



PROCESSO Nº: 3510/2013 - A

JURISDICIONADA: Secretaria de Estado de Obras e Companhia Energética de Brasília

ASSUNTO: Dispensa de Licitação

EMENTA: Dispensa de Licitação. Expansão e melhoria do sistema de iluminação pública. Irregularidade Contratual. Recurso. Pelo provimento parcial. Reforma da Decisão nº 3768/2014. Corpo técnico pugna por nova instrução. Parecer convergente do Ministério Público. Voto convergente. Pela procedência parcial do recurso apresentado. Pela reinstrução dos autos.

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise da contratação da Companhia Energética de Brasília – CEB pela Secretaria de Estado de Obras – SO/DF, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993, para a elaboração de projetos e execução de obras de implantação, expansão e melhoria do sistema de iluminação pública do Distrito Federal, no valor de R\$ 123.561.571,37.

Na Sessão Ordinária de 05/08/2014, mediante a Decisão nº 3768/2014, esta Corte de Contas decidiu, por unanimidade, *in verbis*:

“I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 135/2014-GAB/SO (fls. 327/329) e de seus documentos anexos (fls. 330/355); b) da Carta n.º 019/2014-PRESI (fls. 356/372); c) do Ofício n.º 47/2014-AIN/ANEEL (fl. 373/373V – e de seu documento anexo (fl. 374); d) dos documentos de fls. 375/410; II – considerar cumprida a diligência contida no item III da Decisão n.º 5.551/2013; III – determinar: a) à Secretaria de Obras do Distrito Federal que, relativamente ao Contrato n.º 37/2012-SO, proceda ao ajuste do BDI praticado pela CEB, efetuando as compensações financeiras necessárias, nos termos expostos na Informação n.º 90/2014-3ª DIACOMP e no Acórdão TCU n.º 2.622/2013 – Plenário, promovendo as seguintes alterações: a.1) exclusão da parcela referente à remuneração da Superintendência de Iluminação Pública-SIP, uma vez que a SIP representa custo direto do Contrato, já remunerado pela parcela de 15% não subcontratável; a.2) redução do percentual referente à Administração Central, de modo que tal custo seja coberto pelo percentual de 5,29%; a.3) redução das despesas financeiras ao percentual de 0,7935%, devido à exclusão dos custos da SIP da parcela; a.4) utilização das alíquotas nominais dos tributos aplicáveis, tal como previsto na legislação de regência,



abstendo-se de utilizar alíquotas fictícias; a.5) adoção de BDI diferenciado para itens de mão de obra e itens de fornecimento, uma vez que esta última parcela representa parte expressiva do Contrato e, sobre ela, não incide ISS; a.6) fixação do BDI de 12,48% para itens de mão de obra; a.7) fixação do BDI para itens de fornecimento entre os percentuais de 6,18% e 9,31%; IV – relativamente aos Contratos n.ºs 008, 009 e 010/2013-CEB, conceder à Companhia Energética de Brasília e às empresas Lançar Construtora e Incorporadora Ltda., Brasil Construções e Montagens Ltda. e Luz Urbana Engenharia Ltda., o prazo de 30 (trinta) dias para que se manifestem quanto a aplicação de BDI diferenciado para itens de fornecimento, na forma e nos percentuais explicitados na Informação n.º 90/2014-3ª DIACOMP e no Acórdão TCU n.º 2622/2013 – Plenário; V – autorizar: a) o envio de cópia da Informação n.º 90/2014 - DIACOMP3, desta decisão, bem como do relatório/voto do Relator, à Secretaria de Obras do Distrito Federal, à Companhia Energética de Brasília e às empresas Lançar Construtora e Incorporadora Ltda. Brasil Construções e Montagens Ltda. e Luz Urbana Engenharia Ltda., com vistas a subsidiar o cumprimento dos itens III e IV supra; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências cabíveis.”

A jurisdicionada e a empresa Brasil Construções e Montagens Ltda. solicitaram prorrogação de prazo para cumprimento da decisão retro, que foi concedida por meio da Decisão da Presidência n.º 041/2014 – P/AT.

Posteriormente, a Companhia Energética de Brasília ofertou recurso inominado, fls. 503/547, que foi conhecido como Pedido de Reexame por intermédio da Decisão n.º 5548/2014.

Por meio da Informação n.º 35/2015 – 3ªDIACOMP (fls. 588/600), o Corpo Técnico procedeu à análise dos recursos apresentados nos seguintes termos:

II. Do Pedido de Reexame da Decisão n.º 3768/2014

8. O item III da Decisão n.º 3768/2014 determinou à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras que, relativamente ao Contrato n.º 37/2012-SO, proceda ao ajuste do BDI praticado pela CEB, efetuando as compensações financeiras necessárias, nos termos expostos na Informação n.º 90/2014-3ª DIACOMP e no Acórdão TCU n.º 2.622/2013 – Plenário, promovendo as alterações a seguir itemizadas:



II.2. Da determinação veiculada no item III.a.1 da Decisão (“exclusão da parcela referente à remuneração da Superintendência de Iluminação Pública-SIP, uma vez que a SIP representa custo direto do Contrato, já remunerado pela parcela de 15% não subcontratável”)

9. Este item da Decisão transcrita teve por lastro os seguintes trechos da Informação nº 90/2014:

(...)19. Preliminarmente, deve-se destacar que o percentual de 85% referente à parcela do Contrato nº 37/2012-SO passível de subcontratação foi fixada porque a Companhia Energética de Brasília, enquanto empresa holding, não possui em seus quadros o pessoal e a estrutura operacional necessários para a consecução do objeto do Contrato nº 37/2012-SO, qual seja, “elaboração de projetos e de execução de obras de implantação, expansão e melhoria do sistema de iluminação pública do Distrito Federal” (fl. 1). Por isso, mostra-se necessária a subcontratação da parcela operacional do Contrato nº 37/2012-SO, remanescendo com a CEB, somente, a parcela gerencial e tática do ajuste, compreendidas, aí, as atividades de estudo prévio, especificação de materiais, processo licitatório, inspeção para a homologação de materiais, elaboração de projetos executivos, coordenação de várias obras em execução simultânea, acompanhamento, fiscalização e recebimento das instalações, garantia, atualização cadastral, entre outros, tal como enumerado pela própria jurisdição à fl. 367.

20. Essas atividades táticas e gerenciais, que constituem todo o cerne, o pano de fundo da contratação e, por isso, são indispensáveis para a consecução do produto final do contrato – qual seja, a execução de obras para a implantação, expansão e melhoria do sistema de iluminação pública do DF – são as únicas que a CEB executa diretamente, por meio da Superintendência de Iluminação Pública.

21. Tal conclusão é reforçada pelos argumentos apresentados pela própria jurisdição, conforme fl. 369. Em sua explanação, a CEB alega que os custos do pessoal da Superintendência de Iluminação Pública são da ordem de R\$ 1.526.980,64 e correspondem às despesas com pessoal dedicado às atividades de estudos, engenharia, elaboração de projetos executivos, acompanhamento e fiscalização das obras e atualização do cadastro informatizado/georreferenciado.

22. Ora, se tais serviços são prestados diretamente pela CEB, a remuneração desses serviços já compõe a parcela de 15% executada diretamente pela contratada, não sendo cabível fazer incidir, ainda, a parcela de 7,76% de BDI sobre o total do contrato visando a remunerar os mesmos serviços. Assumir tal possibilidade seria anuir com uma dupla remuneração por serviços idênticos: uma vez pela parcela não subcontratável, líquida de BDI, equivalente a 11,17% de R\$ 123.561.571,37, ou seja,



R\$ 13.806.152,18 (vide linha D da Tabela 1); e uma segunda vez pela incidência de 7,76% sobre o restante do contrato, o que resulta na monta adicional de R\$ 9.588.377,94.

23. Destaque-se que a própria CEB informou que o custo anual da SIP apurado no intervalo de 12 meses entre agosto/11 e julho/12 foi de R\$ 2.017.719,44 (vide fl. 369). Como o Contrato ora analisado tem vigência de 30 meses (fl. 1), o custo total da SIP nesse período não ultrapassa a monta de R\$ 5,1 milhões, mostrando-se, portanto, desmedido remunerar a SIP via custo contratual direto (R\$ 13.806.152,18) e via incidência de BDI de 7,76% (R\$ 9.588.377,94).

24. Ademais, mostra-se pertinente aduzir a esta análise excerto de extenso estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União, veiculado por meio do Acórdão nº 2622/2013 – Plenário:

27. Os custos diretos compreendem os componentes de preço que podem ser devidamente identificados, quantificados e mensurados na planilha orçamentária da obra. O BDI, de acordo com a definição consagrada na literatura especializada e com o art. 2º, inciso, do Decreto 7.983/2013, apresenta-se por meio de percentual a ser aplicado sobre os custos diretos e por finalidade mensurar as parcelas do preço da obra que incidem indiretamente na execução do objeto e que não são possíveis de serem individualizadas ou quantificadas na planilha de custos, tais como: a) custos indiretos; b) remuneração ou lucro; e c) tributos incidentes sobre o faturamento.

[...]

Em resumo, custos diretos são aqueles que ocorrem especificamente por causa da execução do serviço objeto do orçamento em análise, e despesas indiretas são os gastos que não estão relacionados exclusivamente com a realização da obra em questão.

[...]

37. Conforme se extrai da doutrina dos renomados autores Eliseu Martins e Wellington Rocha (2010, p. 32/43), a classificação de custos diretos e indiretos tem por objetivos: (i) obter o nível de precisão desejado na mensuração dos custos dos produtos; (ii) gerar informações de custos por produtos as mais corretas possível; (iii) garantir confiabilidade às informações geradas; (iv) gerenciar os custos com eficiência e eficácia, a partir do conhecimento da sua relação com os produtos; e (v) conduzir, com precisão e acurácia, o processo de custeio de produtos.

38. Para os autores, quanto à possibilidade de sua identificação e mensuração, os custos podem ser



classificados em diretos e indiretos, conforme a seguir:

a) custos diretos são aqueles que podem ser identificados e mensurados a cada objeto a ser custeado de forma direta e objetiva por meio de alguma unidade de medida (quilogramas de materiais consumidos, horas de mão de obra utilizadas etc.). Esses custos podem ser apropriados diretamente ao objeto de custeio de forma individual, ou seja, são custos individualizáveis; e

b) custos indiretos são aqueles que somente podem ser atribuídos a cada objeto de custeio por meio de estimativas e aproximações, cuja precisão da mensuração pode conter algum grau de subjetividade e ser inferior a dos custos diretos. São custos gerais do setor de produção ou custos comuns a diversos objetos de custeio alocados indiretamente por meio de critérios de rateios.

25. *Como bem salientou a CEB, a Superintendência de Iluminação Pública realiza projetos, estudos e demais atividades diretamente relacionada ao objeto do Contrato nº 037/2012 – SO, de forma que os custos da SIP representam verdadeiro custo direto. Ademais, considerando-se que a existência da Superintendência de Iluminação Pública é justificada, unicamente, por conta das atividades de planejamento e execução de serviços de iluminação pública, objeto do Contrato nº 37/2012 – SO, não há como os custos da SIP serem considerados indiretos. Se fossem indiretos, os custos da SIP deveriam ser rateados entre os demais contratos de iluminação pública em que a CEB figurasse como contratada. Como o Contrato nº 37/2012 – SO é o único dessa natureza firmado entre a Secretaria de Obras e a CEB, não há rateio a ser feito, mas, sim, alocação direta dos custos da SIP na planilha orçamentária do Contrato, mediante discriminação de serviços que possam ser devidamente medidos segundo unidades e critérios previamente estabelecidos no Projeto Básico do certame licitatório.*

26. *A título de comprovação, encartamos aos autos parte das publicações das demonstrações contábeis da CEB referentes aos exercícios de 2013 (fls. 393/398), 2012 (fls. 399/403) e 2011 (fls. 404/410) – estas últimas ainda contêm dados referentes ao exercício de 2010. As Demonstrações do Resultado do Exercício (DREs) relativas a esses exercícios mostram que 100% da receita operacional auferida pela CEB referem-se ao contrato de iluminação pública firmado com Secretaria de Obras, conforme Tabela 2:*



Tabela 2 – Receita Operacional Bruta – CEB Holding em milhares de R\$.

	2013	2012	2011	2010
<i>Rec. Op. Bruta (100% decorrente do contrato com o GDF)</i>	43.081	50.898	31.770	70.854
<i>fls. dos autos</i>	395, 396 e 397	395,396 e 397, 400 e 403	400 e 403, 407, 409 e 410	407, 409 e 410

27. Dessa forma, fica patente que a SIP não deve ser incluída no BDI, uma vez que, conforme levantamento constante na Tabela 2 para os 4 últimos exercícios, a totalidade dessa Superintendência está voltada para a consecução do objeto do contrato de prestação de serviços de iluminação pública firmado com o GDF, compondo, efetivamente custo direto dos serviços prestados.

28. Nesse sentido, considerando que, dos 25,51% referentes ao BDI, 7,76% correspondem aos custos da Superintendência de Iluminação Pública – SIP, e, ainda, considerando que os custos da SIP são remunerados por meio da parcela não subcontratável do contrato, constituindo verdadeiro custo contratual direto, mostra-se indevida a inserção dos custos da SIP no BDI, devendo a parcela de 7,76% ser extirpada do BDI e, pois, do contato.

II.2. – Manifestação da CEB

10. A resposta da CEB quanto à letra “a.1” consta dos parágrafos 25 a 42 do Recurso Inominado, de onde transcrevemos o seguinte:

“25. Apesar de se tratar de Custo Direto, a remuneração das despesas da Superintendência de Iluminação Pública - SIP não foi considerada como tal. Em 24 de setembro de 2012, como parte das tratativas encetadas para a celebração do contrato para execução pela CEB das obras de expansão/melhoria da iluminação pública do Distrito Federal, com vistas a atender as recomendações constantes do Parecer 1.298/2012- PROCAD/PGDF foi encaminhado pela CEB à Secretaria de Estado de Obras o documento que consta de folhas 81 a 92 do processo nº 110.000.294/2012, no qual em seu subitem 1.3.1, consta:

“(…) Com esses conceitos, para as obras de expansão e melhoria de iluminação pública, consideramos que: Custo Direto - CD: Soma dos materiais e equipamentos (cuja formação está descrita no item 1.1) com as montagens eletromecânicas (cuja formação está descrita no subitem 1.2); Custos Indiretos: (i) Planejamento, engenharia, projetos, estudos, projetos executivos “as built” (cadastrado),



acompanhamento e fiscalização das obras; (ii) administração central; (iii) despesas financeiras e (iv) tributos."

Embora conceitualmente a parcela dos custos indiretos acima identificada como (i) poderia ser considerada como custo direto, está sendo considerada como custo indireto em razão de que, para sua valoração, precisa ser rateada, isto é, distribuída entre as diversas obras realizadas pela estrutura responsável pela expansão e melhoria do sistema de iluminação pública" (grifo nosso).

(...)

27. Portanto, simplesmente retirá-la da parcela do Custo Indireto, a qual foi orçada no valor de R\$ 7.639.533,06, correspondendo a 7,76% da somatória dos materiais e das montagens eletromecânicas, é expurgar esses gastos do preço das obras, o que representaria imputar prejuízo à CEB. Como estes custos da SIP representam gastos incorridos para gestão de todo o processo de execução das obras, tais como elaboração dos estudos, projetos executivos, acompanhamento e fiscalização, entre outras tarefas, não há como, simplesmente, deixar de considerá-los.

28. Considerando que os custos da estrutura da SIP, voltada ao processo de execução das obras objeto do contrato, não podem ser retirados do custo das obras, a sua inclusão como custo direto fará diminuir o BDI, porém, não acarretará diferença significativa no valor do contrato, conforme se pode constatar no quadro a seguir:¹

(...)

29. Assim, o BDI passaria de 25,51% para 16,47% e o valor da obra passaria a ser R\$ 123.566.110,77, ligeiramente maior que o valor do contrato de R\$ 123.561.571,37. Conclui-se que a adequação não implica diferença expressiva no valor do Contrato.

30. O fato de existir a cláusula permissiva de subcontratação até o limite de 85% (oitenta e cinco por cento) não possui nenhuma relação com o valor total orçado para o contrato, que foi de R\$ 123.561.571,37, e nem guarda relação com os custos associados à Superintendência de Iluminação Pública. Significa apenas que a CEB poderia contratar serviços de terceiros, no valor máximo de R\$ 105.027.335,60 (85% do valor total do contrato).

31. Assim, nesse caso, o valor mínimo a ser agregado pela CEB seria os 15% restantes. Contudo, o valor orçado objeto de contratação de empresas para execução das obras de expansão/melhoria de IP foi de R\$ 98.447.590,93, correspondentes aos custos de materiais e montagens eletromecânicas. Nesse montante não estão incluídos os custos referentes a engenharia, projeto, fiscalização e demais custos da SIP, envolvidos com o

¹ Vide tabela de fls. 507



processo de construção/melhoria de IP. O valor da subcontratação, portanto, equivale a 79,67% (setenta e nove inteiros e sessenta e sete centésimos por cento).

32. A metodologia para formação desses custos está no documento que consta de folhas 81 a 92 do processo no 110.000.294/2012, subitens 1.1 - materiais e 1.2- montagem eletromecânica. O valor da subcontratação, portanto, equivale a 79,67% (setenta e nove inteiros e sessenta e sete centésimos por cento). O quadro a seguir apresenta os percentuais dos gastos que foram agregados pela CEB ao valor orçado para os materiais e montagens eletromecânicas:²

(...)

33. Conforme se pode constar, os custos relativos as atividades de engenharia, projeto, fiscalização e outros, despendidos pela Superintendência de Iluminação Pública - SIP, não estão contidos no montante de R\$ 98.447.590,93.

(...)

38. A soma do cronograma de 2012, 2013, 2014 e 2015, perfaz o montante de R\$ 123.561.571,37, que é o valor total do contrato, representando o valor orçado para as instalações, composto de materiais e montagens eletromecânicas acrescido do BDI de 25,51%. Portanto a parcela do valor das obras, composto de materiais e montagens eletromecânicas é de R\$ 98.447.590,93. Conforme demonstrado, nessa parcela de custo não estão incluídos os custos da SIP na elaboração de estudos de engenharia, projetos, fiscalização e outras atividades necessárias para a execução das obras.

39. Conforme já informado, os custos referentes à SIP são de natureza direta, porém foram consideradas no percentual dos custos indiretos. Isso não significa aumento de custo ou dupla remuneração para a Administração. São custos incorridos que não podem ser simplesmente expurgados do valor do contrato, como defendeu a Informação nº 90/2014- 3º DIACOMP.

(...)

42. Por todo o exposto, considera-se adequado que os custos da SIP, excluídos das despesas indiretas, sejam incorporados aos custos do serviço (materiais + montagens eletromecânicas) para formar o custo Direto - CD. Todavia, não se justifica a retirada, pura e simples, desses gastos na composição do orçamento. Portanto, a despeito do informado pela unidade técnica deste Tribunal, não há remuneração em duplicidade no contrato referente aos custos da SIP e não se justifica a sua simples exclusão.

² Vide quadro de fls. 507-v



II.3. – Análise

11. A resposta encaminhada pela CEB traz elemento novo aos autos. Qual seja, a CEB não apropria separadamente os custos diretos dos serviços que presta. Antes, inclui esses custos no BDI. Trata-se de prática completamente estranha à literatura de engenharia, contrária até mesmo à definição de “BDI”, que é sigla para “Bonificação (ou Benefício) e Despesas Indiretas”. Constatase que o conceito de BDI utilizado no Contrato nº 37/2012 é anômalo, *sui generis*.

12. Ocorre que toda a análise efetuada no bojo da Informação nº 90/2014 tomou por base o conceito de BDI empregado na literatura especializada, conjugado à premissa estabelecida no Contrato nº 37/2012, de que a CEB executaria diretamente no mínimo 15% do valor do Ajuste, e que os serviços executados diretamente seriam aqueles de responsabilidade da SIP. Todos os cálculos efetuados o foram considerando que a remuneração da CEB no Contrato nº 37/2012 estaria incluída nos 15% executados diretamente. Estes 15%, consoante o considerado na Informação mencionada, serviriam exatamente para ressarcir à Companhia do custo de sua Superintendência de Iluminação Pública – SIP.

13. Considerando que a premissa sobre a qual se baseou o trabalho deste corpo técnico não subsiste, logo, os trabalhos executados para averiguação da regularidade do contrato firmado entre a CEB e Secretaria de Obras restaram prejudicados.

14. A Informação nº 90/2014 entendeu indevidos os pagamentos no percentual de 7,76% do valor do contrato para a remuneração da SIP (parcela incluída indevidamente como BDI) por acreditar que os serviços executados pela referida Superintendência de Iluminação Pública estariam contemplados nos 15% não subcontratados do Contrato nº 037/2012 – SO.

15. Conforme demonstrado pela CEB, esta não é a realidade operada no ajuste em exame. Os serviços executados diretamente pela CEB, quais sejam, elaboração dos estudos, projetos executivos, acompanhamento e fiscalização, mencionados no parágrafo 27, às fls. 506-v, não são faturados, ou seja, não são discriminados em planilha com o seu respectivo preço a ser apresentado ao cliente para aprovação ou não, bem como para verificação se de fato foram prestados. Assim, estes serviços não estão sendo remunerados pela parcela dos 15% não subcontratável. Não existe, de fato, a duplicidade apontada na Decisão vergastada. Deve-se dar provimento parcial ao Pedido de Reexame.

16. Todavia, uma nova observação, agora considerando a informação trazida pela CEB em desfavor do item III, letra a.1 da Decisão recorrida, parece revelar evidentes equívocos praticados pela Administração Distrital ao estipular os preços do Contrato firmado com a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras e a Companhia Energética de Brasília, com vistas à execução de obras e serviços para manutenção e ampliação da iluminação pública do Distrito Federal, em especial, no que tange aos critérios para formação de custos e BDI.

17. No caso examinado neste item, trata-se de inclusão indevida de custos empresariais diretos, possíveis de serem individualizados e mensurados, como



se estes fossem custos indiretos cabíveis de inclusão para formação do BDI devido.

18. *A classificação de custos é exaustiva em toda a literatura sobre o assunto onde é comum entender, consoante o explicitado pela Corte Federal de Contas no Acórdão nº 2622/2013:*

a) custos diretos são aqueles que podem ser identificados e mensurados a cada objeto a ser custeado de forma direta e objetiva por meio de alguma unidade de medida (quilogramas de materiais consumidos, horas de mão de obra utilizadas etc.). Esses custos podem ser apropriados diretamente ao objeto de custeio de forma individual, ou seja, são custos individualizáveis; e

b) custos indiretos são aqueles que somente podem ser atribuídos a cada objeto de custeio por meio de estimativas e aproximações, cuja precisão da mensuração pode conter algum grau de subjetividade e ser inferior a dos custos diretos. São custos gerais do setor de produção ou custos comuns a diversos objetos de custeio alocados indiretamente por meio de critérios de rateios.

19. *Ora, as atividades desenvolvidas pela CEB (SIP) no bojo do contrato em exame é tipicamente da forma descrita na letra “a” supra, podendo-se precificar cada projeto, processos licitatórios, e consultorias para gerenciamento e fiscalização de obras. A opção de enquadramento desses custos como indiretos inviabiliza a sua decomposição, sem a qual não há como criticá-los. Pergunta-se: qual o quantitativo de mão de obra utilizada pela SIP na execução dos serviços inerentes ao Contrato nº 37/2012? Quais os preços unitários da mão de obra empregada? Qual o custo de equipamentos e sistemas empregados? Hoje, não há resposta para tais questionamentos. Simplesmente, a CEB incorpora a totalidade dos custos da SIP na taxa de BDI, como uma caixa preta.*

20. *.*

21. *De forma tecnicamente equivocada, os serviços prestados pela SIP são lançados no BDI como custos indiretos, o que é uma irregularidade contábil. Não fosse tão-somente uma irregularidade contábil, este procedimento pode levar à ocorrência de prejuízo para a contratante, caso venha a remunerar, inadvertidamente, custos acima do padrão de mercado.*

22. *Ocorre que o BDI é devido em uma relação contratual à contratada para remuneração de despesas indiretas não mensuráveis como custo direto, bem como o lucro obedecendo a critérios contábeis claros, sendo que a administração, ao estabelecer as taxas correspondentes a cada um dos componentes do BDI, tem o dever de justificar a origem das mesmas em função dos diferentes tipos e porte das obras e serviços. Porém, jamais se justifica incluir custos diretos, passíveis de mensuração, como parcela do BDI. Portanto, o BDI não pode estar sujeito à vontade subjetiva do contratado,*



*incluindo custos não classificáveis nesta parcela, apenas para tabelar o preço final do serviço/obra*³.

23. *Desde a prolação do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário e depois com o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, aquela Corte considera que na composição de BDI devem ser considerados somente os custos alocados aos contratos de obras públicas com base em critérios de rateio ou em estimativas ou aproximações, como: administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras, como: taxa de rateio da administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração da empresa contratada e tributos incidentes sobre o faturamento.*

24. *Fato mais grave ainda neste negócio firmado entre a Secretaria de Obras e a CEB é que o percentual calculado, de 7,76% do somatório do valor do contrato para a execução das montagens eletromecânicas e materiais reflete, como a própria CEB afirma, o custo da sua SIP. Ora, estamos diante de um caso em que a empresa contratada está repassando para a contratante o seu custo empresarial, sem que a Contratante possa sequer questionar seu valor.*

25. *Além da estranha inclusão de custos diretos no BDI, uma outra questão merece análise mais aprofundada. O BDI do Contrato nº 37/2012-SO é calculado sobre o valor total das montagens eletromecânicas e materiais (R\$ 98.447.590,93 – parcela subcontratada). O montante referente à parcela subcontratada não pode servir de parâmetro para o cálculo de BDI devido à CEB, isto porque, como o próprio nome diz, trata-se de parcela subcontratada e não de serviços executados pela CEB. O BDI a que a CEB faz jus, segundo exposto na literatura especializada, deve incidir sobre o valor dos custos diretos dos serviços que ela presta. Se o custo dos serviços diretos é o da SIP, de cerca de R\$ 7,6 milhões, o BDI deve ser calculado sobre esse valor.*

26. *A distorção conceitual exposta no parágrafo anterior leva a resultados surpreendentes. Por exemplo, no demonstrativo de fl. 507 a CEB aponta que o Rateio de Administração Central corresponde a 8,83% do custo direto, equivalente a R\$ 9.372.210,66. Mas, como a própria CEB aponta, o custo direto dos serviços que ela presta é de R\$ 7.639.533,06. Logo, o valor percebido pela CEB a título de Administração Central corresponde, na verdade, a 127,39% de seus custos diretos, o que é totalmente inconcebível. Quando consideradas as demais parcelas do BDI, ou seja, as despesas financeiras e impostos, o custo indireto totaliza R\$ 17.478.986,78. Ou seja, a CEB vem auferindo BDI real de 228,80% de seus custos diretos.*

27. *A forma correta e inquestionável de se remunerar a CEB é pagando pelo que ela realmente fez no contrato, no caso, como a própria empresa afirma, tratam-se de estudos, projetos e fiscalização. Sobre estes serviços seriam devidos BDI, na forma de se remunerar à CEB pelas despesas indiretas, e porque não, o lucro, vinculadas aos serviços por ela executados.*

³ Chamamos de Custos Indiretos todos os custos envolvidos necessários para a produção do objeto contratado, mas que não estarão incorporados ao objeto. Podemos chamar também de custos de infra-estrutura necessária para a produção do objeto Contratado.



28. A Cia, embasada no inaceitável conceito de BDI empregado no Contrato nº 37/2012, manipula os números do contrato ao elaborar o quadro de fls. 507 para dizer que “(...) o BDI passaria de 25,51% para 16,47% e o valor da obra passaria a ser R\$ 123.566.110,77, ligeiramente maior que o valor do contrato de R\$ 123.561.571,37. Conclui-se que a adequação não implica diferença expressiva no valor do Contrato.” (fls. 507).

29. Ora, simplesmente tirar o valor do custo da SIP de um lado da tabela de custos (custo indireto) para colocá-lo do outro lado (custo direto) não equaciona o problema. Continua-se repassando para o cliente (Secretaria de Obras), sem nenhuma possibilidade de crítica por parte deste, o custo empresarial da CEB com a sua Superintendência de Iluminação Pública. Além disso, a CEB se aufere BDI incidente sobre serviços e materiais que ela não prestou, mas sim as empresas subcontratadas.

III. Conclusão e Sugestão

30. O recurso da CEB quanto ao item III, letra a.1, pode ser considerado parcialmente procedente, aplicando seus efeitos a todo o item III da Decisão nº 3768/2014, vez que conseguiu descaracterizar a premissa inicial e basilar dos trabalhos anteriores que fundamentaram a Decisão recorrida. Os trabalhos desenvolvidos no bojo da Informação nº 90/2014 restaram, em parte, prejudicados.

31. Todavia, os esclarecimentos apresentados pela CEB também evidenciam uma possível execução contratual irregular com graves distorções na forma de se remunerar a CEB. Percebem-se incoerências na forma de cálculo do BDI que ensejam correções diante da possibilidade de se estar praticando um contrato oneroso para o contribuinte da Contribuição de Iluminação Pública sem a contrapartida dos serviços equivalente, uma vez que parte considerável dos recursos da CIP estariam sendo apropriadas pela estrutura da CEB. Os novos fatos trazidos à baila transbordam o escopo do pedido de reexame aqui analisado, tornando necessário o aprofundamento da análise até então empreendida nos autos, que deverão ser apreciados, nesta nova etapa, pelo Relator original.

32. Diante dos fatos, o TCDF deve considerar sem efeito o item III da Decisão nº 3768/2014 e autorizar o retorno dos autos à SEACOMP para fins de uma nova instrução que considerará os fatos novos apresentados pela Jurisdicionada. Tal tarefa se faz necessária uma vez que toda a análise efetuada considerou valores que não refletem a realidade da execução contratual. Nesta nova fase da instrução dos autos será também considerada a documentação encaminhada pela Jurisdicionada em cumprimento ao item IV da Decisão nº 3769/2014.

O Ministério Público, por meio do Parecer nº 0406/2015 – MF (fls. 603/606), concordou com as sugestões alvitadas pelo Corpo Técnico.

É o Relatório.



VOTO

Tratam os autos da análise da contratação da Companhia Energética de Brasília – CEB pela Secretaria de Estado de Obras – SO/DF, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993, para a elaboração de projetos e execução de obras de implantação, expansão e melhoria do sistema de iluminação pública do Distrito Federal.

Após manifestações apresentadas pela Secretária de Estado da Casa Civil, da Companhia Energética de Brasília e da Secretaria de Estado de Obras, o TCDF expediu a Decisão nº 3768/2014, que determinou vários procedimentos de ajustes ao Contrato nº 37/2012-SO.

Irresignada, a Companhia Energética de Brasília - CEB interpôs recurso. A peça foi analisada no bojo da Informação nº 35/2015-3ª DIACOMP.

Conforme a Unidade Técnica apregoa em seu parecer, a CEB não apropria separadamente os custos diretos e indiretos dos serviços que presta e, de maneira anômala, inclui os custos referentes à Superintendência de Iluminação Pública, que seriam considerados como diretos pela literatura de referência, na formação de custos do BDI.

Todavia, não foi essa a premissa utilizada para a análise efetuada no bojo da Informação nº 90/2014. Tal Informação considerou que a remuneração da CEB no Contrato nº 37/2012 estaria incluída nos 15% executados diretamente. Sendo assim, os trabalhos executados para averiguação da regularidade do contrato firmado entre a CEB e Secretaria de Obras restaram prejudicados e devem ser refeitos. Posicionamento acolhido pelo Ministério Público e que adiro.

A unidade técnica ainda aponta que:

“o BDI do Contrato nº 37/2012-SO é calculado sobre o valor total das montagens eletromecânicas e materiais (R\$ 98.447.590,93 – parcela subcontratada). O montante referente à parcela subcontratada não pode servir de parâmetro para o cálculo de BDI devido à CEB, isto porque, como o próprio nome diz, trata-se de parcela subcontratada e não de serviços executados pela CEB. O BDI a que a CEB faz jus, segundo exposto na literatura especializada, deve incidir sobre o valor dos custos diretos dos



serviços que ela presta. Se o custo dos serviços diretos é o da SIP, de cerca de R\$ 7,6 milhões, o BDI deve ser calculado sobre esse valor”.

Mais grave é o arremate de tal raciocínio, que vem exposto no paragrafo subsequente:

26. A distorção conceitual exposta no parágrafo anterior leva a resultados surpreendentes. Por exemplo, no demonstrativo de fl. 507 a CEB aponta que o Rateio de Administração Central corresponde a 8,83% do custo direto, equivalente a R\$ 9.372.210,66. Mas, como a própria CEB aponta, o custo direto dos serviços que ela presta é de R\$ 7.639.533,06. Logo, o valor percebido pela CEB a título de Administração Central corresponde, na verdade, a 127,39% de seus custos diretos, o que é totalmente inconcebível. Quando consideradas as demais parcelas do BDI, ou seja, as despesas financeiras e impostos, o custo indireto totaliza R\$ 17.478.986,78. Ou seja, a CEB vem auferindo BDI real de 228,80% de seus custos diretos.

Nesta esteira, acolho os ponderamentos do corpo técnico e do Ministério Público e VOTO no sentido de que o Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) da Informação n.º 35/2015-3ªDIACOMP, fls. 588/600;
 - b) do Parecer nº 0406/2015-MF, fls. 603/606;
- II. no mérito, dê provimento parcial ao pedido de reexame interposto pela Companhia Energética de Brasília em face do item III da Decisão nº 3768/2014, para considerá-lo sem efeito;
- III. autorize o retorno dos autos à SEACOMP para nova instrução processual.

Sala das Sessões, 20 de agosto de 2015.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator