

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

PROCESSO: 1958/2009

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

PARECER Nº 706/2009-CF

EMENTA: Representação 04/09-CF sobre possíveis irregularidades verificadas na Administração Regional de Samambaia – RA XII, na contratação de obras mediante convites. Decisão nº 670/2009. Inspeção. Irregularidades. Sugestão de determinar à RA XII a adoção das medidas cabíveis. Audiência dos responsáveis. Manutenção da suspensão da execução dos contratos. MPC/DF aquiesce.

Cuidam os autos da Representação 04/2009-CF acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Administração Regional de Samambaia – RA XII, na contratação de obras mediante convites.

2. Ao tomar conhecimento da representação, o Tribunal, por meio da Decisão 670/2009, suspendeu, cautelarmente, a execução e os respectivos pagamentos de diversos contratos da RA XII e determinou inspeção para apuração dos fatos.

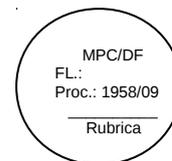
3. A Unidade Técnica procedeu à análise das licitações levando em consideração os aspectos relatados na representação do MPC/DF relativamente à possível inobservância do devido processo licitatório. Na análise empreendida foram observados os seguintes aspectos:

a) semelhanças visuais entre os documentos: formatação gráfica, fonte utilizada, posição de caracteres, etc.;

b) semelhanças entre os conteúdos dos textos: redação de parágrafos, frases e expressões utilizadas, tipo de linguagem. Etc.;

c) semelhanças entre os valores cotados nas planilhas de preço, percentuais de BDI e percentuais de execução físico-financeira;

d) apresentação dos documentos e cumprimento dos requisitos exigidos no edital: planilha de preços, detalhamento de BDI, cronogramas físico-financeiros.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

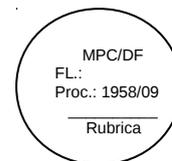
4. A Unidade Técnica informou que em todas as licitações foram detectadas ocorrências que, com elevado grau de certeza, apontam para indícios de que houve comunicação entre as licitantes no intuito de favorecer determinado resultado. As considerações apresentadas foram:

10. Ao ingressar com os documentos exigidos nos certames, grande parte das licitantes o fez mediante carta-proposta com teor semelhante, senão idêntico, às demais concorrentes, no que diz respeito à formatação dos parágrafos, redação das frases e expressões e erros de ortografia. Por exemplo, podemos citar o Convite n.º 52/2008 (fls. 49/52, 56/59 e 64/67 do Anexo II), no qual todas as cartas-proposta começam com folha de rosto, seguidas de índice na segunda folha e têm redação idêntica, inclusive com as empresas Eriscstel Construções Ltda. e RN Construtora Ltda. tendo apresentado o mesmo erro de recuo no primeiro parágrafo das respectivas propostas.

11. No caso do BDI, um comparativo entre os 23 convites aqui analisados aponta que entre uma e outra licitação o detalhamento foi feito de forma diferente pelas licitantes quanto a diversas variáveis, como: número de itens (3 a 36 itens), percentual (21,5% a 34,25%), tipo de incidência (incluso nos preços ou por fora), dentre outras. Não obstante, na grande maioria dos casos, todas as licitantes detalharam o percentual de BDI de forma idêntica numa mesma licitação, bem como informaram o mesmo percentual. A fim de melhor visualizar tal ocorrência, foi elaborado quadro demonstrativo onde constam os percentuais totais por convite (fl.168). Podemos indicar, por exemplo, o Convite n.º 64/2008 (fls. 140, 144 e 148 do Anexo V), no qual as empresas Danluz Indústria Comércio e Serviços Ltda., Compacta Construções e Projetos Ltda. e Memorial Construtora e Incorporadora Ltda. apresentaram documentos absolutamente idênticos na formatação da tabela, relação de itens e percentuais individual e total.

12. O mesmo padrão de coincidências foi observado nos cronogramas físico-financeiros. Apesar dos vários modelos apresentados nos diversos certames, num mesmo convite a maioria das licitantes anexou cronogramas com estreita semelhança entre elas, senão idênticos, inclusive com os mesmos erros e/ou características. Nesse sentido temos, por exemplo, o Convite n.º 73/2008 (fls. 68, 75 e 83 do Anexo IX), no qual as empresas Engemaxi Engenharia Ltda., JD Construções e Instalações Ltda. e Repasa Pavimentações Ltda. anexaram cronogramas físico-financeiros idênticos na formatação gráfica e com percentuais iguais para cada etapa da obra, nos quais todas incorreram no mesmo erro ao identificar a coluna correspondente ao prazo, vez que indicaram “30” (trinta dias) onde deveria constar “15” (quinze dias) e deixaram em branco a coluna correspondente aos 30 dias.

13. Nas planilhas de preços propostas pelas licitantes também foram identificados padrões entre os valores dos itens que, em princípio, não podem ser atribuídos ao acaso. É o caso, por exemplo, dos convites n.ºs



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

48/2008, 52/2008, 57/2008, 62/2008, 63/2008, 66/2008, 67/2008, 68/2008, 69/2008, 72/2008, 73/2008 (fls. 103, 107, 112, 119, 121, 125, 127, 129/130, 132, 138/141, 143/144), nos quais se identificam coincidências nos itens ofertados e preços unitários idênticos entre as licitantes.

14. Outro fato que chama a atenção é a apresentação, por parte de algumas das licitantes, de termo de desistência de recurso pré-elaborado. Assim agindo, as licitantes perdedoras possibilitaram o afastamento dos prazos previstos para as situações listadas no art. 109, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993 e a conseqüente adjudicação do objeto à suposta vencedora.

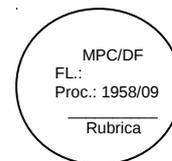
15. Em princípio, tal termo seria dispensável, bastando para tanto constar em ata a vontade das partes em abrir mão do direito de recorrer da decisão da Comissão de Licitação. Ocorre que, conforme será comentado mais adiante, as atas são omissas sobre tal fato, bem como estão ausentes as assinaturas das licitantes.

16. Além disso, em várias ocorrências os termos de desistência consignaram formatação e redação idênticas, a exemplo do Convite n.º 69/2008, no qual as empresas Construtora Pollo Ltda., JBM Construção e Incorporação Ltda. e Construtora Oslo Ltda. ME, erraram ao grafar a expressão “*propostas de preço*” como sendo “*propostas de prelo*” (fl. 165 a 167 do Anexo VI).

17. Há que ser considerado, ainda, que houve descumprimento de diversas exigências editalícias por parte das licitantes, como a ausência de documentos obrigatórios e propostas com preços unitários acima do orçado pela Administração, assuntos que serão comentados nos tópicos seguintes.

18. As empresas envolvidas nas irregularidades constam listadas a seguir:

1. Construtora Ícone Ltda.;
2. Engeforte Incorporações Ltda.;
3. JD Construções e Instalações Ltda.;
4. W.R.M. Engenharia e Construções Ltda.;
5. Construtora Pollo Comércio e Incorporações Ltda.;
6. Terra Oeste Terraplanagem, Escavações e Transportes Ltda.;
7. Carga Total construções e Transporte Ltda.;
8. Ericstel construções Ltda.;
9. RN Construtora Ltda.;
10. Brisa Construções Ltda.;
11. Futura Construções, Incorporações e Administração Ltda.;
12. Implanta Construções Ltda.;
13. HB Engenharia Ltda.;
14. Repasa Pavimentações Ltda.;
15. Geométrica Engenharia e Construções Ltda.;

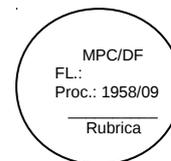


**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

16. Alacon Engenharia Ltda. (ou Alarcão Engenharia e Serviços Ltda.);
17. Brasgo Engenharia Ltda.;
18. Aliança Empresarial Engenharia Ltda.;
19. Entec Engenharia e Consultoria Ltda.;
20. D & M Construtora Ltda.;
21. Engel Construções, Indústria e Comércio Ltda.;
22. Uzimix Engenharia e Comércio Ltda.;
23. Construtora Ebrax Ltda.;
24. Construtora Oslo Ltda.;
25. JBM Engenharia Ltda.;
26. Damluz Indústria, Comércio e Serviços Ltda.;
27. Compacta Construções e Projetos Ltda.;
28. Construtora Memorial Incorporadora Ltda.;
29. Pentag Engenharia Ltda.;
30. Soloart Terraplanagem Ltda.;
31. LGP Construções e Projetos Ltda.;
32. Construtora Ávila de Azevedo Ltda.;
33. Engemaxi Engenharia Ltda.;
34. Construtora Ipê Ltda.;
35. Conservenge Construção e Conservação Ltda.;
36. Spasso Engenharia Ltda.;
37. Área Engenharia Ltda.;
38. Pirâmide Engenharia Ltda.;
39. Menezes Engenharia e Construções Ltda.;
40. TEC Construtora Ltda.;
41. Formato Comércio e Construções Ltda.;
42. Entherm Engenharia e Sistemas Termomecânicos Ltda.;
43. Estrela Construções e Edificações Ltda.;
44. Millenium Construções e Serviços Ltda.

19. Conforme se pode ver nas tabelas e planilhas que resumem as ocorrências havidas em de cada convite (fls. 102/158), bem como pela análise física dos documentos, a lista de coincidências é extensa, levando à conclusão de que houve comunicação prévia entre as licitantes no sentido de desvirtuar os objetivos do processo licitatório.

20. Para os casos de atos praticados com o intuito de burlar os objetivos da licitação pública, o art. 88, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/1993, prevê a possibilidade de que sejam aplicadas às empresas envolvidas as sanções previstas no art. 87, inciso IV, daquela lei:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.” (grifou-se)

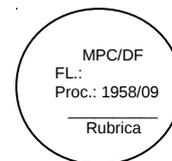
21. Os atos ilícitos praticados pelas empresas também têm alcance no âmbito penal, vez que restou configurada a prática do crime previsto no art. 90 da Lei n.º 8.666/1993:

“Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.”

22. No tocante à esfera administrativa, entende-se que o Tribunal, em atenção ao art. 1º, inciso X, da Lei Complementar n.º 01/1994, deva determinar ao Administrador Regional de Samambaia que adote providências no sentido de aplicar as sanções previstas no art. 87 c/c art. 88, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/1993.

23. Haja vista a magnitude das evidências verificadas nos convites patrocinados pela RA XII – Samambaia e pelo fato de que muitas das empresas envolvidas também participaram de licitações semelhantes promovidas por outras administrações regionais, entende-se que, ante a prerrogativa inserta no art. 87, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993, deva ser dado



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

conhecimento do assunto ao Secretário de Estado de Governo, órgão ao qual encontram-se vinculadas as RA's, com vistas a aplicação da medida prevista no art. 87, inciso IV, do citado diploma legal.

24. Com relação aos indícios de prática de crime, entende-se que, com base no disposto no art. 185 do Regimento Interno do TCDF, deva ser autorizada a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio do *parquet* que atua junto ao Tribunal, para que sejam levadas avante as averiguações dos ilícitos puníveis na esfera penal.

II. Inobservância de requisitos do edital

25. Com base na análise dos documentos encaminhados pelas licitantes, foi constatado um número significativo de casos de descumprimento dos requisitos e exigências previstos nos itens 5.1.d, 5.1.e, 8.1.b e 8.1.d dos editais:

“5.1. A proposta de preços, apresentada em 02 (duas) vias, deverá:

(...)

d) conter a explicação detalhada do B. D. I. (Bonificação de Despesas Indiretas);

e) apresentar Cronograma Físico-Financeiro Provisório, detalhando o prazo para execução dos serviços e as etapas componentes;

(...)

8.1. Serão desclassificadas, com base nos artigos 43, inciso IV, §2º e 3º, e 48, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/93, as propostas que:

a) (...)

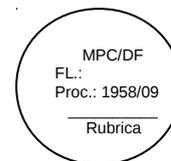
b) apresentarem preços unitários ou preço global superiores aos valores orçados pela Administração;

c) (...)

d) não atenderem às exigências contidas neste ato convocatório.”

26. O descumprimento do edital pelas licitantes ocorreu pelos seguintes motivos: a) deixou-se de informar o valor do percentual do BDI; b) ausência de planilha de detalhamento do BDI; c) ausência de cronograma físico-financeiro da obra; d) cronograma físico-financeiro em desacordo com a respectiva planilha de preços; e) preços unitários acima do previsto pela Administração; f) ausência de cotação para itens constantes da planilha estimativa.

27. O descumprimento de requisito exigido nos instrumentos convocatórios acarretaria a desclassificação das propostas, conforme previsto no item 8.1.d dos editais. Essas ocorrências foram detectadas nos convites n.ºs 48/2008, 51/2008, 52/2008, 55/2008, 57/2008, 59/2008, 61/2008, 62/2008, 63/2008, 64/2008, 66/2008, 67/2008, 68/2008, 69/2008, 70/2008, 72/2008, 73/2008, 74/2008, 75/2008, 76/2008, 77/2008, 82/2008 (fls. 102, 104, 106, 108, 111, 113, 116, 118, 120, 122, 124, 126, 128, 131, 133, 137, 142, 145, 147, 149,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

152, 157, respectivamente).

28. Em vários casos a licitante que descumpriu o edital foi declarada vencedora do certame, em desacordo com os itens 7.2 e 8.1.d dos editais. Esta situação foi verificada nos convites n.ºs 51/2008, 52/2008, 55/2008, 57/2008, 59/2008, 61/2008, 62/2008, 63/2008, 66/2008, 67/2008, 68/2008, 69/2008, 70/2008, 72/2008, 73/2008, 74/2008, 75/2008, 76/2008, 77/2008, 82/2008 (fls. 104, 106, 108, 111, 113, 116, 118, 120, 124, 126, 128, 131, 133, 137, 142, 145, 147, 149, 152, 157, respectivamente).

29. Não obstante ter havido descumprimento de requisitos obrigatórios em vinte e dois, dos vinte e três convites aqui analisados, todas as empresas tiveram suas propostas validadas pela Comissão de Licitação, denotando clara inobservância aos arts. 43, incisos IV e V, 44, *caput*, e 45, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

(...)

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

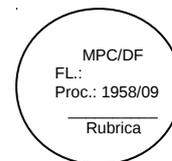
(...)

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

(...)”

30. Os membros da Comissão de Licitação também se abstiveram de verificar os fatos comentados nos parágrafos 5 a 19 deste relatório, os quais muitas das vezes seriam de fácil identificação, bastando para tanto comparar o aspecto visual dos documentos entregues pelas licitantes.

31. Da mesma forma, em nenhuma das atas de julgamento constou qualquer observação acerca de tais fatos, nem tampouco o nome do representante das empresas e sua assinatura, incorrendo a Comissão de Licitação no descumprimento do art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/1993:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 2º Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.”

32. A situação demonstra que houve omissão generalizada dos membros da comissão julgadora ao ratificaram procedimentos eivados de vícios. Ante tal atitude, entende-se que os servidores Alexandre de Freitas (Presidente), Renata Michele Bento Alves (Membro), Juliana Rannibelly Oliveira (Membro) e José Ricardo Morais Verano (Membro), bem como o Sr. José Luiz Vieira Naves, Administrador Regional de Samambaia, responsável pelos atos de adjudicação dos objetos, estão sujeitos à sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994 c/c o art. 182, inciso I, do Regimento Interno do TCDF.

III. Das planilhas de formação de preços

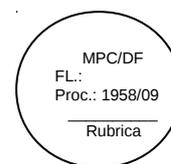
33. Todos os convites aqui analisados comportaram a realização de obras de engenharia. Em razão disso, há itens que se repetem nas planilhas de preços dos certames, como é o caso da placa da obra, do percentual do BDI, do plantio de grama, da mão-de-obra (engenheiro, mestre-de-obras, encarregado, vigilante, etc.), do ART da obra, dos serviços de regularização e compactação do solo, execução de calçada, transporte de materiais, dentre vários outros.

34. Apesar da estreita semelhança entre as várias obras, verificou-se que a composição dos itens comuns não seguiu uma relativa padronização nos preços, nem tampouco nos aspectos qualitativo e quantitativo do serviço ou fornecimento. Como resultado, dentre as obras similares constataram-se diversos modelos diferentes de planilhas de preços.

35. A fim de melhor demonstrar essa situação, foram elaborados quadros comparativos dos itens relativos ao fornecimento de placa da obra, BDI, plantio de grama, execução de calçada e mão-de-obra (fls. 159/162 e 166/167, respectivamente).

36. O item relativo ao fornecimento de placa para a obra estava presente em vinte e dois convites (fl. 159). Observaram-se diferenças entre as unidades de medida e correspondente metragem, bem como nos preços unitários. Em razão dessa diversidade, o custo da placa oscilou entre R\$ 457,02 a R\$ 1.707,07, ou seja, houve uma expressiva variação de 273,52 pontos percentuais entre os valores.

37. Ao estimar o custo de Bonificação de Despesas Indiretas – BDI (fl.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

160), a RA XII admitiu percentuais entre 20,40% a 30% do valor da obra, bem como apenas no Convite n.º 73/2008 o percentual estava incluso no valor total da planilha de preços, nos demais a incidência se daria por fora. Também há que se notar que a jurisdicionada informou a estimativa de BDI apenas em doze dos vinte e três convites analisados.

38. Quanto ao plantio de grama (fl. 161), o valor unitário do metro quadrado (m²) foi estimado entre R\$ 3,44 e R\$ 6,43 pela jurisdicionada, o que representou uma variação de 86,92 pontos percentuais entre o menor e o maior valor.

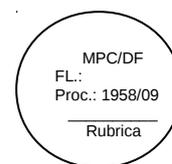
39. Para os serviços de execução de calçadas/passeios (fl. 162) o valor unitário ficou estimado entre R\$ 21,05 e 34,99 o metro quadrado (m²), sendo que no caso do Convite n.º 57/2008 a unidade adotada na planilha de preços foi o metro cúbico (m³). Com relação a esse item a variação entre os valores estimados pela RA XII ficou em 66,22 pontos percentuais.

40. Além da significativa diversidade verificada nos preços unitários e nas unidades de medida, em alguns casos também houve variação na quantidade de itens que formaram o custo de determinado serviço/fornecimento, conforme os exemplos relatados a seguir.

41. O custo do banco de concreto nos convites n.ºs 48/2008 e 62/2008 (fls. 103 e 119) era formado apenas por um item estimado em R\$ 187,10. No Convite n.º 51/2008 (fl. 105) além do custo do banco (R\$ 187,10) foram acrescentados o custo do transporte até 5 km (R\$ 23,07 por ton), o custo do excedente de transporte (R\$ 0,49 por ton/km) e o custo de escavação manual de valeta (R\$ 16,61 por m³). Já no Convite n.º 55/2008 (fls. 109/110), o custo era formado pelos itens banco (R\$ 187,10), transporte até 5 km (R\$ 16,04 por ton) e excedente de transporte (R\$ 0,61 ton/km).

42. No caso dos itens atinentes à mão-de-obra a variabilidade observada nas planilhas dos editais também foi expressiva. Conforme pode ser observado nos quadros demonstrativos às folhas 166 a 167, a jurisdicionada estimou preços para 9 (nove) categorias profissionais: Engenheiro, Mestre-de-Obras, Encarregado, Apontador, Almojarife, Administrador da Obra, Vigilante, Técnico em Edificações e Técnico de Segurança do Trabalho. O número e o tipo de profissionais exigidos em cada convite variou de nenhum até o máximo de 7 (sete) itens. Também se observou que houve variação na cotação dos custos unitários de cada profissional com os seguintes valores mínimos e máximos:

| Categoria | Mínimo | Máximo | Variação % |
|------------------|---------------|---------------|-------------------|
| Engenheiro | R\$ 1.309,93 | R\$ 8.859,00 | 576,30% |
| Mestre-de-Obras | R\$ 1.400,00 | R\$ 4.961,00 | 254,36% |
| Encarregado | R\$ 1.269,35 | R\$ 4.332,02 | 241,28% |
| Apontador | R\$ 1.000,00 | R\$ 2.657,70 | 165,77% |



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

| | | | |
|---|--------------|--------------|---------|
| Almoxarife* | R\$ 1.700,00 | R\$ 1.700,00 | 0% |
| Administrador da Obra | R\$ 490,00 | R\$ 4.073,06 | 731,24% |
| Vigilante | R\$ 1.070,00 | R\$ 3.606,96 | 237,10% |
| Técnico em Edificações** | R\$ 2.657,70 | R\$ 2.657,70 | 0% |
| Téc. de Seg. do Trabalho** | R\$ 3.189,24 | R\$ 3.189,24 | 0% |
| * Cotado apenas no Convite n.º 77/2008 | | | |
| ** Cotados apenas nos convites n.ºs 72/2008 e 73/2008 | | | |

43. Em razão da falta de padronização nos itens e nos valores de remuneração dos profissionais, os custos mensais atribuídos à mão-de-obra sofreram uma variação de até R\$ 27.646,28 entre os vários convites.

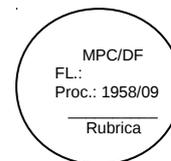
44. Tomando por exemplo o Contrato n.º 49/2008 (Convite n.º 79/2008, fls. 155/156), relativo à reforma da feira livre da QN 313, nota-se que vários itens da planilha estimativa consignaram valores muito acima daqueles constantes da planilha do Convite n.º 77/2008 (fls. 152/154), destinado à construção da feira livre entre as QN 419 e QN 421. O resultado do comparativo encontra-se no quadro abaixo, feito com base nos preços unitários de cada licitação:

| Item | Convite 77/2008 (fl. 3 do Anexo XI) | Convite 79/2008 (fls. 76/77 do Anexo XI) | Diferença % |
|---|-------------------------------------|--|-------------|
| Barracão (m ²) | R\$ 38,57 | R\$ 306,28 | 694% |
| Engenheiro | R\$ 2.500,00 | R\$ 5.995,47 | 140% |
| Encarregado | R\$ 1.500,00 | R\$ 4.332,02 | 189% |
| Vigia | R\$ 1.400,00 | R\$ 3.606,96 | 158% |
| Lastro de concreto* (m ²) | R\$ 17,65 (7 cm) | R\$ 20,34 (5 cm) | 72% |
| * Convites 77/2008 e 79/2008 previam contra-piso de 7 cm e de 5 cm de espessura, respectivamente. | | | |

45. Levando-se em consideração essas e as várias outras diferenças existentes nas composições das planilhas de formação de preços dos convites aqui analisados, pode-se concluir que a falta de padronização dos custos comprometeu a obtenção das propostas mais vantajosas para a Administração, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei n.º 8.666/1993:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

46. Além da falta de padronização, nota-se que os servidores responsáveis



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

não anexaram pesquisas de preços de mercado nos processos de licitação aqui analisados nem tampouco justificaram, por outros meios, os valores adotados e a composição dos itens das planilhas de preços, podendo-se concluir que a execução dos contratos resultará em prejuízo ao Erário.

47. Diante disso, considera-se que os responsáveis pela elaboração e aprovação dos projetos básicos deixaram de cumprir o requisito previsto no art. 6º, inciso IX, alínea f, da Lei n.º 8.666/1993, o que por consequência implica no descumprimento do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da mencionada norma:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

(...)

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

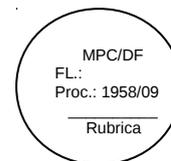
(...)”

48. A elaboração dos projetos básicos ficou sob a responsabilidade dos servidores Francisco Augusto de Oliveira, Diretor de Obras, e Marcelo Pimentel Gonçalves, Gerente de Conservação e Manutenção, sendo que todos os projetos receberam aprovação do Sr. José Luiz Vieira Naves, Administrador Regional de Samambaia. Tais servidores estão sujeitos à sanção prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar n.º 01/1994 c/c o art. 182, inciso II, do Regimento Interno do TCDF.

IV. Da modalidade licitatória

49. Com base nos projetos básicos e planilhas de composição de preços dos 23 editais (anexos I a XII), detectou-se que houve o fracionamento de licitação de mesma natureza, haja vista a estreita semelhança entre os respectivos objetos dos certames.

50. Tal constatação confirma a suspeita já levantada por meio do quadro demonstrativo contido no § 14 da Informação n.º 14/2009 (fls. 50/51).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

Adotando-se o exemplo colocado no dito relatório, a realização de licitação na modalidade tomada de preços seria a opção correta em razão dos valores dos seguintes grupos de obras: I) construção e reforma de praças (R\$ 889.423,74); b); II) construção de calçadas (R\$ 378.740,11); III) construção e reforma de feiras livres (R\$ 297.479,99); IV) construção e reforma de centros comunitários/sociais (R\$ 486.585,71); V) limpeza e desobstrução de bocas de lobo (R\$ 178.011,24);

51. Ad *argumentantum tantum*, além do agrupamento sugerido na Informação n.º 14/2009, poder-se-ia supor, ainda, a aglutinação dos serviços dos grupos I a IV, vez que todos tratam de construção e ou reforma de próprios da RA XII. A reunião daquelas obras resultaria num objeto com valor de R\$ 2.052.229,55 (dois milhões, cinqüenta e dois mil, duzentos e vinte e nove reais e cinqüenta e cinco centavos), o que demandaria a realização de licitação na modalidade concorrência.

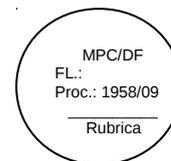
52. Ao dispor acerca das modalidades licitatórias, a Lei n.º 8.666/1993 regulamentou limites para a adoção do convite, modelo mais célere e com menos formalidades. Nesse sentido, o art. 23, § 5º (com redação dada pela Lei n.º 8.883/1994), assim dispõe:

“§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.”

53. Comparada ao convite, a tomada de preços e a concorrência encerram formalidades que favorecem uma maior competição e economicidade para o erário. A maior competitividade advém da necessidade de divulgação do edital em diários oficiais e jornais de grande circulação, possibilitando a captação de um número maior de interessados. Já o aspecto econômico é influenciado positivamente pelo ganho de escala, pois o agrupamento pode possibilitar, por exemplo, o aproveitamento de máquinas, equipamentos e pessoal, favorecendo uma diminuição do custo das obras.

54. Conforme alertado pelo *parquet* (fl. 8), era de se estranhar o fato de que vários certames tenham consignado valores próximos entre si e poucos reais abaixo do limite permitido para a modalidade convite. Acerca desse aspecto, importa observar que houve a aglutinação de objetos com estreita semelhança nos convites n.ºs 55/2008, 59/2008, 62/2008, 63/2008, 74/2008 e 75/2008:

| Licitação | Objeto | Valor contratado |
|-------------------------------------|---------------------|------------------|
| Convite 55/08 (fls.97/120 Anexo II) | Reforma de 4 praças | R\$ 149.643,20 |



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

| | | |
|---------------------------------------|------------------------------------|----------------|
| Convite 59/08 (fls.99/122 Anexo III) | Construção de 4 praças | R\$ 147.203,55 |
| Convite 62/08 (fls. 93/123 Anexo IV) | Construção de 4 praças | R\$ 149.256,70 |
| Convite 63/08 (fls. 14/35 Anexo V) | Construção de 3 praças | R\$ 148.378,52 |
| Convite 74/08 (fls. 102/121 Anexo IX) | Execução de passeios em 12 escolas | R\$ 149.708,88 |
| Convite 75/08 (fls. 16/35 Anexo X) | Execução de passeios em 13 escolas | R\$ 149.751,25 |

55. Nas licitações acima relacionadas, constata-se que obras de mesma espécie foram propositadamente agrupadas até ser atingido o limite do convite, descartando a hipótese de mera casualidade.

56. Essa prática comprova a fuga intencional da modalidade licitatória mais rígida, pois uma vez que houve a aglutinação de obras pela própria Administração, não haveria motivo para fazê-lo apenas até o limite de R\$ 150.000,00.

57. Além disso, o objeto do Convite n.º 66/2008 (fl. 124) demonstra que serviços aparentemente distintos poderiam ter sido agrupados numa mesma licitação. Naquele certame houve a junção da obra de construção da Praça da QR 303 com obras de abertura de ruas na ADE Sul de Samambaia. Além de comprovar a possibilidade de licitação conjunta, o dito certame também teve seu preço contratado próximo do limite da modalidade convite (R\$ 146.223,73).

58. Diante disso, resta demonstrado que houve fracionamento irregular de licitações, em desrespeito aos arts. 3º, caput, e 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993, cuja responsabilidade recai sobre o Sr. José Luiz Vieira Naves, Administrador Regional de Samambaia, que está sujeito à sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994 c/c o art. 182, inciso I, do Regimento Interno do TCDF.

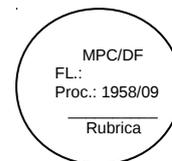
V. Da execução dos contratos

59. Em atenção à Nota de Inspeção n.º 01/2009 (fl. 94), foi encaminhado relatório informando o estágio de execução dos contratos e os valores pagos até 11 de março de 2009, bem como cópias dos atestados do executor, faturas, projetos e respectivos contratos. A documentação faz parte do Anexo XII destes autos.

60. Dos vinte e três contratos firmados, apenas 1 (um) foi concluído e 3 (três) encontram-se parcialmente executados, as 19 (dezenove) obras restantes ainda não foram iniciadas.

61. A obra concluída diz respeito ao Contrato n.º 40/2008 (fls. 28/36 do Anexo XII), firmado com a empresa Futura Construções e Incorporações Ltda., tendo por objeto a construção de calçadas na 2ª Avenida Sul de Samambaia, para a qual foi pago o valor total de R\$ 79.279,98. A contratação da obra adveio do Convite n.º 52/2008 (fls. 106/107).

62. O Contrato n.º 39/2008 (fls. 51/57 do Anexo XII), relativo ao Convite



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

n.º 55/2008 (fls. 108/110), firmado com a W.R.M. Engenharia e Construções Ltda., tem por objeto a construção de 4 (quatro) praças nas QR 313 (2), QR 521 e QR 105 de Samambaia. Do valor de R\$ 149.623,20, foram pagos R\$ 74.821,60, ou seja, 50% do total contratado.

63. O Contrato n.º 58/2008 (fls. 92/99 do Anexo XII), relativo ao Convite n.º 63/2008 (fls. 120/121), firmado com a JBM Construção e Incorporação Ltda. (JBM Engenharia Ltda.), tem por objeto a construção de 3 (três) praças nas QR 223, QR 311 e QR 615 de Samambaia. Do valor de R\$ 148.378,52, foram pagos R\$ 99.413,61, ou seja, 67% do total contratado.

64. Por fim, o Contrato n.º 45/2008 (fls. 107/114 do Anexo XII), relativo ao Convite n.º 59/2008 (fls. 113/115), firmado com a Alarcão Engenharia e Serviços Ltda. (Alacon Engenharia Ltda.), tem por objeto a construção de 3 (três) praças nas QR 111, QR 212 e QR 415 de Samambaia. Do valor de R\$ 147.203,55, foram pagos R\$ 103.654,76, ou seja, 70,41% do total contratado.

65. Todos os quatro contratos que tiveram suas obras concluídas ou iniciadas e os demais dezenove ajustes pendentes de execução apresentaram graves falhas nos seus processos licitatórios, conforme comentado individualmente na coluna "Situação" dos respectivos quadros demonstrativos (fls. 102/158).

66. As irregularidades afetaram a essência dos processos licitatórios, indicando a existência de vícios insanáveis na origem, o que, por sua vez, representa óbice intransponível à continuidade dos ajustes.

67. Para essas situações é cabível a aplicação da medida prevista no art. 49 da Lei n.º 8.666/1993, inclusive para as obras já concluídas ou já iniciadas, conforme parágrafos 1º e 2º do mencionado artigo:

"Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

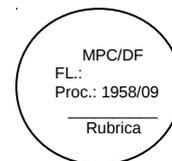
§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação."

68. Em razão dessas conclusões, entende-se que a suspensão dos ajustes relacionados na Decisão n.º 670/2009 deva ser mantido até ulterior manifestação da Corte.

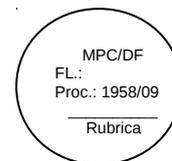


**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

5. As sugestões foram:

Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Tribunal que:

- I. Tome conhecimento do presente relatório de inspeção, realizada em atenção ao item III da Decisão n.º 670/2009, e demais documentos juntados aos autos (fls. 89/167) e dos anexos I a XII;
- II. Determine à Administração Regional de Samambaia – RA XII que:
 - a) instaure os devidos processos administrativos, ante a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 87 c/c art. 88, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/1993, em razão das irregularidades comentadas no Tópico I do relatório de inspeção, às seguintes empresas: Construtora Ícone Ltda.; Engeforte Incorporações Ltda.; JD Construções e Instalações Ltda.; W.R.M. Engenharia e Construções Ltda.; Construtora Pollo Comércio e Incorporações Ltda.; Terra Oeste Terraplanagem, Escavações e Transportes Ltda.; Carga Total construções e Transporte Ltda.; Ericstel construções Ltda.; RN Construtora Ltda.; Brisa Construções Ltda.; Futura Construções e Incorporações Ltda.; Implanta Construções Ltda.; HB Engenharia Ltda.; Repasa Pavimentações Ltda.; Geométrica Engenharia e Construções Ltda.; Alacon Engenharia Ltda. (ou Alarcão Engenharia e Serviços Ltda.); Brasgo Engenharia Ltda.; Aliança Empresarial Engenharia Ltda.; Entec Engenharia e Consultoria Ltda.; D & M Construtora Ltda.; Engel Construções, Indústria e Comércio Ltda.; Uzimix Engenharia e Comércio Ltda.; Construtora Ebrax Ltda.; Construtora Oslo Ltda.; JBM Engenharia Ltda.; Damluz Indústria, Comércio e Serviços Ltda.; Compacta Construções e Projetos Ltda.; Construtora Memorial Incorporadora Ltda.; Pentag Engenharia Ltda.; Soloart Terraplanagem Ltda.; LGP Construções e Projetos Ltda.; Construtora Ávila de Azevedo Ltda.; Engemaxi Engenharia Ltda.; Construtora Ipê Ltda.; Conservenge Construção e Conservação Ltda.; Spasso Engenharia Ltda.; Área Engenharia Ltda.; Pirâmide Engenharia Ltda.; Menezes Engenharia e Construções Ltda.; TEC Construtora Ltda.; Formato Comércio e Construções Ltda.; Entherm Engenharia e Sistemas Termomecânicos Ltda.; Estrela Construções e Edificações Ltda.; Millenium Construções e Serviços Ltda.;
 - b) com fulcro no art. 45 da Lei Complementar n.º 01/1994, adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei em razão das irregularidades comentadas nos tópicos I, II, III, IV e V do relatório de inspeção, atentando para o disposto no art. 49 da Lei n.º 8.666/1993;
 - c) mantenha suspensos a execução e os respectivos pagamentos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

dos contratos relacionados no item II da Decisão n.º 670/2009, até ulterior deliberação do Tribunal;

d) assine prazo de 30 (trinta) dias para que a jurisdicionada informe o Tribunal acerca do resultado das providências adotadas;

III. Determine a audiência dos servidores a seguir relacionados:

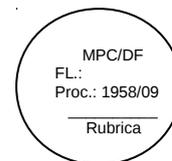
a) Alexandre de Freitas, Renata Michele Bento Alves, Juliana Rannibelly Oliveira e José Ricardo Morais Verano, membros da Comissão de Licitação, bem como o Sr. José Luiz Vieira Naves, Administrador Regional de Samambaia, responsável pelos atos de adjudicação dos objetos, para que apresentem justificativas, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das irregularidades comentadas no Tópico II do relatório de inspeção, vez que estão sujeitos à sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994 c/c o art. 182, inciso I, do Regimento Interno do TCDF;

b) Francisco Augusto de Oliveira, Diretor de Obras, e Marcelo Pimentel Gonçalves, Gerente de Conservação e Manutenção, responsáveis pela elaboração dos projetos básicos, e ao Sr. José Luiz Vieira Naves, Administrador Regional de Samambaia, responsável pela aprovação dos projetos básicos, para que apresentem justificativas, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das irregularidades comentadas no Tópico III do relatório de inspeção, vez que estão sujeitos à sanção prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar n.º 01/1994 c/c art. 182, inciso II, do Regimento Interno do TCDF;

c) José Luiz Vieira Naves, Administrador Regional de Samambaia, que apresente justificativas, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre a irregularidade comentada no Tópico IV do relatório de inspeção, pois está sujeito à sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994 c/c o art. 182, inciso I, do Regimento Interno do TCDF;

IV. Dê ciência da presente decisão às empresas a seguir relacionadas, contratadas pela Administração Regional de Samambaia – RA XII por intermédio dos convites enfocados no relatório de inspeção, para que, caso desejem, manifestem-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos fatos tratados nos autos: JD Construções e Instalações Ltda.; W.R.M. Engenharia e Construções Ltda.; Carga Total construções e Transporte Ltda.; Futura Construções e Incorporações Ltda.; Implanta Construções Ltda.; Repasa Pavimentações Ltda.; Alacon Engenharia Ltda. (ou Alarcão Engenharia e Serviços Ltda.); Entec Engenharia e Consultoria Ltda.; Uzimix Engenharia e Comércio Ltda.; Construtora Oslo Ltda.; JBM Engenharia Ltda.; Damluz Indústria, Comércio e Serviços Ltda.; Pentag Engenharia Ltda.; Soloart Terraplanagem Ltda.; Construtora Ipê Ltda.; Área Engenharia Ltda.; Formato Comércio e Construções Ltda.; Millenium Construções e Serviços Ltda.;

V. Autorize:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

- a) o envio de cópia do relatório de inspeção e dos documentos de folhas 102 a 162 e 166 e 168 à Administração Regional de Samambaia, para subsidiar o cumprimento da presente decisão, e à Secretaria de Estado de Governo, órgão ao qual se encontram vinculadas as RA's, ante a prerrogativa inserta no art. 87, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993, com vistas à aplicação da medida prevista no art. 87, inciso IV, do mencionado dispositivo legal;
- b) com base no disposto no art. 185 do Regimento Interno do TCDF, a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio do *parquet* que atua junto ao TCDF, para que sejam levadas avante as averiguações dos ilícitos puníveis na esfera penal;
- c) o retorno dos autos à 1ª ICE.

6. Os autos vieram ao Ministério Público, que diante das constatações do corpo técnico, opina no sentido de que o Plenário adote as sugestões alvitadas às fls. 189/192.

É o parecer.

Brasília, 05 de junho de 2009.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora do MPC/DF