



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Informação nº : 14/2016-3ª Diacomp

Brasília (DF), 27 de janeiro de 2016.

Processo nº : 3510/2013 (4 volumes e 2 anexos)

Jurisdicionada : Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – Sinesp¹
Companhia Energética de Brasília – CEB

Assunto : Dispensa de Licitação

Montante em exame : R\$ 123.561.571,37 (dezembro de 2012)

Ementa : Dispensa de Licitação. Elaboração de projetos e de execução de obras de implantação, expansão e melhoria do sistema de iluminação pública do Distrito Federal. Nova instrução. Sugestões.

Senhor Diretor,

Estes autos tratam da análise da contratação, por dispensa de licitação, da Companhia Energética de Brasília – CEB pela então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal – SO/DF, 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, conforme publicação à fl. 1 e Ofício nº 11/2013-MPC/PG, acostado à fl. 4 dos autos.

I - Histórico dos últimos fatos

2. Em 5/8/2014, esta Corte de Contas prolatou a Decisão nº 3768/2014 (fl. 473), determinando o seguinte:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: 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 nº 019/2014-PRESI (fls.

¹ Antiga Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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.

3. Em atendimento à Decisão acima transcrita, a CEB encaminhou a este Tribunal a Carta n.º 106/2014 - PR, fls. 492/502-v, bem como foi protocolado o Recurso Inominado (fls. 503/520-v) em face do item III.a da Decisão n.º 3768/2014, que foi admitido por esta Corte de Contas como Pedido de Reexame (Decisão n.º 5548/14, fls. 555).

4. A Informação n.º 35/2015-3ª DIACOMP, fls. 588/600, analisou os documentos citados no parágrafo anterior, chegando às seguintes conclusões, conforme segue:

- a resposta encaminhada pela CEB trouxe elemento novo aos autos, qual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



seja, a Companhia não apropria separadamente os custos diretos dos serviços que presta, incluindo-os como despesas indiretas;

- o conceito de BDI utilizado no Contrato n° 37/2012 é anômalo, *sui generis*, não seguindo a orientação da doutrina;
- a premissa na qual a Unidade Técnica dessa Corte de Contas se baseou na instrução da Informação n° 90/2014 não subsistiu, tendo em vista que os serviços executados diretamente pela CEB, quais sejam, elaboração dos estudos, projetos executivos, acompanhamento e fiscalização, não são medidos. Por isso, propôs-se ao Plenário o provimento parcial do Pedido de Re-exame;
- as atividades desenvolvidas pela CEB por meio da Superintendência de Iluminação Pública – SIP, em que pese serem contabilizadas no BDI, são passíveis de serem precificadas, gerando informações relativas aos preços unitários da mão de obra empregada, dos custos dos equipamentos e sistemas empregados. Desse modo, a Administração poderia criticar tais informações e decidir pela alternativa mais vantajosa;
- o lançamento dos serviços prestados pela SIP no BDI como custos indiretos é uma irregularidade contábil, não se justificando a não inclusão nos custos diretos, passíveis de mensuração, como parcela do BDI;
- o percentual de 7,76% do somatório do valor do contrato para a execução das montagens eletromecânicas e materiais reflete o custo da SIP que faz parte da estrutura da própria CEB. A empresa contratada (CEB) está repassando para a contratante o seu custo empresarial, sem que a Secretaria de Obras possa criticar o valor;
- o BDI do Contrato n° 37/2012-SO, que a CEB aufere, é calculado sobre o valor total das montagens eletromecânicas e materiais (R\$ 98.447.590,93 – parcela subcontratada). Segundo literatura especializada, o BDI deve incidir sobre o custo direto, ou seja, sobre o que ela realiza diretamente do contrato e não sobre a parcela subcontratada, como ocorre no referido Ajuste.

5. Diante dos fatos analisados na Informação n° 35/2015-3ª-Diacomp o Corpo Técnico sugeriu ao Tribunal que considerasse sem efeito o item III da Decisão n° 3768/2014, recomendando o retorno dos autos para fins de nova instrução.

6. O MPjTCDF manifestou sua opinião, convergindo com a área técnica, nos termos do Parecer n° 406/2015-MF, fls. 603/606. O Tribunal, acompanhando o Voto do Relator, em consonância com os pareceres, prolatou a Decisão n° 3691/2015, que estabeleceu o seguinte (fl. 619):



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



I - tomar conhecimento: a) da Informação n.º 35/2015-3ªDIACOMP, fls. 588/600; b) do Parecer n.º 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 n.º 3768/2014, para considerá-lo sem efeito; III - autorizar o retorno dos autos à SEACOMP para nova instrução processual.

7. Neste momento processual, far-se-á nova instrução com a finalidade de atender o item III da Decisão acima transcrita.

II - Da Iluminação Pública

8. De início, analisa-se a definição do termo *iluminação pública*, o qual pode ser extraído do Decreto Distrital n.º 23.499/2002 (fls. 17/21) que regulamenta a Lei Complementar n.º 673/2002, de 24 de dezembro de 2002, que instituiu a Contribuição de Iluminação Pública – CIP:

Art. 2º - Consideram-se serviços de iluminação pública, para efeito de cobrança da contribuição de que trata este Regulamento, as atividades de **manutenção, expansão, operação, administração, eficientização, modernização e gestão da iluminação pública**, realizadas, no âmbito do território do Distrito Federal.

9. Segundo o art. 21 da Resolução² n.º 414/2010 da Aneel combinado com o art. 30, V, da Constituição Federal³, a responsabilidade pelos serviços de iluminação pública é do Distrito Federal, que poderá, mediante concessão ou permissão, delegar o serviço para que seja executado de forma indireta.

10. O art. 4º-A da Lei Complementar n.º 4/1994 – Código Tributário do Distrito Federal, com a redação dada pelas Leis Complementares Distritais n.ºs 673/2002 e 698/2004, trata da Contribuição de Iluminação Pública – CIP. Em que pese a LC n.º 4/1994 determinar que a distribuidora de energia recolha a contribuição de iluminação pública, a lei não delega o serviço de manutenção e expansão da rede de iluminação pública a qualquer instituição.

² Art. 21. A responsabilidade pelos serviços de elaboração de projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública é de pessoa jurídica de direito público ou por esta delegada mediante concessão ou autorização.

Parágrafo único. A distribuidora pode prestar esses serviços mediante celebração de contrato específico para tal fim, ficando a pessoa jurídica de direito público responsável pelas despesas decorrentes.

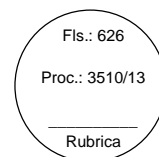
³ Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



11. A Resolução nº 593/2002 e a Resolução Autorizativa nº 318/2005, que trataram do processo de desverticalização da CEB, também não informam nada a respeito da atribuição da execução do serviço de iluminação pública.

12. É fato que a CEB recebeu a delegação do serviço de manutenção e expansão da iluminação pública por meio do Contrato nº 37/2012-SO. Em adição, é sabido que a CEB, como integrante da Administração Pública Indireta, tem o dever de apresentar entre seu objeto social a execução de serviços de iluminação pública, segundo o Princípio da Legalidade Estrita. Sublinhe-se que esse fato foi identificado por esta Unidade Técnica na Informação nº 179, § 12⁴.

13. Todavia, o fato de a CEB possuir entre suas atribuições o exercício dos serviços de iluminação pública não obriga a Administração delegar esses serviços à CEB. O Poder Público permanece com a faculdade de escolher o delegatário da execução daqueles serviços, cuja titularidade é da Administração.

14. Portanto, não existe imposição legal para que a CEB desempenhe a execução dos serviços de iluminação pública do Distrito Federal. A opção governamental de manter ou não a prestação de serviços pela CEB deve-se pautar, tão somente, pela busca da eficiência e economicidade. Como se demonstrará adiante, são claros os indícios de que a atuação da CEB, nos termos do Contrato nº 37/2012, é antieconômica.

III - Do Contrato nº 37/2012

15. Extrai-se dos autos (§ 12, fl. 287 –Informação 179/2013-3^a Diacomp) que o serviço de iluminação pública foi delegado à Companhia Energética de Brasília – CEB por meio do Contrato nº 37/2012, observando os Princípios Licitatórios. Este serviço ficou dividido entre a CEB Distribuição e a CEB Holding. Conforme transcrição daquela instrução:

[...] coube à CEB Distribuição, exclusivamente, e tão somente a prestação dos serviços de iluminação pública no que respeita à distribuição. Ficaram excluídos da competência desta distribuidora os demais serviços de iluminação pública (manutenção e ampliação do sistema de iluminação pública distrital), permanecendo estes na CEB Holding.

16. Desse modo, observa-se que a CEB recebeu a delegação da execução do serviço de iluminação pública por meio do Contrato nº 37/2012-SO. Ressalte-se que a titularidade do serviço permanece com o Distrito Federal, conforme exposto no § 9

⁴ “Além do mais, observando o que dispõe o art. 15, letra “b”, da Lei nº 4545/643 c/c o artigo 2º do Decreto nº 41.019/574, vê-se que os serviços de iluminação pública estavam sob a responsabilidade da CEB, desde sua criação.”

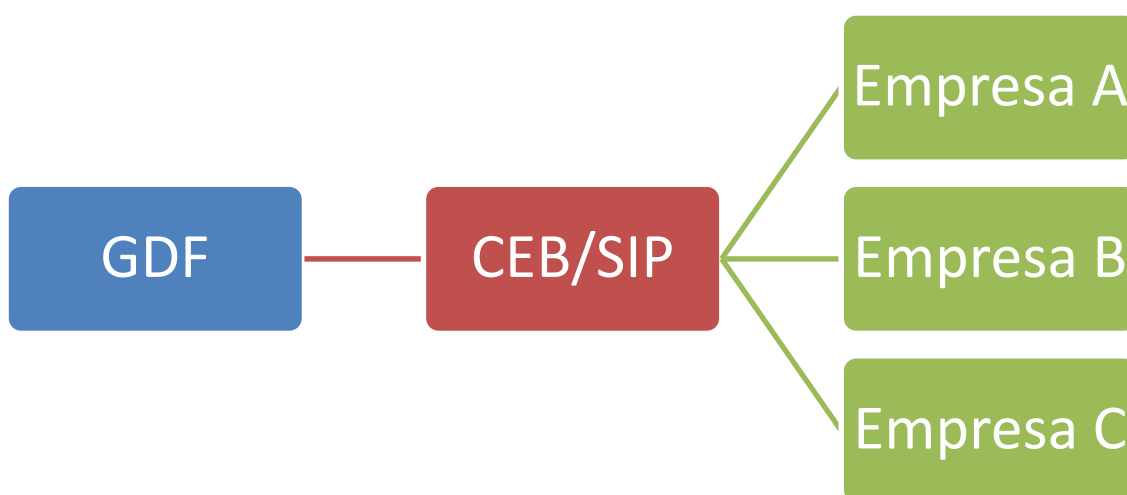


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



desta Peça. Porém, o Governo local estabeleceu a CEB como intermediária na prestação desses serviços.

17. O papel atualmente desempenhado pela CEB na iluminação pública do Distrito Federal no contexto do Contrato nº 37/2012 é representado no diagrama abaixo.



18. É preciso esclarecer o papel desempenhado pela CEB e pelas empresas que ela subcontrata, representadas por “empresas A, B e C”, bem como a remuneração percebida por cada uma. A ligação entre o GDF e a CEB é feita mediante o Contrato nº 37/2012-SO. Mas, como a CEB não tem capacidade operacional para executar a totalidade dos serviços de iluminação pública, ela os subcontrata, firmando ajustes com empresas diversas, aqui representadas por A, B e C.

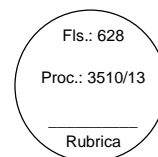
19. Conforme discutido nas Informações nº 38/2013 e nº 90/2014-3ª Diacom, a totalidade dos serviços relativos à iluminação pública podem ser classificados em dois tipos, quais sejam, uma parcela operacional, compreendendo as obras propriamente ditas⁵, executada pelas empresas subcontratadas, e outra parcela gerencial e tática⁶, executada pela SIP.

⁵ Segundo análise feita no § 33 da Informação nº 38/2013-3ª Diacom, os serviços executados pelas empresas subcontratadas representam, na maioria, instalação e substituição de postes de aço e de concreto, de conjunto de luminárias, de braços leves e pesados e de projetores, além da complementação de rede de distribuição com instalação de transformadores.

⁶ Conforme o § 19 da Informação nº 90/2014-3ª Diacom, a parcela gerencial e tática do contrato compreende 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



20. As subcontratações resultam de licitações efetuadas pela CEB. As subcontratadas prestam serviços que são devidamente medidos e faturados contra a CEB. Evidentemente, o preço pago às subcontratadas é composto por uma parcela de custos diretos, aferidos em medição, e parcela de custos indiretos (BDI), correspondente a certo percentual incidente sobre os custos diretos, como seria de esperar em qualquer contrato de obra ou serviço de engenharia.

21. Muito diferente, todavia, é a remuneração dos serviços prestados pela CEB. Na verdade, não existe nenhuma medição dos serviços inerentes à parcela gerencial e tática do contrato, desempenhadas pela SIP, compreendendo 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.

22. A remuneração da CEB pelos serviços prestados é feita, tão somente, por meio de uma taxa de BDI de 25,51% incidente sobre o total de recursos repassados pelo GDF à Companhia, dos quais a maior parte é utilizada para pagar as subcontratadas. No caso em estudo a subcontratação corresponde a aproximadamente 80%⁷ do valor do contrato, podendo alcançar 85% do valor total. Em adição, a CEB não apropria separadamente os custos diretos dos serviços que presta.

23. No Contrato n° 037/2012-SO identificam-se duas distorções. A primeira refere-se à aplicação da definição de custos e a segunda, à aplicação do princípio da Economicidade.

24. Passa-se a discutir essas duas distorções nas subseções seguintes.

III.1 - Distorção relativa a aplicação da definição de custos

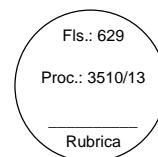
25. Conceitualmente, o BDI é definido como percentual incidente sobre o custo direto. Como não poderia deixar de ser, esse foi o entendimento esposado pelo TCU no Acórdão n° 2622/2013-Plenário:

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

⁷ Valor total do Contrato n° 37/2011-SO: R\$ 123.561.571,37. Valor subcontratado: 98.755.401,11, referente aos contratos n°s 008, 009, 010/2013-CEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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.

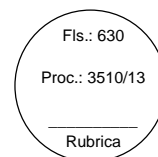
26. Conforme citado na seção I dessa informação, a CEB/SIP não apropria separadamente os custos diretos dos serviços presta. Desse modo, com base nas definições extraídas da doutrina, observa-se o primeiro problema na forma de remuneração da CEB, conforme segue:

- **Custo direto da SIP tratado como indireto:** em vez de medir e faturar os serviços prestados pela SIP, o Contrato trata o custo dessa Superintendência como indireto, remunerado por meio do BDI incidente sobre todo o valor repassado à CEB. Ou seja, **o Contrato não trata como custo direto o que deveria tratar.**

27. Como já mencionado, os custos diretos referem-se a despesas que podem ser atribuídas diretamente à execução do contrato, ou seja, custos que podem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



identificados, quantificados e mensurados na planilha do orçamento da obra, sendo considerados como custos individualizáveis. Os custos indiretos, por sua vez, seriam aqueles que somente podem ser atribuídos a cada objeto de custeio por meio de estimativas e aproximações. E são esses custos indiretos que são calculados mediante percentual aplicado sobre os diretos.

28. De modo alheio à definição doutrinária, as atividades que a CEB/SIP realiza (planejamento, engenharia, projetos, estudos, projetos executivos “as built” (cadastro), acompanhamento e fiscalização de obras) têm sido alocadas dentro dos custos indiretos, como um dos componentes do BDI.

29. Quando questionada acerca do percentual de BDI cobrado sobre as parcelas subcontratadas do Contrato nº 037/2012-SO (item III da Decisão nº 5551/2013), a CEB alegou que a metodologia utilizada estava de acordo com o projeto básico que respaldou a contratação, assim descrita (Carta nº 019/2014-PRESI, fl. 363):

Com esses conceitos, para as obras de expansão e melhoria de iluminação pública, consideramos:

- 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, projetos “as built” (cadastro), 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 mesma estrutura responsável pela expansão e melhoria do sistema de iluminação pública. (destaque)

30. O Tribunal não aceitou a metodologia em pauta e determinou que fossem efetuados ajustes no BDI (Decisão nº 3768/2014). Ao recorrer dessa Decisão, a CEB defendeu a metodologia empregada. Na análise desse recurso, o Corpo Técnico identificou que havia falha numa das premissas adotadas na Decisão atacada, de que a CEB executaria diretamente no mínimo 15% do valor do Ajuste. Em razão disso, propôs ao Plenário que desse provimento parcial ao Pedido de Reexame e autorizasse a reinstrução dos autos, o que acabou sendo acolhido pela Corte (Decisão nº 3691/2015). Porém, acerca do tema aqui desenvolvido, o Corpo Técnico assim se manifestou (Informação nº 35/2015-3ª DIACOMP, fls. 597/599):

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



equivocos 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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.

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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.

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.

31. Observa-se, desse modo, que a forma de remuneração da CEB/SIP é feita totalmente de modo indireto, ou seja, ela é considerada como BDI, conforme apontado no excerto supra. Ressalte-se, todavia, que as atividades que a Superintendência de Iluminação Pública – SIP desenvolve dentro do contrato são passíveis de medição e faturamento⁸. Porém não são medidas e, em adição, foram alocadas como custos indiretos, em total desacordo com a definição mais básica de BDI.

32. Esse fato gera a obscuridade do processo de formação de custos da jurisdicionada, atentando contra o Princípio da Transparência, consubstanciado no caso das licitações no art. 7º, § 2º, II, c/c § 9º da Lei nº 8.666/1993. Este dispositivo estabelece o seguinte:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

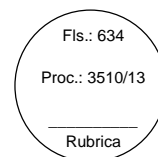
[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

⁸ Esse fato ficou visível quando a unidade técnica questionou (ver fls. 598/600 da Informação nº 35/2015-3ª Diacom) as atividades desenvolvidas pela SIP, as quais podem ser mensuradas e portanto faturadas como custo direto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

33. A situação atual da contratada, ou seja, o fato de a remuneração estar sendo realizada totalmente na forma de BDI (% sobre o total subcontratado) se assemelha muito com uma figura já extirpada do mundo jurídico, qual seja, a Administração Contratada⁹.

34. Em adição, a falta de aderência aos percentuais de BDI estabelecidos no Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário, identificada nos autos, é decorrente da não contabilização correta dos custos, conforme aqui abordado, que acaba inviabilizando o emprego dos percentuais tolerados previstos no referido Acórdão. Ressalte-se que esses percentuais servem de referência como valores praticados pelo mercado, possibilitando a verificação dos requisitos para a contratação direta¹⁰ prevista no art. 24, VIII, da Lei nº 8666/1993. Se o Contrato não puder ter seu BDI ajustado aos moldes aceitos pelo TCU, isso será indício da não comprovação da adequação dos preços ao padrão de mercado, o que inviabilizará a contratação direta por força do art. 26, Parágrafo único, inciso III da referida Lei.

35. Observa-se que os conceitos de custos utilizados no Contrato nº 037/2012-SO devem ser revisados tendo em vista a boa técnica de engenharia, que permeia o estudo realizado pelo TCU no Acórdão TCU nº 2622/2013-Plenário.

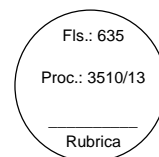
36. **Com toda a certeza, a CEB faz jus ao recebimento de BDI.** Mas essa taxa, referente a despesas indiretas, lucro e impostos incidentes sobre o faturamento, deverá incidir, em seu valor pleno, tão somente sobre o custo direto dos serviços prestados diretamente pela Companhia, de natureza tática e gerencial. Primeiro, há que se medir esse custo direto, ou seja, o valor dos recursos materiais e humanos diretamente empregados pela Companhia na prestação dos serviços de planejamento, engenharia, projetos, estudos, projetos executivos, projetos *"as built"*, acompanhamento e fiscalização das obras. Depois, aplicar-se-á o BDI pleno sobre esse custo direto. Por BDI pleno, entenda-se o percentual de BDI composto por todas as parcelas usualmente aceitas, a

⁹ A Administração Contratada era uma modalidade de contratação presente no regime anterior a atual Lei de Licitações. Naquele regime anterior, o contratado tinha grande interesse que a execução do contrato fosse no regime Administração Contratada, pois sua remuneração baseava-se em percentual incidente sobre os custos do que era empregado na obra ou serviço. Esse fato encarecia o custo da obra, tendo em vista que quanto maior a base de cálculo, maior a remuneração do contratado.

¹⁰ Obs: o Contrato nº 37/2012-SO foi celebrado por dispensa de licitação, com fulcro no inciso VIII, art. 24 da Lei de Licitações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



exemplo do exposto no Acórdão TCU nº 2622/2013-Plenário: administração central, garantias, seguros, riscos, encargos financeiros, lucro e tributos.

37. Quanto ao percentual de BDI incidente sobre o valor dos serviços subcontratados, não poderá ser pleno, mas diferenciado, conforme abordado na próxima seção.

38. Desse modo, sugere-se que os custos relativos aos serviços da SIP sejam devidamente medidos e faturados, ou seja, considerados como custos diretos em conformidade com a boa técnica de engenharia, esposada no Acórdão TCU nº 2622/2013-Plenário.

39. Portanto a fórmula da remuneração, caso o Governo opte por o formato atual do Contrato nº 037/2012-SO, deverá ser feita da seguinte forma:

$$P_1 = CD_{SIP}(1 + \%BDI_p)$$

Onde:

P_1 = Preço de venda (Remuneração da CEB). Parcela relativa aos serviços prestados diretamente pela CEB/SIP.

CD_{SIP} = Custo direto dos serviços prestados diretamente pela Superintendência de Iluminação Pública – SIP, apurado em processo de medição.

$\%BDI_p$ = Percentual de benefícios e despesas indiretas em seu valor pleno, incluindo parcela referente a lucro, segundo os limites e definições estabelecidos no Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário.

III.2 - Distorção quanto ao Princípio da Economicidade

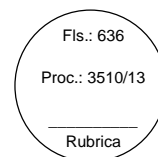
40. Os problemas identificados não se resumem na aplicação dos conceitos técnicos/doutrinários de BDI. Observa-se que a maior parte da distorção se encontra na não aplicação do Princípio Constitucional da Economicidade.

CR/88. Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas** qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



41. Segundo o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado:

A rigor, a **economicidade**, compreende três diferentes aspectos: a eficiência, a eficácia e a efetividade.

O exame da **eficiência** os obriga a considerar a relação custo benefício da atuação administrativa. Deve o agente público considerar o volume de insumo necessário à produção do resultado que se busca.

O controle de **eficácia** dá relevo aos resultados. Busca-se verificar apenas se a atividade administrativa produz os resultados esperados. O exame da eficácia restringe-se tão somente aos resultados da atuação administrativa.

Em relação à **efetividade**, busca-se verificar se os resultados programados ou planejados para determinadas atividades administrativas foram alcançados.

42. Ressalte-se que esse princípio deverá ser observado pelo gestor público em todas as ações relativas a administração de dinheiros, bens e valores públicos. No contrato em exame, todavia, esse princípio não foi cuidadosamente observado.

43. Os problemas relativos à economicidade do contrato foram levantados, primeiramente, na informação nº 38/2013-3ª Diacom (fls. 23/42). Esse problema surgiu em decorrência da forma como o Contrato nº 37/2012-SO foi firmado.

44. O contrato em análise prevê uma incidência de 25,51% de BDI¹¹ sobre os custos diretos definidos como “soma de material e montagem eletromecânica”. Em adição, a maior parte do contrato refere-se a fornecimento de materiais.

¹¹ A incidência cumulativa de BDI pode ser extraída dos seguintes documentos do processo nº 110.000.294/2012-SO/DF:

- Proposta Técnica e de Preços (fls. 22/32 – Anexo II, fl. 28):

$1,23 \times / (1 - 0,02) = 1,2551$ ou seja **25,51% a ser aplicado sobre a soma de material e montagem eletromecânica.**

- Ofício (fls. 33/44 – Anexo I, fl. 42):

O resultado apurado, de acordo com a metodologia e dos valores verificados no balancete da Companhia Energética de Brasília, resultou no percentual de **25,51% (vinte e cinco inteiros e cinquenta e um centésimos por cento)**, a ser aplicado sobre o Custo Direto – CD (materiais + montagens eletromecânicas), conforme detalhado no quadro a seguir.

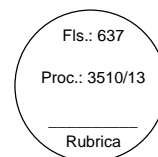
- Contrato nº 037/2012 (fls. 125/131 – Anexo II, fl. 128).

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – Da Subcontratação

12.1 – Fica autorizada a **subcontratação parcial do objeto do contrato, observado o limite máximo de 85%** (oitenta e cinco por cento) do total contratado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



45. Desse modo, aos analisarmos o Contrato nº 037/2012-SO, alguns fatos chamaram a atenção deste Corpo Técnico, conforme segue:

- 80% pode ser subcontratado, podendo chegar até 85%;
- maior parte do valor subcontratado (83%) refere-se a fornecimentos de materiais;
- cumulatividade de taxas de BDI;
- BDI aplicado de maneira uniforme, sem diferenciação, sobre a totalidade do contrato tendo em vista o objeto do contrato.

46. Quanto à subcontratação, foi discutido nos autos que há previsão legal para a subcontratação, uma vez que prevista no edital, conforme estabelecido no art. 72 c/c 78 da Lei de Licitações.

47. As distorções identificadas nos autos, todavia, resultam da combinação dos fatores citados no § 45. Ou seja, **a parte operacional do contrato, que representa 80% dele, foi subcontratada com a aplicação de BDI não diferenciado.**

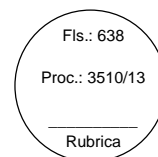
48. Ora, se uma empresa subcontrata toda parte operacional do contrato, que representa a maior parte dele, **como considerar tal subcontratação como custo direto e cobrar BDI pleno sobre seu valor?** Tal fato caracteriza uma distorção que atenta contra o princípio da economicidade; logo, ela se torna ilegal, conforme discutido adiante.

49. Podemos ainda formular a seguinte indagação: qual o **impacto do aumento das subcontratações sobre o custo de administração central da CEB?** Praticamente nenhum. Conforme levantado na Informação nº 90/2014-3ª-Diacomp, o gerenciamento da parcela subcontratada apresenta baixa complexidade, pela natureza dos serviços, quais sejam montagem eletromecânica de postes e rede de iluminação pública. Aliada à baixa complexidade temos o fato que a maior parte de subcontratação refere-se ao fornecimento de material (83% do valor subcontratado). Portanto, é evidente que o BDI incidente sobre a parcela de subcontratação não pode incluir parcela relativa a administração central. O mesmo raciocínio se aplica aos demais componentes do BDI, à exceção de dois, adiante expostos.

50. Outra distorção identificada refere-se à **cumulatividade de BDI**. Conforme discutido nos autos, as empresas subcontratadas recebem um percentual de BDI sobre seus custos diretos. A CEB, todavia, recebe sobre o montante total repassado à empresa subcontratada, incluindo seus custos indiretos. Ocorre, desse modo, uma cobrança em cascata relativa ao BDI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



51. Observe-se que esse efeito é potencializado pela subcontratação de praticamente todo o contrato. Conclui-se que sob a ótica da economicidade a essa intermediação da CEB aumenta os custos do contrato.

52. Atualmente o custo “CEB” é majorado pelo fato do contrato ser a maior parte remunerado com base em mero fornecimento de materiais. Conforme já citado, a CEB recebe um BDI ordinário, pleno, sobre o valor do total do contrato, incluindo o BDI repassado à empresa subcontratada. Verifica-se, desse modo, que o formato do contrato é antieconômico, uma vez que a CEB recebe um BDI ordinário por materiais e serviços os quais ela não fornece nem presta.

53. Conforme já discutido nos autos, é pacífico a necessidade de utilização de BDI diferenciado para mero fornecimento e para serviços, quando esse tipo de fornecimento constituir parcela relevante do objeto do contrato, como é no presente caso. Tal entendimento pode ser extraído das Decisões TCDF nos 398/10, 1.958/11 e 3.891/13, bem como da Súmula TCU n° 253/2010.

54. Conclui-se que **a CEB faz jus a um BDI sobre a parcela subcontratada** referente ao fornecimento de materiais e montagens eletromecânicas, objeto do contrato. No entanto, de forma a minimizar as distorções causadas pelo efeito da incidência cumulativa de BDI, pela falta de diferenciação de BDI e pelo efeito da subcontratação excessiva, duas modificações terão de ser feitas. Uma relativa à **Base de cálculo do BDI** e outra relativa à **composição do BDI**. Sublinhe-se que essa adaptação visa adequar o atual contrato aos preceitos da economicidade e da definição de custos.

55. Desse modo, sobre o total do valor subcontratado deverá incidir um BDI diferenciado. Nesse caso, em virtude das peculiaridades das condições da parcela subcontratada (parte expressiva refere-se a mero fornecimento de materiais e o fato de representar componente expressivo da parte operacional), essa parcela terá de receber um tratamento diferenciado.

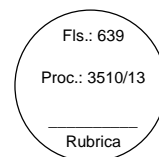
56. Em relação à composição de BDI diferenciado a ser aplicado sobre as subcontratações, a contratada fará jus apenas às parcelas referentes às despesas financeiras e tributos.

57. O Tribunal de Contas da União traz a seguinte definição de despesas financeiras no Acórdão n° 2622/2013-TCU-Plenário:

despesas financeiras são gastos relacionados ao custo do capital decorrente da necessidade de financiamento exigida pelo fluxo de caixa da obra e ocorrem sempre que os desembolsos acumulados forem superiores às receitas acumuladas, sendo correspondentes à perda monetária decorrente da defasagem entre a data de efetivo desembolso e a data do recebimento da medição dos serviços prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



58. Ressalte-se ainda que, segundo o Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário, para fins de composição do BDI, a taxa de juros Selic é a referência mais adequada para a remuneração das despesas financeiras de uma obra pública.

59. Quanto aos tributos PIS e COFINS, tendo em vista o fato da CEB estar sujeita ao regime de tributação de incidência não cumulativa, ela terá de apresentar demonstrativos de apuração de contribuições sociais comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à média dos percentuais efetivos recolhidos em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis nºs. 10.637/2002 e 10.833/2003, conforme estabelece o Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário.

60. Desse modo, diante do discutido nessa subseção, a fórmula para cálculo do preço de venda deverá ser feita da seguinte forma:

$$P_2 = CD_{SUB}(1 + \%BDI_D)$$

Onde:

P_2 = Preço de venda (Remuneração da CEB). Parcela relativa à execução indireta do contrato.

CD_{SUB} = Custos diretos das empresas subcontratadas.

$\%BDI_D$ = Percentual de Benefícios e despesas indiretas – BDI diferenciado, composto apenas pelas parcelas relativas a despesas financeiras e tributos, segundo os limites e definições estabelecidos no Acórdão nº 2622/2013-TCU-Plenário.

61. Assim, conclui-se que a remuneração total da CEB (P) deve ser composta pelas parcelas P_1 e P_2 , apresentadas nos §§ 39 e 60:

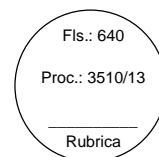
$$P = P_1 + P_2$$

$$P = CD_{SIP}(1 + \%BDI_P) + CD_{SUB}(1 + \%BDI_D)$$

62. Desse modo, com a implantação das modificações propostas estaremos aproximando o atual modelo de contrato de iluminação pública ao modelo proposto na seção seguinte. Sublinhe-se que o novo formato, proposto adiante, é voltado para a abertura do atual contrato para a participação da iniciativa privada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



IV - Das implicações do formato atual e das alternativas de execução do serviço de iluminação pública

63. A forma atual da execução dos serviços de iluminação pública, mediante o Contrato nº 37/2012-SO, tem as seguintes consequências negativas:

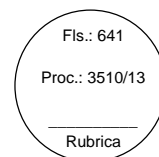
- falta de transparência na composição de custos dos serviços, uma vez que não se conhecem os custos dos serviços executados diretamente pela CEB/SIP, que é inteiramente remunerada de modo indireto, por meio de BDI;
- a contratação direta eliminou a concorrência de outras empresas do setor privado que poderiam desempenhar as atividades de gerenciamento e fiscalização. Consequentemente, abre-se mão da regulação pelo mercado dos preços dos serviços de iluminação pública;
- duplicidade de incidência de BDI, uma vez que a CEB retém um BDI de 25,51% sobre o montante repassado às subcontratadas, que já embute o BDI a elas devido. O BDI apropriado pela CEB assemelha-se a uma taxa de administração cobrada sobre serviços prestados por terceiros;
- onerosidade de BDI relativo a fornecimento de materiais, tendo em vista a CEB não fornecer exclusivamente materiais. Ou seja, mesmo que as subcontratadas cobrassem BDI menor sobre o fornecimento de materiais, o custo desses materiais seria onerado pelo BDI cobrado pela CEB;
- a conta decorrente da ineficiência do atual modelo é paga diretamente pelo contribuinte do Distrito Federal, uma vez o Contrato nº 37/2012 é custeado por recursos da Contribuição de Iluminação Pública.

64. Diante dessas grandes desvantagens, considera-se oportuna a discussão, nesta Informação, de modelos alternativos de gestão da iluminação pública. Tendo em vista a atual fase do Contrato nº 37/2012-SO, o qual teve sua vigência prorrogada somente até 01/07/2016, observa-se que o momento é apropriado para que o Poder Público avalie formas alternativas de implementar a manutenção e expansão da iluminação pública, tendo em conta sua viabilidade econômica e financeira.

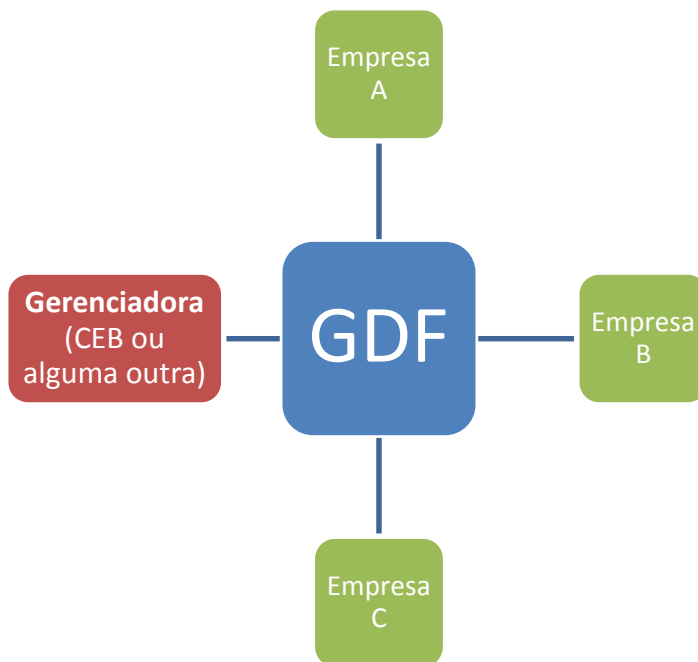
65. Conforme já demonstrado, não existe qualquer imposição legal para que a CEB desempenhe a execução dos serviços de iluminação pública do Distrito Federal. A opção governamental de manter ou não a prestação de serviços pela CEB deve pautar-se, tão somente, pela busca da eficiência e economicidade. E para tanto, é preciso considerar inúmeras possibilidades de remodelagem dos serviços de iluminação pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



66. Considerando que a responsabilidade pelos serviços de iluminação pública é do Distrito Federal, poderia o Governo avaliar, por exemplo, a viabilidade de se modelar a iluminação pública da seguinte forma:



67. No modelo acima proposto, o Distrito Federal poderia contratar, mediante licitação, uma empresa privada que desempenharia as atividades táticas e gerenciais atualmente desempenhadas pela CEB (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).

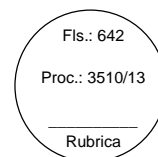
68. Existem no mercado empresas especializadas em gerir contratos de obras e serviços de engenharia, bem como elaborar projetos. A primeira vantagem na delegação das parcelas tática e gerencial do contrato a empresas especializadas refere-se ao faturamento dos serviços. O poder público poderá ver discriminada a formação de custos daqueles serviços que hoje permanecem de forma não transparente.

69. Outra vantagem seria o pagamento de BDI uma única vez. Pelo formato atual do contrato, a CEB recebe sua remuneração com base no montante que é subcontratado, o qual é considerado como seu custo direto. Conforme identificado por esta unidade técnica nos autos, esse fato gera um efeito em cascata, pois as empresas subcontratadas também são remuneradas sob a forma de BDI.

70. Eventualmente, a própria CEB poderia ser a contratada, caso vencesse a licitação ou, no caso de dispensa de licitação, se ficasse confirmada a adequação dos preços ao padrão de mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



71. A empresa gerenciadora auxiliaria o GDF, por exemplo, na realização de licitações para a contratação das demais empresas, que prestariam os serviços operacionais atualmente desempenhados pelas subcontratadas da CEB. A gerenciadora também seria responsável por fiscalizar a execução desses contratos, atestar faturas etc. Portanto, não mais haveria subcontratação, já que todas seriam contratadas diretamente pelo Distrito Federal, reduzindo-se os encargos financeiros hoje existentes.

72. Ressalta-se que esse modelo aqui aventado já é empregado no Distrito Federal, no qual a Novacap presta serviços de gerenciamento à Sinesp, realizando projetos, licitações, medições e fiscalização de contratos, atestos etc. Porém, os contratos são firmados entre a Sinesp e as empreiteiras.

73. Vislumbram-se as seguintes vantagens numa eventual nova contratação:

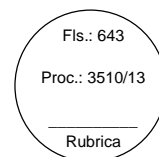
- a gerenciadora, assim como as demais empresas, encaminhariam ao GDF faturas de serviços prestados, as quais seriam atestadas com base em procedimento regular de medição. Finalmente, poderia o Poder Público conhecer e criticar o custo real dos serviços táticos e de gerenciamento;
- aderência, em todos os contratos, aos percentuais de BDI calculados pelo TCU no Acórdão nº 2622/2013-Plenário;
- possibilidade de se contratar empresas da iniciativa privada para executarem as atividades táticas e de gerenciamento hoje realizadas pela CEB, permitindo que a concorrência entre licitantes reduza os custos do gerenciamento;
- permitir melhor controle dos custos dos serviços de iluminação pública, visando à racionalização econômica dos gastos.

74. Cabe ressaltar que a Administração Pública deve sempre basear suas decisões na maximização da eficiência e economicidade dos gastos. Não há espaço para se manter uma tradição ou modelo de negócio antigo, até porque não há óbice legal para contratação de empresas da iniciativa privada para a execução dos serviços de iluminação pública.

75. Evidentemente, o modelo aqui proposto é apenas um exercício teórico com o propósito de enfatizar as distorções hoje existentes. Mas há várias outras alternativas a serem consideradas pelo Poder Público. Com efeito, esta unidade técnica também identificou iniciativa estatal no que se refere à utilização de uma Parceria Público-Privada para a concessão do serviço de iluminação pública, conforme publicado no DODF de 11/11/2015. Essa iniciativa demonstra que a Administração já está procurando novas formas de parcerias com a iniciativa privada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



76. Não se questiona a expertise da CEB na área de iluminação pública. Mas essa qualidade não justifica a manutenção de contrato antieconômico, com prováveis prejuízos ao contribuinte do Distrito Federal.

V - Das providências a serem adotadas

77. Tendo em vista os indícios de antieconomicidade do Contrato nº 037/2012-SO, há que se considerar que providências devam ser adotadas. Poder-se-ia cogitar da responsabilização pelas falhas e da busca pela recuperação de prejuízos incorridos. Porém, há que se considerar fatos que afastam essa possibilidade.

78. É preciso reconhecer que o Contrato nº 037/2012-SO vem perpetuando modelo praticado no DF há longa data e que, salvo melhor juízo, jamais foi alvo de questionamento por esta Corte. Então, em atenção à razoabilidade, não se considera adequado responsabilizar gestores que simplesmente mantiveram tal modelo.

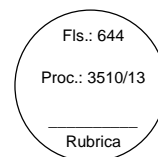
79. No que tange à antieconomicidade, é certo que resultou no desvio indevido de recursos da SIP para a CEB *Holding*. Mas a recuperação desses valores é inviável. Para se quantificar o prejuízo seria necessário cotejar o montante efetivamente recebido pela CEB *Holding* com aquilo que ela realmente deveria ter recebido, pelos serviços táticos e gerenciais executados no âmbito do Contrato nº 037/2012, ou seja, o custo direto desses serviços acrescido de justo BDI. Porém, já se demonstrou que tal custo não é conhecido e sua mensuração é complexa.

80. Além da inviabilidade apontada, há que se considerar que a antieconomicidade do Contrato nº 037/2012-SO traduz-se na desnecessária alocação de parte dos recursos da Contribuição de Iluminação Pública para a manutenção da estrutura da CEB *Holding*: uma Sociedade de Economia Mista da qual o acionista controlador é o Distrito Federal. Se, por um lado, os recursos da CIP não são utilizados de forma otimizada, por outro lado não há que se falar em prejuízos diretos a serem ressarcidos. O grande prejudicado é o contribuinte do Distrito Federal, e não o Erário.

81. Destarte, o que se defende na presente Informação é que o Tribunal, com base no exposto, direcione determinações às Jurisdicionadas, com vistas ao aperfeiçoamento das contratações futuras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



VI - Das conclusões e sugestões:

82. A execução dos serviços de iluminação pública com base no Contrato nº 37/2012-SO revela-se antieconômica e sem transparência. Não se conhece ao certo o custo dos serviços prestados diretamente pela Companhia Energética de Brasília, que é remunerada com BDI calculado de maneira equivocada e incidente sobre base de cálculo inadmissível. O resultado é o desvio, para a manutenção da estrutura da CEB, de recursos originários da Contribuição de Iluminação Pública, com claros prejuízos ao contribuinte do Distrito Federal.

83. A antieconomicidade do atual modelo indica a necessidade de sua alteração. E o momento é propício para tal, tendo em conta o término da vigência do Contrato nº 37/2012-SO em futuro próximo. Diante das alternativas aqui apresentadas, ou de outras que eventualmente se possa conceber, caberá ao Poder Público adotar nova forma de gerenciar a iluminação pública, com maior transparência e economicidade.

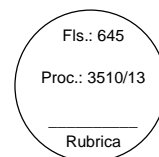
84. Ressalte-se que é de suma importância a remessa da análise exposta nessa informação ao Gabinete do Governador do Distrito Federal tendo em vista a atual grave situação financeira por que passa a capital do país. A adoção das providências aqui propostas trarão reflexos positivos à vida do cidadão brasileiro, pela otimização dos gastos com iluminação pública.

85. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

- I - determinar à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos, com vistas à adequação dos futuros contratos de iluminação pública, que, caso opte por manter a contratação direta da Companhia Energética de Brasília:
 - a) todos os serviços atualmente prestados diretamente pela Superintendência de Iluminação Pública da CEB, tais como os relativos a estudos, elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização de obras, , devem ser devidamente medidos, faturados e contabilizados como custos diretos da CEB em atendimento dos conceitos sobre custos elencados no Acórdão TCU nº 2622/2013-Plenário, ou em outro que venha a substituí-lo;
 - b) a CEB fará jus ao recebimento de BDI pleno, incidente tão somente sobre os custos diretos indicados no item “a”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



- c) deve-se evitar a subcontratação de empresas pela CEB. Os contratos relativos a montagens eletromecânicas e fornecimento de materiais, atualmente objeto de subcontratação, devem ser firmados diretamente com o Distrito Federal, com vistas à redução de custos tributários e financeiros;
- d) caso a subcontratação tratada no item anterior seja inevitável, a CEB fará jus 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;
- e) adotar as definições de custos, os critérios de cálculo, bem como os valores mínimos e máximos de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI estabelecidas no Acórdão mencionado no item I “a”;

II - autorizar:

- a) o envio de cópia da presente Informação à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos e ao Gabinete do Governador do Distrito Federal;
- b) a ciência da Companhia Energética de Brasília;
- c) o arquivamento dos autos.

À consideração superior.

Barry Jonathan Gregory Xavier
ACE – matr. 1443-5

De acordo.

Em 24/02/2016.

Flávio Figueiredo Cardoso
Diretor