



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Processo nº: 37.338/2015-e.

Interessado: Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô/DF.

Assunto: Dispensa de licitação.

Valor: R\$ 25.577.980,20.

Ementa:

- Análise da contratação emergencial dos serviços de manutenção dos sistemas metroviários, objeto dos Contratos nºs 012 e 013/2015-Metrô/DF, firmados com o Consórcio SPAVIAS-SOMAFEL-VICOUFER.
- Decisão nº 384/2016 (peça 11): concessão de liminar com vistas a adoção de medidas para exato cumprimento da lei e determinações à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal;
- Ofício nº 100/2016 – PRE (peça 17): contendo os esclarecimentos prévios da Jurisdicionada e as certidões negativas do Consórcio signatário dos contratos emergenciais;
- Interposição de pedido de reexame (peça 19) pelo Metrô/DF contra os termos da citada deliberação plenária;
- Decisão nº 3.052/2016 (peça 23): conhecimento da peça como recurso inominado, sem efeito suspensivo;
- Decisão nº 3471/2016 (peça): provimento ao recurso manejado, tornando sem efeito o item II da Decisão nº 384/2016;
- Ofício nº 471/2016-PRE (peça 56 e documentos associados): encaminhamento dos dados referentes às contratações em tela, conforme solicitado pela Nota de Inspeção nº 36/2016 - 3ª Diacom (Peça 55);
- **Fase atual:** Exame do mérito da Representação, bem assim da regularidade dos Contratos nºs 012 e 013/2015-Metrô/DF;
- Corpo Técnico (peça 57): pela improcedência da representação, regularidade das contratações em tela e arquivamento dos autos;
- **VOTO** convergente.

RELATÓRIO/VOTO

Cuidam os autos da análise da contratação emergencial dos serviços de manutenção dos sistemas metroviários, objeto dos Contratos nºs 012 e 013/2015-Metrô/DF, firmados com o Consórcio SPAVIAS-SOMAFEL-VICOUFER (peça 2), com vigência prevista até a conclusão da Concorrência n.º 001/2015¹.

¹ A Concorrência n.º 01/2015, deflagrada pelo METRÔ/DF, tem como objeto a contratação dos serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva do sistema metroviário do Distrito Federal, incluindo o fornecimento de materiais consumíveis, sobressalentes descartáveis e serviços de reparações, dividido em 04 (quatro) lotes para o período de 24



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Cabe salientar que antes de a Unidade Técnica proceder ao exame da legalidade dos aludidos contratos, o Senhor Elson Ribeiro e Póvoa protocolou neste Tribunal representação, com esteio no art. 113, § 1º da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, apontando possíveis irregularidades nas citadas contratações, tendo esta sido juntada aos presentes autos em virtude da correlação entre os objetos.

Em síntese, o representante alega que os procedimentos que culminaram com a assinatura dos contratos estão eivados de vícios em razão de:

- (i) ofensa às disposições do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 e do inciso III do art. 3º do Decreto distrital n.º 34.466/13;
- (ii) adoção de metodologia para estimativa de preços que contraria o art. 7º, §2, inciso III, e do §3 do art. 44, ambos da Lei n.º 8.666/1993;
- (iii) irregularidades constadas pela Procuradoria Jurídica do próprio METRÔ-DF e outras, que ofendem os art. 3º, 23, §1º, 27, 29, 43, inciso V, 43, §5º, 44 e 81 todos da Lei n.º 8.666/1993, bem como o art. 3º, §1º do Decreto Distrital n.º 32.671/2011 e arts. 70, §2, e 71, §2º, do Decreto Distrital n.º 32.598/2010, e parágrafo único do art. 5º do Decreto distrital n.º 34.466/2013;
- (iv) preços unitários em desconformidade com os preços de mercado, a exemplo da cotação para locação de veículos; e
- (v) inúmeras diferenças entre o projeto básico emergencial e o projeto básico da concorrência na.º 01/2012.

Ao analisar a admissibilidade da peça, votei pelo conhecimento da representação, pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, e por determinação à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô/DF para prestar esclarecimentos sobre as questões levantadas nos autos, bem assim pela notificação do Consórcio SPAVIAS-SOMAFEL-VICOUFER para que, caso entendesse necessário, apresentasse manifestação sobre o teor da exordial.

Naquela oportunidade, o Conselheiro Manoel de Andrade, em divergência ao meu posicionamento, proferiu Voto de Vista (peça 12) no sentido

meses. Este Tribunal vem acompanhando o aludido certame por meio do Processo 30031/2015.e, o qual se encontra sobrestado pois a matéria foi judicializada (Decisões TCDF nºs 4329/2015, 4784/2015 e 64/2016).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

de que era cabível a concessão de liminar para determinar ao Metrô/DF a adoção de medidas para exato cumprimento da lei, em virtude das ilegalidades ocorridas na assinatura dos Contratos nºs 012 e 013/2015-Metrô/DF, conforme relatado na Representação.

Na Sessão Ordinária nº 4840, de 04/02/2016, o Tribunal, acolhendo a posição do nobre Revisor, com a qual concordei nessa assentada, editou a Decisão nº 384/2016 (peça 11), por meio da qual deliberou:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Revisor, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, com o qual concorda, nesta assentada, o Relator, Conselheiro MÁRCIO MICHEL, decidiu: I - conhecer da Representação sob exame e da documentação que a acompanha; II - liminarmente, com fulcro no art. 198 do RI/TCDF, no art. 78, inciso X, da Lei Orgânica do Distrito Federal e nos arts. 1º, inciso X, e 45, caput, da Lei Complementar n.º 01/94, determinar à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, visto que os procedimentos que culminaram com a assinatura dos Contratos Emergenciais nºs 12/2015 e 13/2015-METRÔ-DF ofenderam os arts. 3º, 27, 29, 30, 43, inciso V, 44 e 81, todos da Lei n.º 8.666/93, bem como o art. 3º, § 1º, do Decreto distrital n.º 32.767/11 e arts. 70, § 2º, e 71, § 2º, do Decreto distrital n.º 32.598/10; III - determinar à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente, em relação aos Contratos Emergenciais n.º 12/2015 e n.º 13/2015: a) esclarecimentos sobre o seguintes pontos: a.1) inúmeras diferenças entre o Projeto Básico Emergencial e o Projeto Básico da Concorrência n.º 01/2014; a.2) preços unitários em desconformidade com os preços de mercado, a exemplo da cotação para locação de veículos e locação do locomotor; a.3) o relatório circunstanciado de que trata a Cláusula Décima Terceira de ambos os contratos; b) o estudo de viabilidade técnica, profissional, econômica e de qualificação de mão de obra especializada para que essa Companhia assumira os serviços que foram excluídos das contratações emergenciais, devendo encaminhar o nome, a matrícula, a formação educacional e a experiência profissional de todos os servidores efetivos que direta ou indiretamente irão executar esses serviços; c) o cumprimento das disposições, de ambos os contratos, do § 5º da Cláusula Oitava, o § 2º da Cláusula Nona, caso tenha havido qualquer irregularidade na execução do objeto, da Cláusula Décima Segunda, do § 4º da Cláusula Décima Terceira, do § 1º da Cláusula Décima Sexta e da Cláusula Décima Oitava; IV - por se tratar de contratos emergenciais, de curta duração, determinar à Secretaria de Acompanhamento que realize, no prazo de 15 (quinze) dias, inspeção na Companhia do Metropolitano do Distrito Federal com o objetivo de coletar e examinar documentos referentes ao item III supra, além de outros dados que entender necessários para melhor instruir o feito; V - autorizar o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Revisor, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, desta decisão, da Representação e da Informação n.º 017/2016 - 3ª DIACOMP ao METRÔ-DF; VI - dar ciência desta decisão ao Representante; VII - determinar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências de sua alçada”.
(grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Em resposta à deliberação plenária, o Metrô/DF acostou ao processo em epígrafe o Ofício nº 100/2016 – PRE (peça 17), no qual encaminhou as certidões negativas do Consórcio signatário dos contratos emergenciais, bem como informou que as respostas demandadas pelo item III da Decisão nº 384/2016 seriam apresentadas dentro do prazo estabelecido pela Corte.

Ademais, inconformada com o conteúdo do item II do *decisum* retro, a Jurisdicionada impetrou pedido de reexame contra os termos da citada deliberação plenária (peça 19). Verifica-se nos autos que a peça foi conhecida pela Corte como recurso inominado, sem efeito suspensivo (Decisão nº 3.052/2016 – peça 23).

Ao examinar o mérito do recurso inominado interposto, o Tribunal proferiu a Decisão nº 3471/2016, na qual deu provimento ao recurso e tornou sem efeito o item II da Decisão nº 384/2016, anulando os impactos da cautelar anteriormente concedida, em face do *periculum in mora* reverso e do desrespeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, art. 5º, inciso LV da CF/88.

Cumpre relatar, ainda, que o Metrô/DF, por meio do Ofício nº 471/2016-PRE (peça 56 e documentos Associados), encaminhou os dados referentes às contratações em tela, conforme solicitado pela Nota de Inspeção nº 36/2016 - 3ª Diacomp (Peça 55), com vistas a esclarecer as questões levantadas nos autos.

À vista do exposto, nesta fase processual, examina-se o mérito da Representação apresentada pelo senhor Elson Ribeiro e Póvoa (Peça 6) contrapondo-a aos esclarecimentos prestados pelo Metrô/DF (Peças 17, 19 e 56), bem assim a regularidade dos Contratos nºs 012 e 013/2015-Metrô/DF.

Ao analisar o feito, o Corpo Instrutivo, por meio da Informação nº 200/2016 - 3ª Diacomp (peça 57), constatou que restou evidenciado que as supostas irregularidades apontadas na exordial não se mostraram procedentes, bem como que as determinações do Tribunal foram atendidas pelo Metrô/DF. Outrossim, a Unidade Técnica concluiu pela regularidade das contratações em tela.

Da Instrução, destaco o seguinte excerto:

I - - Da análise da Representação do cidadão

9. Abaixo serão apresentadas, sequencialmente, as irregularidades apontadas na Representação do cidadão (Peça 6), as justificativas do Metrô/DF (Peças 17 e 19) e as respectivas análises decorrente do cotejo destes elementos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

I.1 - O Metrô/DF não se limitou à contratação emergencial da parcela de serviços estritamente indispensável

I.1.1 - Irregularidade apontada

10. Segundo a representação, as contratações emergenciais analisadas não se limitaram à parcela de serviços estritamente indispensável, na medida em que fez-se uso do mesmo Projeto Básico adotado na Concorrência nº 01/2012, a qual tem vigência de 60 meses, ao passo que as contratações emergenciais terão, no máximo, 180 dias. Sustenta, ainda, que a presente contratação emergencial seria do tipo “preparatória”, tendo em vista que transcorridos os 180 dias, a Administração ainda necessitaria que os aludidos serviços continuassem sendo executados, o que importaria que o gestor público efetivasse a contratação direta somente das parcelas de serviços que, em 180 dias, seriam necessárias para o atendimento da situação emergencial, conforme previsto no art. 3º do Decreto Distrital nº 34.466/2013, que estabelece: “ III – que o objeto da contratação se limita, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável ao atendimento da situação emergencial;”. Com isso, conclui que inexistem as especificações e quantitativos tecnicamente apurados que seriam adequados para afastar o risco eminentemente detectado, nos procedimentos adotados.

I.1.2 - Justificativa do Metrô/DF

11. A Cia destaca que o parcelamento do objeto decorre de ordem expedida pelo próprio TCDF, e que a contratação em tela foi executada regularmente, não tendo sido verificada nenhuma ocorrência que desabone a qualidade da formatação dos serviços prestados. Informa que a questão do parcelamento, conforme minuta do edital, é condição sine qua non para o cumprimento da decisão liminar proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0023132-41.2015.8.07.0018. Logo, a legalidade do parcelamento do objeto na forma procedida é inquestionável.

12. Esclarece que, em relação a limitação da contratação emergencial a serviços indispensáveis e as diferenças entre os projetos básicos da Concorrência nº 001/2015 e dos Contratos nº 012/2015 e nº 13/2015, é oportuno tratá-los no mesmo tópico, uma vez que os dois argumentos expostos pelo representante são contraditórios entre si. Com efeito, as diferenças entre os projetos básicos ocorrem justamente pelo fato de que é necessário adequar os termos da contratação a longo prazo às necessidades indispensáveis da contratação emergencial, conforme explicado no Relatório nº 005/2016 - DOM: “Apesar de ambas as contratações serem por Lotes, há de se contrapor o exposto no item 7 da Informação nº 017/2016 – 3ª Diacom, o qual infere que o orçamento e o Projeto Básico dessas contratações deveriam ser os mesmos. Tal inferência merece ser reavaliada, considerando que essas contratações possuem naturezas e escopos distintos, em virtude de uma ter o caráter emergencial e de outra se tratar de uma licitação regular. (...) Esclareceram os responsáveis técnicos do projeto básico e orçamento, ainda, que caso fosse realizadas alterações significativas no Projeto Básico, como as mencionadas nas alíneas a) e h) do item 7 da Informação nº 017/2016 – 3ª Diacom, poderia haver acréscimos de custos e o não atendimento da natureza emergencial da contratação”.

13. Afirma que, sem adentrar em todas as inúmeras minúcias técnicas, que podem ser avaliadas em sua Integra no Relatório nº 005/2016 – DOM, tem-se evidenciado que os responsáveis técnicos respeitaram a diretriz de manter ao máximo os termos do projeto básico da concorrência e proceder apenas alterações estritamente necessárias



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

para adequar a natureza efêmera da contratação emergencial.

1.1.3 - Análise

14. *Em relação ao primeiro argumento apresentado na Representação, que questiona as contratações emergenciais ora analisadas em virtude do uso do mesmo Projeto Básico adotado na Concorrência nº 01/2012, a qual tem vigência de 60 meses, ao passo que as contratações emergenciais terão, no máximo, 180 dias, cumpre informar que, conforme se depreende de citação feita na própria Representação², obtida do Parecer nº 031/2015-DOM/Metrô/DF, observa-se que há uso da expressão “quando possível”, o que torna toda argumentação da Representação inválida. Pela simples leitura, verifica-se que não há no Projeto Básico da contratação emergencial qualquer vinculação absoluta ao Projeto Básico da Concorrência nº 01/2012, como quer fazer entender o representante. Adicionalmente, conforme afirmado pelo Cia, a contratação emergencial utilizou o modelo de parcelamento em obediência à determinação do TCDF³, bem como de condição imposta em Ação Civil Pública, ajuizada pelo MPDFT (Peça 6, fls. 71/108), não havendo como o Metrô/DF adotar outra postura.*

15. *Neste sentido, conforme apontado na Informação Conjunta 01/2014-3ª Diacomp-NFO⁴, devido a seu caráter transitório, as contratações emergenciais apresentam diferenças significativas em relações às licitações convencionais, tais como: menores ganhos de escala em virtude da duração do contrato, com a consequente possibilidade de interrupção a qualquer tempo; equipamentos e ferramentas que precisam ser adquiridos, já que nem tudo pode ser locado, o que importa em prazo curto para amortização destes custos; os custos referentes aos encargos trabalhistas, num contrato de curta duração, precisam ser apropriados em tempo muito menor, sob pena de prejuízo ao contratado; as despesas de administração local sejam maiores do que as incorridas em contratos com duração normal; dentre outras. Tais condições, em muitos casos, podem resultar em preços de contratações superiores aos custos referenciais usuais, no entanto, em patamares razoáveis, como os verificados nas contratações em tela.*

16. *No diz respeito ao segundo argumento, de a presente contratação emergencial seria do tipo “preparatória” o que importaria que o gestor público efetivasse a contratação direta somente das parcelas de serviços que, em 180 dias seriam necessárias para o atendimento da situação emergencial, cabe informar que esta situação, à qual a atual gestão do Metrô/DF foi submetida, decorreu de desídia, inércia ou falta de planejamento da gestão anterior⁵, assunto já tratado pelo Tribunal no Processo nº 17316/2014, inclusive com identificação dos responsáveis. Além disso, a Representação não apontou quais tipos de serviços seriam passíveis de serem concluídos em 180 dias. Ora, não há dúvida de que os serviços dos lotes licitados⁶ possuem natureza contínua, e mostram-se necessários para atendimento da situação emergencial.*

17. *Além disso, verifica-se que o modelo de contratação utilizado pelo Metrô/DF no caso em tela, a partir da nova gestão, resultou em uma contratação vantajosa, apenas 2% superior ao valor estimado*

² Obtida do Parecer nº 031/2015-DOM/Metrô/DF: “Esta documentação foi desenvolvida por equipe técnica do Departamento de Manutenção – OMT e pautada, quando possível, no mesmo modelo adotado da Concorrência 001/2012, ...”

³ No âmbito do Processo nº 18275/2012.

⁴ Produzida no âmbito do Processo nº 2110/2014.

⁵ Vide Informação 75/2015-3ª Diacomp, que tratou da análise do Contrato Emergencial nº 009/2014-Metrô/DF.

⁶ Lote 1 – Material Rodante, Lote 2 – Sinalização, Controle e Ventilação, Lote 3 – Energia, Lote 4 – Via Permanente, e Lote 5 – Edificações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

pela Companhia. Cabe enfatizar, que a contratação emergencial anterior, celebrada com a empresa Metroman por meio do Contrato nº 003/2015, apresentou valor total de R\$ 52.456.160,06, 51,2% superior ao praticado na presente contratação, no valor total de R\$ 25.577.982,00, correspondente a menos da metade.

18. Por fim, causa profunda estranheza o fato de que as alegações trazidas na Representação, em caso de impugnação da contratação ora questionada, beneficiariam unicamente a empresa Metroman, em detrimento da Administração, tendo em vista que a proposta oferecida desta empresa foi absurdamente superior ao praticado pelo Metrô/DF nas contratações em tela, na proporção de 126% (valor global), 100% (Lote 1), 144% (Lote 2), 160% (Lote 3), 196% (Lote 4), e 91% (Lote 5). Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

I.2 - Há numerosas diferenças entre o projeto básico da contratação emergencial e o projeto básico da Concorrência nº 01/2012

I.2.1 - Irregularidade apontada

19. Em relação ao cálculo dos indicadores de desempenho, o representante assevera que a responsabilidade por tais cálculos na Concorrência nº 01/2012 seria da contratada. Devido a discordância do TCDF⁷, o Metrô/DF havia modificado para que a responsabilidade ficasse a cargo da contratante. Destaca ainda que as contratações emergenciais não dispõem de procedimentos de apuração e avaliação objetivos dos índices de desempenho, apresentando diversas diferenças nos índices de desempenho⁸ utilizados e aqueles previstos na citada concorrência, a qual foi assumida, o que constituiria grave irregularidade, pois o Metrô/DF assume que o Projeto Básico é pautado pelo mesmo modelo da Concorrência nº 01/2012.

I.2.2 - Justificativa do Metrô/DF

20. Além dos comentários já apresentados nos §§ 11, 12 e 13 acima, o Metrô/DF informa que as diferenças entre os Projetos Básicos do Contrato nº 012/2015 e da Concorrência nº 01/2014 decorrem do fato de o primeiro possuir o escopo de suas atividades em caráter emergencial, assemelhando-se aos Projetos Básicos dos contratos emergenciais anteriores firmados. Em relação ao escopo das atividades do Contrato nº 013/2015, o Metrô/DF destaca que não há comparação com a Concorrência nº 01/2014 uma vez que o Sistema Edificações não faz parte do escopo do Projeto Básico da mencionada concorrência.

I.2.3 - Análise

21. Conforme já comentado no §§ 14 e 15 desta informação, a alegada vinculação da presente contratação emergencial ao Projeto Básico da concorrência nº 01/2012 não é verídica, como argumentado na Representação, assistindo razão ao Metrô/DF.

22. No que diz respeito aos indicadores de desempenho, cumpre esclarecer que o Metrô/DF possui liberdade de gestão para estabelecer tolerâncias, bandas ou variações que julgar pertinentes, respondendo, obviamente, pelo reflexo operacional do resultado de suas decisões, na condição de responsável pelo Sistema Metroviário do DF. As diferenças apontadas nos indicadores de desempenho, ante as

⁷ Item II.b.i.3 da Decisão nº 184/2013.

⁸ Disponibilidade de material rodante (DT), período operacional, horários de vale, horários de pico, tempo médio de liberação (TML), índice de percentual de realização dos serviços de manutenção preventiva programados, quilometragem média entre falhas (MKBF) e ordens de serviços pendentes a mais de 60 dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

condicionantes expostas para contratação de natureza emergencial, mostram-se razoáveis, pois não resultaram em perda da qualidade dos serviços prestados, conforme comprovado na execução dos contratos (Documentos Associados), a ser analisado no tópico IV -.

23. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

I.3 - Não se adotou uma boa técnica para a elaboração de orçamento estimativo

I.3.1 - Irregularidade apontada

24. Na representação é asseverado que não foi adotada uma boa técnica para a elaboração do orçamento estimativo, tendo em vista a utilização de sistemática baseada em custos de insumos incorridos em contratações anteriores do próprio Metrô/DF, inclusive notas fiscais, atualizados monetariamente por índices, como IPCA e IGPM, bem como insumos do Sinapi, Sicro e cotações de mercado. Destaca que no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, para o caso de dispensa de licitação, é exigido justificativa de preço. Cita os Acórdãos nº 2.710/2007 e nº 868/2013 (texto do Voto) do Tribunal de Contas da União – TCU, e Decisões nº 2594/2015 e nº 4329/2015 do TCDF, concluindo que a metodologia adotada nas contratações em tela não se harmoniza com entendimento das cortes de contas. Com base nas citadas decisões, no entender da representação, o TCDF não emitiu juízo a respeito da metodologia adotada pelo Metrô/DF para estimativa de custos, o que estaria se refletindo nas contratações emergenciais ora analisadas. Assevera ainda que o TCDF não opinou conclusivamente sobre a irregularidade apontada.

I.3.2 - Justificativa do Metrô/DF

25. Quanto ao orçamento estimativo e a presumida ausência de banco de dados de preços unitários, o Metrô/DF refuta o inconformismo do representante, tendo em vista a total improcedência do questionamento. Ressalta que o banco de dados está sendo alimentado regularmente e que os dados coletados ao longo do Contrato nº 003/2015 foram essenciais para a elaboração do estudo técnico que demonstrou a existência de sobrepreço em todos os contratos firmados com o Consórcio Metroman, ora objeto de ação judicial. Informa que o orçamento estimativo seguiu a linha adotada para a Concorrência nº 001/2015, de modo que já houve parecer do Corpo Técnico do TCDF sobre a sua regularidade, bem como decisão judicial fundada em ação proposta pelo parquet. Novamente, reporta-se ao Relatório nº 005/2016 – DOM, onde se demonstra que os preços unitários questionados foram objeto de pesquisa de mercado, sem que se possa falar em irregularidade de preço.

I.3.3 - Análise

26. De fato assiste razão ao Metrô/DF, pois a base de dados utilizada na contratação emergencial é a mesma utilizada na Concorrência nº 001/2015, já tendo sido objeto de análise pelo NFO no âmbito do Processo nº 18275/2012, por meio das Informação nº 15/2015-NFO e nº 18/2015-NFO, em que o Corpo Técnico concluiu pelo atendimento das determinações anteriores, e sugeriu ao Tribunal que estabelecesse determinação ao Metrô/DF no sentido de promover o constante aprimoramento de sua base de dados orçamentários⁹. Tal

⁹ Conforme se depreenda da fl. 950 do Processo 18275/2012: “determine que o Metrô-DF, no prazo de prazo de 16 meses a partir da assinatura do contrato decorrente da licitação em exame, apresente a esta Corte uma base de dados construída mediante registros e controles das informações oriundas da execução dos serviços prestados no futuro contrato, em termos de manutenção preventiva e corretiva, inclusive dos serviços chamados eventuais, registrando quantitativos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

entendimento foi seguido pelo MPJTCDF, e confirmado pelo Tribunal, o qual autorizou o prosseguimento da referida concorrência. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

I.4 - A não apresentação de certidões de regularidade fiscal e trabalhista das empresas que compõem o Consórcio SSV-Manutenção impedia a sua contratação

I.4.1 - Irregularidade apontada

27. Na representação é asseverado que não houve qualquer represália à constatação de que os procedimentos adotados estavam irregulares, tendo em vista pendência de apresentação da documentação referente a regularidade fiscal e trabalhista do Consórcio Spavias-Somafel-Vicoufer – SSV.

I.4.2 - Justificativa do Metrô/DF

28. O Metrô/DF assevera que o fato narrado não poderia constituir impedimento a sua contratação emergencial, pois ela não pode estar vinculada aos prazos e requisitos de uma licitação regular, posto que a burocracia envolvida causaria graves prejuízos à coletividade e impediria a Administração Pública de realizar atividades imprescindíveis. No caso em pauta, o Metrô-DF ficaria impossibilitado de prestar serviço de transporte metroviário com segurança, ou haveria a paralisação dos serviços ou correr-se-ia risco real de catástrofe com centenas ou milhares de pessoas.

29. Informa que na apresentação das propostas pela primeira vez, verificou-se que estas não estavam adequadas, se comparadas com critérios normalmente adotados numa licitação padrão. Como havia tempo hábil, concedeu-se novo prazo para a apresentação de propostas e, para as empresas que já haviam participado, para acostar nova documentação. Na nova abertura das propostas, averiguou-se que algumas empresas não possuíam capacidade técnica, que o Consórcio SSV-Manutenção não apresentara todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista e que o Consórcio Metroman propusera preço exorbitante (valor global de 57 milhões). Apenas a empresa Caenge estava com toda a documentação regular, tendo concorrido exclusivamente para o Lote 05.

30. O Metrô/DF elenca três fatores que contribuíram para a decisão adotada. Em primeiro lugar, não havia mais tempo hábil para reabrir prazos para a apresentação de propostas e/ou novos documentos. Se não fosse possível contratar nenhuma das proponentes, os serviços de transporte metroviário seriam paralisados para evitar acidentes graves em decorrência da falta de manutenção. Essa consequência é demasiadamente gravosa a sociedade. Com isso, o raio de possibilidades se limitou às propostas já apresentadas. De todas elas, uma deveria ser escolhida como a melhor possível. O segundo motivo é o fato de que o Consórcio SSV-Manutenção tinha a melhor proposta de preço dentre as proponentes que comprovaram capacidade técnica. O mesmo resultado é verdadeiro para o lote 05, uma vez considerada a recusa da Caenge em firmar o contrato. O terceiro fator é o fato de que a ausência de certidões negativas para comprovar a regularidade fiscal e trabalhista é a única "irregularidade", a qual seria possível ser sanada em momento posterior e, caso não fosse, suas consequências não

utilizados, detalhamento de todos os insumos (mão de obra, materiais e equipamentos) que oneram cada serviço com as respectivas produtividades, consumos e custos unitários, preços de fornecedores e prestadores de serviços terceirizados, entre outros elementos, de forma a permitir, mediante utilização direta e/ou possível tratamento estatístico dos eventos, a boa elaboração da próxima planilha estimativa e das composições dos custos unitários dos serviços de manutenção, em atendimento ao art. 6º, inciso IX, alínea f c/c o art. 7º, §2º, inciso II, ambos da Lei nº 8.666/93;"



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

trariam prejuízos ao erário ou ao interesse público. A ausência de qualificação técnica significa má qualidade na prestação de serviços, o que não mitigaria o risco de catástrofes de trem. Com isso, apenas os Consórcios Metroman e SSV-Manutenção permaneceram como escolhas possíveis. Para os mesmos serviços, o Consórcio Metroman apresentou proposta de 57 milhões de reais e o Consórcio SSV-Manutenção, de 25 milhões de reais, sendo a diferença de preço patente. Segundo o Metrô/DF, não havia como aceitar a proposta do consórcio Metroman quando havia outro interessado tecnicamente apto e com preço muito inferior. Caso se aceitasse a proposta com os valores vultuosos, não haveria hipótese de sanar a irregularidade sem grandes dificuldades e questionamentos judiciais. Nesse compasso, a ausência de certidões negativas poderia ser facilmente retificada, e caso não fosse, a solução era simples, pois o contrato já previa que qualquer pagamento só seria realizado mediante a apresentação de todas as certidões negativas que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista.

31. Assim, segundo o Metrô/DF pode-se concluir que a escolha do Consórcio SSV-Manutenção não pode ser atacada com fundamento nas mesmas regras da Concorrência nº 001/2015, sendo lícita e razoável a sua contratação mesmo sem a apresentação de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista naquele momento. Destaca que o ato administrativo é passível de convalidação nos termos do artigo 55 da Lei 9.784/99, já que não houve lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros. Ressalte-se que o interesse público foi resguardado por ter sido mantido o funcionamento do serviço de transporte metroviário, sem risco de catástrofes, com enorme redução do preço praticado, e que nenhum terceiro foi prejudicado, como demonstra a ausência de qualquer manifestação contrária dos proponentes não escolhidos.

1.4.3 - Análise

32. De fato, assiste razão ao Metrô/DF, pois as motivações elencadas justificam a decisão tomada pelos gestores, sendo a menos gravosa e mais vantajosa, dentre as possíveis. Da análise das justificativas trazidas, apontadas no § 30, verifica-se que:

- O prazo era bastante exíguo para conclusão da contratação, tendo em vista a reabertura para reapresentação de documentação pelas empresas concorrentes. Tal fato poderia prejudicar a prestação dos serviços metroviários, em virtude do término do contrato emergencial anterior firmado com a empresa Metroman, cujos preços praticados eram superiores em mais de 50% ao orçamento estimado na presente contratação, conforme já consignado no § 17 desta informação, o que poderia ocasionar prejuízo à Companhia;
- Conforme defendido pelo Metrô/DF, a ausência de qualificação técnica poderia ensejar má qualidade na prestação de serviços, o que não mitigaria o risco de catástrofes de trem. Apenas os Consórcios Metroman e SSV-Manutenção permaneceram como escolhas possíveis em virtude possuírem a qualificação técnica exigida. No entanto, para os mesmos serviços, o Consórcio Metroman apresentou proposta de 57 milhões de reais e o Consórcio SSV, de 25 milhões de reais. Destaca-se que a proposta do Consórcio SSV foi bastante próxima ao valor estimado pela Cia, sendo apenas 2% superior;
- A ausência de certidões negativas, para comprovar a regularidade fiscal e trabalhista do Consórcio SSV, é uma irregularidade que poderia ser sanada em momento posterior,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

como de fato ocorreu, conforme Ofício nº 100/2016-PRE, no qual o Metrô/DF acosta as referidas certidões (Peça 17, fls. 4/24), sendo que os pagamentos foram realizados somente após obtenção das mesmas;

- Conforme se depreende do art. 55 da Lei nº 9.784/1999: “Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.” No caso em tela, tem-se que o ato administrativo atacado pela Representação, qual seja, ausência das referidas certidões, é passível de convalidação nos termos do dispositivo acima, já que não houve lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

33. Com isso, é imperioso reputar como legal, acertada, zelosa e diligente a decisão adotada pelos gestores do Metrô/DF, a qual foi resultado do adequado sopesamento entre uma irregularidade plenamente sanável, e uma contratação absurdamente desvantajosa ao Erário. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

1.5 - O risco de paralisação dos serviços metroviários não é motivo válido para mitigar as exigências legais:

1.5.1 - Irregularidade apontada

34. Destaca ser lamentável que se faça uso da situação de emergência para mitigar irregularidades, ofendendo os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, dentre outros. Segundo o representante, os demais participantes não tiveram o direito de errar, tendo sido eliminados, pois confundiram a legalidade da documentação com o preço ofertado.

1.5.2 - Justificativa do Metrô/DF

35. Justificativa já apresentada no § 31.

1.5.3 - Análise

36. Não assiste razão à Representação neste aspecto, tendo em vista a importância do serviço de transporte metroviário, não havendo necessidade de maiores esclarecimentos. Além disso, conforme já comentado no tópico anterior, a irregularidade alegada era plenamente sanável em momento posterior.

37. Deve-se mencionar que se outra fosse a decisão do Metrô/DF, certamente a beneficiária maior seria a empresa Metroman, pois seria contratada com preços exorbitantes. Ou ainda, caso a presente contratação não ocorresse em tempo hábil, a população disporia de um sistema sem manutenção, com elevado risco operativo. Ambas as decisões ocasionariam prejuízo aos cofres distritais e à população usuária dos serviços. Neste sentido, deve-se pontuar, mais uma vez, que a deflagração de sucessivas contratações emergenciais decorre da ação negligente da gestão anterior do Metrô/DF, que além de protelar a deflagração do certame licitatório definitivo para manutenção do Sistema Metroviário do DF, praticava preços exorbitantes com elevadíssimos sobrepreços, cujos valores indevidos estão sendo questionados judicialmente, pela atual gestão, no âmbito do processo 2015.01.1.130843-7¹⁰. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

¹⁰ No Processo nº 17316/2014 (Peça 52) é apresentado cópias da contestação e reconvenção, protocoladas por esta Companhia, em face da ação judicial de cobrança que foi proposta pelas empresas SERVENG e MGE (componentes do Consórcio METROMAN).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

1.6 - Não houve pedido de excepcionalidade para o pagamento à empresa Caenge por outro banco que não o BRB

1.6.1 - Irregularidade apontada

38. A representação destaca que a ressalva contida no § 1º do art. 3º do Decreto Distrital nº 32.767/2011, que remete ao disposto no § 2º do art. 70 do Decreto Distrital nº 32.598 de 15/12/2010¹¹, poderia ser aplicado ao caso, conforme se depreende da transcrição: “§ 2º Em casos excepcionais, a OB poderá ser emitida manualmente, condicionada à autorização prévia do Secretário de Estado da Fazenda”. Cita ainda o § 2º do art. 71 do referido decreto: “Mediante proposição fundamentada, poderá ser autorizada pelo Secretário de Estado de Fazenda, em caráter excepcional, a utilização de serviços ou a abertura de contas em outras instituições financeiras”. Afirma que nos autos não se constata a adoção de qualquer procedimento para fazer prevalecer a ressalva legalmente estabelecida.

1.6.2 - Justificativa do Metrô/DF

39. Destaca que a alegada irregularidade fundamenta-se em normativa distrital imprópria à solução do caso, uma vez que os artigos 70 e 71 do Decreto nº 32.598/10 aborda fato jurídico diverso do ora enfrentado, sendo que o correto é aplicar à espécie o artigo 6º do Decreto nº 32.767/11. Assevera que os artigos 70 e 71 do Decreto no 32.598/10 tratam dos serviços bancários que os órgãos da Administração Pública devem contratar para efetuar pagamentos (leia-se “ordens bancárias”), ao passo que o artigo 6º do Decreto no 32.767/11 trata da conta bancária que os fornecedores devem contratar para receber seus créditos. Em outras palavras, o banco de origem do pagamento não se confunde com o banco de destino, pois este é mantido pelo fornecedor e aquele é contratado pelo Metrô-DF. Tampouco as regras normativas são as mesmas. A confusão entre as exceções aplicáveis a um e as exceções permitidas a outro conduziu ao equívoco. Assim, as exceções abordadas pelo Representante e na decisão ora atacada não se adequam ao caso, uma vez que o entrave existente se relaciona a conta bancária da Caenge, e não do Metrô-DF. De todas as exceções do parágrafo único do artigo 6º do Decreto no 32.767/11¹², nenhuma se enquadra a Caenge, não permitindo que a OB do Metrô/DF ao BRB indicasse o pagamento em conta mantida no Banco Itaú pelo fornecedor.

40. Em segundo lugar, observe-se que, apesar de indicar banco para pagamento diverso daquele imposto pelo artigo 6º do Decreto no 32.767/11, o Metrô-DF validou a proposta da Caenge, visto que, ao participar do procedimento de contratação emergencial, os interessados concordam, expressa ou tacitamente, com todas as normas aplicáveis e com a minuta do contrato acostada aos autos. Ou seja, foi oportunizado a Caenge firmar o contrato, caso aceitasse o pagamento em conta mantida no BRB. Se a Caenge recusou-se, esse fato não é imputável ao Metrô-DF. A interessada demonstrou ter a qualificação econômico-

¹¹ Art. 70. O saque para pagamento centralizado ou descentralizado de despesa será efetuado, exclusivamente, por meio de OB, emitida no SIAC/SIGGO. (...) § 2º Em casos excepcionais, a OB poderá ser emitida manualmente, condicionada à autorização prévia do Secretário de Estado da Fazenda.

¹² Art. 60 Os pagamentos de valores iguais ou superiores a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) serão feitos, exclusivamente, mediante crédito em conta corrente, em nome do beneficiário, junto ao Banco de Brasília S/A - BRB. Parágrafo único. Excluem-se das disposições do caput deste artigo: I - os pagamentos a empresas vinculadas ou supervisionadas pela Administração Pública federal; II - os pagamentos efetuados a conta de recursos originados de acordos, convênios ou contratos que, em virtude de legislação própria, só possam ser movimentados em instituições bancárias indicadas nos respectivos documentos; III - os pagamentos a empresas de outros Estados da federação que não mantenham filiais e/ ou representações no DF e que venceram processo licitatório no âmbito deste ente federado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

financeira exigida. Logo, suas dividas perante o BRB não eram justificativas válidas para a recusa, qualquer que fosse a condição de pagamento.

1.6.3 - Análise

41. *De fato assiste razão ao Metrô/DF, pois o fundamento legal utilizado na Representação diz respeito ao órgão/ente emissor da OB, e não à empresa destinatária da OB. Ou seja, o banco de origem do pagamento não se confunde com o banco de destino, pois este é mantido pelo fornecedor e aquele é contratado pelo Metrô-DF, conforme se depreende da atenta leitura dos dispositivos citados. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.*

1.7 - Não houve a aplicação de penalidade à Caenge por recusa injustificada em assinar o contrato

1.7.1 - Irregularidade apontada

42. *A Representação informa que os autos também não dão conta da adoção de qualquer procedimento para dar cumprimento às disposições do art. 81 da Lei 8.666/1993, a qual sujeita os adjudicatários, no caso a empresa Caenge, às penalidades legalmente estabelecidas, em caso de recusa injustificada em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente dentro prazo estabelecido pela Administração.*

1.7.2 - Justificativa do Metrô/DF

43. *O Metrô/DF informa que não tem como forçar o proponente a firmar o contrato. No máximo, deve ser aplicada a multa prevista no artigo 81 da Lei nº 8.666/93, desde que precedida de procedimento administrativo onde se assegure o devido processo legal, com contraditório e ampla defesa. Informa, ainda, que recentemente foi recebida nova carta da Caenge, na qual argumenta que o Metrô-DF poderia ter rejeitado a proposta por haver previsão de recebimento pelo Banco Itaú e que, de toda maneira, a sua recusa não causou nenhum prejuízo ao Erário. Tal carta está em trâmite e é objeto de análise a ser concluída, para que se decida pela aplicação ou não da sanção prevista em lei. Obviamente, a penalização da Caenge deve seguir todos os trâmites adequados, sob pena de nulidade processual, motivo pelo qual ainda não houve julgamento final acerca da hipótese aventada.*

1.7.3 - Análise

44. *Conforme se verifica da resposta trazida pelo Metrô/DF, a alegação contida na Representação não é procedente, pois a Cia adotou procedimento interno para averiguar a aplicação, ou não, de penalidade a empresa Caenge. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste. Ademais, a aplicação de tal penalidade não afeta, de nenhuma maneira, a contratação emergencial em pauta.*

1.8 - Não houve a criação de banco de dados dos serviços e preços unitários pelo Metrô-DF

1.8.1 - Irregularidade apontada

45. *É citado excerto da Informação nº 15/2015 – NFO, referente à análise da Concorrência nº 01/2012, que constata que o Metrô/DF ainda não providenciou um banco de dados com as informações necessárias para a formação das composições unitárias, em descumprimento à determinação do TCDF.*

1.8.2 - Justificativa do Metrô/DF

46. *Justificativa apresentada no § 25.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

I.8.3 - Análise

47. Questão já analisada no § 26. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

I.9 - O parcelamento dos serviços é indevido por comprometer a execução do objeto contratado

I.9.1 - Irregularidade apontada

48. Segundo a representação, o Metrô/DF defende que dispõe de uma equipe de profissionais capazes de executar, com qualidade, os serviços que foram excluídos do objeto da Concorrência nº 01/2012, inicialmente elaborado, e que o aludido parcelamento não compromete a execução dos serviços. No entanto, não foram apresentados estudos de viabilidade técnica, econômica e de qualificação de mão de obra pela Companhia. Solicita que o TCDF exija a apresentação de justificativas técnicas e indicação do nome de servidores com comprovada experiência, por parte do Metrô/DF, para realização dos serviços excluídos da Concorrência nº 01/2012, bem como informações sobre como a Cia resolverá a situação em que seja necessária a urgente reposição de peças e a realização de licitação para essa aquisição. Ainda solicita a análise de alguns preços praticados na contratação emergencial, como locação de veículos e fornecimento de combustível a R\$ 24.000/mês, e locação de locotrator ao custo de R\$ 113.923,20/mês, que estariam acima da prática de mercado.

I.9.2 - Justificativa do Metrô/DF

49. Informa que o parcelamento do objeto decorre de ordem expedida pelo próprio TCDF, no âmbito da análise da Concorrência nº 01/2012. Destaca que o Contrato nº 012/2015 vigora desde o dia 10/12/2015 e não se verifica nenhuma ocorrência que desabone a qualidade da formatação dada aos serviços prestados. Informa, também, que a questão do parcelamento do objeto, conforme a 4ª minuta do edital, é condição sine qua non para o cumprimento da decisão liminar proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0023132-41.2015.8.07.0018. Logo, a legalidade do parcelamento do objeto na forma procedida é inquestionável.

I.9.3 - Análise

50. Análise será realizada no § 55, relativamente ao item “III.b” da Decisão nº 384/2016. Em relação aos preços dos itens questionados, verifica-se que foram utilizados os preços de insumos dos sistemas referenciais Sicro e Sinapi e de diversas cotações realizadas (Peça 19, fls. 71/115). Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

I.10 - A contratação emergencial é ficta

I.10.1 - Irregularidade apontada

51. Cita excerto da Informação nº 75/2015–3ªDiacomp (Processo 17316/2014), que identificou a não caracterização da situação emergencial, com irrefutáveis indícios de uma situação emergencial fabricada, em função da inércia dos gestores do Metrô/DF.

I.10.2 - Justificativa do Metrô/DF

52. O Metrô/DF não apresentou resposta específica sobre esta questão.

I.10.3 - Análise

53. Tal questão, conforme citado na Representação e detalhado adiante, no § 58, é objeto do Processo nº 17316/2014, e está sendo devidamente tratada, com a responsabilização dos gestores que deram



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

causa a irregularidade. Com isso, o argumento trazido na Representação não subsiste.

II - Do cumprimento do item III da Decisão nº 384/2016

54. Neste tópico será avaliado o cumprimento do item III da citada decisão, cujo teor é transcrito abaixo:

III - determinar à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente, em relação aos Contratos Emergenciais n.º 12/2015 e n.º 13/2015:

a) esclarecimentos sobre os seguintes pontos:

a.1) inúmeras diferenças entre o Projeto Básico Emergencial e o Projeto Básico da Concorrência n.º 01/2014;

a.2) preços unitários em desconformidade com os preços de mercado, a exemplo da cotação para locação de veículos e locação do locotrator;

a.3) o relatório circunstanciado de que trata a Cláusula Décima Terceira de ambos os contratos;

b) o estudo de viabilidade técnica, profissional, econômica e de qualificação de mão de obra especializada para que essa Companhia assumira os serviços que foram excluídos das contratações emergenciais, devendo encaminhar o nome, a matrícula, a formação educacional e a experiência profissional de todos os servidores efetivos que direta ou indiretamente irão executar esses serviços;

c) o cumprimento das disposições, de ambos os contratos, do § 5º da Cláusula Oitava, o § 2º da Cláusula Nona, caso tenha havido qualquer irregularidade na execução do objeto, da Cláusula Décima Segunda, do § 4º da Cláusula Décima Terceira, do § 1º da Cláusula Décima Sexta e da Cláusula Décima Oitava;

55. Em sua resposta, o Metrô/DF apresentou os seguintes esclarecimentos em relação aos pontos acima (Peça 19):

- Item “III.a.1”: Questão já analisada no § 14 e 15, tendo-se verificado que as diferenças apontadas na representação foram totalmente justificadas pelo jurisdicionado, considerando-se cumprido este item;
- Item “III.a.2”: Questão já analisada no § 50, tendo-se verificado que as diferenças de preços apontadas na representação foram totalmente justificadas pela jurisdicionada, considerando-se cumprido este item;
- Item “III.a.3”: Conforme se depreende da resposta do Metrô/DF, por meio do Relatório nº 005/2016 – DOM (Peça 19, fls. 32/34), todas as exigências dos 7 (sete) parágrafos elencados da Cláusula Décima Terceira foram integralmente cumpridos na execução contratual. Apenas em relação ao Parágrafo Quinto, o Metrô/DF informou que o respectivo cumprimento somente poderia ser verificado quando da ocorrência de eventual transição na contratação para próxima empresa executora, o que não constitui impedimento na presente verificação, tendo em vista que após a referida contratação foram celebrados os Contratos Emergenciais nº 14, nº 15, nº 16, nº 17 a nº 18, que também já foram encerrados, em virtude da celebração dos contratos decorrentes da Concorrência nº 01/2015. Com isso, considera-se cumprido integralmente este item;
- Item “III.b”: Conforme se depreende da resposta do Metrô/DF, por meio do Relatório nº 005/2016 – DOM (Peça 19, 34/40), verifica-se que as exigências elencadas pelo Tribunal foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

integralmente cumpridas, em relação às áreas assumidas por equipes próprias do Metrô/DF (Engenharia de Manutenção, Gestão do Software de Manutenção – Engeman, Arquivo Técnico de Manutenção, Almoxarifado de Manutenção e Centro de Informação de Manutenção – CIM). Deve-se destacar que, ao assumir o Gerenciamento, o Metrô/DF obteve um ganho de qualidade na fiscalização dos serviços, considerando que o controle e a gestão de todo o processo de manutenção ficaram sob seu domínio. Tal iniciativa vai ao encontro das recomendações do Ministério Público de Contas constantes do Parecer nº 527/2015 – ML para a Concorrência nº 001/2012. Os números de ocorrências nos sistemas e a disponibilidade dos mesmos, se comparado ao contrato anterior, demonstram que não houve perda de qualidade na prestação de serviços. Além disso, em sua resposta, o Metrô/DF comprovou que os custos globais por semestre foram reduzidos em mais de R\$ 24.000.000,00, comparativamente ao modelo anterior defendido na Representação. Com isso, em virtude do ganho de qualidade nos processos de manutenção, a oportunidade de capacitação da equipe técnica do Metrô/DF ao assumir as atividades suprimidas, associados a significativa redução no valor dos custos de manutenção, torna óbvia a vantajosidade técnico-econômica do modelo adotado pela Companhia. Vale informar que a listagem do pessoal efetivo alocado aos serviços não contratados para as áreas citadas acima, em conformidade com a solicitação do Tribunal, foi apresentada pela empresa (Peça 19, fls. 169/174), com indicação do nome, matrícula, cargo, função e formação educacional. Com isso, considera-se cumprido o referido item;

- Item “III.c”: em relação aos dispositivos contratuais elencados neste item, cabem as seguintes conclusões:

- § 5º da Cláusula Oitava: o Metrô/DF informa que a documentação exigida neste dispositivo encontra-se acostada nos processos de pagamento dos Contratos nº 012/2015 (processos internos nº 097.000.060/2016-Metrô/DF e nº 097.000.124/2016-Metrô/DF) e nº 013/2015 (nº 097.000.059/2016-Metrô/DF e nº 097.000.119/2016-Metrô/DF), o que demonstra a regularidade dos pagamentos realizados, estando os referidos contratos encerrados desde de Junho de 2016. Com isso, considera-se cumprido o referido item;

- § 2º da Cláusula Nona: O Metrô/DF informa que não houve aplicações de sanções administrativas previstas neste parágrafo até o presente momento. No entanto, destaca que houve indicação/aplicação de penalidades específicas, referentes ao não alcance das metas contratuais pré-estabelecidas no Projeto Básico, conforme previsto na Cláusula Oitava e verificado na documentação dos processos de pagamento mencionadas. De fato, conforme será demonstrado no tópico IV - desta informação, confirmou-se o cumprimento deste dispositivo. Com isso, considera-se cumprido o referido item;

- Cláusula Décima Segunda: O Metrô/DF informa que designou, através das Instruções de Serviços nº 886/2015-PRE e nº 887/2016-PRE as Comissões Gestoras dos Contratos nºs 012/2015 e 013/2015-Metrô/DF, respectivamente. Destaca que nas documentações mencionadas anteriormente nos processos de pagamento, os ritos descritos no item 5.2 do Projeto Básico, referentes aos prazos estipulados para o pagamento das faturas, têm sido respeitados. Informou, ainda, que as Contratadas têm acesso as instalações do Metrô/DF, devendo seguir o regramento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

procedimentos internos vigentes, os quais foram listados no Projeto Básico. Com isso, considera-se cumprido o referido item;

- § 4º da Cláusula Décima Terceira: item já verificado na análise da alínea a.3;
- § 1º da Cláusula Décima Sexta: na inspeção realizada, não foi identificada situação que, nos termos contratuais, ensejasse rescisão contratual. Com isso, considera-se cumprido o referido item;
- Cláusula Décima Oitava: conforme já informado acima, na análise do Cláusula Décima Segunda, o Metrô/DF designou as comissões para o gerenciamento dos respectivos contratos. Com isso, considera-se cumprido o referido item.

III - Da regularidade das contratações emergenciais

III.1 - Da caracterização da situação emergencial

56. Conforme já informado anteriormente, o Metrô/DF vem realizando contratações emergenciais sucessivas desde 2013, tendo em vista a suspensão pelo TCDF da Concorrência Pública nº 01/2012, no âmbito do Processo nº 18275/2012, devido a diversas irregularidades identificadas.

57. Em virtude dos recorrentes atrasos, a jurisdicionada celebrou diversas contratações emergenciais consecutivas, conforme apresentado abaixo.

Tabela 2 – Contratações Emergenciais Realizadas pelo Metrô/DF

| Contrato | Valor dos Contratos (R\$) | Valor Total por Semestre (R\$) | Período | Empresa | Processo |
|-------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------|------------------------|---|
| Nº 022/2013 | 43.616.668,75 | 43.616.668,75 | 27/11/2013 a 26/05/2014 | Consórcio Metroman | Nº 33589/2013 (arquivado) |
| Nº 009/2014 | 48.157.588,84 | 48.157.588,84 | 01/06/2014 a 27/11/2014 | Consórcio Metroman | Nº 17316/2014-e |
| Nº 025/2014 | 48.157.588,84 | 48.157.588,84 | 15/12/2014 a 12/06/2015 | Consórcio Metroman | Nº 1713/2015-e Apensado ao nº 17316/2014-e |
| Nº 003/2015 | 52.456.160,06 | 52.456.160,06 | 13/06/2015 a 09/12/2015 | Consórcio Metroman | Nº 20923/2015-e Apensado ao nº 17316/2014-e |
| Nº 012/2015 | 22.753.171,80 | 25.577.982,00 | 10/12/2015 até 30/06/2016 | Consórcio SSV | Nº 37338/2015-e |
| Nº 013/2015 | 2.824.810,20 | | 14/12/2015 até 30/06/2016 | Consórcio SSV | |
| Nº 014/2016 | 8.883.112,64 | 21.902.933,60 | 07/06/2016 até 12/08/2016 | Consórcio Águas Claras | Nº 28910/2016-e |
| Nº 015/2016 | 4.474.513,78 | | 07/06/2016 até 12/08/2016 | Consórcio Águas Claras | |
| Nº 016/2016 | 3.831.718,70 | | 07/06/2016 até 12/08/2016 | Consórcio Águas Claras | |
| Nº 017/2016 | 2.245.788,48 | | 07/06/2016 até 31/07/2016 | MPE | |
| Nº 018/2016 | 2.467.800,00 | | 11/06/2016 até 31/10/2016 | CONSTEC | |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

58. Conforme já informado no § 16, a recorrência das das contratações emergenciais realizadas pelo Metrô/DF foi considerada indício de irregularidade, que está sendo tratada no âmbito do Processo nº 17316/2014, no qual os responsáveis pela gestão anterior a 2015, que de fato deram causa a esta situação, estão sendo devidamente responsabilizados. Foi constatado que a atual gestão, posterior a 2015, não concorreu para o atraso imotivado da deflagração e continuidade da Concorrência nº 001/2012, decorrente de desídia, inércia ou falta de planejamento das autoridades envolvidas, o que provocou a emergência fabricada.

59. Da tabela acima, verifica-se que a atual gestão, ainda que tenha utilizado as contratações emergenciais para a prestação do serviço de manutenção, promoveu a prática de preços em patamares bastante inferiores (menos da metade), em relação aos praticados pela gestão anterior. Além disso, conseguiu deflagrar a Concorrência Pública – CP nº 001/2015, com a consequente contratação dos serviços de manutenção, a preços bastante competitivos, obtendo desconto médio, nos 4 lotes licitados, superior a 3%. Em 23/08/2016, foram publicados, no DODF¹³, os extratos dos contratos decorrentes da referida CP. Tal fato resultou no encerramento das contratações emergenciais vigentes.

60. Para caracterização da situação emergencial, é imprescindível o atendimento do inciso IV do art. 24, combinado com o parágrafo único, incisos I a IV, do art. 26 da Lei nº 8.666/93. Excetuando o exposto no § 58, no que diz respeito à irregularidade das sucessivas contratações, já devidamente tratada em outro processo, bem como a indiscutível essencialidade dos serviços de manutenção do Sistema Metroviário do DF, cuja ausência ocasiona o aumento do risco de operação deste sistema, pode-se concluir pela regularidade da contratação das contratações emergenciais em tela.

61. Vale repisar que a impossibilidade de conclusão da CP nº 001/2015 em tempo hábil foi ocasionado pelos gestores responsáveis pela gestão anterior a 2015. Com isso, a atual gestão, posterior a 2015, encontrou-se obrigada a realizar contratações emergenciais, até que os procedimentos de contratação do último certame citado fossem concluídos, conforme restou demonstrado.

62. Ante a contextualização exposta anteriormente, entende-se que os contratos analisados atenderam à legislação pertinente neste quesito.

III.2 - Da seleção dos contratados

63. Para celebração dos contratos ora analisados, o Metrô/DF realizou procedimento seletivo baseado no convite de 29 empresas do setor metroviário (Peça 39, fls. 201/209), das quais apenas 5 empresas apresentaram proposta, a saber: Caenge, Terraço, CRJ, Consórcio Metroman e Consórcio SSV (Peça 52, fl. 100). As demais empresas não apresentaram proposta.

64. O processo de seleção da presente contratação é descrito detalhadamente no Relatório Final – Contratação Emergencial (Peça 52, 97/102), no qual resultou como selecionada o Consórcio SSV, conforme já discutido largamente nesta instrução, na análise da Representação de cidadão.

65. A jurisprudência¹⁴ tem reafirmado que nas contratações em caráter emergencial, também há necessidade de consultar o maior

¹³ Diário Oficial do Distrito Federal nº 159, terça-feira, 23 de agosto de 2016, páginas 33/34.

¹⁴ Acórdão nº 267/2003-TCU-Primeira Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

número possível de interessados, em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa que devem reger atividades do administrador público. No presente caso, o grande número de empresas convidadas pela Companhia demonstra ampla publicidade.

66. Com isso, reputou-se por regular o procedimento seletivo das contratações em tela.

III.3 - Da justificativa dos preços praticados

67. *Da tabela exposta no § 57, verifica-se que as contratações em tela resultaram em preços bastante inferiores (menos da metade) dos preços praticados na contratação emergencial anterior. Além disso, conforme já comentado anteriormente, a base de dados utilizados para a presente contratação foi a mesma utilizada na CP nº 001/2015, a qual foi analisada pelo NFO, no âmbito do Processo nº 18275/2012.*

68. *Vale destacar que os preços praticados ficaram, aproximadamente 2% superiores ao valor estimado pelo Metrô/DF para a contratação, e 16% acima do valor dos contratos decorrentes da CP nº 001/2015. Conforme já consignado no § 15, esta diferença mostra-se aceitável, ante as peculiaridades de uma contratação emergencial comparativamente uma contratação convencional.*

69. Ante o exposto, pode-se concluir pela adequação dos preços praticados na presente contratação.

III.4 - Dos Quantitativos contratados

70. *Os quantitativos estimados pelo Metrô/DF foram obtidos a partir do aprimoramento de base de dados com dados históricos obtidos de contratações emergenciais anteriores, em conformidade com determinação do TCDF. Deve-se destacar que os quantitativos contratados são estimativos, devendo os valores reais ser aferidos nas medições realizadas.*

71. *Verifica-se que este procedimento mostrou-se adequado, uma vez que a jurisdicionada baliza os quantitativos das novas contratações na execução contratual anterior. Tal procedimento vem resultando em diminuição do custo das contratações emergenciais firmados pela atual gestão do Metrô/DF, conforme se depreende da tabela apresentada no § 57.*

IV - Da execução contratual

72. *Com base nas medições realizadas dos contratos analisados (Documentos Associados), pode-se concluir que todas as medições foram devidamente suportadas pelas respectivas memórias de cálculos dos serviços executados, bem como os contratos em tela foram executados dentro dos respectivos prazos contratuais previstos, ou seja, limitados a 180 dias.*

73. *É importante ressaltar que os quantitativos medidos e preços praticados nesta contratação emergencial representaram relevante dado histórico para respaldar futuras contratações, servindo, inclusive de balizador para execução dos contratos da CP nº 001/2015, já iniciados desde agosto de 2016.*

74. *No que tange aos indicadores de desempenho, há previsão no Projeto Básico Emergencial (Peça 37, fls. 100/212), com vistas a avaliação da execução contratual por meio da aferição e controle dos serviços executados, sendo apropriados em cada medição mensal e por lote. No material encaminhado (Documentos Associados), foi verificada a apropriação dos indicadores nas medições realizadas, os quais indicam se a execução de serviços está dentro de limites mínimos de aceitação pré-definidos. Por exemplo, no Lote 1 (Material Rodante), o mais*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

significativo da contração (50% do Contrato nº 12/2015), foi verificada a devida aplicação das penalizações previstas, as quais atingiram um percentual médio de 6,9% na execução contratual deste lote, conforme mostrado na tabela abaixo.

Tabela 2 – Penalizações Aplicadas às Medições – Lote 1

| Mês da Medição | Valor da Medição (R\$) | Valor da Penalização (R\$) | % da Penalização |
|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Dez-16 | 1.370.196,96 | 167.502,98 | 12,2% |
| Jan-16 | 1.930.732,08 | 180.084,65 | 9,3% |
| Fev-15 | 1.806.168,72 | 118.698,36 | 6,6% |
| Mar-14 | 1.930.732,08 | 112.785,85 | 5,8% |
| Abr-13 | 1.868.450,40 | 91.419,02 | 4,9% |
| Mai-12 | 1.930.732,08 | 21.370,29 | 1,1% |
| Jun-11 | 373.690,08 | 31.623,28 | 8,5% |
| Total | 11.210.702,40 | 723.484,43 | 6,9% |

75. Com base no exposto, as medições realizadas até o momento apresentam-se coerentes com a documentação apresentada.

V - Das Conclusões/sugestões

76. Da análise realizada, no que diz respeito à Representação de cidadão, tratada no tópico I - desta informação, restou evidenciado que as supostas irregularidades apontadas não se mostraram procedentes, bem como as determinações do Tribunal, tratadas no tópico II -, foram cumpridas pelo Metrô/DF.

77. Em relação à análise da regularidade da contratação e da execução contratual, tratadas respectivamente nos tópicos III - e IV -, conclui-se pela regularidade das contratações em tela.

Ao final, o Corpo Instrutivo sugere ao e. Plenário:

I - tomar conhecimento:

- a) dos Ofícios nºs 718/2015-PRE (Peça 3) e 471/2016-PRE (Peça 56) do Metrô/DF com documentos anexos;
- b) da documentação acostada aos autos;
- c) dos resultados da inspeção;
- d) das contratações emergenciais objeto dos Contratos nº 12/2015 e nº 13/2015;

II - considerar:

- a) no mérito, improcedente a Representação do cidadão Elson Ribeiro e Póvoa;
- b) integralmente cumprido o item III da Decisão nº 384/2016;

III - autorizar:

- a) a ciência dos interessados;
- b) o retorno dos autos à SEACOMP para os fins de arquivamento.

Relatado.

Passo ao voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Ao compulsar o feito, verifico que **assiste razão ao Corpo Técnico** quanto ao cumprimento da determinação plenária, à **improcedência da Representação**, bem assim à regularidade das contratações em apreço.

Diferentemente do alegado pelo Representante, não se confirmaram os vícios na elaboração do projeto básico, na formação dos preços, no quantitativo contratado, bem como na execução do ajuste, demonstrando que as irregularidades noticiadas não guardam verossimilhança com o ocorrido.

Com efeito, verifico que os serviços licitados possuem natureza contínua e foram adequados ao atendimento da situação emergencial caracterizada nos autos.

Além disso, entendo que a estimativa orçamentária e os indicadores de desempenho constantes do projeto foram razoáveis, coerentes com a emergência descrita e não resultaram em prejuízo ao erário ou à qualidade dos serviços prestados.

Por fim, observo que a contratação em apreço resultou numa economia aproximada de 27 milhões de reais em comparação ao ajuste anterior, Contrato nº 003/2015, o que denota, em princípio, a vantajosidade dos contratos ora analisados.

Passo, a seguir, a análise do cumprimento das determinações exaradas no item III da Decisão nº 384/2016.

No que compete ao item III, “a1”, noto que o Metrô/DF comprovou que as diferenças na formatação do projeto básico se deram para atendimento de situação emergencial, bem como para se adequar à determinação emitida pela Corte na Decisão 5057/2014, Processo nº 18.275/2012¹⁵, e também em observância ao exarado em decisão liminar proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0023132-41.2015.8.07.0018. Tais justificativas corroboram o cumprimento da deliberação da Corte.

Já a determinação constante do item III, “a2”, também foi cumprida, pois restou constatado que a formação de preços dos itens questionados teve por base a cotação dos sistemas referenciais SICRO e SINAPI, bem como pesquisas mercadológicas realizadas pela jurisdicionada, conforme exposto às fls. 71/115 (peça 19).

¹⁵ Concorrência n.º 1/2012-METRÔ-DF, da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, do tipo técnica e preço, objetivando a contratação de serviços de manutenção preventiva para o Sistema Metroviário do Distrito Federal, no valor inicialmente estimado de R\$ 188.721.713,50 por ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

No mesmo sentido o item III, “a3”, na medida em que a Jurisdicionada atestou que as exigências presentes na Cláusula Décima Terceira dos contratos emergenciais analisados foram integralmente cumpridas na execução contratual.

No que compete à diligência indicada no item III, “b”, anoto que o Metrô/DF designou equipes técnicas do quadro da entidade para gerenciar as atividades de manutenção excluídas das contratações emergenciais, o que culminou em melhorias na qualidade dos serviços e na redução dos custos envolvidos no processo e, por consequência, conferiu efetividade à deliberação plenária.

Quanto à determinação contida no item III, “c”, verifico que a Jurisdicionada adotou medidas necessárias ao fiel cumprimento das disposições contidas no § 5º da Cláusula Oitava, no § 2º da Cláusula Nona, na Cláusula Décima Segunda, no § 4º da Cláusula Décima Terceira, no § 1º da Cláusula Décima Sexta, bem como na Cláusula Décima Oitava, de ambos os contratos, atendendo, assim, as prescrições da Corte.

Por derradeiro, no tocante à regularidade da contratação e da execução contratual, observa-se dos autos que: i) a situação emergencial foi bem caracterizada; ii) o processo seletivo teve ampla publicidade e concorrência; iii) os preços estavam condizentes com os padrões mercadológicos; iv) os quantitativos contratados foram adequados e; v) as memórias de cálculos comprovam a regularidade da execução do ajuste.

Desse modo, avalio que foram devidamente cumpridas as diligências emanadas na Decisão nº 384/2016, assim como não procedem as supostas irregularidades apontadas na representação em exame e, em decorrência, vê-se que as contratações em tela foram regulares.

Assim, não resta outros motivos a ensejar atuação desta Corte de Contas, devendo os presentes autos serem arquivados.

Diante do exposto, em harmonia com o Corpo Instrutivo, **VOTO** no sentido de que o e. Tribunal:

I - tome conhecimento:

- a) dos Ofícios nºs 718/2015-PRE (peça 3) 100/2016 – PRE (peça 17) e do Ofício nº 471/2016-PRE (Peça 56) e seus documentos associados, apresentados pelo Metrô/DF;
- b) das cópias do Processo nº 097.000.828/2015 (peças 37/52)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

acostadas aos autos;

c) da Informação nº 226/2016 – DIACOMP3 (peça 57);

II - considere:

a) no mérito, improcedente a Representação ofertada pelo senhor Elson Ribeiro e Póvoa;

b) integralmente cumprido o item III da Decisão nº 384/2016;

III - autorize:

a) a ciência dos interessados;

b) o retorno dos autos à SEACOMP para os fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 15 de agosto de 2017.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator