



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO N.º 20076/10

PARECER N.º 420/2017-DA

EMENTA: Auditoria de regularidade referente à construção do Novo Terminal Rodoviário de Brasília. Falhas de execução e de fiscalização. Necessidade de avaliação do custo real da obra. Falhas na fiscalização. Audiência.

Cuidam os presentes de Auditoria realizada para verificar a regularidade da obra do Novo Terminal Rodoviário de Brasília.

2. O Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia avaliou a regularidade da execução da obra do Novo Terminal Rodoviário de Brasília (NTR), no sentido de verificar eventual favorecimento do Consórcio Novo Terminal, traduzido em algum tipo de superfaturamento gerado pela redução da qualidade ou inobservância dos parâmetros quantitativos do Projeto Básico.

3. O trabalho se desdobrou em três questões de auditoria: 1) A prestação do serviço ou o fornecimento de bens seguiu os ditames legais?; 2) O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?; 3) O serviço/produto foi efetivamente prestado/entregue?

4. Na primeira questão, observou-se o descumprimento da legalidade no que tange à transparência dos gastos públicos, como por exemplo, a ausência dos relatórios mensais de prestação de contas sobre o andamento da obra, cuja responsabilidade de elaboração era do Consórcio contratado.

5. Em relação à segunda questão, não fora emitido juízo de valor sobre o exato custo da obra, diante da ausência dos elementos de Projeto necessários para subsidiar os cálculos, tais como Projeto Executivo, planilha de custos unitários e as respectivas composições de custos. Além disso, restou prejudicada abordagem mais ampla, com base nos dados contábeis do empreendimento, haja vista a falta de colaboração do Consórcio no fornecimento dos referidos esclarecimentos.

6. Na terceira questão, destinada a verificar se o serviço foi efetivamente entregue, foram encontradas alterações de Projeto que apontam para uma possível reformulação do Projeto Básico, realizada sem a avaliação e aprovação da então Secretaria de Estado de Obras do DF.

7. Todas as questões, segundo o Relatório de Auditoria, foram potencializadas pela deficiência do controle da execução da obra, justificada pela então Secretaria de Obras do DF em razão da escassez de pessoal para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época e pelo acúmulo de atribuições dos fiscais.

8. Os trabalhos desenvolvidos, portanto, resultaram nos seguintes achados: ausência dos relatórios de acompanhamento da obra; inexistência de comissão de três engenheiros da então SO/DF para fiscalizar a obra; recusa da apresentação de documentos contábeis que fornecessem o valor real gasto na obra; modificação e supressão de itens arquitetônicos previstos no Projeto Básico, caderno de especificações e detalhamentos da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

obra; produtos e serviços inadequados às necessidades dos usuários do Terminal; não atendimento pleno das normas de acessibilidade (registradas pela AGEFIS) e das exigências da RA de Brasília quanto aos documentos necessários para a obtenção da Carta de Habite-se.

9. Por fim, fora sugerido ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
 - a. do presente Relatório de Auditoria e da Matriz de Achados, de fls. 371/423;
 - b. dos documentos acostados às fls 262/369;
- II) Considerar procedentes as razões de justificativas:
 - a. dos Secretários de Obras à época da edificação do Novo Terminal Rodoviário por não terem instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do empreendimento, considerando atendido o item II.c.1 da Decisão TCDF nº 1.329/2013 (Achado 2);
 - b. do executor do Contrato no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações arquitetônicas empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, com consequente sobrecarga dos executores, dando por atendido o item II.c.2 da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Achado 4);
 - c. da então Secretaria de Obras do DF, no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, dando por atendido o item II.a da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Achado 4);
- III) Recomendar à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - Sinesp que verifique a adequação das informações prestadas pelo Consórcio Novo Terminal à época sobre o andamento e a regularidade da obra de construção do Novo Terminal e, caso se confirme o descumprimento do item 3.2 c/c 3.25 do Contrato nº 137/2008-SO, adote as providências cabíveis para aplicação das sanções previstas do item 10 do citado Instrumento ao Consórcio Novo Terminal, facultando ao interessado a defesa prévia (Achado 1);
- IV) Recomendar ao DFTtrans, atual gestor do Contrato de Concessão nº 137/2008 – SO, que, nos termos estabelecidos para o controle de qualidade do serviço e em prol da melhoria contínua do sistema de gestão de qualidade, adote as medidas necessárias buscando incluir, nos testes de pesquisa de satisfação do usuário do terminal (de aplicação obrigatória e periódica por parte do Consórcio), quesitos que abordem o nível de satisfação relativo à variedade dos serviços de alimentação disponíveis, bem como dos preços praticados (Achado 5);
- V) Determinar que a Sinesp, em conjunto com o DFTrans:
 - a. obtenha o real custo do empreendimento, isto é, o custo da obra que foi efetivamente executada, por meio da Concessionária ou por meios próprios, de forma detalhada e relacionada com o atual As Built, promovendo, o quanto antes, ações com vistas a eventual ressarcimento ao Erário, caso se verifique que o valor da obra atual foi menor do que o valor estimado inicialmente (Achado 3);
 - b. caso o Consórcio se recuse a fornecer os dados necessários para o conhecimento do valor da obra, aplique ao Consórcio as sanções previstas no item 10 do Contrato nº 137/2008-SO, com o máximo rigor, em razão do não cumprimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

integral das obrigações assumidas, facultando ao interessado a defesa prévia (Achado 3);

c. atue junto ao Consórcio Novo Terminal de modo a avaliar e aprovar ou não as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção do Novo Terminal Rodoviário (Contrato nº 137/2008-SO), ocorridas sem a devida aprovação prévia, a fim de avaliar a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público concedido de administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal, bem como dos impactos financeiros e de qualidade que porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação (Achado 4);

VI) Determinar ao DFTrans que solicite do Consórcio Novo Terminal a cópia da Carta de Habite-se do Novo Terminal Rodoviário de Brasília ou justifique os impedimentos para a sua emissão caso ainda existam (Achado 7);

VII) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada;

a. à Sinesp e ao DFTrans;

b. ao Consórcio Novo Terminal;

VIII) Autorizar o retorno destes autos à Secretaria de Auditoria para a adoção das providências pertinentes.

10. O consórcio, sobre o apurado, em apertada síntese, pontuou que, relativamente ao Achado nº 3 (Ausência de documentos que forneçam o valor real pago pelo Consórcio para realização da obra), em momento algum fora exigido no Edital de Licitação a divulgação do preço da obra, tampouco a apresentação dos custos da construção do Novo Terminal.

11. Sobre o achado nº 4 (redução da quantidade e qualidade dos elementos arquitetônicos previstos no projeto básico), evocou o princípio da insignificância sob o argumento que as alterações realizadas correspondem a parcela ínfima do frente ao montante do contrato.

12. Quanto aos achados nº 5 (produtos e serviços da área comercial não adequados às necessidades dos usuários), nº 6 (não atendimento plano das normas de acessibilidade) e nº 7 (ausência de carta de habite-se), não se opôs às sugestões no NFO.

13. Adiante, o Ministério Público pediu vista dos autos, como se verifica da Decisão 2098/2017.

14. Ao contrário do que se supõe, diante da leitura das sugestões formuladas pelo Corpo Técnico, o Tribunal, pela Decisão 1329/2013, não autorizou a audiência dos Secretários de Obras à época da edificação da Rodoviária Interestadual, em razão de não haverem instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do novo Terminal Rodoviário, bem como dos executores do contrato, por descumprimento do art. 67 da Lei nº 8666/93. Tão somente, determinou sua oitiva.

15. O Ministério Público, nesse particular, discorda da posição do Corpo Técnico e entende que as informações prestadas não conseguiram desconstituir as irregularidades constatadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

16. Márcio Evandro Rocha Machado, então Secretário de Estado, ao se manifestar a respeito, alegou que não formou a comissão em razão do número insuficiente de técnicos no quadro de pessoal.
17. Jaime Divino Alarcão, também Secretário de Estado, por outro laudo, informou que a então Secretaria de Obras, entre 2007 e 2009, contava com mais de 250 Contratos, cujos acompanhamentos estavam divididos entre 9 (nove) servidores efetivos. Destacou, ainda, que buscou sanar a situação mediante a requisição de servidores de outros órgãos.
18. Davi José de Matos destacou que permaneceu na Secretaria de Obras por apenas dois dias.
19. João Batista Padilha Fernandes que atuou como Secretário de Obras no período de 30.04.10 a 31.12.10, não se manifestou.
20. Apurou o Corpo Técnico, conforme se vislumbra da Informação 9/2011, que:
- “Quando solicitada informação acerca da comissão para fiscalização formada pela Secretaria de Obras, mediante nota de auditoria (fls. 96), nada foi informado. Além disso, os diários de obra encaminhados (Anexo V) não foram assinados pelo fiscal, que, inclusive, era comissionado e não faz mais parte do governo.”
21. Mesmo diante desses fatos, apurou-se que a fiscalização do contrato foi exercida por um único servidor e que no decorrer da execução do ajuste, houve várias substituições, restando designado para a finalização e o recebimento da obra o arquiteto comissionado da Novacap, Antônio Sanches Sales, matrícula nº 972.802-3.
22. O referido, além de não pertencer ao quadro efetivo do GDF, não exigiu da contratada os relatórios mensais e, ainda, não os fez a contento, uma vez que se reportou somente a cada bimestre, deixando inclusive de relatar as alterações de projeto.
23. A fiscalização é a garantia da qualidade da execução. Significa, como pressuposto, que os responsáveis pela fiscalização tenham elevado grau de conhecimento técnico e noção das normas técnicas e procedimentos de execução recomendados.
24. Escolhida a melhor proposta, em uma disputa isonômica, o vencedor deve, durante toda a execução do contrato, em razão das obrigações por ele assumidas, manter as condições de habilitação e qualificação exigidas no certame.
25. Num cenário ideal, portanto, que os agentes fiscalizadores deveriam ser nomeados para exercer suas funções tão logo se perceba a necessidade de contratar, a fim de já poderem acompanhar os procedimentos.
26. Se o contratado pudesse, durante a execução do ajuste, alterar os termos da proposta vencedora ao seu juízo, os princípios norteadores da licitação estariam sendo descumpridos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

27. Assim entende Antônio França da Costa, em artigo intitulado "Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos":

De nada adiantaria a elaboração de um projeto básico, devidamente aprovado, se, por exemplo, os materiais fossem substituídos durante a execução do contrato por material inferior. A proposta vencedora, selecionada por ser a mais vantajosa para a Administração, perderia, na prática, essa qualidade.

O fiscal de contratos tem a incumbência de se certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados. (grifei)

28. Em obediência ao art. 67 da LLC, a Administração tem o poder-dever de fiscalizar o contrato. Deve ser nomeado formalmente equipe para verificar a sua correta execução. Não é ato discricionário do gestor. Pelo contrário

29. Ao comentar o art. 67 da Lei nº 8.666/93, Marçal Justen Filho (2008, pág.748) preleciona que o regime de Direito Administrativo atribui à Administração Pública o poder dever de fiscalizar a execução do contrato (art.58, inciso III da Lei nº 8.666/93). A Administração deve acompanhar a atividade do contratado. É ato vinculado e não meramente discricionário.

30. O TCU, a esse respeito, inclusive, entende que há responsabilidade solidária daquele que designa o fiscal do contrato e não lhe dá os meios necessários para o exercício das suas atribuições.

31. No mesmo sentido, trago os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. [TCU – Acórdão 1632/2009 – Plenário]

Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um Representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/93. [Acórdão 212/2009- TCU – Segunda Câmara]

32. De outro lado, o argumento suscitado, dando conta da carência de servidores para atuar na fiscalização de contratos, não pode ser tomado de forma absoluta. Isso porque, em que pese reconhecer que a Secretaria pudesse estar com dificuldades para recrutar pessoal apto a fiscalizar as obras, tal fato não impediria que os gestores atuassem com a desídia verificada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

33. Numa obra cujo orçamento superou os R\$ 50 milhões, é inadmissível que a Administração não tenha designado fiscais capacitados para acompanhar a execução da obra. Caso isso tivesse sido feito, talvez a Equipe de Fiscalização no Núcleo de Obras não tivesse encontrado tantas falhas.

34. Outrossim, caso, realmente, não houvesse pessoal disponível ou qualificado para exercer as funções, poderia o gestor, como é prática corriqueira na Administração Pública, e, uma vez que a própria Lei nº 8.666/93 permite, contratar terceiros para auxiliar o fiscal no desempenho de suas funções. Vide o acórdão 1930/2006 – TCU:

“4.O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, parece-me claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública. Apesar disso, em certos casos, esta Corte tem exigido a contratação de supervisora quando a fiscalização reconhecidamente não dispuser de condições para, com seus próprios meios, desincumbir-se adequadamente de suas tarefas, seja pelo porte ou complexidade do empreendimento, seja pelo quadro de carência de recursos humanos e materiais que, não raro, prevalece no setor público.” (Trecho do Voto da relatoria do Min. Augusto Nardes)

35. Diante disso, deve-se chamar em audiência os Secretários de Obras à época, por grave infração à norma legal, conforme art. 57, inciso II da Lei Complementar nº 01/94.

36. Por outro lado, em sua manifestação, o executor do ajuste, sem apresentar documentação comprobatória, Sr. Antônio Sanches Sales, informou que recebia mensalmente, via e-mail, o cronograma físico-financeiro da obra e os confrontava com o executado, não tendo encontrado nenhuma disparidade digna de nota.

37. Alegou, ainda, que realizava visitas semanais à obra e registrava mensalmente em arquivos digitais o seu andamento, e, a cada bimestre, apresentava à Subsecretaria de Acompanhamento, Controle e Fiscalização da Secretaria de Obras (SACF) os Relatórios do Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG), informando a situação física da mesma.

38. As atividades do executor estão relacionadas à fiscalização, ao acompanhamento e ao recebimento do objeto do contrato, funções essenciais para que se concretize a liquidação da despesa e o pagamento correto dos serviços contratados.

39. No caso vertente, a execução do ajuste, claramente, não fora acompanhada criteriosamente, caso contrário, não terem sido apurados: ausência de relatórios de acompanhamento da obra, produtos e serviços da área comercial não adequados às necessidades dos usuários, não atendimento plenos das normas de acessibilidade e redução da quantidade e da qualidade dos elementos arquitetônicos previstos no Projeto Básico e detalhados no Caderno de Encargos e Especificações.

40. Cabe ao executor do contrato o gerenciamento do contrato na sua fase de execução (acompanhamento, fiscalização, supervisão) de modo garantir o fiel cumprimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

daquilo pactuado entre as partes. Os contratos que possuem um acompanhamento falho têm como consequência sempre o prejuízo à coletividade.

41. Trata-se de uma prerrogativa do Poder Público, prevista no art. 58, III, e disciplinada no art. 67 da Lei de Licitações. A inexecução total ou parcial daquilo que foi acordado no contrato dá ao Distrito Federal a prerrogativa de aplicar sanções de natureza administrativa.

42. Em razão disso, entendo que deve ser chamado em audiência prévia, por descumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/93, o executor do ajuste no período compreendido entre 12/03/2009 e 08/07/2010, Antônio Sanchez Sales.

43. Noutra banda, observou-se que a então Secretaria de Obras do DF não reportou plenamente o acompanhamento da obra, além de não ter explicitamente aprovado as alterações da sua concepção inicial, indicando não ter exercido um adequado acompanhamento da construção do Novo Terminal Rodoviário.

44. Constatou-se que o Consórcio Novo Terminal descumpriu a cláusula do contrato que o obrigava à observância das especificações e detalhes do Projeto licitado, incorrendo na execução de obra com alterações arquitetônicas que não foram objeto de aprovação prévia por parte da então Secretaria de Obras.

45. Fora confirmada, também, a impossibilidade de avaliar a extensão total das modificações empreendidas no Projeto inicial, bem como quais as alterações que decorreram estritamente da implantação de Projeto Executivo. Foram encontradas diversas discrepâncias em relação ao Projeto Básico.

46. Ainda, apurou-se falta de transparência dos gastos, patente diante da recusa da disponibilização, por parte do Consórcio, dos documentos relativos aos custos da obra.

47. Tal recusa, ao contrário do apregoado pelo Consórcio, não tem qualquer fundamento legal por um motivo muito simples: a obra fora construída com recursos pertencentes ao povo do Distrito Federal. Não tem o particular a prerrogativa de, utilizando-se de recursos públicos para realizar determinada obra, negar-se a apresentar seus custos.

48. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a prevalência dos interesses da coletividade sobre os interesses dos particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável e justifica a existência de diversas prerrogativas em favor da Administração Pública.

49. Portanto, é obrigatória a observância do princípio da supremacia do interesse, quando justificada pela prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais. O interesse coletivo, quando conflitante com o interesse do indivíduo, deve sempre prevalecer.

50. Outrossim, o artigo 6º da LLC, ao conceituar Projeto Básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, indica que o mesmo deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

51. A seguir, no artigo 7º, a Lei de Licitações impõe que obras sejam licitadas somente quando existirem orçamentos detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

52. Óbvio que o legislador, ao impor ao particular, ainda antes do julgamento das propostas, o dever de apresentar seus custos, buscou resguardar o interesse público, impedindo o enriquecimento sem causa, bem como possibilitando ao poder público acompanhar e fiscalizar como os recursos serão empregados, tal como impõe o princípio da eficiência.

53. Portanto, o preço unitário pago pela Administração deve retratar o processo construtivo empregado na execução dos serviços questionados e as quantidades contratadas devem refletir as estritamente necessárias para a realização da obra.

54. Sobre o assunto, transcrevo trecho do voto condutor do Processo 2784/2012 - Plenário-TCU:

Se não vinculam o contratado, de que servem, então, os preços dos insumos apresentados nas planilhas que compõem sua proposta?

Como se sabe, as contratações praticadas por órgãos ou entidades que administram recursos ou interesses públicos devem buscar as propostas mais vantajosas e observar os limites impostos pelos preços ordinariamente verificados no mercado. O procedimento licitatório tende à satisfação do primeiro objetivo, mas, como mostra a experiência, não é garantia do segundo. Daí a necessidade de medidas adicionais para garantir que não haja prejuízos à Administração em decorrência de preços artificialmente inflados.

Entre as principais providências nesse sentido incluem-se a elaboração de planilha orçamentária de preços unitários, com a fixação de critérios de sua aceitabilidade bem como de critérios de aceitabilidade do preço global. Esses elementos surgem como decorrência inevitável do dever de a Administração comparar os preços do contrato que pretende firmar com os preços usualmente ofertados e praticados pelos contratantes em geral. Vale observar que o raciocínio aqui desenvolvido aplica-se igualmente para a execução de obras e para a prestação de serviços, mesmo porque aquela nada mais é que o resultado desta aplicada tendo em vista uma finalidade específica. Não foi por outra razão que ambas as atividades foram tratadas de maneira conjunta na Seção III da Lei 8.666/93.

A comparação do preço global de duas obras ou dois serviços, por mais que sejam semelhantes, não constitui, na maioria das vezes, mais do que um indicativo inicial de razoabilidade, haja vista os inúmeros fatores, nem sempre aparentes, que têm influência sobre o preço final contratado e que somente podem ser aferidos num nível de maior detalhamento. Cite-se, como exemplos, a ocasião e a época em que os serviços foram executados, a maior ou menor oferta dos insumos necessários, as especificidades decorrentes do local da construção, as características da mão de obra empregada e os benefícios a ela concedidos, além das diferenças de projeto.

Há que se ter em conta, ademais, que a Administração não poderia ficar na



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

dependência da existência de obras e serviços globalmente semelhantes para exercer a verificação do preço de mercado. Sendo assim, a comparação de preços de uma obra ou serviço há que se dar a partir dos elementos que a constituem, organizados em nível de detalhamento capaz de refletir suas especificidades e, ao mesmo tempo, que se mostre compatível com os padrões nos quais esses elementos (os itens de serviços) são descritos e comercializados no mercado. Daí a importância de que se reveste a planilha de preços unitários: é instrumento imprescindível ao exercício da crítica aos preços ofertados na licitação ou praticados no contrato.

A planilha orçamentária de preços unitários, no regime de preços unitários, é, além disso, o meio de se garantir, durante a execução do contrato, que exista equivalência entre a prestação realizada pelo contratado e a contraprestação paga pelo contratante. É, em outras palavras, o instrumento que define o preço daquilo que o contratado entrega à Administração, devendo, por isso mesmo, servir, por excelência, à avaliação da regularidade dos preços relativamente ao mercado.

A elaboração de orçamentos envolve, ademais, a formação dos preços unitários dos itens de serviço a partir das composições de custos unitários. Essas composições expressam o custo unitário de cada serviço em função dos insumos que são nele empregados, bem assim dos preços de cada um desses insumos, as quantidades consumidas, seus índices de produtividade e de aproveitamento, além dos encargos legais incidentes. São informações indispensáveis à correta identificação de cada serviço que consta da planilha orçamentária de preços unitários, inclusive para fins da busca de preços referenciais compatíveis, como aqueles que constam dos registros de sistemas como o SICRO e o SINAPI.

As composições dos custos unitários, em face da descrição objetiva que oferecem para a obra, constituem, ainda, valioso instrumento para assegurar que a compreensão do objeto licitado seja a mais uniforme possível entre todos os interessados, conferindo-lhe transparência e precisão, de forma a evitar interpretações subjetivas e discrepantes dos memoriais, projetos e outros documentos, com repercussão na proposta de preços.

A elaboração e a apresentação das composições dos custos unitários na licitação é, então, obrigação que se impõe à Administração por dedução direta do dever de respeitar os preços de mercado e do dever de dispensar tratamento isonômico aos licitantes. Não é demais lembrar que esse último objetivo constitui, ao lado da busca da proposta mais vantajosa, a própria razão de ser do procedimento licitatório.

De outro lado, o proponente também deverá apresentar a composição dos preços unitários da sua proposta, de forma a permitir que a Administração certifique-se de que o melhor preço ofertado na licitação reflita condição de maior competitividade e não uma menor percepção das exigências e dos custos relativos ao objeto licitado.

Em resumo, as planilhas de custos servem à avaliação de exequibilidade das propostas oferecidas na licitação, à comparação com os preços de mercado e como parâmetro para aferição do equilíbrio econômico financeiro do contrato se



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

este for alcançado por eventos imprevisíveis, não representando um compromisso do contratado sobre o quanto ele vai gastar na aquisição dos insumos necessários, incluída aí a mão de obra. (grifos meus)

55. Necessário, portanto, que haja confirmação de que o preço do serviço contratado correspondeu à sua efetiva execução. Em outras palavras, fundamental que seja apurado o custo total da obra para que seja calculado se o valor pago pelo Distrito Federal correspondeu com as descrições dos Projetos Básico e Executivo. O valor informado pela contratada quando da apresentação das propostas, por meios das planilhas de custos unitários, necessariamente a vincula quando da execução da obra. Sem que seja fornecido os valores despendidos na execução, impossível se efetuar os cálculos necessários para apuração da conformidade entre o que fora pago e o que fora realizado.

56. Imprescindível, dessa maneira, que seja obtido o real custo do empreendimento para que sejam promovidas ações com vistas a eventual ressarcimento ao Erário, caso se verifique que o valor da obra atual foi menor do que o valor estimado inicialmente.

57. Além disso, deve a SINESP atuar junto ao Consórcio de modo a avaliar e aprovar ou não as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção Terminal, ocorridas sem a devida aprovação prévia, tal como demonstrado pelo Corpo Técnico, a fim de avaliar a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público, bem como dos impactos financeiros e de qualidade que porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação.

58. Dessa maneira, concorda o Ministério Público com as conclusões e sugestões exaradas pela zelosa Área Técnica, com exceção do item II e, em adição sugere ao Plenário que, tendo em conta o art. 57, II da LC nº 01/94, determine a audiência de:

a) Márcio Evandro Rocha Machado (de 14.08.08 a 01.12.09), Jaime Divino Alarcão (de 02.12.09 a 27.04.10) e João Batista Padilha Fernandes (de 30.04.10 a 31.12.10), Secretários de Obras à época da edificação da Rodoviária Interestadual, em razão de não terem atuado, conforme estabelecido nos itens 18 do Edital da Concorrência nº 004/2007-SO/DF e 16 do Contrato nº 137/2008-SO e no art. 67 da LLC, no sentido de permitir que o Poder Público realizasse a correta fiscalização da execução da obra;

b) Antônio Sanchez Sales, executor do contrato, por descumprimento ao art. 67 da Lei nº 8666/93;

É o parecer.

Brasília, 29 de maio de 2017.

Demóstenes Tres Albuquerque

Procurador