



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

PARECER: 733/2018–ML

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 25.778/2012-e

EMENTA: 1. DECISÃO Nº 629/2013. AUDITORIA DE REGULARIDADE. AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 15/2009 – IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ENTRE AS CIDADES DO GAMA, SANTA MARIA E PLANO PILOTO – EXPRESSO DF/BRT-SUL.
2. ÁREA TÉCNICA PROPÕE DIVERSAS DETERMINAÇÕES À CGDF, AO DER/DF E À AGEFISO. AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. REPARAÇÃO, CORREÇÃO, RECONSTITUIÇÃO, NO TODO OU EM PARTE, DOS OBJETOS CONTRATADOS. ABERTURA DE TCE.
3. AQUIESCÊNCIA DO PARQUET ESPECIALIZADO.

1. Cuidam os autos de Auditoria de Regularidade realizada no DER/DF e na então Secretaria de Estado de Transportes – ST/DF, para avaliar a execução do Contrato nº 15/2009 (fls. 33/66), cujo objeto era a **elaboração de projeto executivo, execução de obras civis, fornecimento e montagem de sistemas de controle**, destinados à implantação do sistema de transporte de passageiros entre as cidades do Gama, Santa Maria e o Plano Piloto, denominado Eixo Sul/VLP ou Expresso DF, em cumprimento ao PGA-2012 e à Decisão nº 629/2013, **in verbis**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Plano de Auditoria às fls. 100/109, do PT I – Matriz de Planejamento às fls. 87/88 e do PT II – Relatório Fotográfico às fls. 89/94; b) dos documentos às fls. 7/86 e 95/99; II – autorizar: a) **a realização da auditoria, na forma proposta no Plano de Auditoria, bem como o tratamento da deliberação contida no item IV da Decisão nº 4288/12 nos autos em exame, em conformidade com o estabelecido no item VI da Decisão nº 3670/11, enviando cópia desta decisão ao Processo nº 889/09; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, com vistas ao NFO para a realização da auditoria e adoção das providências pertinentes.**” (Grifos acrescidos).*

2. Em cumprimento ao r. **Decisum**, a percuciente Unidade Técnica, depois de elaborar profícuo, cuidadoso, detalhado e aprofundado exame de auditoria, conforme evidenciado no Relatório Final de Auditoria de Regularidade (fls. 1.021/1.174), concluiu conforme a seguir:

“623. A presente auditoria visou avaliar a execução do Contrato nº 15/2009, averiguando a compatibilidade entre os serviços executados e as especificações



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

constantes no contrato e nas normas pertinentes, a adequação da fiscalização, das medições e dos pagamentos ao previsto e ao efetivamente executado, bem como o bom andamento das obras e das demais ações de implantação do sistema, havendo o trabalho se desdobrado em 5 (cinco) questões de auditoria.

624. Na primeira questão, entendeu-se que de uma forma geral os serviços contratados são pertinentes, no entanto, foram constatadas irregularidades, tais como preços unitários acima dos praticados pelo mercado e a não-aplicação de BDI diferenciado para o fornecimento do aço, dando causa a ocorrência de superfaturamento. Além disso, constatou-se que houve pagamento indevido de parcela de 1,2% do BDI referente às despesas financeiras, em decorrência da antecipação de pagamento por material posto na obra.

625. Em relação à segunda questão, verificou-se irregularidades na celebração do 5º Termo Aditivo, uma vez que se extrapolou os limites legais de alterações contratuais contrariando a metodologia de cálculo a ser aplicada de acordo com a jurisprudência deste Tribunal e do TCU, estabelecida desde de 2010, que não prevê a compensação entre acréscimos e supressões.

626. Quanto à terceira questão, constatou-se irregularidades, tais como a medição de serviços fora das especificações, medições de serviço não previsto em projeto e medições de quantidades maiores do que aquelas efetivamente executadas, dando causa à ocorrência de dano ao erário; execução e pagamento de serviços sem cobertura contratual; e deficiência em serviços executados.

627. Sobre a quarta questão, constatou-se que boa parte das irregularidades registradas neste relatório tiveram como causa principal a existência de fragilidades no processo de fiscalização e controle exercido pelo DER-DF/ST-DF.

628. Acerca da quinta questão, entendeu-se que havia recursos orçamentários disponíveis que assegurassem o cumprimento do cronograma físico-financeiro aprovado, uma vez que as informações fornecidas pela Secretaria de Transportes (fls. 272), em resposta ao item 1 da NA n.º 8 (fls.234/236), davam conta de que havia recursos orçamentários existentes para atender as despesas do Contrato n.º 15/2009 no exercício de 2014 no montante de R\$ 224.308.962,69, por meio do Programa de Trabalho 26.453.6216.1794.0003 – Implantação de Veículo Leve sobre Pneus – VLP Eixo Sul – Distrito Federal. Além disso, a Lei Distrital n.º 5393/2014 (fls. 278), que alterou a Lei n.º 5002/2012, autorizou o Poder Executivo a contratar operações de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, até o limite de R\$1.225.952.640,60, a serem aplicados em alguns empreendimentos, dentre eles, a implantação do Sistema de Transporte de Passageiros Gama/Santa Maria/Plano Piloto – Projeto Eixo Sul.

629. Conclui-se, portanto, que o Contrato n.º 15/2009, objeto da presente auditoria, apresentou falhas graves de gerenciamento, fiscalização e execução, especialmente por terem sido constatadas evidências de superfaturamento e dano da ordem de R\$ 12.471.839,80, além de outras irregularidades, conforme quadro abaixo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Achado	Descrição	Superfaturamento
1	superfaturamento decorrente de sobrepreço em itens contratados	5.899.987,58
2	superfaturamento decorrente da não-aplicação de BDI diferenciado para o fornecimento de aço	1.496.161,90
3	pagamento de material posto em obra, causando o gasto indevido com despesas financeiras	183.184,20
5	superfaturamento por quantidade no item de serviço "CAP 50/70 - Fornecimento"	1.340.302,20
	superfaturamento decorrente de medição de quantidade a maior do asfalto diluído CM-30 no pavimento flexível	752.420,86
6	superfaturamento decorrente da medição de asfalto diluído e de imprimação no pavimento rígido	2.388.353,57
7	superfaturamento do item "abrigo provisório de madeira"	411.429,50
	Total (R\$)	12.471.839,80

630. *Importa ressaltar que, tendo em vista a economia processual e uma vez que se trata do mesmo objeto, que será sugerido que se encaminhe cópia desse Relatório Final de Auditoria à CGDF, objetivando complementar o cálculo do prejuízo no âmbito da Tomada de Contas Especial na SEMOB, e por ela avocada, no que tange aos achados nos quais identificou-se superfaturamento, considerando que, na instrução da Corte de Contas, a análise contemplou os serviços medidos apenas até a 29ª medição.*

631. *Nesse contexto, tendo em vista a avocação da TCE pelo Controle Interno, objetivando a soma de esforços com a finalidade de se proceder ao cálculo do total do débito decorrente do prejuízo nos serviços aqui analisados, não se mostra razoável sugerir a conversão dos autos em TCE. Além disso, essa TCE será, em momento oportuno, encaminhada a esta Corte para julgamento.*

632. *Quanto às demais proposições, observou-se que houve irregularidades graves, com desrespeito ao contrato e às leis correlatas ao objeto.*

633. *Desta forma, será sugerido audiência dos responsáveis para que possam apresentar, dentro de 30 dias, suas razões de justificativas, perante este Tribunal, sobre as irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação de sanção no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/1994, c/c art. 272, inciso III, da Resolução nº 296/2016.*

634. *Por último, importa salientar a fragilidade da fiscalização exercida durante a execução do Contrato nº 15/2009. Conforme pode ser observado ao longo desse relatório, durante as visitas à obra, a equipe de auditoria constatou, por exemplo, que o método construtivo dos pavimentos não seguia, em sua integralidade, as disposições constantes das normas técnicas pertinentes, acarretando má qualidade do pavimento acabado. Demonstrou-se ainda que se pagou por quantidades de materiais acima das efetivamente aplicadas na obra, acarretando em superfaturamento por quantidade. Caso a fiscalização tivesse sido exercida de maneira efetiva, essas irregularidades teriam sido evitadas. (...)" (Grifos acrescidos e no original).*

3. Por fim, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia propôs ao e. Plenário do c. TCDF:

"I. Tomar conhecimento:

a. do presente Relatório de Auditoria (fls. 1021/1174);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

b. da Matriz de Responsabilização (PT 10, fls. 1005) e dos Papéis de Trabalho PT 11 (fls.1006/1012) e PT 12 (fls. 1013/1020);

c. dos documentos acostados às fls. 700/767 e 770/777;

II. autorizar a audiência dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização (PT 10), com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 e/ou art. 248, IV, do Regimento Interno desta Corte, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas na referida Matriz, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, c/c o art. 272, III, do Regimento Interno desta Corte (Achados 4, 10, 13);

III. determinar:

a. à CGDF que incorpore, no âmbito da TCE instaurada na Secretaria de Estado de Mobilidade Urbana - SEMOB e por ela avocada, o montante do prejuízo apontado nos presentes autos (R\$ 12.471.839,80), apurando o valor integral do débito até a última medição do Contrato nº 015/2009 (Achados 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 9), incluindo os valores pagos a maior a título de reajustamento contratual, identificando os responsáveis pelos prejuízos apontados;

b. ao DER/DF que adote as medidas legais cabíveis a fim de sanear as patologias apontadas neste Relatório decorrentes de falhas da fiscalização, acionando, se for o caso, a garantia quinquenal do Contrato nº 15/2009 que ainda está em vigência (Achados 8 e 11);

IV. Recomendar:

a. à Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS para que promova diligências e vistorias externas nas instalações do BRT-Sul, no que entender necessário, a fim de verificar os aspectos de acessibilidade, com base no inciso XVIII do art. 42 do Regimento Interno (Achado 12);

V. Autorizar:

a. O envio de cópia deste Relatório Final de Auditoria, do voto do Relator e da decisão que vier a ser adotada pelo Plenário à CGDF, à AGEFIS, à SEMOB, ao DER/DF e ao Consórcio BRT Sul;

b. o retorno dos autos à SEAUD, com vistas a adoção de medidas pertinentes.” (Grifos acrescidos).

4. Em conformidade com o item 6 do Manual de Auditoria do c. **TCDF**, o Relatório Final da Auditoria de Regularidade foi apresentado por meio da Informação nº 16/2018 – NFO (Fls. 1.175/1.176), sendo aprovada pelo Diretor Substituto e, posteriormente, pelo Secretário de Auditoria, a teor do consignado no r. Despacho de fl. 1.176.

5. Na sequência, o em. Cons. **Manoel de Andrade**, mediante o r. Despacho Singular nº 200/2018-GCMA, encaminhou os autos ao **MPC/DF** para pronunciamento.

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

7. Preliminarmente, informo que a análise do **Parquet** centrar-se-á no exame dos achados de auditoria atinentes às irregularidades observadas pelo Corpo Técnico na execução do Contrato nº 15/2009, em especial quanto: **i)** a compatibilidade entre os serviços executados e as especificações constantes no contrato e nas normas pertinentes; **ii)** à adequação da fiscalização, das medições e dos pagamentos ao previsto e ao efetivamente executado; e **iii)** ao bom andamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

das obras e das demais ações de implantação do sistema em termos de compatibilização com o cronograma físico-financeiro contratual.

8. Na Auditoria de Regularidade **sub examine**, realizada com esmero pelo NFO, restou aquilatado, detalhado e comprovado, por meio das respostas às questões de auditoria desenvolvidas pela equipe de auditoria, que **as irregularidades permeiam transversalmente toda a execução do Contrato nº 15/2009, mas com destaque para a ausência de fiscalização adequada da contratação.**

9. Nesse sentido, impende salientar que, muito embora, nesse caso, a auditoria de regularidade se atenha apenas à identificação de falhas e irregularidades na execução de um contrato específico, seu escopo, quando bem delimitado – como no caso –, revela aspectos essenciais do porquê os interesses sociais não estarem sendo fielmente atendidos pelas políticas públicas.

10. É cediço que, a cada dia, a questão da mobilidade urbana ganha mais espaço e relevo na vida dos cidadãos e da Administração Pública. No contexto atual, o papel da mobilidade urbana, além de ser crítico, é de suma importância para a validação da política pública de investimento em prol do bem-estar da coletividade.

11. No contexto da política de mobilidade urbana alguns dos indicadores de bem-estar social advêm de medidas que tornam os deslocamentos diários menos onerosos, mais seguros e tempestivos para a população em geral.

12. Nesse cenário, como parte da política de mobilidade urbana, as obras viárias têm grande importância na medida em que podem melhorar, além do fluxo do modal rodoviário, conferindo-lhe maior celeridade, segurança e economicidade, a integração entre modais rodoviários e metroviário.

13. No caso do Programa de Transporte Urbano do DF, isto é, o “*Brasília Integrada*”, as obras são condição **sine qua non** para o sucesso da política de mobilidade urbana, uma vez que delas depende a efetividade das faixas exclusivas para locomoção dos ônibus, a construção de terminais de transferência de passageiros de transporte público coletivo, a implementação do sistema de bilhetagem automática, dentre outros.

14. Nesse sentido, atendo-se ao sistema BRT-Sul, a abordagem conduzida pela zelosa Unidade Especializada evidenciou, por meio de contundentes questões e metodologias de auditoria, a existência de **diversas irregularidades que demonstram**, além do **prejuízo ao Erário e do descumprimento da legislação de regência**, possíveis repercussões das falhas constatadas no que concerne à manutenção precoce do Corredor Eixo Sul e na ausência de qualidade dos serviços disponibilizados à população do Distrito Federal.

15. A percuciente Área Técnica demonstrou, com evidências, haver as seguintes irregularidades: **i)** referenciais de preço inadequados; **ii)** superfaturamento das obras e serviços;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

iii) antecipação ilegal de pagamento; **iv)** aditivos contratuais acima do limite legal; **v)** baixa qualidade das obras e serviços executados; **vi)** não instalação do Sistema Inteligente de Transporte – ITS; **vii)** execução e pagamento de serviços sem cobertura contratual; **viii)** impropriedades na atuação do Consórcio Supervisor; **ix)** edificações sem condições de acessibilidade a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; e **x)** deficiência generalizada na fiscalização da obra.

16. Com referência às irregularidades sintetizadas acima, importante destacar que, na execução de obras e serviços de engenharia, além das questões de preço, a qualidade da obra é fator preponderante para minimizar ou impedir a manutenção precoce das edificações, de forma a garantir a segurança na mobilidade urbana com o mínimo de prejuízo à sociedade e ao Erário.

17. As falhas constatadas pelo Corpo Técnico dão conhecimento ao c. **Tribunal** de irregularidades que, grosso modo, resultam em dois vieses claros: a execução de serviços de baixa qualidade e o superfaturamento dos valores pagos pela Administração.

18. Quanto à qualidade da obra, não é necessário ser especialista para constatar que os serviços foram executados com baixa qualidade, não atendendo aos requisitos técnicos de engenharia devidamente estipulados na legislação e no Edital. Basta um deslocamento por meio do sistema viário do BRT Sul para se constatar inúmeros problemas na edificação. Uma obra que, malgrado tenha pouco tempo de conclusão, já apresenta diversos traços de desgaste prematuro, próprios de obras com décadas de uso.

19. Não obstante, oportuno consignar que várias partes do sistema viário analisado nos autos sequer parecem concluídas. **In facto**, a percepção social é de que, até o presente momento, o BRT Sul, em seus 42 km de extensão, ainda está por ser concluído.

20. Logo, apesar de todas as irregularidades destacadas pelo Corpo Técnico, as quais ainda serão analisadas pelo **Parquet** neste Parecer, fato é que, além de produzirem efeitos danosos ao estado democrático de direito, na medida em que violam frontalmente as leis e princípios constitucionais, abalam criticamente a credibilidade do Estado perante os governados.

21. A aplicação dos recursos públicos vincula-se necessariamente à satisfação do interesse social. Ao fazer mau uso ou o uso inadequado de tais recursos o Estado rompe com as forças que legitimam a sua atuação alocativa, desvirtuando a finalidade do ato do interesse público que o legitimava.

22. **In casu**, pagar a mais, pagar por serviços não prestados e receber obra diferentemente daquilo que foi contratado são exemplos de atos que privilegiam o interesse particular em detrimento do público, dissociando o comportamento estatal dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, do interesse público e da eficiência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

23. Vale lembrar que questões **diretas** como: limitação de fluxo de veículos; sobrecarga dos modais disponíveis; aumento de acidentes, mortes e incapacitação pessoal; depreciação do patrimônio público e privado; e **indiretas** como: aumento dos gastos com saúde pública e previdência social, são argumentos a serem levados em consideração quando há o desvirtuamento deliberado de um contrato que faz parte da política de mobilidade urbana do DF. Tal fato não pode ser desconsiderado na avaliação da gravidade dos atos e condutas perpetrados pelos agentes públicos e privados na execução da contratação **sub examine**.

24. Ultrapassadas as considerações iniciais, retomo o foco para as irregularidades apuradas no Relatório Final de Auditoria de Regularidade (fls. 1.021/1.174), destacando que, a análise do NFO é, **per se**, bastante contundente e elucidativa, bastando ao **Parquet** apenas reforçar alguns aspectos.

25. Nesse sentido, para melhor análise das irregularidades, este Órgão Ministerial, baseado nos achados de auditoria constantes da análise do NFO, condensou as considerações adicionais em tópicos, quais sejam:

- i) Irregularidades atinentes à formação de preço, ao sobrepreço e ao superfaturamento;
- ii) Irregularidades advindas de pagamentos executados em desacordo com a legislação;
- iii) Irregularidades constantes dos serviços realizados em desacordo com o contratado;
- iv) Irregularidades na fiscalização contratual;
- v) Outras considerações.

I - Irregularidades atinentes à formação de preço, ao sobrepreço e ao superfaturamento:

26. No que tange ao tópico acima, a Auditoria de Regularidade realizada pelo Corpo Técnico destacou, por meio dos **Achados 1** (superfaturamento decorrente de sobrepreço em itens contratados), **2** (superfaturamento decorrente da não-aplicação de BDI diferenciado para o fornecimento de aço), **5** (superfaturamento por quantidade no item de serviço "CAP 50/70 – Fornecimento), **6** (superfaturamento no item de serviço "Asfalto diluído CM-30 – Fornecimento" decorrente de quantidade medida a maior (pavimento flexível) e de medição deste serviço sem previsão em Projeto executivo (pavimento rígido)) e **7** (superfaturamento do item "Abrigo provisório de madeira", decorrente de execução com especificações diferentes da prevista no edital de licitação (superfaturamento por qualidade)), **falhas graves** que, grosso modo, dizem respeito à problemas na composição de custos, sobrepreço e superfaturamento na execução do Contrato nº 15/2009.

27. No caso em apreço, a subdivisão da irregularidade superfaturamento, em espécies, quais sejam o superfaturamento decorrente de sobrepreço, da não aplicação de BDI diferenciado, de quantidades e de qualidade, pormenorizam de forma elucidativa as falhas encontradas durante a auditoria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

28. Utilizar **referenciais de preço inadequados** que ensejem o pagamento de valores fora do praticado pelo mercado, **incluir indevidamente ou deixar de diferenciar** itens de composição de BDI, pagar na forma pactuada por serviços que tiveram sua quantidade e qualidade reduzida denotam **práticas nefastas** que, além de ilegais, violam o interesse público, a isonomia, a impessoalidade, a moralidade e a probidade administrativa.

29. Pela materialidade, criticidade e relevância do achado, transcrevo excertos do Relatório Final de Auditoria que delimitam bem a gravidade da situação constatada pelo NFO:

*“46. Como era de se esperar, o preço de mercado para o serviço em análise, indicado pelo Sistema Volare, para a região de Brasília (R\$ 118,80/m²), **encontrava-se consistente com os preços praticados em outros Estados, como por exemplo, Sergipe e São Paulo, e bem inferior ao praticado no Estado do Amapá.***

*47. Não foi por demais, portanto, ressaltar a **incoerência da situação encontrada, qual seja, o fato de o preço unitário indicado pelo Consórcio BRT-Sul (R\$ 200,79/m²) ser consideravelmente superior ao orçado em obra localizada na longínqua fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, no Estado do Amapá***

*48. As evidências, portanto, **denunciavam a ocorrência de sobrepreço no serviço em questão.***

*49. Tendo em vista a medição acumulada de 12.970,98 m² deste serviço, com um montante gasto de R\$ 2.604.443,07 até a Medição n.º 29, de abril de 2014, **ficou configurada a ocorrência de superfaturamento decorrente de sobrepreço, no montante de R\$ 1.063.490,65.** O cálculo desse valor encontra-se demonstrado na sequência.*

(...)

56. Em resumo, os dados mostravam que em 2013, o custo deste serviço em Goiás manteve-se em média 14% maior do que no Distrito Federal, indicando que era conservador e razoável adotar o custo do SICRO Goiás em julho de 2010 como referência de mercado para o DF. Vale registrar ainda que o serviço ‘Tunelliner Ø 1,20m – fornecimento e execução’ não teve seu preço unitário analisado no âmbito do Processo n.º 889/2009.

*57. Sendo assim, ao se acrescer o BDI de 25,66%, o preço unitário de referência¹⁰, em julho de 2010, seria de R\$ 2.271,69/m, **bem inferior ao preço praticado pelo Consórcio (R\$ 4.749,08/m)**, configurando um sobrepreço unitário de R\$ 2.477,39/m.*

*58. Considerando que a Medição n.º 29, de abril de 2014, registrava um quantitativo acumulado de 795,36 m deste serviço, **ficou constatado um superfaturamento decorrente do sobrepreço no montante de R\$ 1.970.416,91.** O cálculo deste valor encontra-se demonstrado a seguir.*

(...)

62. Dentre os insumos analisados, destacou-se o equipamento denominado ‘acabadora de concreto c/forma deslizante’, tanto pela sua relevância no custo unitário do serviço, quanto pelo fato de seu custo unitário destoar significativamente daquele constante no sistema SICRO.

63. O custo horário da ‘acabadora de concreto’ adotado pelo Consórcio era de R\$ 1.639,43 (PT01, fls. 288), que multiplicado por um coeficiente de utilização de 0,034795 h/m³, resultou em um custo unitário de produção de R\$ 57,04/m³.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

64. Já o SICRO, em sua composição 2 S 02 606 50, indicava um custo horário de apenas R\$ 260,39 para este equipamento, na data-base julho/2010 (PT01, fls. 289). Nessa mesma ordem de grandeza era o custo horário da acabadora constante na composição do preço do serviço de pavimento de concreto do Consórcio executor da Linha Verde, cujo valor foi de R\$ 257,18, na data-base fevereiro/2009 (PT01, fls. 290). Fez-se necessário, portanto, ajustar o valor indicado pelo Consórcio àquele referenciado pelo SICRO.

65. Quando se considerou o custo horário do SICRO (R\$ 260,39/h), aplicado ao mesmo coeficiente de utilização indicado pelo Consórcio (0,034795 h/m³), obteve-se um custo unitário de produção de apenas R\$ 9,06/m³ para a 'acabadora de concreto'.

66. A diferença entre o custo unitário de produção desse equipamento indicado pelo Consórcio (R\$ 57,04/m³) e pelo SICRO (R\$ 9,06/m³) foi de R\$ 47,98/m³. Ao se aplicar o BDI de 25,66% sobre este valor, encontrou-se um sobrepreço unitário de R\$ 60,29/m³.

67. Por fim, ao se considerar o quantitativo total de 'pavimentação em concreto simples' medido até a Medição n.º 29, de abril de 2014, que era de 68.443,93 m³ (PT01, fls. 291), **obteve-se um superfaturamento decorrente do sobrepreço no equipamento 'acabadora de concreto' de R\$ 4.126.484,54¹².**

(...)

69. O superfaturamento total decorrente do sobrepreço encontrado nos itens analisados neste achado foi de R\$ 7.160.392,10¹⁴, considerando os quantitativos medidos até a Medição n.º 29 (abril/2014) e a incidência de BDI de 25,66%. Não foram considerados os montantes decorrentes de reajustamento contratual.

70. **Já o montante total do prejuízo em potencial, considerando os saldos de quantitativos que ainda restavam medir à época da execução da auditoria, foi de R\$ 2.987.881,38¹⁵.**

(...)

123. A planilha contratual apresentava itens como o serviço 'Fornecimento e Aplicação de Aço CA 50/60' sobre o qual incide o BDI único contratual de 25,66%.

124. Contudo, conforme já consolidado na doutrina e na jurisprudência pertinente, **os itens específicos de fornecimento de materiais e equipamentos não devem ter a mesma estrutura indireta de despesas aplicada aos demais itens da obra ou serviço.**

125. Sabe-se que, nos casos em que a execução da obra incluir o fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica, não incidem sobre os insumos adquiridos diretamente pela Administração, nas mesmas proporções, todos os encargos indiretos da contratada.

126. **Os custos indiretos mais impactados nesses casos são o lucro e a administração central.**

127. Com relação ao lucro, a jurisprudência do TCU não veda a remuneração da empreiteira, **mas entende que seja justo o pagamento de percentuais inferiores (Acórdão nº 157/2009-Plenário).**

128. Quanto à administração central, tem-se que a inclusão da aquisição de um tipo de material ou equipamento no contrato não traria modificação relevante dos custos da empresa. Em outras palavras, a estrutura administrativa da firma não tem de aumentar significativamente para comportar essa aquisição. Nesse sentido, é razoável que incida percentual reduzido de administração central sobre esses materiais/equipamentos.

129. Conforme dispõe o § 1º do art. 23 da Lei nº 8666/93, como regra, é obrigatória a adjudicação por item e não por preço global, nas licitações para a contratação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

obras, serviços e alienações, cujo objeto seja divisível e não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

130. Não sendo atendida a condição supramencionada, em razão de comprovada inviabilidade técnico-econômica, e se tratando de fornecimento de materiais e equipamentos de grande materialidade, faz-se necessária a diferenciação do BDI entre os itens de fornecimento e os de serviços de engenharia, de forma a enquadrar aqueles em patamares menores.

131. Busca-se a justa retribuição pelos serviços avançados, mediante pagamento pelos custos efetivamente incorridos pelo Consórcio.

132. Uma das evidências que comprovava a necessidade de aplicação de BDI reduzido foi a previsão para a antecipação do pagamento pelo material (aço), visto que o critério de medição para o serviço 'Fornecimento e Aplicação de Aço CA 50/60' estabeleceu um pagamento de 70% 'quando da entrega dos materiais no canteiro de obras'.

133. Aliado a isso, este Núcleo, após entrevistas realizadas com técnicos do DER-DF e do Consórcio Supervisor da obra, e de posse de evidências coletadas in loco (PT02, fls. 293), confirmou que o aço utilizado na execução deste serviço não era cortado e dobrado na obra, conforme indicava a composição do Consórcio, mas sim cortado e dobrado industrialmente e entregue na obra.

134. Tal situação configurou a existência de mero fornecimento de material, o que ensejou percentual diferenciado da taxa de Bonificações e Despesas Indiretas, nos termos da jurisprudência pertinente.

(...)

136. Considerando que o BDI aplicado ao contrato foi de 25,66% e que o BDI reduzido, a ser aplicado sobre os materiais, nos termos da citada jurisprudência, foi de, no máximo 15%, o montante de prejuízo apurado até a 29ª medição (referente a abril de 2014) foi de R\$ 2.421.361,22 (PT02), ainda não computados os valores pagos indevidamente a título de reajuste contratual²⁰.

(...)

261. Entretanto, ao adotar o mesmo valor para as camadas de Binder, o Consórcio estava medindo, em média, um quantitativo de fornecimento de CAP 50/70 maior do que aquele efetivamente utilizado.

262. Tal constatação evidenciou uma ausência de comunicação entre a equipe responsável pela fiscalização e a equipe de laboratório, e demonstrou fragilidades na atuação da Comissão Executora do contrato, cujas responsabilidades encontravam-se bem definidas no art. 41 do Decreto Distrital nº 32.598/2010.

263. Dando sequência à análise, ao substituir o valor de 0,132 T/m³ por 0,112 T/m³, aplicado somente sobre o volume total executado de 'camada de Binder' até a 29ª medição (abril de 2014), houve uma redução do quantitativo medido acumulado do item de fornecimento de CAP 50/70 de 6.757,58 T para 6.083,17 T39. Essa diferença de quantitativo resultou em um montante superfaturado de R\$ 1.340.303,16, conforme cálculo detalhado na tabela abaixo:

(...)

292. Todavia, a adoção deste valor máximo na estimativa do quantitativo do asfalto diluído foi incomum. O SICRO47, por exemplo, indica um consumo de 1,2 l/m² ou 0,0012 T/m² desse material a ser utilizado no serviço de imprimação (PT04 à fl. 306), que é justamente o valor médio entre 0,8 e 1,6 l/m².



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

293. Por sua vez, o SINAPI adota um consumo de 1,3 l/m² em sua composição de código 72945 (PT04, fl. 307) para execução de imprimação, já incluído o insumo asfáltico CM-30.

294. Em suma, ao se adotar a taxa de aplicação de 1,6 l/m², **os gestores responsáveis pela elaboração do orçamento de referência (Metrô-DF) e por suas alterações (DER-DF) superestimaram o quantitativo total previsto do asfalto diluído CM-30.**

295. Se houvesse sido considerada a taxa média adotada pelo SICRO (1,2 l/m²), por exemplo, **o quantitativo total deste insumo previsto para execução do pavimento flexível, após o 5º Termo Aditivo, cairia de 1.157,42 T para 868,07 T48. Já no caso do pavimento rígido, o quantitativo total reduziria de 831,70 T para 623,78 T. Isso representaria uma redução de R\$ 1.395.337,17 no valor do contrato.**

(...)

300. As evidências caracterizaram, portanto, **a ocorrência de superfaturamento por quantidade nas medições do serviço de fornecimento de asfalto diluído CM-30 para execução do pavimento flexível.**

(...)

304. Em contradição ao previsto no Projeto Executivo, a Medição n.º 29 – Abril/2014 registrou, para o pavimento rígido, a execução acumulada de 788.296,04 m² de imprimação com CM-30, correspondendo ao fornecimento de 1.261,28 T deste material (PT04, fl. 306).

305. Vale lembrar que a Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 6º, inciso X, definiu o Projeto Executivo como **o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT**. Dessa forma, **não houve suporte para o pagamento desses serviços não previstos.**

306. Em outras palavras, **os valores medidos dos itens de fornecimento de asfalto diluído CM-30 e do correspondente serviço de imprimação no pavimento rígido foram considerados indevidos.** Tais itens somaram um montante indevidamente pago de R\$ 3.799.251,53, sem considerar os reajustamentos, conforme demonstrou a tabela a seguir.

(...)

316. Em resumo, observou-se a **ocorrência de superfaturamento por quantidade do item 'Asfalto diluído CM-30 – Fornecimento'** no montante de R\$ 752.398,37 (vide § 291), aplicado nas estruturas do pavimento flexível.

317. Já para o pavimento rígido, o Projeto Executivo **não previu a execução de imprimação com CM-30, tampouco o fornecimento deste material.** Com isso, o valor indevido decorrente da medição desses serviços foi de R\$ 3.799.251,53.

318. No entanto, existiam **indícios de que o Consórcio tenha realizado o fornecimento e a execução da pintura de ligação com emulsão asfáltica RR-2C, mas apurado estes serviços como imprimação e fornecimento de CM-30. Sendo assim, seria devido o valor de R\$ 1.410.897,97.**

319. Desse modo, em relação ao pavimento rígido, **teve-se um consequente superfaturamento de R\$ 2.388.353,57.**

(...)

353. Eis, portanto, que o custo unitário desse serviço garantia a execução de uma edificação com especificações mínimas, quais sejam: estrutura em madeira, piso em concreto, instalações elétricas, hidrossanitárias e pintura, bem como equipamentos e mão de obra.



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

354. No entanto, em análise às memórias de cálculo das medições, foi constatada, por meio dos respectivos registros fotográficos, que os abrigos construídos para o apoio às equipes de trabalho nas diversas obras de arte especial – OAE tratavam-se, na verdade, de simples tendas piramidais com estrutura galvanizada e cobertura em lona de PVC, conforme se verifica na sequência.

(...)

355. Ou seja, a fiscalização da obra aprovou medições de ‘abrigo provisório de madeira’ quando, na verdade, o Consórcio BRT-Sul executou tenda piramidal como abrigo junto às OAE, o que diverge das especificações retratadas na planilha orçamentária.

356. Ocorre que o custo de aquisição e montagem dessa tenda foi bem inferior, conforme se mostrará na sequência, dando origem a ocorrência de superfaturamento por qualidade⁵⁵.

(...)

359. Como custo de montagem, foi assumido, de forma conservadora, o valor de uma locação (diária) da tenda, já que ele inclui montagem e desmontagem, transporte e o seu próprio uso. Sobre o valor calculado, também foi considerada a incidência do BDI de 25,66% praticado pelo Consórcio, o que resultou em um preço unitário paradigma de R\$ 117,42/m², em novembro de 2013.

360. Para se ter uma ideia, considerando o índice de reajustamento contratual de 16,86% incidente a partir de julho de 2013 (até junho de 2014), o preço unitário praticado pelo Consórcio atualizado seria de R\$ 492,31/m². A diferença deste valor para o preço cotado foi, pois, excessiva.

(...)

366. O superfaturamento por qualidade foi calculado, portanto, em R\$ 738.832,12, até a Medição n.º 29 (abril/2014).

367. Ademais, a planilha da Medição n.º 29 registrava, ainda, um quantitativo de 1.703,81 m² de ‘abrigo provisório de madeira’ que ainda restava ser medido à época da execução da auditoria. Considerando que o Consórcio venha a manter a execução de tendas piramidais, o prejuízo em potencial foi de R\$ 520.599,15⁵⁸. (...)” (Grifos acrescidos).

30. Nessa seara, é papel incontestado do gestor promover as necessárias comparações, estudos e pesquisas de preços, no sentido de **eliminar as possibilidades de ocorrência de sobrepreço/superfaturamento nas contratações públicas**, em observância ao **postulado da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração**, previsto no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993.

31. **In casu, sem embargo**, o que se verificou, dentre outros, foi a elaboração de **orçamentos falhos**, sem referência de preços e metodologia de cálculo para os materiais, **BDI’s sem diferenciação devida** entre os itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos e aqueles relativos à serviços da obra e **falta de justificativa para cotação de determinados itens**, ocasionando sobrepreço/superfaturamento na execução da obra.

32. Portanto, diante de toda a situação constatada, não resta dúvida de que um dos papéis deste c. **Tribunal de Contas** é o de determinar a apuração do prejuízo, no sentido de



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

que valores abusivos ou indevidamente pagos, fruto de sobrepreço ou superfaturamento, sejam restituídos ao Erário.

II - Irregularidades advindas de pagamentos executados em desacordo com a legislação:

33. Nos **Achados 3** (pagamento de material posto em obra sem as devidas condicionantes necessárias) e **10** (execução e pagamento de serviços sem cobertura contratual), a Unidade Técnica revelou a ocorrência de duas condutas de pagamento vedadas pela legislação, isto é, a **antecipação de pagamento** e o **pagamento sem cobertura contratual**.

34. Esta Quarta Procuradoria, em complemento às questões ressaltadas pela Unidade Técnica acima, assevera que de nada adianta realizar uma contratação regular se a execução contratual se der ao arrepio da legislação vigente. Na contratação **sub examine**, resta claro que um dos serviços contratados foi pago **antes da sua integral execução**, configurando, inarredavelmente, o **pagamento antecipado** ao Consórcio, **vedado** pela norma de natureza contábil, contida no art. 64 do Decreto Distrital nº 32.598/2010 e art. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.

35. Os dispositivos citados acima tratam da proibição ao pagamento antecipado de despesas, o qual só pode ocorrer após a sua regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor (e.g. vv. Acórdãos nºs 103 e 157/2008, **Plenário - TCU**).

36. Vale ponderar que, malgrado houvesse a previsão editalícia para antecipação parcial de pagamento, **não havia justificativa para que o procedimento excepcional fosse realizado**. Neste aspecto, vale transcrever excerto do Relatório Final de Auditoria, por sua contundência:

“162. Inicialmente, foi preciso registrar que, no caso em tela, o serviço contratado contemplou o fornecimento e a aplicação do aço, de modo que a obrigação do consórcio só estaria satisfeita (liquidação da despesa) após o término da instalação dos materiais, quando poderia, por regra, ser efetuada a contraprestação remuneratória ao Consórcio Executor.

163. Observou-se que havia previsão editalícia para a antecipação do pagamento, visto que o próprio critério de medição para o serviço ‘Fornecimento e Aplicação de Aço CA 50/60’ estabeleceu um pagamento de 70% ‘quando da entrega dos materiais no canteiro de obras’.

164. Contudo, notou-se a ausência dos demais condicionantes elencadas pela jurisprudência supramencionada para admitir a antecipação de pagamento, tido como um procedimento excepcional.

165. Não constava nos autos justificativa para adoção dessa medida, não tendo sido demonstrado o interesse público para o pagamento antecipado, inclusive comprovando eventual economia de recursos para o Erário.

166. Também não foram adotadas as cautelas requeridas, especialmente quanto à exigência de garantias específicas e suficientes, que resguardassem a Administração dos riscos inerentes à operação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

167. *Tampouco foram concedidos descontos em favor da Administração referentes à glosa do percentual do BDI relativo às despesas financeiras, visto que essa rubrica remunera justamente o custo para captação de recursos para fazer frente ao peso financeiro trazido pelo transcurso de tempo entre a aquisição dos insumos e o recebimento pela conclusão de cada etapa de obra. Naturalmente, no caso de antecipação de pagamentos, a Contratada não faz jus a esse percentual.*

168. *Considerando-se o valor medido para o item 'Fornecimento e Aplicação de Aço CA 50/60' até a 29ª medição (abril/2014), R\$ 36.859.988,63, e que o BDI prevê rubrica de 1,2% referente a despesas financeiras, pagou-se inadequadamente um valor de R\$ 442.319,86.*

169. *Outra questão relevante foi quanto ao comportamento do mercado. No caso em apreço, notou-se que a Jurisdicionada inovou ao adotar critério de medição com pagamento antecipado de materiais para o serviço de 'Fornecimento e Aplicação de aço CA 50/60'.*

170. *Não havia essa prática no mercado. Os próprios critérios de medição da NOVACAP, também utilizados pelo DER-DF, conforme consta em seu sítio na internet, ratificaram isso. Adicionalmente, registrou-se que as obras do Estádio Nacional de Brasília e da Linha Verde, que também utilizaram quantidades significativas de aço, não realizaram pagamento antecipado para esse material.*

171. *Acrescentou-se que o TCDF já decidiu sobre o tema em julgado recente, quando determinou que não pode haver pagamento de material posto obra 'sem a sua devida aplicação, salvo em situações excepcionalíssimas, se for prática reconhecida do mercado que a entrega do bem ou prestação do serviço envolva antecipação de recursos, bem como quando existir interesse público devidamente demonstrado nos autos, fazendo sempre constar exigência de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação, e previsão no edital com indicação expressa dos itens que poderão ser objeto de pagamento antecipado, respeitando o disposto no art. 62 Lei nº 4320/1964, na alínea 'c' do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos e na jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 1726/2008-TCU-Plenário e 585/2005-Segunda Câmara)'.
D*

172. *Adicionalmente, em julgado de 2014 que tratou de questão similar, esta Corte determinou à NOVACAP que 'promova a glosa e/ou devolução dos seguintes valores pagos indevidamente, (...), em decorrência do adiantamento de pagamento por material posto na obra'.*

173. *Ressalta-se ainda que as decisões mais específicas sobre a matéria tenham sido prolatadas mais recentemente na Corte Distrital, as diretrizes fundamentais do tema constam, como supracitado, das Leis nº 4320/64 e nº 8666/93. Além disso, por ter a obra recebido recursos federais por meio da Caixa Econômica Federal, a jurisprudência do TCU, que vem desde 2003, já deveria ter sido observada pela Jurisdicionada quando da elaboração do Projeto Básico e da assinatura do contrato.*

174. *Diante do exposto, teve-se que antecipação de pagamento praticada no contrato em análise foi irregular, contrariando a legislação e a jurisprudência pertinente. (...)." (Grifos acrescidos).*

37. Ora, como visto, a suposta inovação trazida na contratação não convalida o pagamento antecipado, porque **carente de fundamentação idônea.** É cediço que não cabe à Administração se imiscuir nas relações entre os contratados e seus fornecedores. Isso diz respeito ao risco do negócio assumido pela Contratada. Grosso modo, como regra geral, à



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

Administração cabe realizar os pagamentos **após o recebimento definitivo dos serviços** e à contratada cabe se organizar de modo a prestar os serviços pelos preços propostos e devidamente adjudicados pelo Poder Público.

38. Abstraídos os casos excepcionais, a Administração Pública não pode realizar pagamentos por serviços não executados. **In casu**, o pagamento antecipado torna-se notadamente danoso ao Erário na medida em que a contratação **sub examine já previa, em seu BDI, o Índice de Custo Financeiro responsável por equilibrar as situações em que há o descompasso financeiro entre a despesa efetuada pela contratada e efetivo pagamento dos serviços pela Administração.**

39. Ademais disso, vale lembrar que, se, por um lado, a Administração não pode se eximir de pagar pelos serviços devidamente prestados pelo contratado, este também não pode exigir que a Administração pague por serviços ainda não prestados ou prestados em desacordo com o estabelecido contratualmente, em razão da comutatividade e do caráter sinalagmático dos contratos.

40. Por esse motivo é que somente após a medição e o respectivo atesto das notas fiscais, em que ficasse demonstrada a prestação dos serviços e o fornecimento dos bens, com a regular liquidação da despesa, é que a Administração poderia ter realizado o devido pagamento, conforme disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. E não foi o que ocorreu no caso em análise.

41. Ademais, quanto ao **pagamento sem cobertura contratual**, outra conduta vedada pela legislação, o **Parquet** também comunga integralmente com o entendimento propalado pela Unidade Técnica. **In casu**, o que se observa é a prática da gestão pública imprudente na condução da execução contratual.

42. A propósito, pela pertinência, vale transcrever excerto do Relatório Final de Auditoria:

*“530. Por meio de análise das medições, verificou-se que **foram feitos pagamentos de serviços em quantidades superiores às previstas na planilha orçamentária contratual.***

*531. Constatou-se que o 5º termo aditivo, que contemplou alterações no valor do contrato, mediante acréscimos e supressões, foi assinado no dia 25/11/2013 (fl. 64 do Anexo XIV). Contudo, **um ano antes desse aditamento, na 12ª medição, já haviam sido pagos mais de 26 milhões para quantitativos excedentes ao contratado.** Na 18ª medição, seis meses antes da alteração contratual, **já havia sido pago valor superior a 64 milhões sem cobertura contratual.***

*532. Registrou-se, também, que ainda após o 5º termo aditivo, essa prática continuou a ser adotada pela Jurisdicionada, de forma que até a medição do mês de abril de 2014, **foram pagos R\$ 135.684.313,86 sem respaldo contratual.***

*533. A execução de serviços sem a formalização de termos aditivos **caracteriza-se como contrato verbal.** Nesses casos, os pagamentos são feitos em desrespeito ao princípio constitucional da legalidade, que é preceito basilar da Administração Pública. Deixa-se de fazer previamente a verificação da disponibilidade orçamentária, o exame da*



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

legalidade do ato, bem como a avaliação da conveniência e da oportunidade por parte dos superiores do órgão, e dificulta-se a atuação dos controles interno e externo.

534. A ausência de previsão contratual e da nota de empenho correspondente fere o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, configurando liquidação irregular da despesa.

*535. Já o art. 60 da Lei nº 8666/93 **reza que é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo em situações de pequenas compras.***

536. Também nesse sentido é vasta a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos nºs 282/2008 e 1550/2008, ambos do Plenário.

*537. Notou-se, portanto, que o **DER-DF infringiu diversos dispositivos legais e atentou contra o princípio constitucional da legalidade.** (...)” (Grifos acrescidos).*

43. Observa-se do analisado pelo NFO que a omissão, ou a ação tardia dos responsáveis, não permitiu a implementação das ações devidas no tempo certo, o que inviabilizou a realização de uma execução contratual regular. Com efeito, os serviços sem cobertura contratual, de montante elevado, ocasionados, minimamente, por desídia da fiscalização contratual, passaram a ser a regra e não a exceção.

III - Irregularidades constantes dos serviços realizados em desacordo com o contratado

44. As irregularidades de que trata este tópico se referem aos **Achados 8** (deficiências em serviços executados pelo Consórcio BRT-Sul), **9** (ausência de definições quanto ao Sistema Inteligente de Transporte – ITS), **11** (existência de diversas impropriedades identificadas pelo Consórcio Supervisor e que não foram solucionadas pelo consórcio executor) e **12** (existência de edificações (estações e terminais de ônibus) que não atendem às condições de acessibilidade a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida), que denotam, dentre outras, **diferenças entre o que foi contratado pela Administração e o efetivamente realizado pelo Consórcio**, abordando, inclusive, as falhas no papel de atuação do Consórcio Executor em detrimento do recomendado pelo Consórcio Supervisor.

45. Para melhor contextualização das irregularidades descritas acima, trago os excertos do Relatório Final de Auditoria:

*“394. Constatou-se deficiências na prestação do serviço de ‘pavimentação em concreto simples’ pelo Consórcio BRT-Sul. Essas deficiências foram registradas em dois momentos distintos: (a) **durante a execução do serviço propriamente dito**; e (b) **após o pavimento de concreto já estar concluído.***

(...)

404. A priori, o fato, por si só, não se configurou em irregularidade, uma vez que os carregamentos de concreto com consistência fora das especificações foram rejeitados antes da sua aplicação.

*405. Ocorre que este controle foi corretamente exercido **com a presença ostensiva da equipe técnica deste Tribunal durante a execução do ensaio, o que não garantiu que o mesmo procedimento de controle foi repetido no dia-a-dia da obra.***

*406. A ausência de maior controle na garantia da consistência do concreto **pode também ter relação com a deficiência observada nas bordas do concreto fresco quando da execução do pavimento rígido, conforme ficará esclarecido adiante, bem***



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

como com as deficiências constatadas na qualidade do pavimento rígido pronto, conforme registra o segundo momento deste Achado.

(...)

409. *Ocorreu que durante diversas visitas à obra do BRT-Sul, a equipe técnica deste Tribunal percebeu que as bordas do concreto fresco, quando da passagem deste equipamento vibroacabador, **sempre restavam imperfeitas, abatidas ou desagregadas**, de forma que os técnicos do Consórcio utilizavam-se, a todo instante, e, em ambos os lados da faixa do pavimento, de fôrmas laterais para contenção da massa. Além disso, o acabamento do concreto **nas laterais era sempre concluído de forma manual, nem sempre apresentando boa qualidade.***

410. *Vale ressaltar que, conforme destacado no trecho transcrito do Projeto Executivo, a utilização de fôrmas de madeira ou metálicas para a contenção das bordas, bem como a reparação manual das mesmas, foi indicada somente para casos fortuitos ou de emergência. **A ocorrência de abatimentos constantes das bordas do concreto fresco deveria implicar a paralisação da concretagem até que o problema fosse resolvido.** Essa deficiência pode ser causada pela consistência inadequada deste material ou mesmo por defeitos ou deficiência na regulagem do equipamento vibroacabador.*

(...)

413. *Com base nessas especificações, ficaram destacadas duas irregularidades na execução desse serviço.*

414. *A primeira diz respeito ao fato de o serviço não estar sendo executado por meio de equipamento autopropelido, mas apenas por meio de bombas costas manuais (vide fotos 15 a 18; e 20 a 21), cuja utilização deveria ser apenas de forma eventual.*

415. *A segunda foi que, tendo em vista a utilização corriqueira de fôrmas laterais na execução do pavimento rígido, **ficou evidenciada a não-execução da cura química em boa parte das faces laterais do concreto fresco, já que as próprias fôrmas impediram o contato do produto com o concreto.** Além disso, como as fôrmas laterais foram retiradas assim que o concreto começou a se enrijecer, o que ocorreu em poucos minutos (vide fotos 17 a 23), essas áreas do pavimento ficaram desprotegidas, não tendo as mesmas condições de cura que a superfície do pavimento.*

(...)

420. *Mediante inspeção visual in loco em alguns seguimentos dos trechos 1, 5, 6 e 7 da obra, **constatou-se, no pavimento rígido, diversos tipos de defeitos, tais como fissuras, esborcinamentos, buracos, ausência de ranhuras, dentre outros, conforme apresentado no Relatório Fotográfico às fls. 331/419 (PT06).** Ressaltou-se que os defeitos registrados repetiram-se por praticamente toda a extensão dos trechos percorridos, não se restringindo às placas de concreto que apareceram nas fotos.*

(...)

421. *A principal causa das deficiências observadas durante execução do pavimento rígido (1º momento do achado) **foi a falta de controle da equipe de fiscalização na execução dos serviços.***

422. *Já os defeitos encontrados no pavimento rígido pronto (2º momento do achado) poderiam ser atribuídos à **má execução do pavimento**, decorrente de não-conformidade dos materiais aplicados e/ou de execução com técnicas inadequadas, tal como constatado anteriormente (1º momento do achado).*

423. *Há que se realçar que os defeitos foram identificados no mês de junho de 2014, antes do recebimento provisório, ainda em fase inicial de operação do sistema BRT, e*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

antes que o pavimento fosse submetido às cargas de projeto mais elevadas, advindas do tráfego mais intenso e regular dos ônibus biarticulados.

(...)

498. O Sistema Inteligente de Transporte – ITS é parte essencial do projeto do Sistema de Transporte de Passageiros entre as cidades do Gama, Santa Maria e Plano Piloto (Expresso DF), sem o qual não haverá funcionalidade plena do sistema.

(...)

505. Para surpresa deste Núcleo, a resposta, proveniente da então Secretaria de Estado de Transportes, por meio do Ofício n.º 37/2014 – GAB/ST, de 20 de janeiro de 2014 (fls. 219/220), informou:

'No tocante ao item 5, informamos que, em face da amplitude técnica que envolve o Sistema de Transporte de Passageiros Eixo Sul, os projetos relacionados ao Sistema Inteligente de Transporte – ITS ainda estão sendo estruturados em negociações que abarcam definições técnicas e financeiras, visto que as opções tecnológicas se diversificaram desde a contratação do objeto em apreço, demandando inúmeras revisões no sobredito Sistema'.

506. Ou seja, considerando a data do ofício da citada Secretaria, mesmo depois de dois anos desde o início da execução da obra⁶³ e com 77% da obra já executada⁶⁴, ainda persistia todo um conjunto de indefinições quanto ao ITS.

507. Tal situação certamente denotou um ponto crítico do Contrato n.º 15/2009, com potencial para causar impacto financeiro relevante, em afronta ao princípio da economicidade, seja pela ampliação do cronograma, com a manutenção de gastos fixos com o canteiro de obras; seja pela necessidade de possíveis futuras adequações estruturais nas estações, terminais, caixa de dutos ou outro item da obra que já tiver sido concluído; seja pelo aumento dos custos dos próprios itens vinculados ao ITS que ainda deverão ser objeto de detalhamento.

(...)

553. No item 8 do Relatório Mensal de maio/2014⁶⁷, elaborado pelo Consórcio Supervisor, constava uma tabela listando diversas impropriedades na execução da obra (PT08, fls. 423/430), algumas delas datadas de novembro de 2013, sem que tenha havido solução por parte do Consórcio Executor.

(...)

556. Como efeitos, teve-se: redução da vida útil dos pavimentos e o comprometimento do conforto e da segurança dos usuários; potencial prejuízo ao erário pelo pagamento de serviços feitos em desacordo com as especificações/projetos; riscos de paralisações na obra e/ou na operação do sistema em razão da falta de autorizações junto a órgãos competentes.

(...)

572. Além das vias para trânsito dos ônibus, o sistema BRT também é composto por estações e terminais, onde há circulação diária de um grande número de passageiros, o que ensejou a adequação dessas edificações quanto à acessibilidade para as pessoas deficientes ou com mobilidade reduzida.

573. Diante disso, e considerando que a Decisão n.º 6307/2012 orientou os órgãos e entidades jurisdicionadas quanto à necessidade de 'b) alertar os responsáveis pela elaboração e aprovação de projetos, quanto à necessidade de aplicar as normas técnicas pertinentes à acessibilidade, bem como aos executores de contratos de exigir o seu cumprimento (...)', foi empreendida uma avaliação quanto à acessibilidade, de forma amostral, tendo sido selecionados o terminal do Gama e a estação do Park Way.



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

574. As visitas a essas edificações revelaram a existência de diversas impropriedades, tais como:

- Calçada desnivelada com terreno vizinho;
- Piso da calçada possui depressões, é irregular e instável;
- Segmentos de rampa vencem desníveis superiores a 1,5 m;
- Patamar de escada com largura livre inferior à recomendável de 1,5 m (1,43 m);
- Ausência de piso tátil de alerta no término das escadas e rampas;
- Péssimo acabamento da junta entre a escada e a laje superior;
- Trechos com péssimo acabamento na instalação dos pisos táteis trazendo riscos aos deficientes;
- Tampa de caixa desnivelada com o piso, se tornando um obstáculo;
- Piso da estação com material que não é antiderrapante (granitina);
- Os corrimãos das escadas e rampas não possuem sinalização em braille na geratriz superior do corrimão nem anel com textura contrastante com a superfície do corrimão a 1m da extremidade;
- Escadas danificadas e com péssimo grau de acabamento;
- Ausência sinalização visual na borda dos degraus das escadas;
- As dimensões dos espelhos das escadas não são constantes, variando de 10,5 cm a 18 cm em uma mesma escada; não obedecem à dimensão mínima (16 cm) e apresentam acabamento grosseiro;
- Não há um banheiro acessível para cada sexo;
- Existe desnível acima de 5 mm para acessar o banheiro acessível; a porta possui vão livre inferior a 80 cm e o sentido de abertura da porta não é para fora;
- Balcão de atendimento com altura superior à máxima estabelecida em norma e não permite que o usuário de cadeira de rodas avance sob o balcão até 0,30 m.

575. Essas e todas as demais falhas identificadas foram destacadas nos relatórios fotográficos constantes do PT09 (fls. 431/457). (...).” (Grifos acrescidos).

46. Conforme se observa, os fatos apurados dão conta da exata relação entre causa e efeito que determinadas irregularidades. No caso de obras e serviços de engenharia, a não observância das especificações contratuais e editalícias, além de afrontar o princípio da legalidade, da isonomia e da impessoalidade, tem relação direta com a qualidade final da edificação, ensejando prejuízos, defeitos, problemas, reduzindo a vida útil e aumentando a necessidade de manutenção precoce da edificação.

47. A utilização de materiais, equipamentos, métodos e técnicas diferenciadas desvirtuam a relação do contratado com a Administração na medida em que desequilibram a relação econômico-financeira do contrato e propiciam a realização de obras e serviços de engenharia de forma distinta daquela constante do orçamento pactuado. Ao agir assim, o contratado presta serviços mais baratos ou de qualidade inferior e recebe pelo o que estava previsto contratualmente, locupletando-se indevidamente do Erário.

48. A esse respeito, convém trazer à baila o conteúdo do art. 884 do Código Civil:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.”

49. Quanto ao não cumprimento das normas de acessibilidade às pessoas com deficiência, não obstante os achados ferirem a legislação¹, as determinações² desta e. **Corte de Contas** e os instrumentos contratual e editalício, é importante reforçar que também afrontam o **princípio da dignidade da pessoa humana**, fundamento da República Federativa do Brasil, insculpido no art. 1º da Magna Carta, e o **direito à igualdade**, assegurado pelo art. 5º, **caput**, da Lei Maior.

50. Inclusive, ante a importância da garantia dessa acessibilidade às pessoas com deficiência, o legislador considerou, ao alterar a Lei nº 8.429/1992, constituir-se **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da Administração Pública *“deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação”*³.

51. Ainda, não é demais lembrar que, com a publicação do Decreto nº 6.949/2009, foi promulgada a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com **status de emenda constitucional** (art. 5º, § 3º da CF/1988). Dentre os dispositivos do referido diploma, muito embora todos possuam em seu âmago relação com o presente caso, merece destaque o artigo 9º, **in verbis**:

“Artigo 9º
Acessibilidade

1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

a) Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho;

(...)

2. Os Estados Partes também tomarão medidas apropriadas para:

¹ Leis nºs 10.098/2000 (federal) e 4.317/2009 (distrital); Decretos nºs 33.741/2012 e 5.296/2004.

² Decisão nº 6.307/2012.

³ *“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

(...)

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

a) *Desenvolver, promulgar e monitorar a **implementação de normas e diretrizes mínimas para a acessibilidade das instalações e dos serviços abertos ao público ou de uso público**; (...)*” (Grifos acrescidos).

52. Logo, entendo que a inobservância aos preceitos normativos vigentes atinentes à acessibilidade deve ser repelida pelo c. **TCDF**.

53. Repisa-se, então, que, diante do detalhamento das diversas irregularidades pelo NFO, é possível estabelecer o nexo de causalidade entre a conduta do Consórcio e o prejuízo apurado nos autos. Além disso, não se pode deixar de constatar a **inegável a omissão da fiscalização do contrato no quadro apurado**, em especial quanto às questões de **acessibilidade** e à **indefinição do Sistema ITS**, que podem ter resultado em prejuízos muito maiores do que apenas financeiros, uma vez se tratarem, por um lado, de matéria relacionada à dignidade humana, e, por outro lado, de peça essencial para a política de mobilidade pública daquele corredor sul.

IV - Irregularidades na fiscalização contratual:

54. O tópico acima, malgrado restrinja-se somente ao **Achado 13** (deficiência na fiscalização da obra), aponta para falha que, no entendimento Ministerial, é causa precípua de grande parte das irregularidades constatadas pela Auditoria de Regularidade. Explico.

55. Os fatos noticiados pelo NFO denotam, inegavelmente, a falta de fiscalização adequada do Contrato nº 15/2009 e, conseqüentemente, a realização de pagamentos sem a prestação de serviços e sem o cumprimento dos requisitos editalícios e contratuais.

56. Nesse aspecto, nunca é demais lembrar que o sucesso nas contratações públicas se sustenta em **três pilares**, dependentes e inter-relacionados, quais sejam: i) **planejamento adequado** da contratação, ou seja, Projeto Básico elaborado em consonância com a legislação; ii) **procedimento de contratação idôneo** em que sejam observados todos os princípios legais e constitucionais de regência da matéria; e iii) **fiscalização precisa** da execução do objeto contratado.

57. Com efeito, por óbvio, de nada adianta planejar a contratação⁴, realizar a contratação e obter uma proposta para a Administração, **se a fiscalização for omissa e a execução contratual divergir do objeto contratado**.

⁴ “(...) 216. Preliminarmente, notou-se que, já na fase de execução contratual, o DER-DF realizou grandes modificações no projeto básico. Tal conduta afrontou a Lei de Licitações e Contratos, que apenas admitiu que o projeto executivo seja executado concomitantemente com a obra³².

217. Desse modo, como a existência de projeto básico, com nível de precisão adequado, e elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, é condição prévia para o procedimento licitatório³³, deveria o DER-DF, ao constatar inconsistências tão significativas no projeto básico contratado, promover a rescisão contratual e realizar nova licitação, com um projeto básico adequado às novas necessidades da Administração. (...)” (fl. 1.077).



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

58. A atividade de fiscalização de contrato surge como a **garantia** de que o que foi contratado pela Administração será, de fato, realizado, resguardando toda a excelência de um processo de contratação bem sucedido. **Qualquer falha** nesse mister, isto é, na fiscalização/execução do contrato, **comprometerá o cumprimento da finalidade pública a que a Administração está vinculada.**

59. Vale consignar, também, que o regime jurídico aplicável às contratações públicas confere à Administração a **prerrogativa** de fiscalizar a realização dos objetos pactuados, consoante o art. 58, III, da Lei nº 8.666/1993, também conhecida como cláusula exorbitante. Friso que esse direito **não é uma faculdade** conferida à Administração, mas sim um **dever**, conforme entendimento doutrinário há muito sedimentado⁵.

60. Sobre o tema, cito o ensinamento de **Marçal Justen Filho**⁶, para quem "*O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III)*". Daí a Lei nº 8.666/1993 exigir a designação formal de um fiscal de contrato para o acompanhamento de sua execução, conforme redação do seu art. 67, **in verbis**:

"Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes." (Grifos acrescidos).

61. Ora, se a fiscalização for realizada de forma eficiente pelo executor do contrato, **não haverá pagamentos** sem a efetiva prestação de serviços ou tampouco descumprimento de cláusulas editalícias e contratuais, conforme observado no exame realizado pelo NFO nesta Auditoria de Regularidade.

62. Ainda, destaco que o pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o Contrato por falha na fiscalização representa **descumprimento à legislação, além de macular, não só a execução da contratação, mas a gênese do processo licitatório, na medida que desvirtuam as condições inicialmente estipuladas pela Administração.**

63. **In casu**, cumpre reforçar que a ausência de providências por parte do Consórcio Executor quanto aos apontamentos do Consórcio Supervisor sobreleva ainda mais

⁵ e.g. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 280.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 934.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

responsabilidade do contratado e da própria fiscalização da Administração, uma vez que as irregularidades eram de conhecimento e nenhuma providência efetiva foi adotada à época.

64. Vale ressaltar que se trata de contrato de montante elevado⁷, sensível à necessidade de fiscalização e controle, uma vez que obras e serviços de engenharia, em grande medida, só podem ser efetivamente aferidos se houver o acompanhamento e os registros pertinentes **pari passu**. O que, consoante relatado pelo NFO, não ocorreu **in casu**, ocasionando pujante prejuízo à Administração.

V - Outras considerações:

65. As outras considerações circunscrevem-se ao **Achado 4**, que diz respeito à realização de aditamento contratual superior ao limite estabelecido na Lei nº 8.666/1993. O NFO evidenciou o fato da seguinte forma:

“(...)

199. Em novembro de 2013 foi assinado o **5º termo aditivo ao Contrato nº 15/2009**, no valor de R\$ 115.154.352,50, representando um aumento global de 21,58% (fls. 64 do Anexo XIV).

200. Esse valor foi apurado fazendo-se a compensação entre uma supressão de R\$ 143.647.517,01 e um acréscimo de R\$ 258.801.869,54.

201. Acontece que esse método de cálculo com compensação **foi tido como inadequado pela PGDF (Pareceres nºs 625/2012 e 1540/2012-PROCAD), pelo TCDF (Decisão nº 5747/2010) e pelo TCU (Acórdãos nºs 2206/2006, 1080/2008, 1192/2009, 749/2010, 15599/2010, 2819/2011 e 2530/2011, todos do Plenário).**

202. Segundo essa vasta jurisprudência, para o presente caso o limite de aditivo é de 25% e refere-se **individualmente aos acréscimos e às supressões, vedada a possibilidade de compensação entre um e outro percentual.**

(...)

219. Destaca-se o entendimento do TCU sobre o caso, citando-se o Acórdão nº 353/2003-Plenário, quando, fundamentada nos termos do art. 7º, § 6º, da Lei nº 8666/93, aquela Corte decidiu que **‘são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das impropriedades, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como com a responsabilização do gestor faltoso’** (g.n.).

220. O Acórdão nº 1428/2003-TCU-Plenário ensina que **‘Alterações significativas, antes de iniciada a obra, exigem a realização de novo procedimento licitatório, e não a assinatura de termo aditivo’.**

221. Embora aquele Departamento tenha afirmado que **o aditivo era mais vantajoso que uma nova licitação, não foi apresentada qualquer demonstração técnica ou econômica para isso.**

222. O assunto em tela encontra-se pacificado no âmbito da jurisprudência do TCU, consolidada pela Súmula-TCU 261/2010: **‘Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim**

⁷ Valor inicial contratado por R\$ 587.400.719,83.



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

considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos' (g.n.).

223. *Considerando a magnitude das alterações, o fato de a obra permanecer, após o aditivo, como uma obra rodoviária, com pavimentação e obras de arte, não foi suficiente para afirmar que não houve descaracterização do objeto, como defende o DER-DF.*

224. *Deve-se ter em conta que os limites legais foram estabelecidos, dentre outros motivos, para se evitar a desvirtuação do objeto originalmente licitado bem como para preservar o princípio licitatório da isonomia.*

225. *Se assim não fosse, seria possível, logo após a celebração do ajuste, suprimir 100% dos itens do orçamento que foram licitados e acrescer outros 125%, para os quais não houve nenhuma competição, de forma a permanecer ainda o limite de 25% de acréscimo, o que seria inaceitável.*

226. *Em todo caso, ainda que restasse comprovado que não houve descaracterização do objeto original, tal condição não afastaria a Administração de respeitar os limites impostos pela lei, salvo em situações de excepcional interesse público demonstrado, nos termos da Decisão nº 215/1999-TCU, o que não foi consignado nos autos.*

227. *Esse entendimento homenageia o princípio da isonomia e o princípio da indisponibilidade do interesse público, no que se refere ao dever de licitar. Os limites legais visam impedir que sucessivas modificações contratuais, com vários acréscimos e supressões, decorrentes, muitas vezes, de projetos deficientes, ponham em dúvida a garantia de o contrato refletir a proposta mais vantajosa para a Administração, haja vista que, se houvesse outro procedimento licitatório, outra empresa poderia ter sido a vencedora do certame com preços menores.*

228. *Da mesma forma, não pode ser acolhida a alegação de que os limites do art. 65 da Lei 8.666/93 não se aplicam às hipóteses da alínea 'a' do inc. I, ou seja, as chamadas alterações qualitativas.*

229. *É pacífico o entendimento quanto ao cabimento dos referidos limites de alteração contratual tanto para as alterações qualitativas quanto para as quantitativas. Esse juízo preserva a finalidade da licitação na fase da execução contratual.*

230. *O julgado do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicação dos limites para alteração contratual é bastante claro: 'Os limites de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93 aplicam-se tanto para as hipóteses da alínea 'a', quanto da alínea 'b' do inciso I do mesmo dispositivo legal'.*

231. *Quanto à alegação do DER-DF de que eventual exigência para não considerar compensações se dê apenas para futuras contratações, verificou-se, na manifestação da Comissão Executora, que aquele Departamento tinha pleno conhecimento prévio sobre o entendimento do TCU, da PGDF e do TCDF sobre o assunto, não sendo razoável admitir o pleito da Jurisdicionada. (...)" (Grifos acrescidos).*

66. Com base no quadro demonstrado acima, demonstra-se que as alterações no Contrato nº 15/2009 representaram um aditamento superior ao previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que estabelece o percentual de acréscimo ao contrato, limitado a 25% do valor inicial, atualizado.



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

67. Nesse sentido, como amplamente contextualizado pelo NFO, a Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 65, § 1º, permite “*que a Administração introduza alterações que acarretem modificações de até 25% no valor inicial do contrato, quando se tratar de obras, serviços ou compras*”. No entanto, o preço unitário do bem ou serviço será atualizado e acrescido ou reduzido proporcionalmente, mediante termo de aditamento.

68. O expediente previsto na norma não se presta para corrigir deficiências no Projeto Básico/Executivo ou, tampouco, para acrescentar novos serviços, insumos ou obras. Serve apenas para lidar com imprevistos ou infortúnios.

69. Oportuno aduzir que tanto as **alterações contratuais quantitativas**, que modificam a dimensão do objeto, **quanto as qualitativas, que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão**, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei.

70. Nesse contexto, entendo pertinente esclarecer que, consoante o entendimento do c. TCU exarado na r. Decisão nº 215/1999-Plenário, em hipóteses excepcionalíssimas de **alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços**, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, observados os **princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade**, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, **desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos**:

- a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- b) não possibilitar a inexecução contratual, a vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- c) **decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;**
- d) **não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;**
- e) ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à **antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;**
- f) demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) **importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

71. No caso, o valor contratado no Quinto Termo Aditivo, além de fazer indevida compensação, **exorbitou** o limite estabelecido em lei de 25%, com **o agravante de desnaturar do objeto contratual**, transfigurando o objeto originalmente contratado e **não se subsumindo**, por essa e outras irregularidades, à hipótese constante da r. Decisão nº 215/1999 – TCU.

72. Ante o exposto, este **MPC/DF**, com as considerações tecidas acima, **converge** com as **conclusões** emanadas da percuciente Área Instrutiva no Relatório Final de Auditoria de Regularidade (fls. 1.021/1.174).

É o Parecer.

Brasília, 18 de setembro de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador

DIGITIZADO