



**Processo nº:** 1.966/09

**Origem:** Região Administrativa III – Taguatinga

**Assunto:** Inspeção

**Órgão Técnico:** 1ª ICE

**MP:** Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

**Publicação:** Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, Inciso VI)

**Ementa:** Representação nº 05/2009-CF apresentada pelo Ministério Público de Contas acerca de irregularidades ocorridas em diversas Administrações Regionais, na execução de obras contratadas mediante convites. Suspensão **ad cautelam** da execução dos contratos e dos respectivos pagamentos. Determinação para a realização de inspeção com vistas à apuração dos fatos (Decisão nº 671/09-CSPM – fls. 66). Constatação de irregularidades. A Instrução propõe determinação de instauração de processos administrativos, manutenção da suspensão dos contratos e audiência de responsáveis. O Ministério Público acompanha as proposições da Instrução. Acolhimento parcial dos Pareceres.

## RELATÓRIO

O Tribunal, na Sessão realizada em 17.2.2009, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 671/09 (fls. 66), nos termos seguintes:

### **DECISÃO Nº 671/2009**

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, à exceção do prazo mencionado no item III, que, em acolhimento a voto do Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, foi fixado em 08 (oito) dias, decidiu: I. tomar conhecimento da Representação nº 05/2009-CF e do Ofício nº 10/2009-PG, ambos do Ministério Público junto à corte, fls. 1/6 e 9/10, respectivamente; II. determinar, com fulcro no artigo 198 do Regimento Interno desta Corte, à Administração Regional de Taguatinga – RA III, a suspensão “ad cautelam” da execução e dos respectivos pagamentos dos seguintes contratos celebrados pela RA, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, o relato das medidas adotadas: Contrato nº 054/2008 (Processo nº 132.002.303/2008); Contrato nº 055/2008 (Processo nº 132.002.304/2008); Contrato nº 056/2008 (Processo nº 132.002.382/2008); Contrato nº 057/2008 (Processo nº 132.002.414/2008); Contrato nº 058/2008 (Processo nº 132.002.081/2008); Contrato nº 059/2008 (Processo nº 132.001.782/2008); Contrato nº 060/2008*



(Processo nº 132.002.134/2008); Contrato nº 062/2008 (Processo nº 132.002.448/2008); Contrato nº 063/2008 (Processo nº 132.002.446/2008) e Contrato nº 065/2008 (Processo nº 132.002.381/2008); III. autorizar, com fulcro no artigo 121, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, a realização de inspeção, no prazo de 08 (oito) dias, na Administração Regional de Taguatinga, com vistas à apuração dos fatos denunciados pelo Ministério Público junto à Corte relativos aos certames em apreço; IV. dar conhecimento dos autos à Corregedoria-Geral do Poder Executivo; V. encaminhar os autos à 1ª ICE, para os fins devidos. Parcialmente vencidos o Relator, que manteve o seu voto, no que foi seguido pelos Conselheiros RONALDO COSTA COUTO e RENATO RAINHA; o Conselheiro JORGE CAETANO, que votou pela exclusão da expressão "da execução", constante do item II do voto do Relator, e os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE e ANILCÉIA MACHADO, que votaram pela supressão do referido item."

## MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

### 2. Realizada a inspeção, a Instrução faz os registros seguintes:

*"2. Em atendimento ao Ofício n.º 006/2009-DS – 1ª ICE/A (fl. 7), a RA III – Taguatinga encaminhou a esta Inspeção os processos relativos às contratações relacionadas na representação do parquet, dos quais foram extraídas cópias dos documentos mais relevantes, que passaram a formar os anexos I a VI destes autos.*

*3. No decorrer do exame dos processos elencados, a Jurisdicionada, em complemento às informações já prestadas, enviou cópia do Relatório do Grupo de Trabalho constituído mediante a Ordem de Serviço nº 03/2009 – RA III (fl. 02 - an. VII), com a finalidade de verificar o estágio das obras cuja execução fora suspensa pela Corte. Referida documentação consta do Anexo VII dos autos.*

#### **I. Das propostas das licitantes**

*4. No início dos trabalhos de inspeção percebeu-se existir estreita semelhança visual entre os documentos apresentados pelas empresas participantes dos convites patrocinados pela RA III - Taguatinga, levantando dúvidas acerca da idoneidade das propostas.*

*5. Tal constatação serviu de ponto de partida e culminou por exigir a análise pormenorizada das cartas-convite, planilhas de preços, planilhas de detalhamento do percentual de BDI (Bonificação de Despesas Indiretas), cronogramas físico-financeiros e termos de desistência de recurso, no que diz respeito à formatação gráfica, conteúdo e valores. Os aspectos verificados foram os seguintes:*

*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, prazos 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.*

6. O resultado da análise consta dos quadros e planilhas de folhas 83 a 122 destes autos. Cada quadro corresponde a um convite e está acompanhado da respectiva planilha de preços. As ocorrências verificadas em cada certame foram anotadas na coluna "Situação". Nas planilhas constam listados os itens do objeto, o preço orçado pela RA III e os preços cotados pelas licitantes.

7. À exceção do Convite nº 50/2008 (fls. 88/89), 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.

8. Inicialmente, cumpre revelar a celeridade na tramitação dos procedimentos licitatórios nos diversos setores da RA, que, em alguns casos, resumiu-se ao prazo de 1 (um) dia desde a autuação do processo, o qual tramitou pela unidade orçamentária da RA, pela Diretoria-Geral, pelo Gabinete do Administrador, pela assessoria técnica, até o recebimento da Carta-Convite pelas empresas interessadas em participarem do certame. Tal fato está registrado nos quadros de fls. 83, 86, 90, 94, 96, 100, 104, 108, 111.

9. Houve inúmeras coincidências nos documentos relativos às cartas-proposta, detalhamento do percentual do BDI e cronogramas físico-financeiros entre as empresas participantes de uma mesma licitação. Como a apresentação de tais documentos não foi padronizada nos editais dos convites, era de se esperar que houvesse uma expressiva variação entre seus conteúdos, bem como no aspecto visual/gráfico.

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 60/2008 (fls. 62/63, 72/73 e 82/83 do Anexo IV), no qual as Cartas-Proposta das empresas Skala, MG e Multwork consignaram formatação gráfica e redação idênticas entre si e diferentes da Administração quanto às expressões "...Comissão Especial de Licitação" e "...sujeitamos a todas as condições estipuladas..." constantes no modelo da Administração (fls. 45/46), impressas da seguinte forma nas propostas de todas as empresas: "...Comissão **Permanente** de



*Licitação” e “...sujeitamos às condições do edital...”. Ressalte-se, ainda, que todas as Cartas-Proposta apresentam erro na identificação da Administração Regional responsável pela licitação, vez que **em todos os textos faz-se referência expressa à Administração Regional do Riacho Fundo e não de Taguatinga.***

11. No caso do BDI, um comparativo entre os 11 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 (7 a 10 itens), percentual (21,00% a 28,38%), 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.118). Podemos indicar, por exemplo, o Convite n.º 60/2008 (fls. 66, 76 e 86 do Anexo IV), no qual as empresas Skala, MG e Multwork 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 44/2008 (fls.90/91, 99/100 e 108/109 do Anexo I), no qual Cronogramas físico-financeiros das empresas HB, W.R.M. e ANGLO apresentaram formatação gráfica idêntica, os mesmos percentuais para cada tipo de serviço (todos os 21 itens do cronograma são idênticos) e estipularam etapas com os mesmos prazos (15, 30, 45 e 60 dias). Já no Convite n.º 48/2008 (fls. 181 e 185) as empresas DLM e MANDALA **não somaram o item 7 - Serviços Complementares** no resultado referente à 2ª etapa das obras.

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 44/2008, 48/2008, 52/2008, 58/2008, 59/2008, 60/2008, 61/2008, 62/2008, 63/2008 e 65/2008, (fls. 84/85, 87, 92/93, 95, 98/99, 102/103, 106/107, 109/110, 112/113, 115/117), 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, conforme consignado nas atas de julgamento. Nesses casos, as empresas ausentes à sessão de abertura e julgamento encaminharam junto com as propostas os respectivos termos de desistência de recurso (fls. 110-Anexo I, 229-Anexo II, 94 e 196-Anexo III, entre outros). 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. Há que ser considerado, ainda, que houve descumprimento das



*exigências constantes dos itens 7.2 e 8.1-b dos editais por parte das licitantes, dada a existência de propostas com preços unitários acima do orçado pela Administração, assuntos que serão comentados nos tópicos seguintes.*

*16. As empresas envolvidas nas irregularidades constam listadas a seguir:*

- 1. HB Engenharia Ltda.;*
- 2. WRM Engenharia e Construções Ltda.;*
- 3. ANGLO Construções e Reformas Ltda.;*
- 4. SKALA Construtora Ltda.;*
- 5. DLM Construções Ltda.;*
- 6. MANDALA Ind. e Com. de Pré-Moldados Ltda.;*
- 7. Construtora POLO Comércio e Incorporações Ltda.;*
- 8. WEG Empreendimentos de Obras Civas Ltda.;*
- 9. IJ Engenharia e Construções Ltda.;*
- 10. MENEZES Engenharia e Construções Ltda.;*
- 11. IMPLANTA Construções Ltda.;*
- 12. MG Construtora Ltda.;*
- 13. Multwork Construtora Ltda.;*
- 14. ALPAR Engenharia Ltda.;*
- 15. SUPREMA Engenharia e Comércio Ltda.;*
- 16. CIDADE Engenharia Ltda.;*
- 17. MÉRITO Engenharia Ltda.;*

*17. Conforme se pode ver nas tabelas e planilhas que resumem as ocorrências havidas em de cada convite (fls. 83/117), 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.*

*18. 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:*

*“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)***

**19. 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.”*

20. 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 Taguatinga 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.

21. Haja vista a magnitude das evidências verificadas nos convites patrocinados pela RA III – Taguatinga 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 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.

22. Complementarmente, em razão do disposto no art. 185 do Regimento Interno do TCDF, entende-se que 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**

23. 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 7.2.e 8.1, “b” e “d”, do edital:

“7.2. Será considerado vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as exigências deste Convite e que ofertar o **MENOR PREÇO GLOBAL** para execução dos serviços.”

“8.1. **Serão desclassificadas**, com base nos artigos 43, inciso IV, 44, §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”**

24. Ignorando a regra editalícia, nos Convites n° 59/2008, 60/2008, 65/2008, as empresas WRM Engenharia e Construções Ltda., HB Engenharia Ltda. SKALA Construtora Ltda., MG Construtora Ltda.,



*Multwork Construtora Ltda. e MANDALA Ind. e Com. de Pré-Moldados Ltda. apresentaram propostas com preços unitários superiores aos orçados pela RA, conforme documentos de fls. 98/99, 102/103 e 115/117.*

*25. O descumprimento de requisito exigido nos instrumentos convocatórios acarretaria a desclassificação das propostas, conforme previsto no item 8.1, "b" e "d", dos editais. Inclusive, a licitante que descumpriu o edital foi declarada vencedora do certame, em desacordo com os itens 7.2 e 8.1, "b" e "d", dos editais. Esta situação foi verificada nos convites n.ºs 59/2008, 60/2008 e 65/2008.*

*26. Não obstante ter havido descumprimento de requisitos obrigatórios, 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.*

*(...)"*

*27. Os membros da Comissão de Licitação também se abstiveram de verificar os fatos comentados nos parágrafos 9 a 17 deste relatório, os quais muitas das vezes seriam de fácil identificação, bastando para tanto*





*comparar o aspecto visual dos documentos entregues pelas licitantes.*

28. A situação demonstra que houve omissão generalizada dos membros da comissão julgadora ao ratificarem procedimentos eivados de vícios. Ante tal atitude, entende-se que os servidores Marco Túlio Santana Rios (Presidente), Maria de Fátima Silva (Membro), Ardison Sobreira Rolim Filho (Membro), bem como os Srs. Benedito Augusto Domingos, Administrador Regional de Taguatinga (quanto aos Convites n° 52/2008, 58/2008, 59/2008, 60/2008, 61/2008) e Joaquim Almeida dos Santos, na qualidade de substituto (quanto aos Convites n° 44/2008, 48/2008, 62/2008, 63/2008 e 64/2008), responsáveis pelos atos de homologação 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**

29. 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, encarregado, vigilante, etc.), do ART da obra (em apenas algumas obras), dos serviços de regularização e compactação do solo, execução de calçada, transporte de materiais, dentre vários outros.

30. Apesar da estreita semelhança entre as várias obras, verificou-se que a composição de alguns itens comuns não seguiu uma relativa padronização nos preços.

31. A fim de melhor demonstrar essa situação, foram elaborados quadros comparativos dos itens relativos ao BDI, fornecimento de placa da obra, execução de calçada, aluguel de equipamentos e mão-de-obra (fls. 118/119).

32. O item relativo ao fornecimento de placa para a obra estava presente em dez convites (fl. 119). Observaram-se significativas diferenças entre preços unitários, cujo custo oscilou entre R\$ 92,36 e R\$ 150,00/m², ou seja, houve uma expressiva variação de 62,41 pontos percentuais entre os valores.

33. O custo de Bonificação de Despesas Indiretas – BDI (fl. 118) variou entre 21,00% a 28,38% do valor da obra. Também há que se notar que a jurisdicionada não informou a estimativa de BDI nos certames em apreço, limitando-se a esclarecer que os valores orçados já continham referida despesa.

34. Quanto ao aluguel de container para entulho (fl. 119), o valor unitário foi estimado entre R\$ 100,00 e R\$ 150,00 pela jurisdicionada, o que representou uma variação de 50,00 pontos percentuais entre o menor e o maior valor.

35. Para os serviços de execução de calçadas/passeios (fl. 119), o valor



unitário ficou estimado entre R\$ 24,92 e R\$ 56,56 o metro quadrado (m<sup>2</sup>). Com relação a esse item a variação entre os valores estimados pela RA III ficou em 126,97 pontos percentuais.

36. O custo do banco de concreto (fl.119) variou entre R\$ 187,10 e R\$ 230,00, ou seja, houve uma diferença de 22,93%.

37. No caso dos itens atinentes à mão-de-obra a variabilidade observada nas planilhas dos editais também foi expressiva. Conforme pode ser observado no quadro demonstrativo à folha 119, a jurisdicionada estimou preços entre R\$ 820,00 e R\$ 1.800,00 para Vigia da Obra, o que representa uma diferença de 119,51%. Também se observou que houve variação na cotação dos custos unitários do Engenheiro e Encarregado da obra.

38. O quadro abaixo resume a situação encontrada na RA:

Categoria	Mínimo	Máximo	Variação %
Execução de passeios em concreto com 5,0 cm de esp. (m <sup>2</sup> )	R\$ 24,92	R\$ 56,56	126,97%
Fornecimento de meios-fios conf. Desenho 01/67 NOVACAP (m)	R\$ 18,62	R\$ 23,62	26,85%
Fornecimento de blocos de concreto (m <sup>2</sup> )	R\$ 24,58	R\$ 39,30	59,89%
Fornecimento e assentamento de banco de concreto (unid)	R\$ 187,10	R\$ 230,00	22,93%
Placa da obra (m <sup>2</sup> )	R\$ 92,36	R\$ 150,00	62,41%
Aluguel de container p/ entulho (unid)	R\$ 100,00	R\$ 150,00	50,00%
Escavação manual de valetas (m <sup>3</sup> )	R\$ 16,61	R\$ 28,65	72,49%
Encarregado (mês)	R\$ 1.250,00	R\$ 1.980,00	58,40%
Vigia da obra (mês)	R\$ 820,00	R\$ 1.800,00	119,51%
Engenheiro	R\$ 3.200,00	R\$ 3.800,00	18,75%

39. Observou-se ainda a falta de padronização na composição de alguns custos das obras cujos itens, em princípio, deveriam compor o objeto de todos, ou quase todos os certames. No quadro de fl. 120 verifica que itens como alimentação e transporte de pessoal e equipamentos como betoneira foram estimados apenas nos Convites n° 61 e 62/2008, não obstante haver outros certames com idêntico objeto (urbanização de áreas e reforma de quadras). Também se constatou que o item ART foi previsto apenas nos Convites n° 60, 62 e 65/2008. Do mesmo modo houve previsão de custos relativos a ferramentas e equipamento de proteção individual somente no Convite n° 62/2008, este último, **obrigatório em qualquer execução de obra de engenharia**.

40. 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”.*

*41. Além da falta de padronização, nota-se que os servidores responsáveis não anexaram pesquisas de preços de mercado nos processos de licitação aqui analisados, tão-pouco justificaram a expressiva variação de preços de alguns itens, comentada anteriormente.*

*42. 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;*



(...)”

43. A elaboração dos projetos básicos ficou sob a responsabilidade do servidor Edvaldo Muniz, Diretor Técnico de Obras, sendo que todos os projetos receberam aprovação do Sr. Benedito Augusto Domingos, Administrador Regional de Taguatinga. 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**

44. Com base nos projetos básicos e planilhas de composição de preços dos 11 editais (anexos I a VI), detectou-se que houve o fracionamento de licitação de mesma natureza, haja vista a estreita semelhança entre os respectivos objetos dos certames.

45. Tal constatação confirma a suspeita já levantada por meio do quadro demonstrativo contido no § 14 da Informação n.º 19/2009 (fls. 37/38). 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/reforma de praças (R\$ 595.188,14; b); II) construção/ reforma de quadras de esportes (R\$ 320.634,00); III) Construção de estacionamentos (R\$ 198.965,16);

46. 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.”

47. 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.

48. Conforme alertado pelo parquet (fl. 05), 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 44/2008, 48/2008, 59/2008 e 63/2008:

Licitação	Objeto	Valor contratado
Convite 44/08 (fls.01/123 Anexo I)	Construção / reforma de praça	R\$ 148.784,78
Convite 48/08 (fls.124/197 Anexo I)	Construção / reforma de praça	R\$ 148.958,00
Convite 59/08 (fls. 104/207 Anexo III)	Construção / reforma de praça	R\$ 149.425,36
Convite 63/08 (fls. 91/194 Anexo V)	Construção / reforma de praça	R\$ 148.020,00

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

50. Em outros casos, não obstante o valor da obra ter atingido valor mais distante do limite para a modalidade escolhida, o somatório dos montantes remete à modalidade Tomada de Preços, conforme quadro abaixo:

Licitação	Objeto	Valor contratado
Convite 62/08 (fls.01/90 Anexo V)	Construção / reforma de quadra de esporte	R\$ 119.800,00
Convite 60/08 (fls.01/104 Anexo IV)	Construção / reforma de quadra de esporte	R\$ 81.584,00
Convite 61/08 (fls. 105/184 Anexo IV)	Construção / reforma de quadra de esporte	R\$ 119.250,00
Convite 52/08 (fls. 112/241 Anexo II)	Construção de estacionamento	R\$ 135.054,16
Convite 65/08 (fls. 01/90 Anexo VI)	Construção de estacionamento	R\$ 63.911,00

51. Além disso, os objetos dos Convites n.º 60/2008 (fls. 100/103) e 65/2008 (fls. 114/117) demonstram que serviços aparentemente distintos e executados em locais diversos poderiam ter sido agrupados numa mesma licitação. Naqueles certames houve a junção de obras de implantação de quadra de areia e de execução de piso de concreto, no primeiro caso, bem assim, de urbanização de estacionamento e de execução de redes de águas pluviais, no segundo, o que reforça a tese da possibilidade de licitação conjunta para estes e os demais casos averiguados.

52. 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.

53. 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. Benedito Augusto Domingos, Administrador Regional de Taguatinga, 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 TCD.

#### **V. Da execução dos contratos**





54. Em atenção à Decisão Plenária, foi encaminhado relatório informando o estágio de execução dos contratos e os valores pagos até 10 de março de 2009, bem como planilhas com informações acerca das etapas executadas, pagamentos efetuados, e fotos das obras. A documentação faz parte do Anexo VII destes autos.

55. A situação da execução dos contratos encontra-se resumida na planilha de fls. 121/122. De acordo com a documentação apresentada, apenas os Contratos nº 55, 58, 59 e 62/2008, encontram-se parcialmente executados, os demais (Contratos nº 54, 56, 57, 60, 63 e 65/2008) foram concluídos e pagos. Os valores ainda pendentes encontram-se relacionados às fls. 81/82 e 121/122.

56. À exceção do Contrato nº 53/2008, resultante do Convite nº 50/2008, todos os demais, que tiveram suas obras concluídas ou parcialmente executadas, apresentaram graves falhas nos seus processos licitatórios, conforme comentado individualmente na coluna “Situação” dos respectivos quadros demonstrativos (fls. 83/114).

57. 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.

58. 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.”

59. Em razão dessas conclusões, entende-se que a suspensão dos ajustes relacionados na Decisão n.º 671/2009 deva ser mantida até ulterior manifestação da Corte.”



3. Finalizando, o Corpo Instrutivo propõe ao Tribunal que:

*“I. Tome conhecimento do presente relatório de inspeção, realizada em atenção ao item III da Decisão n.º 671/2009, e demais documentos juntados aos autos (fls. 71/122) e dos anexos I a VII;*

*II. Determine à Administração Regional de Taguatinga– RA III 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: HB Engenharia Ltda.; WRM Engenharia e Construções Ltda.; ANGLO Construções e Reformas Ltda.; SKALA Construtora Ltda.; DLM Construções Ltda.; MANDALA Ind. e Com. de Pré-Moldados Ltda.; Construtora POLO Comércio e Incorporações Ltda.; WEG Empreendimentos de Obras Cíveis Ltda.; IJ Engenharia e Construções Ltda.; MENEZES Engenharia e Construções Ltda.; IMPLANTA Construções Ltda.; MG Construtora Ltda.; MULTWORK Construtora Ltda.; ALPAR Engenharia Ltda.; SUPREMA Engenharia e Comércio Ltda.; CIDADE Engenharia Ltda. e MÉRITO Engenharia 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 dos contratos relacionados no item II da Decisão n.º 671/2009, 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 indicados no:*

*a) parágrafo 28 da instrução 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) parágrafo 43 da instrução 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) parágrafo 53 da instrução para 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 Taguatinga – RA III por intermédio dos convites enfocados no relatório de inspeção, para, caso queiram, manifestem-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das apurações objeto dos presentes autos: HB Engenharia Ltda.; MANDALA Ind. e Com. de Pré-Moldados Ltda.; MULTWORK Construtora Ltda.; WEG Empreendimentos de Obras Cíveis Ltda.; ANGLO Construções e Reformas Ltda.; WRM Engenharia e Construções Ltda.; MG Construtora Ltda.; SUPREMA Engenharia e Comércio Ltda. e DLM Construções Ltda.;*

*V. Autorize:*

*a) o envio de cópia do relatório de inspeção e dos documentos de folhas 83 a 120 à Administração Regional de Taguatinga, 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.”*

#### MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4. O Ministério Público, em Parecer da lavra da Drª. CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA (fls. 149/156), endossa as conclusões da Instrução.

É o Relatório.



## VOTO

5. Os autos foram recebidos em meu Gabinete às 18h40min. do dia 15.6.2009. Em função da matéria e do tempo decorrido tenho-o como URGENTE (Resolução nº 161/2003).

6. Na inspeção realizada na Região Administrativa III – Taguatinga, foram constatadas diversas irregularidades, a saber: indícios de favorecimento e de conluio entre os licitantes; ausência de competição; adjudicação de objeto a licitantes que descumpriram disposições do edital; editais versando sobre objetos semelhantes com custos não uniformes; ausência de justificativa de preço; e fracionamento do objeto.

7. Em princípio, restam cristalinamente demonstrados pela instrução, fortes indícios de ilegalidade generalizada na condução dos procedimentos licitatórios, mediante “convite”, levados a efeito pela Administração Regional de Taguatinga (RA-III), ao final do exercício de 2008, que precisam ser apurados, **mediante o devido processo legal**, pelo controle interno do Poder Executivo.

8. Por outro lado, há que se reconhecer, que várias obras licitadas foram concluídas e entregues. Por elas deve o poder público pagar sob pena de locupletamento ilícito a teor do que dispõe o art. 59 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, **in verbis**:

*“Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.*

*Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.”*

9. Nestes casos, segundo penso, a Administração Regional deve promover o recebimento da obra e, estando esta em consonância com a boa técnica e o que foi contratado, proceder ao pagamento devido. As consequências penais da desobediência aos princípios e procedimentos licitatórios serão apuradas na esfera competente: o PODER JUDICIÁRIO. Daí a sugestão que acolho de se encaminhar o que foi levantado pela inspeção ao douto Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

10. No que pertine às sanções administrativas (multas) sugeridas pelos Pareceres, devem ser alvo do devido processo legal, por intermédio da Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do DF **“responsável pela coordenação e execução das ações de governo asseguradoras da**



***legalidade e moralidade administrativas [...], controle interno, auditoria pública, correção, tomada de contas especial [...] no âmbito do Distrito Federal***, conforme estatuído no art. 1º do Decreto nº 29.965, de 21 de janeiro de 2009 (in DODF de 19.2.2003, pág. 3).

De acordo, em parte, com os Pareceres, e coerente com as razões de decidir que apresentei na condução dos Processo de nºs 1.958/09, 11.201/09 e 11.953/09, relatados na S.O. de 16 de junho último, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento:

- a) do Relatório de Inspeção, realizado em atenção ao inciso III da Decisão nº 671/2009;
- b) dos documentos juntados aos autos (fls. 71/122);
- c) dos anexos I a VII;

II. determine à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do DF 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 nº 8.666/1993, em razão das irregularidades comentadas no Tópico I do Relatório de Inspeção, às seguintes empresas: HB Engenharia Ltda.; WRM Engenharia e Construções Ltda.; ANGLO Construções e Reformas Ltda.; SKALA Construtora Ltda.; DLM Construções Ltda.; MANDALA Ind. e Com. de Pré-Moldados Ltda.; Construtora POLO Comércio e Incorporações Ltda.; WEG Empreendimentos de Obras Cíveis Ltda.; IJ Engenharia e Construções Ltda.; MENEZES Engenharia e Construções Ltda.; IMPLANTA Construções Ltda.; MG Construtora Ltda.; MULTWORK Construtora Ltda.; ALPAR Engenharia Ltda.; SUPREMA Engenharia e Comércio Ltda.; CIDADE Engenharia Ltda. e MÉRITO Engenharia Ltda.;

- b) adote, com fulcro no art. 45 da Lei Complementar nº 01/1994, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei em razão das irregularidades comentadas no Relatório de Inspeção, atendendo para o disposto no art. 49 da Lei nº 8.666/93;





c) oriente a Administração Regional de Taguatinga (RA-III) para que, adotando as devidas cautelas quanto à qualidade das obras, proceda ao seu recebimento, promovendo a competente liquidação da despesa;

d) informe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca do resultado das providências adotadas;

III. determine a audiência:

a) dos servidores mencionados no parágrafo 28 da instrução 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 nº 01/1994 c/c o art. 182, inciso I, do Regimento Interno do TCDF;

b) dos servidores mencionados no parágrafo 43 da instrução 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) do Administrador Regional de Taguatinga, nominado no parágrafo 53 da instrução para 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 decisão que vier a ser proferida às empresas a seguir relacionadas, contratadas pela Administração Regional de Taguatinga – RA III por intermédio dos convites enfocados no Relatório de Inspeção, para, caso queiram, manifestarem-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das apurações objeto dos presentes autos: HB Engenharia Ltda.; MANDALA Ind. e Com. de Pré-Moldados Ltda.; MULTWORK Construtora Ltda.; WEG Empreendimentos de Obras Civas Ltda.; ANGLO Construções e Reformas Ltda.; WRM Engenharia e Construções Ltda.; MG Construtora Ltda.; SUPREMA Engenharia e Comércio Ltda. e DLM Construções Ltda.;

V. autorize:



a) o envio de cópia do Relatório de Inspeção e dos documentos de folhas 83/120 à Administração Regional de Taguatinga, à Secretaria de Estado de Governo, órgão ao qual se encontram vinculadas as RA's, e à Secretaria de Estado de Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do DF (para subsidiar o cumprimento da decisão que vier a ser proferida), ante a prerrogativa inserta no art. 87, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, com vistas à aplicação da medida prevista no art. 87, inciso IV, do mencionado dispositivo legal;

b) a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), em razão do disposto no art. 185 do Regimento Interno do TCDF, por intermédio do **Parquet** que atua junto ao Tribunal, para que sejam levadas avante as averiguações dos ilícitos puníveis na esfera penal;

c) o retorno dos autos à 1ª ICE.

Sala das Sessões, 18 de junho de 2009.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro, em Substituição (CMV)**  
**Relator**

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).