corretiva.

11. Em regra, as manutenções podem ser corretivas, quando executadas após a ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da edificação, ou preventivas, quando executadas antes da ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da edificação

12. O Plano Básico de Manutenção (Anexo III, fls. 77/83) abrange o seguinte: quadro geral, quadro de distribuição, iluminação, tomadas, pára-raios, motores elétricos, sistema hidrossanitário, bombas de recalque e esgoto, aparelhos condicionadores de ar, rede lógica em cabeamento estruturado, rede telefônica e dados, rede de fibra óptica, esquadrias. Referidos serviços constituem rotinas de manutenção predial preventiva, as quais devem ser adotadas pela contratada, conforme 7.3 e 10.6 do Termo, fls. 52 e 58, respectivamente.

13. Além de serviços de manutenção preventiva e corretiva, o objeto do certame abrange demandas esporádicas de serviços eventuais descritos no mencionado item 3.7 do Termo. Os serviços eventuais são realizados por equipe distinta daquela responsável pelos serviços de manutenção, de acordo com o citado item.



14. O item 9.6 do Termo, fls. 54/55, descreve os tipos de serviços eventuais que serão abrangidos, como impermeabilização, rede de energia elétrica, rede de telefonia, rede de esgoto, instalação de no-break, sistema de ar condicionado, etc.

15. Consoante o item 12 do Anexo I, fls. 60/61, foram alocadas 28 (vinte e oito) pessoas, com expediente de oito horas diárias, segunda a sexta, exceto nos casos de manutenção programada fora do horário de funcionamento da SEF.

16. O gerenciamento dos serviços será realizado por meio de software específico (6. Descrição dos Serviços), fls. 51/52.

17. Os serviços contratados serão realizados em diversos endereços, localizados no Distrito Federal, de acordo com o Anexo I do TR, fls. 75/76.

Do Contrato

18. Em 26/03/2013, foi firmado contrato entre a empresa EMIBM Engenharia e Comércio Ltda. e a SEF, Contrato de Prestação de Serviços nº 15/2013-SEF, fls. 92/103.

19. Posteriormente, conforme sinalizam os documentos de fls. 18/93, Anexo I, houve necessidade de conclusão do restante da “*reforma, com ampliação da Agência da Receita localizada (...) Ceilândia*”, haja vista o abandono da obra pela empresa ora contratada pela Novacap, METAGAL Construções e Incorporações Ltda., o que estava gerando deterioração dos serviços realizados e ocorrência de furtos no canteiro da obra, em prejuízo à administração.

20. Em face desse problema, acrescido das condições inadequadas do funcionamento atual da Agência, considerando ainda o alto valor dos custos com aluguel e a proximidade do encerramento do prazo de vigência do contrato de locação, a Secretaria entendeu conveniente assumir a realização dos serviços remanescentes, no valor de R\$ 386.267,46, conforme planilha da Novacap, por meio do saldo contratual existente no orçamento de serviços eventuais de R\$ 217.160,24 e de aditivo de R\$ 169.107,22, fls. 95/102, Anexo I. Observa-se que a consequência natural para esse tipo de situação repousa na contratação do licitante que figura como o seguinte na ordem de



classificação do certame realizado, com base no art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/93¹.

21. Em consequência, em 3/04/2013, foi assinado o Primeiro Termo Aditivo, no valor de R\$ 169.107,22, que corresponde a 5,41% das despesas do Contrato, passando o valor total de R\$ 3.125.000,00 para R\$ 3.294.107,22, fls. 112/113, Anexo I.

22. O Segundo Termo Aditivo foi assinado em 08/11/2013, no valor de R\$ 593.750,00, que corresponde a 19% do contrato original, passando o valor total de R\$ 3.294.107,22 para R\$ 3.887.857,22, fls. 78/79, Anexo II.

23. Mencionado aditivo refere-se à adequação do layout, das instalações lógicas, elétricas e voz/dados e do revestimento da fachada do prédio de unidades localizadas no Edifício Vale do Rio Doce, consoante Memorando às fls. 68/69, Anexo II.

24. Foi prorrogado o prazo de vigência do contrato por mais doze meses, a partir de 26/03/2014, mediante o Terceiro Termo Aditivo, de 01/02/2014, fls. 158/159, Anexo II.

Da Análise

I- Licitação

25. Preliminarmente, vale salientar que, nesta inspeção, foram colhidas algumas informações relacionadas ao Pregão Eletrônico citado, a fim de examinar adequadamente a execução do ajuste. Nesse sentido, abordaremos apenas alguns tópicos relacionados à licitação suficientes para análise da execução do contrato resultante.

Falha na definição do objeto da licitação

26. Anteriormente, na Informação nº 165/2013, nos autos do Processo nº 14746/2013, foi detectada falha no orçamento estimado, haja vista que foi apresentada apenas uma relação discriminada do material/serviço e do respectivo preço unitário, sem qualquer alusão aos quantitativos de serviços.

¹ Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO



Mencionada situação demandava atenção haja vista que a falta da devida caracterização do objeto poderia incorrer em realização de serviços diversos com reduzido nível de controle. Os elementos colhidos na presente inspeção evidenciam a concretização de tal condição.

27. Aludida falha na caracterização do objeto, deu margem à jurisdicionada a ampliar o objeto inicialmente acordado. Nesse sentido, constata-se que, muito embora o objeto abrangesse serviços relacionados à manutenção predial, oito dias após a contratação, o ajuste foi aditivado com serviços de “*reforma, com ampliação da Agência*” da Receita, tendo em vista problemas na conclusão da obra por outra empresa, Primeiro Termo Aditivo.

28. Ocorre que o item 9.1 do Termo de Referência, fl. 54, fixa a seguinte proibição:

9.1 Fica vedada a execução de serviços relativos à construção de obras novas e ampliação de construções já existentes;

29. Além disso, há indícios de que essa alteração qualitativa do objeto realizada por aditivo acarretou em execução de serviços que sequer estavam previstos no ajuste original. Corrobora esse posicionamento a existência de 90 itens de serviços eventuais executados, mas que não constam dos serviços contratados, Anexo XI (Tabela de material, mão de Obra e outros serviços eventuais). Esse problema será detalhado mais adiante no tópico relativo a “*Serviços Eventuais*”.

30. Em razão disso, deve a jurisdicionada apresentar justificativas para a execução de serviços em foco, configurando possível infração aos artigos 2º e 41 da Lei nº 8.666/1993² e também ao item 9.1 do Termo de Referência.

31. Cumpre registrar que, posteriormente, a fim de atender sua necessidade de reforma nas suas instalações, haja vista que os aditivos ao contrato em exame já alcançavam quase 25% do valor do ajuste, a

² Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.



jurisdicionada aderiu à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 31/2013, do BRB, consoante as fls. 149/164.

Falta de Parcelamento do Objeto

32. Como vimos, além de serviços de manutenção preventiva e corretiva, os serviços constantes do objeto compreendem também demandas esporádicas de serviços eventuais descritos no mencionado item 3.7 do Termo de Referência, fl. 50.

33. No caso em exame, é necessário considerar que os serviços objeto da licitação são passíveis de parcelamento, considerando as características das atividades de manutenção que abrangem serviços especializados em áreas distintas (Termo de Referência do Edital, item 9, fls. 54/55): instalação de divisórias, sistema de ar condicionado, rede de telefonia, rede de dados e instalação de no-break.

34. A diversidade dos serviços previstos na licitação impõe a necessidade de parcelamento do objeto, definido no §1º do art. 23 da Lei de Licitações. O referido dispositivo dispõe o seguinte:

"Art. 23 - (...)

§ 1º - As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala."

35. A respeito do tema, Marçal Justen Filho³ assenta que:

"O art. 23, §1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única."

36. Nesse sentido, cumpre assinalar que tal regra já foi defendida pela Corte nas Decisões nºs 6336/2009, 6005/2007 e 1132/2003.

³ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (13 ed., p.265).



37. É cediço que as empresas de manutenção são, em geral, especializadas por área de atuação na engenharia. Assim, a falta de parcelamento do objeto pode ter ocasionado o afastamento de possíveis empresas de menor porte que tivessem condições de executar serviços satisfatórios em suas áreas de atuação, restringindo o caráter competitivo de um certame. Todavia, em caso de não-parcelamento, essa escolha deveria ter sido acompanhada de estudos prévios a respeito do assunto, de forma a ficar provada a existência de inviabilidade técnica e econômica do fracionamento.

38. Por outro lado, é certo que, nos autos do Processo nº 302/2004, o TCDF examinou a Concorrência nº 02/2004, relativa aos serviços de manutenção predial da SEF. Naquela oportunidade, por meio da Decisão nº 351/2004, a Corte *“decidiu, mais, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro JORGE CAETANO, solicitar à Jurisdicionada justificativas pelo não-parcelamento do objeto da licitação”*. No exame das justificativas, na Informação nº 28/2004, o órgão técnico entendeu justificada a ausência de parcelamento do objeto do edital naquela oportunidade, haja vista que a divisão dos serviços a serem contratados por área de especialização ou por grupos de unidades comprometeria a economia de escala e, por outro lado, a ausência de parcelamento reduziria a equipe de trabalho e de administração e simplificaria a gerência dos serviços. Nas sugestões, propôs o cumprimento parcial da diligência fixada na aludida Decisão. Nesse sentido, foi deliberada a Decisão nº 1934/2004.

39. Ocorre que transcorreram quase dez anos entre a referida deliberação e a licitação. Além do longo tempo decorrido, na ocasião da decisão, o objeto compreendia apenas serviços de manutenção, distintamente da licitação atual, que compreende serviços de manutenção e serviços de engenharia diversos. Não foram encontrados nos autos pertinentes informações a respeito de novos estudos que fundamentassem a decisão a respeito da matéria.

40. Posteriormente, cabe salientar que, conforme mencionado, para suprir suas necessidades de reforma predial, a Secretaria aderiu à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 31/2013, do BRB, consoante demonstram os documentos de fls. 149/164.



41. Haja vista que já foi ultrapassada a fase da licitação, entende-se que deve o Tribunal recomendar à jurisdicionada que, nas futuras licitações, envide esforços para realizar o parcelamento do objeto semelhante aos presentes autos, em consonância com o §1º do art. 23 da Lei de Licitações.

BDI prefixado

42. Outra questão suscitada refere-se à estipulação prévia do BDI de 30% no Edital, supostamente conforme a Decisão nº 544/2010-TCDF.

43. Primeiro, o percentual do BDI depende da estrutura de cada empresa e também das particularidades do objeto a ser contratado. Sob aspecto da empresa, podem influenciar nesse percentual, por exemplo, o porte e situação financeira da empresa, número de obras em execução, logística necessária, capacidade gerencial. Também podem refletir no cálculo o tipo de obra, o prazo, a forma de pagamento, etc.

44. Ademais, essa fixação pode restringir a obtenção de proposta mais vantajosa, pois os interessados, ainda que pudessem, não ofertariam um percentual abaixo do fixado no instrumento convocatório, retirando assim eventual competição entre as empresas nesse aspecto.

45. Corroborando esse entendimento, o Acórdão nº 1595/2006-Plenário, do TCU, segundo o qual:

“O percentual de Bônus e Despesas Indiretas - BDI a ser adotado, por não ser diretamente mensurável, deve levar em consideração as especificidades de cada contrato, não devendo ser prefixado no edital, sob pena de restringir a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.”

46. Nesse entendimento, destaca-se também a Decisão nº 6326/2012⁴.

47. Segundo, a Decisão nº 544/2010-TCDF⁵, constante no conteúdo do Edital, faz referência especificamente à prestação de serviços de vigilância,

⁴ III - determinar à Caesb que:

(...)

i) ajuste o item “5.2.4.a.2” do Edital para definir apenas o limite máximo aceitável da taxa de BDI em vez do valor exato a ser utilizado nas propostas de preço (...)

⁵ O Tribunal (...) decidiu:

I. tomar conhecimento do Relatório da Auditoria nº 2.0004.05 e dos documentos que o acompanham;

V. determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

(d) por ocasião da elaboração de Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância: (...) (2)



não se presta a universalidade de prestação de quaisquer serviços. Ademais, naqueles autos, o Relatório de Auditoria nº 2.0004.05 havia indicado que o índice de BDI de 30% representava o percentual máximo⁶.

48. Em razão disso, entende-se que deve o Tribunal recomendar à jurisdicionada que, nas futuras licitações, evite prefixar nos editais o percentual de Bônus e Despesas Indiretas – BDI, haja vista que esse procedimento pode restringir a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.

Equívoco na escolha do regime de execução

49. Outra questão suscitada refere-se ao regime de execução. O regime escolhido no supracitado Pregão é a empreitada por preço global.

50. Como é sabido, na empreitada por preço global, a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro. As medições de campo das quantidades realizadas devem ser precisas apenas o suficiente para definir o percentual executado. Na oportunidade do exame nos autos do Processo nº 14746/2013, chamou-se atenção para essa opção. Mencionada preocupação se deve ao fato de que o objeto em foco não se coaduna com a definição prévia de parcelas ou etapas definidas em cronograma físico-financeiro, pois trata de serviços que, por sua natureza, não permitem a indicação precisa dos quantitativos.

51. No caso em análise, apesar de ter sido adotada na licitação a empreitada por preço global, “*in loco*”, observou-se que a execução tem sido realizada por empreitada por preço unitário.

52. Embora se caracterize um erro formal na definição do regime de execução no procedimento de licitação, entende-se que o Tribunal deva determinar à jurisdicionada, em futuras licitações, que adote o devido cuidado

adotem os parâmetros constantes dos estudos apresentados no Achado 6 do Relatório de Auditoria tratado nos autos, em especial, o montante aproximado de 70,64% para encargos sociais e de 30% para BDI, ressalvando que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos, por meio de documentos pertinentes; (grifos nossos)

⁶ Processo nº 3.769/2004

RELATÓRIO DA AUDITORIA Nº 2.0004.05

231. Ante o exposto, sugere-se informar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que façam constar expressamente dos editais de licitações para contratação de serviços contínuos a sugestão para que as empresas participantes adotem o percentual máximo de 30% para o BDI, ressaltando que, valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados por meio de memória de cálculo e documentos pertinentes. (Sugestões III.e.i e III.e.ii) (grifos nossos)



nessa fixação, haja vista que os potenciais licitantes podem se basear em uma informação equivocada para formação dos preços, cada um deles adotando uma interpretação própria, acarretando em propostas não comparáveis entre si.

II- Execução

Custos contratados

53. Objetivando avaliar os custos contratados apresentados no Anexo XI, com base nas medições dos serviços eventuais enviado pela jurisdicionada (CD - Anexo V), examinamos os itens cujo somatório alcançou o percentual acumulado de 48,20% dos serviços eventuais executados, conforme quadro às fls. 167/170.

54. A jurisdicionada enviou grande parte dos serviços eventuais executados por meio de mídia digital.

55. A partir da análise, verificamos que os custos estão compatíveis com as tabelas referenciais SINAPI e TCPO/VOLARE, fevereiro/2013 (data da proposta na licitação), fontes já amplamente aceitas por esta casa.

Custos da Mão de Obra

56. O Sinapi foi utilizado como sistema referencial de preços, fevereiro/2013 (data da proposta na licitação), com o objetivo de analisar os custos da mão de obra contratada.

57. O referido exame se baseou nos encargos sociais (ou leis sociais), que são as despesas com encargos sociais e trabalhistas incidentes sobre o custo da mão de obra.

58. É importante frisar que a citada análise trata de custos, portanto não há incidência da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, cujo exame será realizado em outro tópico.

59. Vale ressaltar ainda que não foram usadas as composições dos custos enviadas por meio do CD (GERAL SEFAZ rev04_xlsx, Anexo III), mediante resposta à Nota de Inspeção nº 01/2014, visto que o somatório constante do Anexo VII e VIII, fls. 194/196, não alcançam os valores contratados de mão de obra de R\$ 53.193,06 e R\$ 84.806,98. Isto é, os valores existentes nas composições enviados em resposta à NI são diversos dos montantes acordados. Por isso, para a análise, foram utilizadas as



composições de custos constantes dos autos que estavam na jurisdicionada, anexadas aos presentes autos às fls. 119/175 do Anexo I.

60. Na maioria dos casos, os valores pesquisados na tabela “*Preços de Insumos*” do Sinapi são a mediana da pesquisa de preços realizada pela Caixa, ou seja, 50% dos valores pesquisados estão superiores e 50% estão inferiores ao valor mediano apontado nas tabelas referenciais, fls. 171/181. Situações diversas foram anotadas nas observações de fls. 182/186.

61. O regime de apropriação de custos pode ser por hora ou por mês. Na análise comparativa, nos custos com a mão de obra horista, foi considerada uma jornada de 220 horas de trabalho por mês, enquanto para o mensalista foi de 180 horas. No Sinapi, os encargos sociais sobre preços da mão de obra foram de 124,33% (hora) e 82,35% (mês), fls. 182/186.

62. Ao comparar os custos da mão de obra com os dados do Sinapi e a composição dos custos da EMIBM, observa-se que, apesar de as remunerações serem semelhantes, os encargos sociais da contratada foram muito acima dos do Sinapi, de acordo com a tabela em anexo “*Análise dos Custos da Mão de Obra contratada com os dados do Sinapi*”, fls. 182/186. Citada tabela se encontra associada ao presente processo por meio do sistema “*Acompanhamento Processual*”, contendo os cálculos correspondentes.

63. Nesse sentido, nos custos da Equipe de Manutenção, em vez de um percentual aproximado de 124,33% consoante a tabela do Sinapi, o percentual de encargos varia entre 143,10 a 262,60%.

64. Já nos custos da Administração relativos aos mensalistas, em vez de um valor próximo de 82,35% do Sinapi, o acréscimo da EMIBM varia entre 91% a 185,08%. Em outras palavras, os encargos sociais da EMIBM estão muito acima dos do SINAPI.

65. Em um exercício hipotético, caso fossem adotadas as leis sociais de 124,33% e 82,35% do SINAPI ao caso concreto, foram encontrados os valores de R\$ 51.100,17 e R\$ 68.689,63, fls. 187/188, valores abaixo de R\$ 53.193,06 e R\$ 84.806,98, montantes contratados, fls. 117/1118, Anexo I. A diferença mensal entre o contratado e o SINAPI será calculada no tópico seguinte, onde também será proposta uma deliberação a respeito do assunto.

Bônus e Despesas Indiretas - BDI



66. Cabe registrar que os autos do processo nº 14746/2013 tratam de representação oferecida pela empresa Atlântico acerca de irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 004/2013-DISUL/SUAG/SEF-DF, que deu origem ao contrato que aqui se examina. Naquela oportunidade, a análise do Corpo Técnico indicou a dupla incidência do BDI, Informação nº 17/2014, ainda sem manifestação do Tribunal.

67. Para melhor compreensão, reproduzimos trechos da mencionada Informação sobre a matéria:

“19. Como é cediço, o percentual de Bônus e Despesas Indiretas - BDI compreende todos os custos e despesas não incluídos no custo direto, os impostos e o lucro. Geralmente, o BDI é composto pelas seguintes parcelas: custos financeiros, administração central, impostos (ISS, PIS e COFINS), seguros e garantias, riscos (incertezas e contingências), lucro e outros custos não incluídos no custo direto .

20. Ao examinar a composição de custos da mão de obra referente ao Anexo VII (“Custo de Administração”) e Anexo VIII (“Custo Equipe de Manutenção”), fls. 2286/2334, observa-se que em todas as planilhas dos referidos Anexos foi incluído o “Módulo 5 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro”, que compreende custos indiretos, tributos (entre eles, COFINS e PIS/PASEP, tributos estaduais e municipais) e lucro, no percentual de 25,85%. Ou seja, o conjunto dos itens do aludido Módulo representa justamente o BDI.

21. Posteriormente, ao examinar a Planilha Consolidada, fl. 2285, constata-se que um novo BDI (agora de 30%) é aplicado no Anexo VII e VIII do Edital. É fato que a citada taxa está detalhada na fl. 2288, contemplando justamente despesas indiretas, PIS, ISS, COFINS e lucro, componentes análogos ao aludido Módulo 5.

22. Desse modo, é evidente que um BDI de 25,85% foi lançado inicialmente nos Anexos VII e VIII do Edital, depois foi computado o percentual de 30% na Planilha Consolidada, o que implica a duplicidade de incidência da referida taxa.

23. Nesse diapasão, não corresponde à realidade a anotação na Planilha Consolidada à fl. 2285 de “SEM ACRÉSCIMO DO BDI”, nos casos do Anexo VII (“Custo de Administração”) e Anexo VIII (“Custo Equipe de Manutenção”), tese defendida pela recorrente. Isso por que, consoante explicação dos parágrafos 21/22, foi acrescentada a sobredita taxa quando foi utilizado o Módulo 5 (25,85%) para compor os mencionados Anexos cujos valores mensais alcançaram R\$ 53.193,06 e R\$ 84.806,98.

24. Estes valores foram transpostos integralmente na Planilha Consolidada, sendo lhes aplicados um percentual de mais 30% a título de BDI.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO



68. Ratificamos a duplicidade de incidência da citada taxa. Apenas alteramos o BDI inicial de 25,85% para 29,09%, conforme quadro à fl. 197, que associado ao presente processo por meio do sistema “*Acompanhamento Processual*”.

69. A partir da planilha de custos e formação de preços dos serviços, o BDI de 29,09% foi obtido mediante a utilização da seguinte fórmula:

$$\text{BDI}(\%) \times \text{Custos Diretos} = \text{Custos Indiretos}$$
$$\text{BDI} = \frac{\text{tot.Módulo5}}{\text{tot.Módulo1} + \text{tot.Módulo2} + \text{tot.Módulo3} + \text{tot.Módulo4} + \text{outros custos/despesas diretas}} \times 100\%$$

Onde:

tot. Módulo 1 = Composição da remuneração

tot. Módulo 2 = Benefícios mensais e diários

tot. Módulo 3 = Insumos Diversos

tot. Módulo 4 = Encargos Sociais e Trabalhistas

tot. Módulo 5 = Custos Indiretos (Despesas Administrativas / Operacionais + Lucro + Tributos)

70. A supracitada duplicidade e a distinção nos custos da mão de obra, calculada no tópico anterior, incorrem em uma diferença mensal, a maior, de R\$ 18.050,81 e R\$ 41.559,45, nos custos da Administração e da Equipe de Manutenção, respectivamente, fls. 187/188, totalizando em indícios de prejuízo mensal de R\$ 59.610,26. Como os valores supostamente falhos têm sido pagos desde abril/2013, o prejuízo total até julho/2014 alcança um montante de R\$ 953.764,16⁷.

71. Em face da incidência de uma taxa de BDI injustificadamente elevada que resultou em possível desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração, deve o Tribunal determinar à jurisdicionada que apresente justificativas para os indícios de falha no cálculo e o conseqüente prejuízo.

Serviços Eventuais

72. A jurisdicionada enviou grande parte dos serviços eventuais executados por meio de mídia digital. As referências dos arquivos (última coluna da tabela às fls. 189/194) estão indicadas, a mão, no quadro à fl. 166 (SEVn^o).

73. Por meio do cruzamento dessa base de dados e dos serviços contratados (Anexo XI, “*Tabela de material, Mão de Obra e outros serviços*”

⁷ (R\$ 18.050,81 + R\$ 41.559,45) x 16 meses



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO



eventuais” e Anexo X, “*Tabela de Material - Corretivo*”, constantes do Anexo III - CD), a partir do código, verificou-se que, num universo de 419 itens da base, os códigos correspondentes a 90 itens não foram encontrados no referido Anexo, que totalizam R\$ 332.349,11, fls. 189/193. Ou seja, embora esses 90 itens tenham sido executados, eles não foram efetivamente contratados, que correspondem a 21,5% dos itens, em ofensa aos artigos 2º e 41 da Lei nº 8.666/93. Importa registrar que o mencionado cruzamento de dados teve como base os códigos constantes dos arquivos enviados pela jurisdicionada, por meio da ferramenta de criação de banco de dados Access, cujo arquivo foi associado ao presente processo por meio do sistema “*Acompanhamento Processual*”.

74. Em face disso, a jurisdicionada deve ser diligenciada para apresentar justificativas pelos indícios de irregularidade mencionada.

Das Sugestões

Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

I – tome conhecimento:

- a) do Ofício nº 126/2014-SUAG/SEF e do Ofício nº 138/2014-SUAG/SEF;
- b) da documentação organizada na forma dos Anexos I e II e em CDs (Anexos III, IV e V);
- c) dos documentos às fls. 18/197;
- d) dos trabalhos de inspeção de que trata a presente Informação, em cumprimento à Decisão nº 5546/2013;

II - determine à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, tendo em vista as seguintes possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 004/2013-DISUL/ SUAG/SEF-DF e no Contrato de Prestação de Serviços nº 15/2013-SEF:

- a) adote medidas saneadoras ou apresente justificativas pertinentes no tocante à distinção nos custos da mão de obra e duplicidade de incidência da taxa de BDI, procedimentos que resultaram em possível desequilíbrio



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO



econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração, acarretando suposto prejuízo à Administração equivalente a R\$ R\$ 953.764,16, entre abril/2013 e julho/2014 (§§ 56 a 71 do Relatório)

b) apresente as justificativas pertinentes acerca dos seguintes pontos:

b.1) inclusão de serviços de ampliação, por meio do Primeiro Termo Aditivo, em possível infração aos artigos 2º e 41 da Lei nº 8.666/1993, bem como provável ofensa ao item 9.1 do Termo de Referência, Anexo I do referido Pregão (§§ 26 a 31 do Relatório);

b.2) realização de serviços não contratados, haja vista a existência de diversos itens executados mas não encontrados nos serviços constantes do Anexos X e XI do Edital, em provável afronta aos artigos 2º e 41 da Lei nº 8.666/93 (§§ 72 a 74 do Relatório);

III – recomende à jurisdicionada, nas futuras licitações, que:

a) envide esforços no sentido de realizar o parcelamento de objetos cuja natureza seja semelhante aos autos, nos moldes previstos no art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 (§§ 32 a 41 do Relatório);

b) fixe o regime de execução com o devido cuidado, haja vista que os potenciais licitantes podem se basear em uma informação equivocada para formação dos preços, cada um deles adotando uma interpretação própria, acarretando em propostas não comparáveis entre si (§§ 49 a 52 do Relatório);

c) evite fixar previamente no edital o percentual de Bônus e Despesas Indiretas - BDI a ser adotado, visto que essa prática pode restringir a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração (§§ 42 a 48 do Relatório);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO



IV – autorize:

- a) o envio de cópia da presente instrução à jurisdicionada, para subsidiar o cumprimento da diligência;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

À superior consideração.