



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 262/2016-ML

ASSUNTO: DISPENSA/INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO/ADESÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 3.510/2013

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. EXPANSÃO E MELHORIA DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. DECISÃO Nº 1.393/2013. DILIGÊNCIAS E DETERMINAÇÕES. MANIFESTAÇÃO DA JURISDICIONADA. DECISÃO Nº 5.551/2013. DETERMINAÇÕES. DECISÃO Nº 3.768/2014. NOVAS DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. DECISÃO Nº 3.691/2015. **PROVIMENTO PARCIAL.** DETERMINAÇÃO DE NOVA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. UNIDADE TÉCNICA SUGERE NOVAS DETERMINAÇÕES. PARECER CONVERGENTE DO MPC/DF.

1. Cuidam os autos da análise da contratação da Companhia Energética de Brasília – CEB pela então 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.
2. O processo foi autuado, inicialmente, com a finalidade de a e. **Corte de Contas** promover, por meio de suas Unidades Técnicas, o acompanhamento e o exame da referida dispensa de licitação, em especial dos requisitos técnicos estabelecidos no Projeto Básico, à luz da legislação vigente, das orientações emanadas pelo c. **Tribunal** e das normas relativas à contratação dos referidos serviços.
3. À época, a par da análise e da sugestão lançada na Informação nº 38/2013 – SEACOMP/3ª DIACOMP (fls. 23/42), o c. **Tribunal** proferiu a r. Decisão nº 1.393/2013, manifestando-se no sentido de:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 11/2013-MPC/PG (fl. 4); b) do Ofício nº 164/2013-GAB/SO (fl. 9) e de seu anexo digital; c) dos documentos juntados às fls. 10/22; II - determinar: a) à Secretaria de Estado da Casa Civil do DF e à Companhia Energética de Brasília – CEB que informem acerca da existência de eventual contrato de concessão ou de permissão para que a CEB execute os serviços de iluminação pública, nos termos do art. 21, ‘caput’, da Resolução Aneel nº 414/2010. Em caso negativo, informar qual instrumento legal, infralegal ou contratual autoriza à CEB executar os serviços de iluminação pública, demonstrando, de forma inequívoca, a plena observância da Resolução Aneel nº 414/2010, da Lei Complementar nº 4/1994 e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

do Decreto nº 23.499/2002; b) à **Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal que comprove a regularidade da contratação da Companhia Energética de Brasília – CEB em lugar da CEB Distribuição S.A.**, demonstrando o pleno atendimento do art. 1º, I, da Resolução Autorizativa nº 318/2005 da Aneel, ‘in fine’, do art. 21 da Resolução nº 414/2010 da Aneel e do §7º da art. 4º-A da Lei Complementar nº 4/1994, com a redação dada pelas Leis Complementares nos 673/2002 e 698/2004; c) à **CEB Distribuição S.A. e à Secretaria de Estado da Casa Civil do DF que informem acerca da existência de eventual contrato específico firmado entre as jurisdicionadas visando à execução dos serviços de iluminação pública**, nos termos do art. 21, parágrafo único, da Resolução Aneel nº 414/2010; d) à **Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal e à Companhia Energética de Brasília – CEB que apresentem as alegações que entenderem pertinentes acerca:** d.1) do apontado nos §§ 29 a 38 da Informação nº 38/13; d.2) do apontado nos §§ 39 a 43 da Informação nº 38/13, devendo a CEB informar as parcelas já executadas do Contrato nº 37/2012-SO que foram subcontratadas, apontando seus respectivos valores totais e percentuais subcontratados, além dos BDIs praticados pelas empresas subcontratadas; d.3) do apontado nos §§ 44 a 49 da Informação nº 38/13, devendo a Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal justificar a utilização de termo contratual de execução de obras para o repasse de recursos relativos à Contribuição para Iluminação Pública, em aparente dissonância com o do §7º do art. 4º-A da Lei Complementar nº 4/1994; e) à **Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, à Secretaria de Estado da Casa Civil do DF e à Secretaria de Estado de Fazenda que apresentem suas alegações em relação à matéria tratada nos §§ 50 a 53 da Informação nº 38/13**, devendo a SEF comprovar, em relação às alocações dos recursos da fonte 134 em órgãos que não a Secretaria de Estado Obras do Distrito Federal, o pleno atendimento das normas legais e infralegais aplicáveis, tendo em vista o disposto no §7º do art. 4º A da Lei Complementar nº 4/1994, ‘in fine’; III - autorizar: a) o envio de cópia da Informação nº 38/13, desta decisão e do relatório/voto do Relator à Companhia Energética de Brasília – CEB, à CEB Distribuição S.A., à Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Obras e à Secretaria de Estado da Casa Civil do DF, com vistas a subsidiar o cumprimento do item II supra; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.” (Fls. 61/62). (Grifos acrescidos).

4. Ato contínuo, em função da documentação e das informações recebidas das jurisdicionadas, foi emitida pela Unidade Técnica a Informação nº 179/2013-3ª DIACOMP (fls. 283/304). Nesse sentido, com base no posicionamento da Unidade Técnica, o c. **Tribunal** proferiu a r. Decisão nº 5.551/2013, transcrita abaixo:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento dos Ofícios de nºs 248/2013 – GAB/SEF e anexos (fls. 58/59), 319/2013 – GAB/SEF e anexos (fls. 91/95), 731/2013 – GAB/SO (fls. 105/121), 341/2013/GAB/CACI e anexos (fls. 124/148 e 164/272) e da Carta nº 080/2013 – PRESI (fls. 273/282); II - considerar: a) cumpridos os subitens ‘a’ ‘b’, ‘c’ e ‘e’ do item II da Decisão nº 1393/2013; b) parcialmente procedentes os argumentos aduzidos em atendimento ao item II.d.2 da Decisão nº 1393/2013; c) procedentes as alegações ofertadas em atenção ao item II. d.1 e II. d.3 da Decisão nº 1393/2013; III - **conceder à Secretaria de Estado Obras e à Companhia Energética de Brasília o prazo de 30 (trinta) dias, para que se pronunciem sobre a matéria exposta no item II.3.a da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Informação nº 179/2013 (§§ 34 a 42), relativa ao percentual de BDI cobrado pela CEB sobre as parcelas subcontratadas do Contrato nº 037-2012-SO; IV - autorizar: a) o envio de cópia da Informação nº 179/2013, desta decisão e do relatório/voto do Relator às jurisdicionadas referidas no item anterior, com vistas a subsidiar o cumprimento da diligência determinada no dispositivo; b) a remessa de cópia dos autos à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, para que, caso entenda necessário, se manifeste sobre o assunto tratado no processo em exame ou adote as medidas que julgar pertinentes; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.” (fl. 321).

5. Recebidos os documentos e informações das jurisdicionadas, o c. **Tribunal**, com base na analítica Informação nº 90/2014-3ª DIACOMP (fls. 411/435), proferiu a r. Decisão nº 3.768/2014, **in verbis**:

“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. 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 nº 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 nº 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.” (Fls. 473/474). (Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

6. Em atendimento ao r. **Decisum**, a CEB apresentou Recurso Inominado (fls. 503/520-v) em face do item III.a da r.Decisão nº 3.768/2014, que foi conhecido como Pedido de Reexame, por meio da r. Decisão nº 5.548/2014 (fl. 555).

7. Ao seu turno, o Corpo Técnico, por meio da Informação nº 35/2015-3ª DIACOMP (fls. 588/600), analisou os documentos e sugeriu ao e. **Plenário** que fosse realizada nova instrução processual. O c. **Tribunal**, por sua vez, prolatou a r. Decisão nº 3.691/2015 (fl. 619), que estabeleceu o seguinte:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 35/2015-3ª DIACOMP, 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 – autorizar o retorno dos autos à SEACOMP para nova instrução processual.”

8. Nesta fase, dando continuidade à nova instrução processual, a Unidade Técnica na Informação nº 14/2016-3ª DIACOMP (fls. 622/645), assim concluiu o debate:

“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. (...)” (fl. 644). (Grifos acrescidos).

9. Por fim, a Unidade Técnica sugeriu ao e. **Plenário** do c. **TCDF**:

“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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

b) a CEB fará jus ao recebimento de BDI pleno, incidente tão somente sobre os custos diretos indicados no item 'a';

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.” (Fls. 644/645).

10. É o relatório. Passo à análise do presente feito.

11. Preliminarmente, convém destacar que esta Quarta-Procuradoria já teve oportunidade de se manifestar nos autos, ocasião em que elaborou o Parecer nº 635/2014-ML (fls. 437/455). No entanto, dado aos fatos novos trazidos pela Jurisdicionada em decorrência da r. Decisão nº 3.768/2014, tornou-se necessário a reinstrução dos autos pela Unidade Técnica e, consequentemente, a reanálise deste **Parquet**.

12. Compulsando os autos, entendo que, **sob o aspecto da legalidade**, a aprofundada análise feita pelo Corpo Instrutivo não merece reparos, indo ao encontro do entendimento já propugnado pelo **MPC/DF** nos autos.

13. Este **Parquet** considera que foram pertinentemente constatadas pela Unidade Técnica as impropriedades atinentes à composição do BDI do Contrato nº 37/2012-SO, assim como proficuamente abordada a forma de gestão antieconômica atualmente utilizada pela CEB para conduzir o papel delegado pelo Distrito Federal de execução dos serviços de iluminação pública.

14. No que tange ao BDI, a seara de análise ainda reside sobre as questões afetas as despesas diretas e os custos indiretos da contratação. Nesse sentido, pertinente transcrever parte da Informação nº 14/2016-3ª DIACOMP (fls. 622/645) que elucida a questão, sobretudo por refletir o entendimento deste Órgão Ministerial:

“(…)

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 nº 2622/2013-Plenário:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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.

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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.

(...)

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:

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.

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. (...)” (fls. 628/634). (Grifos acrescidos).

15. Aos olhos do **MPC/DF**, não dúvida de que as atividades desempenhadas pela Superintendência de Iluminação Pública **são passíveis de identificação**, constituindo-se, portanto, como custos diretos, **e não indiretos**. Assim sendo, imprescindível que tais custos sejam



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

esmiuçados e individualizados, ao abrigo do que estabelece o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o art. 7º, § 2º, II, do mencionado diploma.

16. Como bem trazido pelo Corpo Técnico, a ausência de informações dessa natureza, além de poder culminar em violação ao **princípio da economicidade**, impossibilita o contratante de ter conhecimento efetivo dos custos da contratação, ocasionando, por consequência, violação ao **princípio da transparência**.

17. Conforme devidamente elucidado pela Área Técnica, as distorções no BDI do Contrato nº 37/2012 implicam em prejuízo para a Administração. Novamente, transcreve-se parte da Informação nº 14/2016-3ª DIACOMP (fls. 622/645):

“(…)

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 BDI 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.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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.

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. (...)” (fls. 636/638). (Grifos acrescidos).

18. Cumpre acrescentar, ainda, que a subcontratação demasiada dos serviços pode caracterizar violação à pessoalidade do contrato e ao seu caráter **intuitu personae**. Como cediço, os contratos administrativos são celebrados em razão de condições pessoais do contratado apuradas ou no procedimento ordinário de contratação ou mediante contratação direta. Exatamente por esse motivo é que a Lei estabelece, em seu art. 72, ser permitida apenas a **subcontratação parcial** do objeto contratado, nunca da sua totalidade.

19. No presente caso, é de se observar que 80% do objeto do contrato pode ser subcontratado. Esse valor, obviamente, não é a totalidade da contratação, mas representa montante substancial, capaz de ensejar o seguinte questionamento: se a grande parte do contrato pode ser subcontratada, por que o Poder Público, ele próprio, não realiza o procedimento licitatório, ao invés de contratar uma prestadora que promoverá, entre outras medidas de sua responsabilidade, a subcontratação de tais atividades? Parece evidente que tal forma de contratação seria mais econômica à Administração, sendo desnecessária a interveniência de uma outra entidade.

20. Mais ainda. A cumulatividade dos valores de BDI se mostra **inapropriada**, gerando custo adicional para a Administração contratante. Isso porque a CEB, contratada, além de receber o BDI decorrente da sua contratação (que, como visto, contém custos equivocados por incluir nele a atividade da SIP), também recebe percentual sobre o montante total repassado à subcontratada, que inclui os custos indiretos. A toda evidência a intermediação da CEB eleva os custos da contratação, induzindo à anti-economicidade da avença.

21. Ademais disso, no que diz respeito à titularidade dos serviços de iluminação pública e à atual forma de gestão contratual realizada pela CEB, importante transcrever trecho da Informação nº 14/2016-3ª DIACOMP (fls. 622/645) que esclarece a questão:

“(…)

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.

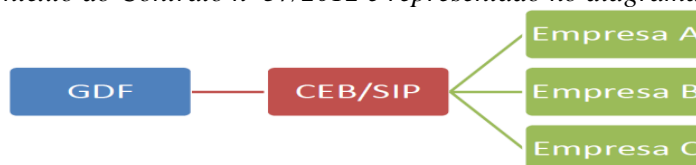


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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.

(...)

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.**

(...)

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.**

(...)

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;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- **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.

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:



(...)

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;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- *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.**

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. (...)” (Fls. 626/643). (Grifos acrescidos).

22. Malgrado não seja papel primitivo dos Órgãos de Controle a ingerência na gestão ou nas políticas públicas, no momento em que os modelos de atuação adotados pelos Órgãos ou Entidades governamentais passam a afrontar os princípios constitucionais e administrativos, é **razoável** que as e. **Cortes de Contas** considerem em seus julgamentos o papel propositivo dos órgãos técnicos no sentido de fomentar a discussão de novos modelos a serem seguidos pelos gestores públicos.

23. **In casu**, o modelo atual adotado pelo Governo do Distrito Federal e a CEB demonstra ser ofensivo aos princípios da **economicidade, eficiência, transparência** e, em certa medida, à própria **legalidade**. Vale lembrar que a necessidade de observância dos princípios é tamanha que o art. 37 da CF/1988 estabelece que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** (...)”.

24. Por sua vez, o princípio da **economicidade**, apesar de não previsto textualmente na CF/1988, é uma face do princípio da eficiência. Além disso, ambos se colocam como vetores essenciais da boa e regular gestão de recursos públicos. Impõem ao gestor o comportamento de obstar a utilização de vultosos recursos públicos sem que se observe em contrapartida os benefícios oriundos da contratação.

25. Nesse contexto, **Hélio Saul Mileski**¹ entende que:

“(...) toda a ação administrativa deve pautar os seus atos pelo princípio da economicidade, cujos procedimentos deixam de se ater à discricionariedade administrativa, posto que vinculados a uma exigência constitucional, quanto a uma melhor aplicação dos dinheiros públicos. Trata-se de princípio autônomo, expresso no art. 70 da Constituição, mas com estreita relação com o princípio da proporcionalidade

¹ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 252.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- o gasto efetuado deve guardar uma proporcionalidade de custo compatível com o serviço, material ou obra, tendo em conta o benefício decorrente (adequação e sensatez no ato praticado) -, ao qual os órgãos de controle devem dedicar especial atenção, no sentido de evitar o desperdício ou o indevido procedimento gerador do superfaturamento. (...)” (Grifos acrescidos).

26. Por essas razões, parece claro que a proposição de alteração do atual modelo de gestão contratual dos serviços de iluminação pública feita pela Unidade Técnica na Informação nº 14/2016-3ª DIACOMP (fls. 622/645) é **sensata** e **oportuna**. Como dito alhures, o atual modelo, objeto do Contrato nº 37/2012-SO é temerário e ofensivo aos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, sobretudo os da legalidade, **da eficiência e da economicidade**, demandando, portanto, o necessário posicionamento do c. **TCDF**.

27. Logicamente, o modelo constante da Informação nº 14/2016-3ª DIACOMP (fls. 622/645) é apenas uma proposta. Cabe ao gestor avaliar a forma de atuação que melhor transite dentre os limites da legalidade, transparência, eficiência e economicidade, uma vez que se mostra inadmissível a continuidade do modelo ora adotado pelo Distrito Federal.

28. Ante o exposto, o **Parquet** especializado acompanha as sugestões contidas na Informação nº 14/2016-3ª DIACOMP (fls. 622/645).

É o Parecer.

Brasília, 8 de abril de 2016.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador