



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 079/2014–ML

ASSUNTO: LICITAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 30.038/2012

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO POR ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 170/2012-SES/DF. REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE UNIDADES MODULARES DE ASSISTÊNCIA À CIDADANIA COM PORTABILIDADE-UMAC PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. IMPROPRIEDADES. DECISÃO Nº 6/2013. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CONTRATO Nº 161/2012-SES/DF. PEDIDO DE REEXAME. ANÁLISE DE MÉRITO DO RECURSO. PROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME INTERPOSTO PELO MPC/DF, EM FACE DA DECISÃO Nº 2.009/2013. NOTÍCIA DE ACÓRDÃO DO TCU PELA ABSTENÇÃO DE REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS PARA A CONTRATAÇÃO. DILIGÊNCIA. PARECER DO PARQUET PELA SUSPENSÃO, AD CAUTELAM, DE PAGAMENTOS À CONTRATADA.

1. Retornam ao **Ministério Público de Contas** os autos do processo em epígrafe, que tratam do exame formal do Pregão Eletrônico (PE) por Ata de Registro de Preços (ARP) nº 170/2012 - Pregão/SES, que tem por objeto registro de preços para eventual aquisição de Unidades Modulares de Assistência à Cidadania com Portabilidade (UMAC) para a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do Edital.
2. Inicialmente, em **27/12/2012**, o então Presidente deste c. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Cons. **Manoel de Andrade**, proferiu a r. Decisão Liminar nº 85/2012 – P/AT (fl. 68), **ad referendum** do e. **Plenário**, com âncora no art. 85 do RI/TCDF e em parcial concordância com a Informação nº 407/2012 (fls. 59/64), nos seguintes termos:

“I – tomar conhecimento dos documentos de fls. 06 a 56, referentes ao Pregão Eletrônico por Ata de Registro de Preços n.º 170/2012, de interesse da Secretaria de Saúde do DF;

II – preliminarmente, autorizar a oitiva da SES e da empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio para que, no prazo de 10 (dez) dias, apresentem as contrarrazões que entenderem pertinentes em face da irregularidade indicada na Informação n.º407/2012, consistente na existência de possível sobrepreço na contratação aqui em tela;

III – determinar à SES/DF que, também no prazo de 10 (dez) dias, encaminhe ao Tribunal cópia dos processos n.ºs 060.008.863/2012 e 060.015.109/2012;

V – autorizar: a) o envio de cópia da instrução, do relatório/voto e desta decisão à jurisdicionada e à empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda; b) o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

retorno do feito à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.” (Grifos acrescidos).

3. Na Sessão Extraordinária nº 90, realizada em **15/1/2013**, a c. **Corte**, ao apreciar a r. Decisão Liminar nº 85/2012, nos termos do art. 85 do RI/TCDF, proferiu a r. Decisão nº 6/2013 (fl. 194), com o seguinte teor:

“1) referendar o mencionado ato; 2) determinar à jurisdicionada que suspenda, cautelarmente, qualquer pagamento referente ao contrato decorrente do Pregão Eletrônico por Ata de Registro de Preços nº 170/2012-SES, até ulterior deliberação do Tribunal.” (Grifos acrescidos).

4. Irresignado, o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, em **29/1/2013**, interpôs o Pedido de Reexame de fls. 196/198 (e documentos anexos de fls. 199/201), em face do item 2 da r. Decisão nº 6/2013.

5. Em **4/2/2013**, antes de o c. **Plenário** apreciar a matéria, foram juntados aos autos o Ofício nº 023/2013-CF (fl. 207) e respectivos anexos (fls. 208/222), de lavra da i. Procuradora do **MPC/DF**, Dra. **Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira**, concernentes ao certame em tela, com importantes fatos e fundamentos a serem considerados por este e. **Tribunal** no julgamento.

6. Na Sessão Ordinária nº 4.574, de **19/2/2013**, o e. **Tribunal** proferiu a r. Decisão nº 474/2013, manifestando-se no seguinte sentido sobre o Pedido de Reexame da SES/DF:

“I - conhecer do Recurso de fls. 196/201 como Recurso Inominado, sem efeito suspensivo, por atacar determinação da Corte, de natureza cautelar;

II - dar ciência do teor desta decisão ao recorrente e à Metalúrgica Valença, conforme estabelece o § 2º do artigo 4º da Resolução nº 183/2007, com o alerta de que ainda pende de análise o mérito do referido recurso;

III - determinar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para exame do mérito do recurso em apreço e das informações contidas no Ofício nº 023/2013-CF e respectivos anexos.” (Grifos acrescidos).

7. Em **15/3/2013**, foram carreados aos autos o Ofício nº 081/2013-CF (fl. 256) e os respectivos anexos (fls. 257/319), também de lavra da i. Procuradora, Dra. **Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira**, concernentes a achados de irregularidades pelo e. **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO**, referentes à execução de mesmo objeto e com a mesma contratada pela SES-DF.

8. Complementarmente, em **27/3/2013**, o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, apresentou Razões de Justificativa de fls. 327/336 (e documentos anexos de fls. 337/342), em face à r. Decisão nº 6/2013, r. Decisão nº 294/2013 e r. Decisão nº 474/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9. Em **23/4/2013**, por meio do Despacho Singular nº 309/2013 – GCAM, de fl. 354, foi solicitado o pronunciamento deste **Parquet**, tendo em vista, segundo a Conselheira-Relatora, a natureza da matéria.

10. Ao seu turno, em **9/5/2013**, o **Parquet**, por meio do Parecer nº 495/2013 – MF (fls. 363/372), de lavra da i. Procuradora do **MPC/DF**, Dra. **Márcia Farias**, se posicionou, em apertada síntese, pela realização de diligências necessárias ao esclarecimento de uma série de questionamentos concernentes, dentre outros, à vantajosidade da contratação. Fez juntar, ainda, denúncias veiculadas pela Revista Veja (fl. 355/356), pelo Jornal O Globo (fl. 357), pelo sítio do G1 (fls. 358/360) e pelo blog Tribuna da Imprensa (fls. 361/362) a respeito do tema.

11. No mesmo dia, isto é, em **9/5/2013**, a c. **Corte** proferiu a r. Decisão nº 2009/2013 (fl. 367), transcrita abaixo:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das contrarrazões apresentadas pela empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda. (fls. 74/163); b) do Ofício nº 116/2013 – GAB/SES (fls. 168/188); c) do Ofício nº 081/2013-CF (fl. 256) e documentos anexos (fls. 257/319); d) do documento de fls. 327/336 e anexo (fl. 337); II – **considerar procedente o pedido de reexame** apresentado pelo Secretário de Estado de Saúde do DF; III - autorizar: a) o afastamento da suspensão cautelar dos pagamentos referentes aos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 170/2012 - SES/DF; b) a Secretaria de Acompanhamento a acompanhar a execução do contrato.”* (Grifos acrescidos).

12. Em **16/5/2013**, o **Parquet** interpôs Pedido de Reexame, com efeito suspensivo, requerendo, preliminarmente, a anulação da r. Decisão nº 2.009/2013 e, alternativa e subsidiariamente, o provimento do pedido constante do Parecer nº 495/2013 quanto à autorização de realização de diligências.

13. Por sua vez, em **5/6/2013**, o e. **Tribunal**, por meio da r. Decisão nº 2.438/2013 (fl. 386), assim se posicionou a respeito do Pedido de Reexame interposto pelo **Ministério Público de Contas**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - conhecer do Pedido de Reexame interposto em face da Decisão nº 2.009/13, deixando, contudo, de conferir-lhe o efeito suspensivo; II - conceder à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, nos termos do § 6º do art. 188 do Regimento Interno do Tribunal, o prazo de **15 (quinze) dias para apresentar contrarrazões**; III - autorizar, nos termos do § 2º do art. 4º da Resolução TCDF nº 183/07: a) a ciência do recorrente quanto ao teor desta decisão, com o alerta de que o recurso ainda carece de apreciação de mérito; b) o retorno dos autos à SEACOMP, para os devidos fins.”* (Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

14. Em **21/6/2013**, foram juntados aos autos o Ofício nº 44/2013-MF (fls. 390/391) e respectivos anexos (fls. 392/397), desta feita de lavra da i. Procuradora do **MPC/DF**, Dra. **Marcia Farias**, informando acerca da r. Decisão singular do em. Ministro do e. **Tribunal de Contas da União – TCU, Walton Alencar Rodrigues**, concedendo a medida cautelar requerida pelo **MPC/TCU**, que considerou uma série de irregularidades no mesmo objeto de contratação de que tratam os autos, conforme excerto transcrito abaixo:

“I. (...)

II. conceder medida cautelar inaudita altera parte, para determinar á Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que se abstenha de empregar recursos da União no pagamento de despesas relacionadas à execução do Contrato 161/2012, celebrado com a Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda. e de qualquer outro ajuste decorrente do ‘Edital de Licitação para Registro de Preços, Pregão Eletrônico nº 170/2012 – SES/DF’, assim como de autorizar adesões àquele registro de preços, até ulterior deliberação deste Tribunal (art. 276, caput, do Regimento Interno.

(...)” (Grifos acrescidos).

15. O Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, em **2/7/2013**, em atenção a r. Decisão nº 2.438/2013, apresentou as suas contrarrazões requerendo a e. **Corte** que não acolhesse a arguição preliminar do pedido de Reexame do **Ministério Público de Contas** e que não anulasse a r. Decisão nº 2.009/2013, no sentido de manter o afastamento da suspensão cautelar dos pagamentos referentes aos contratos decorrentes das atas de registro de preços do Pregão Eletrônico nº 17/2012 – SES/DF.

16. Em **30/10/2013**, a respeito do mérito do Pedido de Reexame formulado pelo **Parquet** e das contrarrazões apresentadas pela SES/DF, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 323/2013 (fls. 415/422), se posicionou no sentido de:

“I) tomar conhecimento das contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, em atendimento ao item II da Decisão nº 2438/2013, fls. 409/413, para, no mérito, julgar procedente;

II) negar provimento, no mérito, ao Pedido de Reexame interposto pelo MPJTCDF, em face da Decisão nº 2.009/2013;

III) autorizar:

a) a ciência do recorrente, bem como da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal quanto ao teor da decisão que vier a ser proferida;

b) o retorno dos autos a esta Secretaria de Acompanhamento, para que seja acompanhada a execução do contrato, conforme determina o item III, “b” da Decisão 2.009/2013;” (Grifos acrescidos).

17. Em **14/11/2013**, por meio do Despacho Singular nº 751/13 – GCAM (fl. 423), o processo foi encaminhado novamente ao **MPC/DF** para pronunciamento em razão da natureza da matéria. Todavia, antes que o **Parquet** pudesse se manifestar sobre o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

posicionamento adotado na Informação nº 323/2013 (fls. 415/422), os autos foram solicitados para a juntada de documentos encaminhados pelo TCU.

18. O c. TCU encaminhou por meio do Aviso nº 1.491-Seses-TCU-Plenário (fl. 428) cópia do v. Acórdão nº 2.470/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentaram, posicionando-se sobre a matéria tratada nestes autos no seguinte sentido:

“REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE UNIDADES MODULARES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. OBRA DE ENGENHARIA. PREGÃO ELETRÔNICO. INEXISTÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E ORÇAMENTO ESTIMATIVO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA ESCOLHA DE SOLUÇÃO CONSTRUTIVA MAIS ONEROSA QUE A USUALMENTE UTILIZADA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARTE. OITIVAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. NOTÍCIA DE EXISTÊNCIA DAS MESMAS IRREGULARIDADES EM OUTRAS CONTRATAÇÕES. DETERMINAÇÕES. ABSTENÇÃO DE USO DE RECURSOS DA UNIÃO. IDENTIFICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CASOS SEMELHANTES.

1. Obra de engenharia é a alteração do ambiente pelo homem, sendo irrelevante, para sua caracterização, as técnicas construtivas utilizadas ou os materiais empregados.

2. Configura-se como obra de engenharia a construção de prédio com painéis metálicos pré-fabricados, modulares ou não, ou com qualquer outro material dito não convencional.

3. É ilegal a contratação de obras de engenharia por pregão, especial modalidade de licitação, seja na forma presencial ou eletrônica.

4. A existência de projeto básico, aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados, bem como de orçamento detalhado em planilhas, em licitação destinada à contratação de obra de engenharia, é formalidade essencial para a legalidade do certame e do contrato dele decorrente.

5. Quando o administrador decide por solução diversa da tradicional, ou mais onerosa que a usualmente utilizada pelos agentes públicos e privados, obriga-se a justificar sua escolha, para comprovar que ela é a que melhor atende ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade.

6. A medida cautelar deferida pelo Plenário, pelo relator ou pelo presidente mantém sua eficácia mesmo na pendência de recurso interposto contra acórdão proferido no mesmo sentido da tutela cautelar, em razão do que dispõem os arts. 520, inciso IV, e 807, caput, do Código de Processo Civil.” (Grifos acrescidos).

(Acórdão nº 2.470/2013, Plenário, Rel. Min. Substituto **Augusto Sherman**, DOU de 11/9/2013).

19. No mesmo v. Acórdão nº 2.470/2013 (fl. 429/430), o c. **Plenário** do e. TCU decidiu:

“9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:

9.2.1. se abstenha de empregar recursos da União no pagamento de despesas relacionadas à execução do Contrato 161/2012, celebrado com a Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda., e de qualquer outro ajuste decorrente do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

‘Edital de Licitação para Registro de Preços, Pregão Eletrônico nº 170/2012 - SES/DF’, assim como de autorizar adesões àquele registro de preços, na hipótese de o órgão ou entidade interessada pretender custear a obra com recursos transferidos pela União;

9.2.2. na hipótese de vir a publicar novo edital, destinado a contratar a execução de unidades de assistência à saúde, modulares ou não, a ser custeado com recursos da União, remeta cópia do edital, com os respectivos anexos, ao Tribunal, imediatamente após sua publicação;

9.3. determinar ao Ministério da Saúde que adote as providências necessárias a evitar o emprego de recursos federais na execução dos contratos decorrentes do ‘Edital de Licitação para Registro de Preços, Pregão Eletrônico nº 170/2012 - SES/DF’, promovido pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, e informe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas;

9.4. informar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e à Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda. que eventuais recursos interpostos contra esta deliberação serão recebidos apenas no efeito devolutivo, nos termos do art. 520, inciso IV, e 807, caput, do Código de Processo Civil;

9.5. determinar à Segecex que, por meio das unidades técnicas a ela vinculadas, adote as providências necessárias a identificar e fiscalizar eventuais contratações de unidades modulares, com vícios semelhantes aos identificados nestes autos, financiadas com recursos da União e informe ao Plenário, por intermédio do relator deste processo, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas;

9.6. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Saúde, ao Governo do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, à Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda., ao representante, e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para ciência.”
(Grifos acrescidos).

20. O c. TCU encaminhou, também, cópia do r. Despacho (fl. 444) que conheceu do Pedido de Reexame interposto pela Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda., embora tenha **negado efeito suspensivo ao recurso**.

21. Diante desses fatos, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 389/2013, adotou novo posicionamento em detrimento do já esposado na Informação nº 323/2013, conforme se destaca abaixo:

“(…)

10. Seria ocioso seguir a análise anterior a propósito do alegado sobrepreço reclamado pelo Ministério Público sem antes verificar acerca da viabilidade da presente licitação, já condenada por duas decisões do Tribunal de Contas da União, considerando que muito provavelmente grande parte dos recursos, senão a totalidade, são oriundos do tesouro federal.

11. Assim, nesta fase processual, exsurge a necessidade de, antes que seja definitivamente apreciado o pedido de reexame do Ministério Público, indagar a propósito da viabilidade da presente licitação, razão pela qual será dada continuidade à análise de mérito desse recurso tão-somente na próxima fase processual, se verificada a viabilidade do presente certame. Entretanto, considerando que a empresa vencedora da licitação não foi notificada para se manifestar sobre o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

recurso do Ministério Público, julgamos imprescindível, a bem do princípio da ampla defesa, que à exemplo da oportunidade concedida à Secretaria de Estado de Saúde, seja a mesma notificada para, querendo, oferecer contrarrazões em face ao pedido de reexame oferecido em face da Decisão nº 2009/2013.

12. Dessa forma nesta fase é imperioso verificar junto à jurisdicionada sobre os efeitos do Acórdão do Tribunal de Contas da União ao determinar que a Secretaria de Saúde se abstenha de utilizar recursos federais e também qual é o montante do subsídio federal, cuja utilização se encontra vedada e se essa circunstância inviabilizará a contratação.” (Grifos acrescidos).

22. Por fim, a Unidade Técnica propôs ao e. **Plenário do c. TCDF** que:

“I – tome conhecimento do Aviso nº 1491-TCU-Plenário (fl. 428) que encaminhou o Acórdão nº 2470/2013, de fls. 429/441, que determinou à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que, dentre outras providências, se abstenha de empregar recursos da União no pagamento de despesas relacionadas à execução do Contrato 161/2012 ou qualquer contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 170/2012-SES/DF, bem como do Aviso nº 1906-GP/TCU (fl. 443) que encaminhou o despacho de admissibilidade do Recurso oferecido por Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda naquela Corte (fls. 444/447);

II – conceda à empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda, nos termos do §6º do art. 188 do Regimento Interno do Tribunal, o prazo de 15 (quinze) dias para apresentar contrarrazões em face do pedido de reexame do Ministério Público interposto em face da Decisão nº 2009/2013;

II – determine à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que informe o montante dos recursos federais envolvidos nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico nº 170/2012-SES/DF e se a vedação de utilização desses valores, decorrente do Acórdão nº 2470/2013-TCU, irá inviabilizar o fornecimento dos materiais e execução das obras objeto do presente certame, bem como o atual estágio da execução do contrato.

III – autorize a devolução dos autos a esta Secretaria de Acompanhamento para os fins pertinentes.”

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

24. Preliminarmente ao exame da matéria ora proposta pela Unidade Técnica nesta fase processual, é **imperioso** ressaltar que todas as informações e manifestações trazidas pelo **Ministério Público de Contas** aos autos, até o presente momento, são fundadas em **constatações sólidas** que ganham força na medida em que as irregularidades relatadas são reiteradamente objeto de denúncias e decisões das ee. **Corte de Contas**, em especial a recentemente proferida pelo c. **TCU**, cujo excerto transcrevo, no que interessa:

“17. A partir da conclusão de que se trata efetivamente da contratação de obra, é requisito, para a realização da licitação, a existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório e de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, de acordo com o que determina o art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

7º, § 2º, incisos I e II da Lei 8.666/1993, conforme já exposto pelo relator em seu despacho (peça 9, p.3). A necessidade de projeto básico fica evidente quando o Termo de Referência da licitação impõe a elaboração de projeto de implantação da unidade (peça 2, p. 134). Ante a ausência de projeto básico e de orçamento detalhado, não há como avaliar se a contratação atende satisfatoriamente ao interesse público, principalmente quanto à economicidade (...).

18. A licitação foi inspirada em contratações efetuadas pela Secretaria de Saúde por meio do Contrato 16/2011, decorrente de adesão à Ata de Registro de Preços conduzida pelo Estado do Rio de Janeiro, cuja vencedora também foi a Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda. Considerando que não há projeto básico nem planilha contendo o orçamento detalhado da contratação, a referida empresa ficou em situação de vantagem na licitação, já que as incertezas decorrentes da ausência dos elementos citados não comprometeram a elaboração de sua proposta, uma vez que já havia construído unidades semelhantes no Distrito Federal. Conforme item 5 do edital, a contratante fornecerá layout compreendendo a área dos módulos e a área externa da unidade, cabendo à contratada a elaboração do projeto executivo, evidenciando que os projetos serão desenvolvidos no decorrer da execução contratual.

(...)

21. Outro aspecto relevante, e que também deveria constar do edital, é a metodologia utilizada para a definição dos valores dos itens a serem contratados, valores esses que serão detalhados mais adiante. O que se constata é que o edital tenta caracterizar o objeto como um mero fornecimento de painéis, item para o qual a cotação por m² seria admissível, quando o que se pretende adquirir são edificações, compostas por inúmeros itens cujos valores monetários devem ser conhecidos para que seja possível obter o valor final do conjunto, ainda que se trabalhe com um valor médio.

22. No presente caso, reitera-se que a inadequada caracterização do objeto a ser contratado configura ofensa ao princípio da isonomia, privilegiando a empresa que já prestava, à Secretaria de Saúde do DF, serviços de natureza similar e que conhece as circunstâncias administrativas e técnicas não clarificadas nos instrumentos pertinentes.

23. Além dos problemas acima, cabe ressaltar que, apesar de terem sido deferidas prorrogações de prazo (peça 4, p. 68 e 80), inicialmente foram concedidos apenas oito dias para que os interessados apresentassem suas propostas, fator que também pode ter desestimulado uma maior participação no certame. A presença de apenas três empresas participantes e a total ausência de competitividade na fase de lances do pregão eletrônico são indícios de que o processo de aquisição não foi conduzido adequadamente. Reforça essa constatação o fato de que o valor da proposta vencedora da Metalúrgica Valença, de R\$ 3.480,00/m², obtido após negociação (peça 4, p. 395), foi superior ao valor ofertado pela própria Metalúrgica Valença, de R\$ 3.413,69/m², quando da pesquisa de mercado realizada pela Secretaria de Saúde (peça 3, p. 304-305).

(...)

27. No que tange à suposta atribuição de valor único para os diferentes grupos previstos na contratação, entende-se que as respostas trazidas aos autos foram capazes de esclarecer a questão, demonstrando que, para cada grupo, ficou consignado um preço específico. No entanto, os critérios utilizados para a definição



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

dos fatores de conversão do preço médio em preço específico permanecem injustificados, não sendo possível aferir a sua compatibilidade com os produtos a serem entregues. Tal fato foi questionado na reunião ocorrida na Secretaria de Saúde, sem que, até o momento, tenha sido apresentado como se chegaram a tais valores.

28. O critério de julgamento adotado na licitação é o menor valor médio por metro quadrado e a estimativa do valor da contratação também foi efetuada a partir de tal parâmetro. É com base nesse valor que a remuneração de todo o contrato será efetuada. Essa forma de remuneração mostra-se frágil e temerária, já que não há custos individualizados, obtidos a partir da composição de cada unidade.

29. Esse entendimento é ainda mais relevante quando o próprio edital, no item 23 (Critério de Julgamento), não fixa limites de quantitativos para cada grupo construtivo.

Como simples referência, para balizamento, estabelece-se uma projeção para o total de m² dos GRUPOS, sendo certo, contudo, que cada UMAC poderá perceber no projeto uma diferente apropriação de m² por GRUPOS, não sendo inclusive necessária a especificação da totalidade de GRUPOS disponíveis num mesmo projeto ou durante a vigência do presente registro.

30. O edital prevê percentuais de 5, 15, 35, 20, 10, 5 e 10%, respectivamente, para os Grupos 1 a 7, mas, conforme transcrito acima, tais números são apenas para 'simples referência'. Tal procedimento é capaz de gerar distorções semelhantes às causadas por 'jogo de planilha', tendo em vista a ausência de detalhamento da composição do objeto, a obtenção de valor unitário a partir da mera multiplicação do valor médio pelo respectivo fator e a possibilidade de livre alocação dos módulos na consecução do objeto. Essa metodologia permite que, caso os multiplicadores adotados não sejam condizentes com o real custo de cada grupo, haja manipulações desfavoráveis ao erário (acréscimos de grupos vantajosos à contratada em detrimento de grupos vantajosos à Administração Pública, por exemplo). Além disso, o Termo de Referência prevê a remuneração da execução de calçadas, estacionamentos, cercas, iluminação externa e jardins nas áreas onde serão instaladas as unidades por meio de acréscimo de 10% sobre o valor de cada UMAC (peça 4, p. 32), o que vai contra o teor da Súmula 258 do TCU, por caracterizar a cotação de serviços por meio de verba.

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas. (grifos nossos)

31. Somam-se também, para a definição do valor total a ser pago pela UMAC, além do valor apurado com base nas áreas efetivamente entregues de cada grupo, e dos 10% correspondentes a itens de urbanização, o valor de 3% referente à elaboração de projeto executivo completo, e ainda um valor de "R\$ 0,05 /m²/km, aplicável a montagens distantes mais de 200 km da Unidade Industrial" conforme item 6 do Termo de Referência (peça 4, p. 32).

32. Os elementos acima reforçam o risco de a Administração pagar, pelo objeto contratado, valores superiores àqueles compatíveis com os bens e serviços efetivamente entregues, ou seja, além da disparidade inicialmente verificada entre o preço do metro quadrado registrado na licitação e o valor correspondente para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

edificações convencionais. Essas diversas fragilidades identificadas colocam em xeque, mais uma vez, a vantajosidade da contratação.

33. *Quanto à impropriedade de se comparar os preços de soluções tão distintas, como as edificações convencionais em alvenaria e aquelas executadas em conformidade com o método construtivo proposto para as UMACs, para a melhor compreensão do problema, cumpre estabelecer uma diferenciação terminológica entre sobrepreço e ato antieconômico. Entende-se que uma adequada caracterização de sobrepreço somente pode ser verificada por meio da comparação de serviços de igual natureza, cotejando-se o valor praticado com os respectivos referenciais de mercado. Exemplificando, o sobrepreço seria caracterizado na utilização de um escoramento de metálico ao custo de R\$ 30,00/m² quando o preço referencial do mesmo escoramento seria de R\$ 20,00/m². O ato antieconômico, por sua vez, seria caracterizado na utilização de um escoramento metálico ao custo de R\$ 20,00/m² quando haveria a possibilidade de utilização de escoramento em madeira ao custo de R\$ 10,00/m² de modo a atender a mesma finalidade.*

34. *Sob essa ótica, o sobrepreço das estruturas contratadas somente poderia ser aferido mediante a comparação com os preços de mercado para fornecimento do mesmo tipo de material. No presente caso, o que ficou caracterizado, em análise preliminar, registrada na seção II do despacho do Exmo Ministro Relator, foi o indício de uma escolha antieconômica em face da magnitude da diferença verificada entre um valor referencial para edificações convencionais e o valor obtido na licitação, ou seja, havendo uma solução de menor custo para atender a determinada finalidade, o gestor teria optado por solução diversa e mais onerosa, sem as devidas justificativas. Vale dizer que no próprio despacho reconheceu-se a limitação do método comparativo empregado, destacando que a ordem de grandeza da diferença verificada sugere que alternativa escolhida pode não ser a mais vantajosa economicamente.*

35. *Ocorre que a insuficiência de elementos para a adequada caracterização do objeto contratado inviabiliza uma análise aprofundada para a aferição dos preços praticados. Embora não seja possível afirmar, em face da insuficiência de informações, que há sobrepreço na contratação, tal constatação não afasta a obrigação do gestor de demonstrar a sua economicidade. Quanto a esse aspecto, as respostas apresentadas restringem-se a alegações genéricas com relação à durabilidade, à portabilidade e a outros condicionantes da solução adotada, sem demonstrar em que medida tais características seriam suficientes para justificar uma contratação significativamente mais custosa, conforme tratado no tópico seguinte.*

36. *Quanto à alegação de que o Tribunal de Contas do DF teria considerado adequado o valor da contratação, cumpre esclarecer que a decisão daquele tribunal não vincula a apreciação por parte desta corte, cujo papel fiscalizatório decorre de mandamento constitucional que lhe garante autonomia no exercício de suas atribuições.*

(...)

40. *A escolha da solução, segundo manifestações acima, baseia-se em duas premissas principais: a celeridade construtiva e a mobilidade. Há que se ressaltar que não há nos autos qualquer elemento que permita aferir se a mobilidade, principal argumento dos respondentes para a contratação da solução em questão, será de fato viável e colocada em prática. Essa falha diz respeito tanto à caracterização da demanda, a qual justificaria a adoção do critério de escolha,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

quando à possibilidade real de implementação. Não foi apresentado qualquer projeto que justifique a preferência em se adotar a solução móvel, nem estudos referentes aos custos envolvidos em eventual transferência de localidade da Unidade, tampouco foi levantada a existência de empresas capacitadas em realizar tal serviço. **Salienta-se que os custos envolvidos em uma eventual operação de remanejamento de uma unidade de saúde não são desprezíveis e, conforme mencionado no item 18 desta instrução, não se trata de, simplesmente, retirar as peças de um lugar e recolocá-las prontamente em outro. O levantamento desses custos é fundamental para a aferição da viabilidade da solução.** A restrição imposta pela escolha de uma solução "com portabilidade" parece estar relacionada também ao esforço da secretaria em tentar caracterizar a contratação como fornecimento de bem, o que acabou por reduzir o universo de potenciais fornecedores, comprometendo a competitividade e a obtenção de proposta mais vantajosa.

41. Quanto à afirmação de que a escolha da solução a ser adotada insere-se na esfera discricionária do gestor, motivo pelo qual estaria fora do alcance do TCU e do Poder Judiciário, cabem algumas observações. **Sem dúvida, diante de duas alternativas semelhantes, não se pode retirar do gestor a responsabilidade pela escolha da solução a ser adotada. Entretanto, a Administração Pública rege-se por princípios previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal. Ainda, o art. 70 da Constituição estabelece que a fiscalização exercida pelo controle externo abrange aspectos relacionadas à 'legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas'(g.n.). Além disso, conforme exposto no art. 3º da Lei 8.666/93, a licitação visa à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, ou seja, dentre as alternativas disponíveis no mercado, cabe ao gestor escolher aquela que trouxer a melhor relação custo benefício.**

42. **Ante os princípios acima elencados é forçoso reconhecer que a discricionariedade do gestor público não pode ser vista como faculdade impassível de qualquer tipo de controle. Tal discricionariedade está condicionada, inafastavelmente, ao atendimento do interesse público. Nesse sentido, a escolha de solução que restringe o universo de possíveis fornecedores e implica maiores custos aos cofres públicos exige, como requisito de validade, uma adequada motivação. Tal motivação deve ser clara, tempestiva e congruente, de modo a demonstrar a legalidade e a legitimidade do ato praticado, conforme exigido pelos arts. 2º e 50, inciso I e § 1º, da Lei 9.784/1999. Portanto, ao se deparar com situações que reflitam contratações antieconômicas injustificadas, em cumprimento a funções estabelecidas constitucionalmente, o TCU deve atuar.**

43. Assim, o processo administrativo relativo à aquisição deveria conter justificativas relativas à escolha da solução, ainda mais quando se trata de alternativa mais onerosa aos cofres públicos. Quanto à adoção de solução dotada de mobilidade, seria fundamental que se expusessem as razões pelas quais tal característica é indispensável. Não há na documentação encaminhada pelos respondentes qualquer menção a situações pregressas em que tenha sido necessário mudar uma unidade de local, e tampouco informações que indiquem esse risco para a implantação das novas unidades. **Questionamentos semelhantes foram feitos pela Procuradora Márcia Farias, do Ministério Público de Contas do Distrito Federal (peça 2, p. 88):**

'33. Em relação à mobilidade, quanto custa para a administração a desmontagem e remontagem, que justifiquem a portabilidade de que trata o edital? Na experiência da Secretaria de Estado de Saúde e de outros órgãos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de administração no DF e fora do DF, qual foi o sucesso dessa realocação, em termos de custo e de conservação da qualidade e de operacionalidade?

34. De ressaltar que, dependendo da Unidade Modular instalada (Tipologia do Objeto), não apenas o conjunto de módulos e a cobertura da UPA tem de ser desmontados e remontados, mas também será necessária a readequação de instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias (inclusive estação de tratamento de resíduos hospitalares), sistemas de lógica, telefonia, gases, incêndio e pânico, de SPDA, de comunicação visual, de climatização, rede de águas pluviais, urbanização e alambrado, tudo conforme o Anexo I do Edital (fl. 28). Qual o real custo de mobilização de todos esses equipamentos, versus a construção de unidades não portáteis?

35. Tendo em vista o tipo de fundação adequado a essas instalações - sapata - há previsão de identidade entre os locais em que serão utilizadas e a adequação do solo para a instalação? É possível que, eleito um local, não seja possível a instalação com esse tipo de fundação? Em sendo essa a hipótese, ainda assim justificar-se-ia a mobilidade? O custo da mobilidade, por via aérea, marítima, fluvial ferroviária ou rodoviária, será do GDF? O contrato prevê assistência técnica no prazo de vigência do contrato, o que parece não cobrir o custo de mobilidade. E o custo da reinstalação, com todos os equipamentos já acima mencionados? Qual a real portabilidade de materiais como louças e metais, por exemplo? No caso de danificação ou perda total, terá o GDF de adquirir novos?'

44. Saliente-se que estruturas desse porte tendem a se tornar perenes, ainda mais quando os serviços a serem prestados em suas dependências são de cunho essencial, cuja necessidade é continuada.

45. É inegável que estamos lidando com área sensível, cuja rede de atendimento à população é inferior ao que seria desejável. Notícias acerca de falhas na prestação de serviços relacionados à saúde são cotidianamente verificadas nos meios de comunicação. Entretanto, do ponto de vista do planejamento das ações governamentais, os argumentos acima não são capazes de justificar contratações bem mais onerosas. A precariedade do sistema de saúde no DF não é algo que surgiu neste momento, não é decorrência de eventos inesperados, pelo contrário, é algo que vem de anos, portanto, ações como as tratadas nos presentes autos deveriam estar calcadas em planejamento adequado, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos públicos. Eventuais necessidades de adaptações na planta da unidade não são capazes, per se, de justificar a opção pela modularidade, até porque a alegação não foi devidamente acompanhada de elementos que demonstrassem em que nível e em que frequência isso será necessário. O argumento que remete ao contingente de pessoas que virá à cidade em razão da Copa do Mundo não socorre aos contratantes, uma vez que se trata de evento previsto há anos, denotando, mais uma vez, falhas no planejamento.

(...)

47. Conforme análise supra, as manifestações acostadas aos autos não foram suficientes para afastar as irregularidades levantadas. Trata-se, claramente, de edificações que demandam uma série de serviços de engenharia, tais como preparo do terreno (terraplenagem), fundações e instalações em geral. Tanto é assim que o edital exige que a execução do objeto seja acompanhada por engenheiros e que sejam providenciadas as devidas Anotações de Responsabilidade Técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

48. *Em se tratando de obras e serviços, a legislação exige projeto básico e orçamento detalhado, elementos ausentes no procedimento conduzido pela Secretaria de Saúde. Aliás, quanto a esse aspecto, as partes interessadas não se manifestaram, já que ambas as defesas focaram a tentativa de enquadrar o objeto como aquisição de equipamentos. Além disso, não é possível identificar no objeto licitado, da forma descrita no edital, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado, conforme exigido pelo parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, não perfazendo os requisitos para a utilização do pregão.*

49. *Em relação à existência de um preço único para diferentes grupos de complexidade (preço médio), embora tenha sido esclarecida a atribuição de valores específicos e distintos para cada grupo, a falta de clareza quanto aos parâmetros que fundamentaram a conversão do preço médio nos preços específicos, associada à indefinição acerca dos quantitativos a serem executados dentro de cada grupo de complexidade, evidenciaram a permanência do elevado risco de que a Administração pague, pelo objeto contratado, valores superiores àqueles compatíveis com os bens e serviços efetivamente entregues.*

50. *Quanto aos indícios de escolha de solução antieconômica, ao contratarem solução mais onerosa aos cofres públicos, deveriam os gestores apontar os motivos que ensejaram tal conduta, com base em estudos técnicos que demonstrassem a vantajosidade do método construtivo selecionado. As respostas apresentadas tanto pela Secretaria de Estado de Saúde do DF quanto pela empresa Metalúrgica Valença restringem-se a alegações genéricas com relação à durabilidade, à portabilidade, ao menor prazo de construção e a outros condicionantes da solução adotada, sem demonstrar em que medida tais características seriam suficientes para justificar uma contratação mais custosa. As referidas alegações mostraram-se insuficientes para descaracterizar as irregularidades apontadas nestes autos.” (Grifos acrescidos).*

25. Ainda que neste momento processual não se esteja apreciando o mérito do Pedido de Reexame interposto pelo MPC/DF, conforme sugerido pela Unidade Técnica na Informação nº 389/2013 (fls. 450/455), é patente depreender-se da irretocável instrução do voto proferido pelo em. Min. Substituto **Augusto Sherman** que **a possível continuidade na execução da contratação em análise, com a efetivação de pagamentos, seja de qual fonte for, ou do Tesouro federal ou distrital, redundará invariavelmente em prejuízo ao Erário.**

26. Em perfunctória análise, os recursos do Tesouro federal e distrital possuem a mesma origem. Ambos são recursos públicos. A proteção do Tesouro distrital não é menos importante do que a do Tesouro federal. Se a contratação em análise contém irregularidades a ponto de não legitimar gastos com recursos federais, tampouco legitimarão gastos com recursos distritais.

27. Diante disso, incontestemente perceber que a manutenção da contratação em exame atenta visivelmente contra a legislação de regência da matéria e que, sua continuidade, redundará em prejuízo ao Erário, seja esse qual for.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

28. Com efeito, entendo presentes os requisitos autorizadores para a concessão de medida cautelar por este c. **Plenário** visando à efetiva proteção do Erário, sendo a suspensão **ad cautelam** de pagamentos à empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio medida que se impõe.

29. O **fumus boni iuris** se evidencia na medida em que se mostra notória a violação aos arts. 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, art. 1º da Lei nº 10.520/2002, e arts. 2º e 50, inciso I e § 1º, da Lei 9.784/1999, e o conhecimento do patente sobrepreço na contratação, conforme inclusive reconhecido pelo e. **TCU** no v. Acórdão nº 2.470/2013, fartamente mencionado neste Parecer.

30. O **periculum in mora**, por seu turno, reside na eminente possibilidade de serem efetuados pagamentos à empresa supracitada ao arrepió da legislação de regência, o que culminaria com a realização de despesa pública de modo ilegítimo, haja vista as inúmeras irregularidades já destacadas.

31. Por esse motivo, atendidos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, o **MPC/F** considera necessária a adoção de medida cautelar de suspensão dos pagamentos pelo e. **Tribunal**, como outrora determinado na r. Decisão nº 6/2013 (fl. 194).

32. Por derradeiro, o **Parquet** entende necessário que não só seja determinado à SES/DF que informe o montante de recursos federais envolvidos nas contratações decorrentes do Pregão nº 170/2012-SES/DF, mas que **informe os recursos distritais envolvidos e pagos até o presente momento**.

33. Diante do exposto e do que mais dos autos consta, o **Parquet** acompanha as sugestões contidas na Informação nº 389/2013 (fls. 450/455), **com as considerações acima destacadas e o adendo** de que a e. **Corte de Contas**, com supedâneo no art. 78 da LODF e no art. 198 da Resolução nº 38/2013, **suspenda cautelarmente os pagamentos** referentes ao contrato decorrente do Pregão Eletrônico por Ata de Registro de Preços nº 170/2012-SES, até ulterior deliberação do c. **Tribunal**.

É o parecer.

Brasília, 10 de fevereiro de 2014.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador