



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.

Distribuição aleatória

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por seus Promotores de Justiça signatários, tendo em vista os fatos revelados nos elementos de informação contidos nos documentos carreados aos Inquéritos Cíveis Públicos nº 08190.010006/14-68 e 08190.026589/11-14, vem perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal, no artigo 6º, inciso VII, alínea "b", da Lei Complementar nº 75/93, e nos artigos 1º, inciso IV e VIII e 5º, da Lei nº 7.347/85, e nos demais dispositivos legais pertinentes, ajuizar:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido liminar

em desfavor da:

COMPANHIA METROPOLITANA DO DISTRITO FEDERAL – METRÔ/DF, CNPJ: 38.070.074/0001-77, empresa pública que integra a Administração Indireta do Distrito Federal, na forma do art.3º, inciso II, da Lei nº 4.545/64, com sede na Av. Jequitibá, lote 155, Águas Claras, CEP: 71.929-540, Brasília, Distrito Federal, Telefone (61) 3353-7373.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

SÚMULA DA AÇÃO

Cuida-se de ação civil pública com preceito cominatório de obrigação de fazer cujo objetivo precípuo é compelir a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô/DF a realizar o escorrito procedimento licitatório para os serviços de manutenção do Sistema Metroviário do Distrito Federal, devendo, para tanto, publicar edital de licitação com vistas a primar pela justa competição na prestação dos referidos serviços.

Liminarmente, pede-se sejam os efeitos da tutela antecipados, obrigando-se a Companhia de plano a iniciar o procedimento licitatório para a contratação da prestação de tais serviços, com vistas a evitar que, uma vez mais, seja perpetuado nova avença direta, com dispensa de licitação, tendo em conta o alegado caráter emergencial que decorre da natureza dos serviços.

OS FATOS

Inicialmente, para o correto entendimento do objeto litigioso, bom se faz alvitrar alguns importantes dados a respeito de toda a celeuma que envolve a questão. Pois então.

I – DOS EVENTOS ANTECEDENTES

Em janeiro de 1991¹, o Governo do Distrito Federal instituiu a Coordenadoria Especial do Metrô - CEM², órgão vinculado à Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), a fim de formular e propor as ações necessárias à viabilização do Sistema Metroviário do Distrito Federal.

¹ Decreto nº 12.972/1191, publicado no DODF 02/01/1991.

² Grupo coordenado pelo Chefe de Gabinete Civil do GDF, e integrado por diversos Secretários, pelo Procurador-Geral do DF e pelos presidentes da CEB, TCB, BRB e TERRACAP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Como resultado da atuação da CEM, em 06/01/1992, a NOVACAP firmou o Contrato nº 01/1992-MC/NOVACAP com o Consórcio BRASMETRÔ para a execução das obras, serviços e fornecimento de bens necessários à implantação do Sistema Metroviário do Distrito Federal no corredor sudoeste, interligando Plano Piloto, Guará, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia.

Tal Consórcio foi originalmente formado pelas empresas SERVENG CIVILSAN S/A - Empresas Associadas de Engenharia, Construções e Comércio CAMARGO CORRÊA S/A, Construtora ANDRADE GUTIERREZ S/A, Construtora NORBERTO ODEBRECHT S/A e as fornecedoras de equipamentos elétricos CMW Equipamentos S/A (posteriormente denominada ALSTOM TRANSPORTE LTDA) e INEPAR S/A Indústria e Construção, a autora do projeto básico TCI - Planejamento, projeto e Consultoria Internacional Ltda. (atual TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira Ltda.) e a fornecedora dos trens MAFERSA S.A.

Em dezembro de 1993, decorridos quase dois anos de obras, foi criada a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, empresa pública que assumiu a responsabilidade de operar o novo transporte.

Entre agosto de 1998 e agosto de 1999, o sistema metroviário foi operado em regime experimental, sem a cobrança de tarifas. Nesse período os serviços de manutenção foram efetuados no âmbito do **Contrato nº 01/1992-MC/NOVACAP**, por meio do **Termo Aditivo "P"**, firmado em 12/08/1998, cujo objetivo principal era a contratação dos serviços de operação assistida, assistência técnica e inclusão de serviços necessários à operação da primeira etapa do sistema metroviário.

Em 30/03/2001, iniciou-se a operação experimental do Trecho Samambaia-Estação Central/ Praça do Relógio-Estação Central, o que motivou a assinatura do **Termo Aditivo "Z"**, para a execução dos serviços de manutenção pelo prazo de seis meses.

Em outubro de 2001, após a inauguração e entrada em operação comercial do trecho que liga Samambaia, Taguatinga, Águas Claras, Guará e Plano Piloto, a Companhia do Metropolitano do DF optou pela terceirização da manutenção



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

de todos os sistemas (chamada *full maintenance*) e então contratou, por inexigibilidade de licitação³, o Consórcio AIT, liderado pela ALSTOM Brasil Ltda. e integrado pelas empresas TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A. e INEPAR S.A. Indústria e Construções, através do **Contrato nº 15/2001-METRÔ/DF**⁴.

Na sequência, a Companhia publicou a Concorrência nº 01/2003-METRÔ/DF, com vistas a licitar os serviços de manutenção e fornecimento de materiais e equipamentos, considerando que até então eles tinham sido prestados por contratação direta. Acontece que a citada concorrência restou suspensa pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF por um longo período, devido a pendências no edital e projeto básico⁵ (processo nº 511/2003-TCDF), sendo certo que apenas em 10/03/2005 o METRÔ/DF apresentou à Corte de Contas o novo projeto básico.

³ As justificativas para a contratação direta foram as seguintes: (i) as empresas ALSTOM, INEPAR e TCBR haviam realizado os serviços de manutenção por meio dos Termos Aditivos "p" e "z", sendo detentoras de responsabilidade e capacidade técnica comprovadas, imprescindíveis às necessidades da Companhia do Metropolitano do DF; (ii) as empresas são as fabricantes e fornecedoras dos sistemas e subsistemas, o que agilizará a operação, o fornecimento de sobressalentes, o reparo de componentes e a manutenção destes; (iii) as empresas, por serem as fabricantes, dispunham de parte dos equipamentos necessários aos serviços de manutenção, o que implicaria em redução de custos; (iv) as equipes técnicas dessas empresas possuíam o conhecimento técnico necessário à realização dos serviços, o que, constituía-se em vantagem significativa, visto que o período dos serviços era reduzido, não permitindo o tempo de treinamento que seria impositivo a pessoal não qualificado; (v) parte das equipes já estava instalada no local, reduzindo os custos de mobilização e transferência de mão de obra. Conforme manifestação do Diretor de Manutenção e Operação, ANTÔNIO MANOEL SOARES (fls. 02/07 do processo nº 097.000.234/2003).

⁴ Contrato assinado em 01/10/2001, processo 097.000.524/2001 - DODF 216, de 09/11/2001, página 39. 1º Termo Aditivo, datado de 28/06/2002, prorrogou o prazo de execução por 9 meses, de 1º/07/2002 a 31/03/2003 - DODF 127, de 08/07/2002, página 33.

⁵ A Concorrência nº 01/2003-Metrô/DF para contratação dos serviços de manutenção e fornecimento de materiais e equipamentos foi publicada no DODF 52, de 17/03/2003, página 32 e previa abertura da documentação em 06/05/2003. Em razão da Decisão nº 1936/2003, de 29/04/2003, o TCDF determinou a suspensão da licitação até posterior decisão daquela Corte (processo nº 511/2003-TCDF). Em 07/05/2003, DODF 86, página 39, o Metrô/DF publicou o aviso de suspensão *sine die* da licitação.

Em 19/11/2003, por meio da Decisão nº 6411/2003, o TCDF determinou, no prazo de 15 dias: (i) adequação do edital ao disposto no art. 40 da Lei 8.666/1993; (ii) definição de critérios de aceitabilidade de preços; (iii) revisão do orçamento da licitação. Devido a solicitações da Companhia o prazo foi sucessivamente prorrogado por 45, 90 e 60 dias, por meio das Decisões nº 009/2003, 1345/2004 e 3287/2004, respectivamente. Em razão de novos argumentos apresentados pelo METRÔ/DF, o prazo foi novamente prorrogado por 60 dias, por meio da Decisão nº 5061/2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Por óbvio que, em razão desta demora, acabou-se tendo que se firmar o **Contrato nº 02/2003-Metrô/DF**⁶, em 1º de abril de 2003, com validade de seis meses, também fruto de contratação direta com o Consórcio AIT⁷, motivo pelo qual revogou a Concorrência nº 01/2003.

Somente em 25 de novembro de 2005 lançou nova licitação, qual seja, a Concorrência nº 03/2005⁸, da qual se sagrou vencedor o Consórcio METROMAN, originalmente formado pelas empresas SIEMENS Ltda. e SERVENG-CIVILSAN S.A. Empresas Associadas de Engenharia.

⁶ Após manifestação da Procuradoria Jurídica do METRÔ/DF - que considerou inviável juridicamente a prorrogação do Contrato nº 15/2001 e indicou a possibilidade de nova contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento na notória especialização das empresas integrantes do consórcio AIT - o Metrô/DF optou pela assinatura do ajuste de nº 02/2003, com validade de 6 meses.

Contrato assinado em 1º/04/2003, processo 097.000.234/2003 - DODF 88, de 09/05/2013, página 30.

1º Termo Aditivo (29/04/03) incluiu a empresa IESA no Consórcio AIT como sucessora da empresa INEPAR - DODF 88 de 09/05/03 pág. 30.

2º T.A. (30/09/03) prorrogou prazo por 6 meses (01/10/03 a 31/03/04) - DODF 195 de 08/10/03 pág. 22.

3º T.A.(31/03/04) prorrogou prazo por 6 meses (01/04/04 a 30/09/04) - DODF 67 de 07/04/04 pág. 30.

4º T.A. (30/09/04) prorrogou prazo por 6 meses (01/10/04 a 31/03/05) - DODF 195 de 11/10/04 pág.58.

5º T.A. (30/03/05) prorrogou prazo por 6 meses (01/04/05 a 30/09/05) - DODF 67 de 11/04/05 pág. 41.

6º T.A. (02/05/05) alterou a cláusula oitava do contrato, para que os faturamentos fossem efetuados mensalmente de acordo com os serviços prestados - DODF 107 de 09/06/05 pág. 105.

7º T.A. (30/09/05) prorrogou prazo por 6 meses (01/10/05 a 31/03/06) - DODF 194 de 11/10/05 pág. 37.

8º T.A. (31/10/05) reduziu 22 postos de piloto em razão de Termo de Conciliação firmado entre o METRÔ/DF e o Ministério Público do Trabalho - DODF 212 de 09/11/05 pág. 36.

9º T.A. (02/01/06) reduziu 6 postos de controladores de operação e um posto de piloto - DODF 29 de 08/02/06 pág. 149.

10º T.A. (31/03/06) prorrogou prazo por 6 meses (01/04/06 a 30/09/06) - DODF 69 de 07/04/06 pág. 46.

11º T.A. (19/04/06), acrescentou a recuperação completa dos trens 14 e 20, no valor de R\$ 584.861,28 - DODF 65 de 03/04/07 pág. 51. (processo administrativo 097.000.388/2006).

12º T.A. (30/08/06) formalizou a substituição da empresa ALSTOM HYDRO ENERGIA DO BRASIL LTDA (44.682.318/0001-75) pela empresa ALSTOM BRASIL ENERGIA E TRANSPORTE LTDA (88.309.620/0001-58) - DODF 174 de 11/09/06 pág. 39.

13º T.A. (29/09/06) prorrogou prazo por 6 meses (01/10/06 a 31/03/07) - DODF 194 de 09/10/06 pág. 52.

14º T.A. (29/03/07) prorrogou prazo por 6 meses (01/04/07 a 30/09/07) - DODF 65 de 03/04/07 pág. 51.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

A demora para o lançamento da nova licitação – de abril de 2003 a novembro de 2005 –, viabilizou sucessivas prorrogações de prazo do Contrato nº 02/2003, firmado por inexigibilidade com o Consórcio AIT

Cerca de dois anos depois de publicada a Concorrência nº 03/2005, foi firmado o Contrato nº 16/2007-METRÔ/DF, em 28/09/2007, tendo por objeto a prestação dos serviços de manutenção corretiva e preventiva, aferidas por índices de desempenho, incluindo o fornecimento de materiais para os sistemas fixos e material rodante, no valor de R\$ 92.540.180,00 (noventa e dois milhões quinhentos e quarenta mil e cento e oitenta reais), e prazo de vigência de 12 (doze) meses⁹.

Em adendo, importante destacar que é de conhecimento desta promotoria o Acordo de Leniência nº 01/2013 - CADE/SIEMENS, protegido por sigilo judicial, assinado em 22 de maio de 2013 entre a Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (SG/CADE) e as empresas SIEMENS LTDA. e SIEMENS AG e pessoas físicas funcionários destas empresas, o qual apresenta informações acerca da atuação de cartel em licitações de projetos de metrô e/ou trens e sistemas auxiliares no Brasil no período compreendido entre, pelo menos, 1998 e 2008, abrangendo seis licitações, dentre elas, a Concorrência nº 03/2005-Metrô/DF, que resultou no Contrato nº 16/2007-Metrô/DF.

Tem-se conhecimento, também, de documento encaminhado pelo CADE ao Departamento de Polícia Federal – DPF que trata de denúncia de esquemas de fraudes a licitações de sistemas metroviários no estado de São Paulo e Distrito

⁷ O consórcio AIT prestou os serviços de manutenção preventiva e corretiva para o Metrô/DF nos seguintes sistemas e partes: material rodante, sinalização, telecomunicação, sistema de fornecimento de energia, via férrea, edificações e construções civis. Também cabia ao consórcio o fornecimento de peças sobressalentes.

Após um mês de vigência do ajuste, a empresa INEPAR foi sucedida no Consórcio AIT pela empresa IESA (em 2000 a empresa IESA foi incorporada ao grupo INEPAR).

⁸ DODF 223, de 25/11/2005, Seção III, página 44.

⁹ A Concorrência nº 03/2005 foi suspensa em 07/07/2006 (DODF nº 130, de 10/07/2006, Seção III, página 57) e retomada apenas em 02/05/2007 (DODF nº 83 de 02/05/2007, Seção III, página 30) Extrato do Contrato nº 16/2007 publicado no DODF 194, de 08/10/2007, pág. 48.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Federal, o qual também contempla a Concorrência nº 03/2005-Metrô/DF e o Contrato nº 16/2007.

Independentemente disso, destaca-se que o Contrato nº 16/2007 foi sucessivamente prorrogado e extrapolou o limite de 60 (sessenta) meses estipulado pela Lei de Licitações para a prestação de serviços a serem executados de forma contínua¹⁰, sendo certo que o ato formal a prorrogar este contrato por mais doze meses fora o 9º Termo Aditivo, fazendo com que a vigência contratual alcançasse 72 (setenta e dois) meses, **a findar em 30/09/2013**, tudo isso em razão da tardia e ineficaz atuação do METRÔ/DF a fim de realizar nova licitação.

¹⁰ 1º T.A.(09/05/08) alterou a localidade geradora dos faturamentos da Consorciada Siemens Ltda, passando a ser pela filial estabelecida em Brasília, sob o CNPJ nº 44.013.159/0011-98. (DODF 110, de 10/06/08, pág. 44)

2º T.A. (29/07/08) incluiu item no Parágrafo Segundo, da Clausula Segunda – Do Valor, para contemplar os gastos com modernização ou adaptação de peças, equipamentos ou sistemas obsoletos, bem como para implementar um remanejamento financeiro, passando o valor de R\$ 6.500.000,00 do item “B” para o item “F”. (DODF 155, de 11/08/08, pág. 46)

3º T.A. (30/09/08) prorrogou prazo por 12 meses (01/10/08 à 30/09/09) com a conseqüente suplementação (R\$ 92.540.180,00).(DODF 201, de 08/10/08, pág. 26).

4º T.A. (29/09/09) prorrogou o prazo por 12 meses (1º/10/09 a 30/09/10) com a conseqüente suplementação de recursos (R\$ 110.509.885), considerando um acréscimo de 14% incidente somente dos valores constantes do parágrafo primeiro da cláusula segunda do contrato nº016/2007, referente a manutenção preventiva e corretiva aferidos por índices de desempenho. (DODF 197, de 09/10/09, pág. 110)

5º T.A. (12/08/10) alterou a participação das empresas SIEMENS e SERVENG na participação do Consórcio. (DODF 174, de 10/09/2010, pág.51)

6º T.A. (30/09/10) prorrogou o prazo de vigência por 12 meses (1º/10/10 a 30/09/11) e incluiu serviços de manutenção dos trens adquiridos pelo METRÔ-DF – os TUEs da Série 2000, inclusão da Estação Guará na Manutenção, a ampliação dos serviços aos sábados, e extensão dos trechos a sofrerem os serviços eventuais de socaria mecanizada e esmerilhamento de via. Valor: R\$ 127.254.940,67 (DODF 194, de 07/10/10, pág. 47)

7º T.A. (08/10/10) detalhou as características e condições específicas para a execução do escopo referente à manutenção preventiva e corretiva aferidos por índices de desempenho, em razão da inclusão dos serviços de manutenção nos novos trens adquiridos pelo METRÔ-DF – os TUEs, Série 2000, uma vez que estes estão cobertos pela garantia do fabricante/fornecedor. E, adequou o valor considerado para o 6º T.A. Vigência: 1º/10/10 a 30/09/11. (DODF 217, de 16/11/10, pág.61)

8º T.A. (29/09/11) prorrogou o prazo por 12 meses (1º/10/11 a 30/9/12), com a conseqüente suplementação de recursos (R\$ 127.254.940,67) e modificou a Cláusula Décima Oitava – Da Gestão, para instituir Comissão para o gerenciamento do contrato. (DODF 196, de 07/10/11, pág. 69)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Mesmo após a excepcional prorrogação do Contrato nº 16/2007, é de se asseverar que a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal não envidou esforços para ultimar adequadamente o projeto básico e edital da nova concorrência, de nº 01/2012, **o que será debatido no próximo tópico.**

Atuando de forma desidiosa e em clara afronta ao interesse público, o METRÔ/DF não procedeu às correções necessárias que vinham sendo exigidas pelo Tribunal de Contas e se utilizou da atuação desta Corte, no sentido de impedir a licitação enquanto não devidamente ajustado um edital que proporcionasse uma justa competição, para manter suspensa a licitação, fabricando, portanto, a situação emergencial que posteriormente originou a contratação direta do Consórcio METROMAN, por meio do Contrato nº 22/2013-Metrô/DF, em 27/11/2013.

Impende ressaltar que, no período de dois meses compreendido entre o término da vigência do Contrato nº 16/2007 e a assinatura do Contrato emergencial nº 22/2013 (30/09/2013 a 27/11/2013), os serviços foram executados pelo Consórcio METROMAN sem qualquer cobertura contratual.

A atuação do METRÔ/DF foi de tamanha ineficiência que foram firmados, além do referido instrumento, mais três contratos emergenciais com o Consórcio METROMAN, tendo o último término previsto para dezembro do corrente ano, o que motiva a ação em tela.

Pois bem.

A tabela a seguir tornam claras as sucessivas contratações diretas efetuadas pela Companhia após a extrapolação do limite de prorrogação do Contrato nº 16/2007, para a prestação dos serviços de manutenção do Sistema Metroviário do DF, sistematizando aqui o articulado esquema para a perpetuação do Consórcio METROMAM nas bases contratuais de tais serviços.

Vejamos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Tabela I

HISTÓRICO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DO SISTEMA METROVIÁRIO DO DF					
CONTRATO	INÍCIO	FINALIZAÇÃO	PRAZO INICIAL	LICITAÇÃO	ADITIVOS
CT 01/1992 ADITIVO "Z" e "P" - BRASMETRÔ	09/01/1992	29/06/2012 Rescisão consensual	-	Concorrência nº 01/1991-CEL/MC/NOVA-CAP	inúmeros
CT 15/2001 - AIT	01/10/2001	31/03/2003	9 meses	Inexigibilidade	1
CT 02/2003 - AIT	01/04/2003	28/09/2007	6 meses	Inexigibilidade	14
CT 16/2007 - METROMAN	28/09/2007	30/09/2013	12meses	Concorrência nº 03/2005-Metrô/DF	10
CT 22/2013 - METROMAN	27/11/2013	26/05/2014	6 meses	Dispensa - Contratação emergencial	-
CT 09/2014 - METROMAN	01/06/2014	01/12/2014	6 meses		-
CT 25/2014 - METROMAN	15/12/2014	13/06/2015	6 meses		-
CT 03/2015 - METROMAN	12/06/2015	12/12/2015	6 meses		-



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

II - DO ANDAMENTO DA CONCORRÊNCIA Nº 01/2012 E CONSEQUENTES CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

Em 06/08/2012, a Companhia do Metropolitano publicou a Concorrência nº 01/2012-METRÔ/DF¹¹, do tipo técnica e preço, para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, aferida por índices de desempenho, incluindo fornecimento de materiais para o Sistema Metroviário do Distrito Federal, sob o regime de empreitada por preço global para os serviços e por preços unitários para os fornecimentos, com valor estimado de **R\$ 188.721.713,50** por ano e prazo de vigência de 12 meses.

Com o fim de fiscalizar o procedimento licitatório, o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF autuou o **processo nº 18.275/2012**. Antes da manifestação da Corte, o METRÔ/DF suspendeu a licitação *sine die* em razão da necessidade de adequações no Edital e Projeto Básico, em 14/09/2012, dez dias antes da data de abertura do certame (24/09/2012)¹².

Por meio da Decisão nº 184/2013¹³, o TCDF determinou a manutenção da suspensão do certame e o saneamento de diversas irregularidades no edital e projeto básico, apontadas na Nota Técnica nº 21/2012-NFO¹⁴, elaborada pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia.

A referida Nota Técnica apontou inúmeras irregularidades no projeto básico, orçamento estimativo, condicionantes de habilitação técnica e julgamento das propostas. As principais constatações dessa análise referem-se à restrição ao caráter competitivo e à inadequada orçamentação dos serviços de

¹¹ DODF nº 155, de 06/08/2012, Seção III, página 34.

¹² DODF 187, de 14/09/2012, página 43.

Nesse íterim, em 17/08/2012, deu-se publicidade a Errata em razão de erro material no capítulo 12, item 12.3.1, letras "e" e "f" do Edital, sem alteração da data de entrega das propostas (DODF 166, de 17/08/2012, páginas 35/36).

¹³ Decisão datada de 24/01/2013 - folhas 253/254 do processo 18275/2012-TCDF.

¹⁴ Nota Técnica datada de 17/10/2012 - folhas 84/129 do processo 18275/2012-TCDF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

manutenção fixa e eventual, em especial o não detalhamento de custos e os fortes indícios de sobrepreço.

Devido à ausência de manifestação da Companhia sobre a Decisão nº 184/2013-Plenário/TCDF, o Tribunal questionou se ainda havia interesse no prosseguimento do certame visto que, decorridos três meses, as determinações encontravam-se pendentes de cumprimento¹⁵. Assim, apenas após a provocação da Corte de Contas, a Companhia encaminhou as contrarrazões¹⁶. Com elas foram encaminhadas novas versões do edital e projeto básico, nas quais foi mantido o escopo de serviços propostos na licitação publicada originalmente e procedidas algumas das alterações indicadas pelo TCDF.

Antes da conclusão da análise das alterações informadas pelo METRÔ-DF e faltando apenas um mês para o término da vigência do Contrato nº 16/2007-Metrô/DF, a Companhia apresentou nova documentação, substituindo e complementando parte da anteriormente encaminhada (segunda minuta de Edital e Projeto Básico)¹⁷. Por esta razão, a análise foi reiniciada pela Unidade Técnica do TCDF.

O novo projeto básico apresentou redução no escopo dos serviços, sendo excluídos parte do Sistema de Manutenção de Obras Civas e Edificações, todo o Sistema de Bilhetagem, o Subsistema de Rede Administrativa do METRÔ-DF, bem como Veículos do Corpo de Segurança Operacional, os Serviços de Modernização, Revisão do Torno de Rodeiros, Socaria de Via e Esmerilhamento de Via. E incluíram-se nos custos anuais da manutenção serviços antes considerados eventuais, tais como sobressalentes de giro e vandalizáveis, e a revisão dos trens da série 1000. No entanto, não constou do edital encaminhado ao TCDF a nova planilha do orçamento estimativo, decorrente das revisões empreendidas.

¹⁵ Ofício nº 118/2013-SEACOMP-DS/TCDF, datado de 25/04/2013 - folhas 256 do processo 18275/2012-TCDF.

¹⁶ Contrarrazões datadas de 09/04/2013 e enviadas em 03/05/2013 - folhas 257/306 do processo 18275/2012-TCDF.

¹⁷ Documentação constante às folhas 312/403 e anexo XX do processo 18275/2012-TCDF. Documentação encaminhada pelo Metrô/DF por meio do Ofício nº 304/2013-PRE, de 23/08/2013 (fls. 312 do processo 18275/2012-TCDF).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Decorridos dois meses da finalização do Contrato nº 16/2007-Metrô/DF, a Companhia do Metropolitano encaminhou CD contendo o resumo dos custos de serviços e materiais para manutenção e nova minuta do projeto básico, a qual não foi analisada pelo corpo técnico do Tribunal por ter sido apresentada *inacabada e cheia de rasuras/alterações*¹⁸, como registrado na Nota Técnica nº 35/2013-NFO.

Quanto aos custos dos serviços e materiais para a manutenção do Sistema Metroviário do DF constantes desta última documentação, cabe salientar que as informações trazidas *pouco colaboraram para dirimir as dúvidas que pairavam sobre a planilha estimativa orçamentária inicialmente apresentada. Isso porque, além de o CD não fornecer as informações principais solicitadas (a exemplo das cotações, composições etc.), continha apenas planilha resumo eivada das mesmas falhas apontadas na NT nº 21/NFO, além de conter erros adicionais, como não computar a revisão do escopo para estimar os novos custos dos serviços*¹⁹.

A revisão de escopo levada a termo pela Companhia acarretava impacto direto no orçamento estimativo, no entanto, não foi sequer considerada na documentação apresentada ao Tribunal de Contas. Diversos exemplos da inadequação das planilhas orçamentárias foram consubstanciados na Nota Técnica nº 35/2013-NFO/TCDF, de 25/11/2013. As poucas composições de custo apresentadas pareciam estar ainda em fase de elaboração e não indicavam a fonte dos preços estimados **e, ainda, constatou-se referência à contratação emergencial e não ao edital da Concorrência nº 01/2012**, o que reiterou a inadequação do material enviado ao Tribunal para análise.

Além das questões citadas, a Unidade Técnica do Tribunal ressaltou a necessidade de se corrigir as falhas no orçamento, apontadas na Decisão nº 184/2013-Plenário/TCDF, que não foram abrangidas pelas novas documentações apresentadas pela Companhia.

¹⁸ Trecho transcrito da Nota Técnica nº 35/2013-NFO/TCDF - processo nº 182575/2012-TCDF.

¹⁹ Trecho transcrito da Nota Técnica nº 35/2013 (fls. 483 do processo 18275/2012-TCDF).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Para a compreensão da magnitude das correções demandadas anteriormente pelo Tribunal, consolidadas na Nota Técnica nº 21/2012-NFO, segue transcrição do trecho da Decisão nº 184/2013-Plenário/TCDF relacionado às questões orçamentárias, item II:

(...) II – determinar à Companhia Metropolitana do Distrito Federal-METRÔ-DF, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, que: (...)

b) proceda às devidas adequações no edital e projeto básico da Concorrência n.º 01/2012, conforme especificadas na Nota Técnica nº 21/12, do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia desta Casa, ou apresente suas contrarrazões, em especial quanto aos seguintes achados: (...)

ii.1. Falta de detalhamento do orçamento estimativo que informe as composições de todos os seus custos unitários expondo o consumo de mão-de-obra, materiais e equipamentos para cada serviço, seus quantitativos e produtividade;

ii.2. Deficiências nas poucas composições apresentadas quanto às fontes de referências, produtividades, adicional noturno e demais encargos sociais, com indícios de sobrepreço;

ii.3. Ausência do detalhamento e qualificação da mão de obra necessária à prestação dos serviços de cada sistema e do grupo “Gerenciamento”;

ii.4. Omissão sobre o valor correspondente de BDI admitido nessa contratação;

ii.5. Inclusão indevida de custos indiretos entre os custos diretos como administração central, diretoria, corporativo, financeiros, auditores, qualidade, taxa de risco e custo financeiro;

ii.6. Parcelas de custos indiretos muito superiores às faixas aceitas no Acórdão n.º 2.369/2011-TCU-Plenário para obras e serviços de engenharia relativos a ferrovias;

ii.7. Planilha estimativa considerando lucro e impostos em duplicidade;

ii.8. Alíquotas de impostos superestimadas;

ii.9. Sobrepreço de 40% sob o valor estimado para o certame devido a falhas na avaliação dos custos indiretos;

ii.10. Necessidade de revisão da estimativa de preços da parcela fixa dos serviços de manutenção, saneando as impropriedades verificadas e incluindo as composições de custos dos serviços para todos os sistemas acompanhadas dos coeficientes de produtividade, custos e quantitativos para mão de obra, materiais e equipamentos, dos encargos sociais, adicionais noturnos e BDI, tudo isso propriamente fundamentado com as fontes de referência de preços, os estudos



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

técnicos arrazoados e a legislação pertinente; ii.11. Ausência do detalhamento das composições para os serviços e fornecimentos tidos “Eventuais”, da justificativa dos valores adotados e da motivação para majoração de 30% empregada para a obtenção dos preços finais; ii.12. Adoção indevida de estimativas de preços e de quantitativos por verba para os grupos “Sobressalente de Giro e Vandalizáveis”; ii.13. Falta da adoção do BDI reduzido descrito na Súmula nº 253-TCU para o fornecimento de materiais e equipamentos previstos nos grupos Sobressalentes de Giro, Vandalizáveis e Modernização de Sistemas Obsoletos; (...).

Do exposto, a Unidade Técnica do Tribunal concluiu que o Metrô-DF não procedeu às adequações necessárias para permitir a avaliação da conformidade do orçamento estimativo que serviria como referência para a futura contratação .

Afora as questões orçamentárias, a Unidade Técnica reiterou a necessidade de apresentação das Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs relativas ao projeto básico, planilha estimativa de preços, especificação das composições dos serviços, relação dos custos unitários dos insumos, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas, como anteriormente indicado na Nota Técnica nº 02/2012-NFO e constante do item "i.4" da Decisão nº 184/2013-Plenário/TCDF.

Importante destacar que em maio de 2013, quando da apresentação das contrarrazões à Decisão nº 184/2013-Plenário/TCDF, a Companhia informou que as referidas Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs estavam sendo providenciadas e seriam juntadas aos autos antes da publicação do edital²⁰. No entanto, novamente não foram providenciadas.

A exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF e do Tribunal de Contas da União – TCU, consolidadas na Decisão nº 5749/2012-Plenário/TCDF, de 22/11/2012, e na Súmula nº 260, de 30/06/2010, respectivamente²¹:

²⁰ Trecho das contrarrazões apresentadas pelo Metrô/DF à Decisão nº 184/2013-Plenário/TCDF (fls. 269 do processo 18275/2012-TCDF).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Decisão nº 5749/2012-Plenário/TCDF:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); Item III) determinar: (...); b) a todos os órgãos e entidades integrantes do complexo administrativo do Distrito Federal que promovam o registro junto ao Crea/DF da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto (básico e executivo), execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Súmula nº 260-TCU:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Por fim, por meio da Nota Técnica nº 35/2013-NFO, emitida em 25/11/2013, o corpo técnico do Tribunal constatou o envio de materiais incompletos, rascunhados e o desatendimento de vários itens apontados na Decisão anterior, **o que motivou a determinação da manutenção da suspensão e revisão do edital e projeto básico, conforme Decisão nº 219/2014-Plenário/TCDF, de 30/01/2014, considerando-se que a desidiosa postura da Companhia de promover os ajustes apontados pela Corte de Contas poderia implicar no lançamento de um edital fadado ao direcionamento fraudulento da competição.**

²¹ A ART define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços de engenharia, agronomia e arquitetura, como preceitua a Lei nº 6496/1977, que instituiu a Anotação de Responsabilidade Técnica, bem como a Resolução nº 1025/2009 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA e a Lei nº 12.378/2010, que regulamentou o exercício da Arquitetura e Urbanismo e criou o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU.

A indicação dos responsáveis por cada etapa do projeto básico (cadernos de especificações, de encargos, plantas, orçamentos etc.) tem por finalidade evidenciar autorias e delimitar as responsabilidades civis, penais e administrativas, em caso de eventuais erros detectados no empreendimento. A ausência de identificação dos autores de cada peça integrante do projeto básico pode ensejar penalidade aos gestores que permitiram a condução de procedimento licitatório sem a devida instrução.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Nesse contexto de prosseguimento irregular do procedimento licitatório e inadequação dos documentos necessários à licitação é que foi assinado o **Contrato Emergencial nº 22/2013-METRÔ/DF**²² com o Consórcio METROMAN, para a execução dos serviços de manutenção, em 27/11/2013, com valor global de R\$ 43.616.668,75 (quarenta e três milhões e seiscentos e dezesseis mil seiscentos e sessenta e oito reais e setenta e cinco centavos) e prazo de vigência de seis meses.

Importante frisar a ineficiente atuação dos gestores da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, a qual viabilizou a celebração não só do citado instrumento, mas de sucessivos contratos emergenciais com o Consórcio METROMAN, como demonstrado na Tabela I.

Com efeito, em primeiro plano, é fácil perceber que a publicação do edital da Concorrência nº 01/2012, em 06/08/2012, não teve verdadeiramente o condão de deflagrar a licitação, mas apenas de registrar alguma iniciativa da Companhia antes do término do Contrato nº 16/2007.

Tanto era conhecida a inadequação do projeto básico e do edital pela Companhia, que a própria instituição suspendeu a licitação antes mesmo do recebimento das propostas e do pronunciamento do TCDF, o que se conclui de trecho das contrarrazões da Companhia à Decisão nº 184/2013 - Plenário-TCDF:

Inicialmente, cumpre ressaltar que, antes mesmo de se iniciar, ou mesmo de se encerrar, qualquer inspeção por essa e. Corte de Contas na Concorrência em análise, o METRÔ-DF pela própria Comissão de Licitação instaurada vem aprimorando o Projeto básico e o Edital de Licitação do referido certame, tanto que suspendeu a licitação sine die por entender que alguns de seus termos necessitavam de ajustes, a exemplo de alguns itens, peças, equipamentos e componentes (...).

²² Contrato emergencial nº 22/2013-Metrô/DF, assinado em 27/11/2013, processo 097.001.567/2013 - DODF 261, de 09/12/13, página 61.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Em segundo plano, os serviços de manutenção do Sistema Metroviário são de natureza contínua, o que torna explicitamente previsível a necessidade de instauração de procedimento licitatório e contratação em tempo hábil. Portanto, a possibilidade de solução de continuidade dos serviços, ensejadora das contratações emergenciais, se deu por desídia e falta de planejamento dos gestores, resultando em emergências "fabricadas".

Isso porque os gestores do METRÔ/DF não adotaram tempestivamente as providências cabíveis. Ao contrário, retardaram flagrantemente o andamento do procedimento licitatório. **Apesar dos seis anos de execução contratual no âmbito do Ajuste nº 16/2007**, findo em 30/09/2013, a Companhia não viabilizou a nova licitação.

Ou seja, a situação emergencial que originou o Contrato nº 22/2013 tem origem na desídia, má gestão dos recursos disponíveis e falta de planejamento dos gestores da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, o que enseja a responsabilização daqueles que contribuíram para a protelação do procedimento licitatório, o que será tratado oportunamente em outra ação²³.

Pois bem.

Na tentativa desleixada de buscar o cumprimento das determinações do TCDF, a Companhia encaminhou novo edital e projeto básico²⁴, que, de novo, pouco atenderam às alterações solicitadas por meio da Decisão nº 219/2014. Mais uma vez o corpo técnico do Tribunal de Contas elencou diversos quesitos a serem revistos, que foram consubstanciados na Informação nº 17/2014-NFO e embasaram a manutenção da suspensão da Concorrência nº 01/2012 até ulterior manifestação da Corte, Decisão nº 5057/2014-Plenário/TCDF.

²³ Não se pode olvidar a necessidade de responsabilização do gestor pela contratação emergencial indevida quando a situação adversa decorreu de sua omissão ou falta de planejamento (Acórdão 627/2009-Plenário/TCU). Nesse mesmo sentido converge a Orientação Normativa nº 11, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União, que dispõe: *A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.*

²⁴ Documentação encaminhada por meio do Ofício nº 372/2014-PRE-METRÔ/DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Importante destacar a impressão registrada pelos auditores em relação à terceira minuta do edital apresentada pela Companhia, ocasião em que constatou-se o retrocesso em relação às minutas anteriores, que vinham sendo aprimoradas com base em sucessivas modificações alinhadas com as Decisões TCDF nos 184/2013 e 219/2014²⁵ e o Tribunal exarou a Decisão nº 5.057/2014 elencando mais de 15 itens que necessitavam de correção, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: a) tomar conhecimento dos documentos às fls. 515/649, dos Anexos XXII a XXVIII, referentes principalmente à terceira minuta do edital e projeto básico da Concorrência nº 001/2012, referente à Contratação de Serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva, aferida por índices de desempenho, incluindo o fornecimento de materiais para o Sistema Metroviário do Distrito Federal, bem como conhecer desta informação; b) tendo em conta a aludida versão do edital e projeto básico, referidos no Anexo XXVIII e parcialmente impressos às fls. 542/629, considerar, em relação à Decisão nº 184/13: b.1) cumpridos os itens II.b.i.3, II.b.ii.3, II.b.ii.4, II.b.ii.5, II.b.ii.6, II.b.ii.7, II.b.ii.8, II.b.ii.13, II.b.iii.2, II.b.iii.3, II.b.iii.4, II.b.iii.5, II.b.iv.1 e II.b.iv.3; b.2) não cumpridos os itens II.b.i.1, II.b.i.2, II.b.i.4, II.b.i.5, II.b.i.6, II.b.ii.1, II.b.ii.2, II.b.ii.9, II.b.ii.10, II.b.ii.11, II.b.ii.12, II.b.iii.1, II.b.iv.2; c) **em consequência, determinar à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal que, quanto à referida Concorrência nº 001/2012, promova as seguintes correções: c.1) revisão do texto do preâmbulo do edital de maneira a conter apenas os elementos indicados na Lei nº 8.666/93, caput e art. 40, inciso I, sem menção à execução “POR ÍNDICES DE DESEMPENHO”, acompanhada da devida compatibilização do texto do edital e projeto básico, principalmente e no que concerne à habilitação das empresas licitantes; c.2) o acréscimo da previsão de execução por meio do regime de empreitada por preços unitários no tange ao fornecimento de materiais e equipamentos, acompanhada da devida compatibilização do texto do edital e projeto básico; c.3) definição clara do parcelamento do objeto do certame, de maneira a não incluir nessa contratação os serviços que são independentes da manutenção metroviária, conforme item II.b.i.1 da Decisão nº 184/13; c.4) apresente a**

²⁵ Trecho transcrito da Informação nº 15/2015-NFO, a qual fez referência ao estudo realizado anteriormente quando da análise do cumprimento da Decisão nº 219/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

ART relativa aos serviços sob licitação em conformidade com o estabelecido no item II.b.i.4 da Decisão nº 184/13 e na Decisão nº 5749/12; c.5) adequação dos termos do edital para evitar a restrição citada no item II.b.iii.1 da Decisão nº 184/13; c.6) revisão do escalonamento da pontuação dos profissionais para o julgamento das propostas técnicas, assim como a pontuação mínima de desclassificação dessas propostas, com o objetivo de ampliar a concorrência e evitar o direcionamento da licitação, adequando o edital ao requerido no item II.b.iv.2 da Decisão nº 184/13; c.7) caso os serviços referentes aos itens II.b.i.5 e II.b.i.6 da Decisão nº 184/13 sejam incluídos no escopo da manutenção do sistema, haja a apresentação prévia de um projeto relativo à modernização dos sistemas já considerados obsoletos, explicitando claramente os custos envolvidos, o cronograma de execução da modernização e o respectivo impacto na planilha estimativa; c.8) revisão do texto do item 8.6.3 do edital, relativo à obrigação de o proponente visitar o local da prestação dos serviços, contrariando o que já foi decidido por este Tribunal em outras ocasiões (Decisões nºs 1443/11 e 3373/11), substituindo essa previsão pela declaração de o licitante de conhecer das condições e o local para o cumprimento das obrigações e do objeto; c.9) exclusão da previsão contida no texto introdutório do Projeto Básico, referente ao aporte pela CONTRATADA da sua experiência e tecnologia em benefício da qualidade dos serviços oferecidos ao Metrô-DF, de modo a evitar que tal aporte ocorra em detrimento das normas técnicas ou das recomendações de uso e conservação dispostas nos manuais das peças e equipamentos relacionados aos Sistemas da Manutenção; c.10) fazer constar no corpo do Projeto Básico a planilha com o detalhamento dos componentes instalados do sistema de maneira a dar maior transparência às exigências de habilitação técnica do certame; c.11) definição de indicadores de desempenho que permitam efetivamente aferir o funcionamento adequado, a disponibilidade e a confiabilidade de todos os sistemas abrangidos no escopo de manutenção, nos termos do item II.b.i.2 da Decisão nº 184/13, tendo em vista as ocorrências indicadas no Relatório de Inspeção nº 01/2012/DIMAT/CONIE/CONT/STC, da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal, e apontadas frequentemente pela mídia; c.12) apresentação de uma planilha estimativa da manutenção, envolvendo quantidades estimadas e custos unitários pautados em composições unitárias dos serviços envolvidos, de acordo com a Lei nº 8.666/93, em seus arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, §2º, inciso II, e com a De-



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

cisão nº 184/13, adotando-se como limite máximo dos valores totais estimados aqueles praticados nos ajustes já firmados pelo Metrô-DF, indicados na planilha constante do Anexo XXVIII dos autos em exame; c.13) adoção de custos de mão de obra dos referenciais Sicro e Sinapi no orçamento estimativo desta licitação, além de ser adotado o percentual de encargos sociais desonerados do Sicro de 84,04%, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal e legislação previdenciária vigente (Lei nº 12.844/12), adotando-se como limite máximo os empregados e respectivos quantitativos considerados na planilha estimativa constante do Anexo XXVIII dos autos em exame; c.14) previsão das despesas com água e energia elétrica no item “Gerenciamento”, como gastos da administração local, tornando mais precisa a orçamentação; c.15) revisão do orçamento estimativo referencial da licitação utilizando-se o Método K, indicado nos Acórdãos Plenários do TCU de nºs 1787/2011 e 3435/2012, com os coeficientes máximos apontados nesta informação (Encargos Sociais – 84,04%, Administração Central – 7,93% e Lucro – 10,43%), e os salários limitados às referências do Sicro e Sinapi, tendo em conta a evolução jurisprudencial acerca da incidência das despesas indiretas e lucros sobre serviços de predominância de mão de obra, e o princípio da economicidade; c.16) previsão das manutenções preventivas e corretivas (de TUE e de ATO), do fornecimento de discos de freio e da inspeção da via com utilização de carro controle no orçamento dos serviços eventuais para que o pagamento desses itens se dar apenas em caso de efetiva realização, como forma de resguardar o Erário de pagamentos indevidos em favor do princípio da economicidade; d) **determinar, ainda, à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal que encaminhe a esta Corte documentação comprobatória do cumprimento das alíneas anteriores**, mantendo suspensa a referida concorrência até ulterior decisão desta Corte; e) autorizar: e.1) o envio ao METRÔ-DF de cópia da Informação n.º 382/12 (fls. 230/242), da Informação n.º 17/14-NFO (fls. 652/702), do relatório/voto do Relator e desta decisão; e.2) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências cabíveis.

Foi quando então, alguns meses depois, em 30/04/2015, o METRÔ/DF finalmente encaminhou a última versão do Edital, Projeto Básico e da Planilha Estimativa da Concorrência nº 01/2012 (quarta minuta).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Em síntese, o quadro seguinte demonstra como se desenvolveram os morosos atos da Companhia em buscar ajustar-se aos parâmetros de uma licitação escorreita:

QUADRO 1: DENOMINAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E OUTRAS INFORMAÇÕES DOS DOCUMENTOS REFERENCIADOS NA PRESENTE ANÁLISE						
Versão do Edital da Concorrência1/2012 - Metrô-DF	Ofício de encaminhamento do Metrô-DF	Data a que se refere o documento encaminhado	Peças encaminhadas (denominação dada para facilitar o entendimento)	Localização física no Processo nº 18275/2012 e seus Anexos	Análise do NFO	Decisão TCDF nº
Primeira Versão	Ofício nº 272/2010 (fls. 07)	06/08/2012	Primeira Minuta do Edital	Anexo X (CD)	Nota Técnica nº 21/2012 (fls. 84/129)	184/2013 (fls. 253)
			Primeira Minuta do Projeto Básico	Anexo X (CD)		
			Primeira Planilha Estimativa	Anexo X (CD)		
Segunda Versão	Ofício nº 304/2013 (fls. 312/403)	21/08/2013	Segunda Minuta do Edital	fls. 359/403	Nota Técnica nº 35/2013 (fls. 470/494)	219/2014 (fls. 514)
			Segunda Minuta do Projeto Básico	fls. 318/358		
			Segunda Planilha Estimativa	Anexo XXI (CD)		
Terceira Versão	Ofício nº 403/2014 (fls. 540/541)	25/09/2014	Terceira Minuta do Edital	Anexo XXVIII (CD) e fls. 542/579	Informação nº 17/2014 (fls. 652/702)	5057/2014 (fls. 721/722)
			Terceira Minuta do Projeto Básico	Anexo XXVIII (CD) e fls. 580/619		
			Terceira Planilha Estimativa	Anexo XXVIII (CD) e fls. 620/629		
Quarta Versão	Ofício nº 259/2015 (fls. 896)	30/04/2015	Quarta Minuta do Edital	Anexo XXXI	Informação nº 15/2015	Inf. ainda não apreciada.
			Quarta Minuta do Projeto Básico	Anexo XXXI		
			Quarta Planilha Estimativa	Anexo XXXI		

FONTE: Informação nº 15/2015-NFO/TCDF, parágrafo 12 – fls.912 do processo nº 18275/2012-TCDF.

Após análise dos documentos pelo NFO da Corte de Contas, consolidada na Informação nº 15/2015-NFO, os auditores consideraram parcialmente atendida a Decisão nº 5057/2014 e se manifestaram pelo prosseguimento do certame, o que então trataremos no tópico seguinte.

III - DO ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS PARA UMA ESCORREITA COMPETIÇÃO – A QUARTA MINUTA DE EDITAL

É bem de ver que as principais alterações empreendidas na quarta minuta do edital foram (a) a extensão do prazo de vigência contratual para 24 (vinte e



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

quatro) meses, (b) a redução do escopo do contrato e parcelamento do objeto, além da (c) alteração da metodologia de orçamentação, o que acarretou significativa redução do valor estimado da contratação.

Daí que o novo escopo proposto abrangeu seis sistemas, a serem licitados em 04 lotes:

***Lote 1:** Material Rodante e Sinalização Embarcada*

***Lote 2:** Sinalização e Controle (fixa e centralizada), Telecomunicações e Ventilação Primária;*

***Lote 3:** Energia;*

***Lote 4:** Via Permanente*

Observa-se que a mencionada redução do escopo se deu com a retirada dos itens de Gerenciamento, Bilhetagem, CFTV, Edificações, Modernização, Fornecimento de Sobressalentes de Giro, entre outros, o que trouxe várias vantagens à contratação.

Quanto ao Gerenciamento, o Metrô-DF pretende assumir as atividades relacionadas à Engenharia de Manutenção, à gestão do Almoxarifado e do Centro de Informação da Manutenção, bem como do Arquivo Técnico, o que, enfatize-se, foi entendido pelos auditores como uma medida estrategicamente benéfica, vez que aumentará a eficiência da fiscalização dos técnicos da Companhia sobre os serviços contratados.

Ainda, registrou-se a possibilidade de futura redução de custos não quantificável no momento, devido à retirada dos sistemas Bilhetagem e Edificações, uma vez que tais sistemas serão licitados apartadamente, aumentando assim a competitividade do certame e a seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto à orçamentação dos serviços, considerou-se que até a terceira minuta o Metrô-DF se limitara a elaborar os orçamentos apenas com a atualização histórica dos valores médios despendidos nos contratos anteriores, além do que muitas vezes sem qualquer avaliação da pertinência dos registros utilizados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Entretanto, *nesta Quarta Planilha Estimativa, observa-se o esforço da Companhia com vistas ao aprimoramento dos procedimentos de orçamentação. Na versão ora encaminhada, nota-se que a Companhia buscou pautar as estimativas de quantitativos nos serviços descritos nos Roteiros de Manutenção. E os custos, no SICRO/SINAPI. A utilização de valores históricos se deu com menor frequência, tendo sido previamente submetidos a uma análise crítica. Além disso a Companhia fez constar do próprio Projeto Básico (Itens 8.1.4, 8.1.10 e 8.1.13) algumas rotinas que viabilizarão a formação do citado banco de dados (...) (grifo nosso)*²⁶.

A adoção de novos procedimentos de orçamentação, acompanhada das modificações no escopo dos serviços, da alteração da metodologia de cálculo dos quantitativos, da adoção dos preços constantes do SICRO e do SINAPI, bem como da aplicação do parâmetro K e do BDI específico para materiais, redundaram em significativa redução da expectativa de gastos.

O custo total anual estimado pela Companhia nesta Quarta Planilha Estimativa, referente aos Lotes 01 (Material Rodante e Sinalização de Bordo), 02 (Sinalização, Controle, Telecomunicações e Ventilação Primária), 03 (Energia) e 04 (Via Permanente) foi de R\$ 41.494.186,75 (com incidência do parâmetro K e do BDI), **o que resultou em redução de R\$ 61.251.372,88/ano** se comparado com a primeira planilha estimativa do Edital, excluindo-se os sistemas que foram retirados do escopo previsto inicialmente, sendo eles Gerenciamento, Bilhetagem e Edificações²⁷. (vide fls.912 do processo nº 18275/2012-TCDF).

Importante, também, ressaltar o avanço na elaboração do edital relacionado à qualificação técnica. Quanto à restrição apontada nas anteriores análises, os auditores apontaram que a Companhia *eliminou a discrepância proveniente da pontuação desproporcional relativa à experiência em contratos por índices de desempenho; abriu a possibilidade de pontuar experiências obtidas em outros contratos de manutenção;*

²⁶ Trecho transcrito da Informação nº 15/2015 - NCO

²⁷ A Primeira Versão do Edital, no valor de R\$ 188.721.713,50/ano, visava à contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, aferida por índices de desempenho, incluindo o fornecimento de materiais. Abarcava os sistemas de Material Rodante, Sinalização/Controle, Telecomunicação, Energia, Via Permanente, Obras Civas/Edificações, Ventilação, Bilhetagem, CFTV, Subsistemas da Rede Administrativa, Veículos do Corpo de Segurança e Gerenciamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

ampliou o universo de profissionais capacitados a desempenhar a gerência dos contratos; bem como aumentou o número de empresas que poderão fazer a manutenção dos trens, entre outros²⁸. Assim, com as medidas adotadas pelo Metrô-DF, mostra-se atendido o princípio da isonomia e garantido o caráter competitivo do certame, conforme evidenciado no art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93.

Por fim, os auditores assim concluíram:

169. A Quarta Versão do Edital (em análise), no valor de R\$ 41.494.186,75/ano, tem como objeto a contratação, sob o regime de empreitada por preço global, dos serviços de manutenção corretiva (incluindo o fornecimento de materiais consumíveis, sobressalentes descartáveis e serviços de reparações), e no regime de preços unitários, a manutenção preventiva. Foi parcelada em 04 (quatro) Lotes que abarcam os sistemas de Material Rodante/Sinalização Embarcada (Lote 01), Sinalização/ Controle, Telecomunicações e Ventilação (Lote 02), Energia (Lote 03), Via Permanente (Lote 04).

170. Nesta última versão, constatou-se uma grande diferença quanto à abordagem da questão por parte do Metrô-DF.

(...)

177. O aprimoramento das condições de habilitação, com o tratamento isonômico dos interessados, instiga a competitividade do certame, conforme preconiza o art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93.

178. Entre as ações que influenciaram positivamente as condições de habilitação, destacam-se a admissão de atestados de fabricação para a comprovação de experiência relativa à manutenção do Material Rodante; a eliminação de pontuação referente à experiência em contratos por índices de desempenho; a aceitação, em alguns casos, de atestados obtidos em outros tipos de contratos de manutenção; e a ampliação do universo de profissionais aptos a desempenhar a gerência dos contratos.

179. Quanto aos custos estimados, registra-se que todas as versões precedentes à Quarta Versão se limitaram à atualização histórica dos valores médios dispendidos nos contratos anteriores, sem avaliação da pertinência dos dados utilizados.

(...)

²⁸ Trecho transcrito da Informação nº 15/2015-NFO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

184. É notório o ânimo diferenciado que permeou o trabalho atinente à Quarta Estimativa. Na versão ora encaminhada, a Companhia buscou pautar as estimativas dos quantitativos da manutenção preventiva nos serviços descritos nos Roteiros de Manutenção.

185. Da amostra analisada, verifica-se que a partir do detalhamento dos serviços previstos nos Roteiros estimaram-se os quantitativos de mão de obra, equipamentos, e materiais. Os custos tiveram por base os valores de referência do Sicro/Sinapi.

186. A utilização de valores históricos se deu para os serviços da manutenção corretiva. Contudo, os registros foram previamente submetidos a uma análise crítica. Embora não tenham decorrido diretamente da composição de custos unitários, foram alvo de outros estudos que culminaram com a redução dos valores estimados.

187. Nesse sentido, a Companhia ainda fez constar do próprio Projeto Básico (Itens 8.1.4, 8.1.10 e 8.1.13) algumas rotinas que viabilizarão a formação do citado banco de dados, haja vista a intenção de elaborar, para a próxima licitação, a composição unitária de todos os serviços.

188. Avalia-se em R\$ 61.251.372,88/ano a redução decorrente da melhoria dos critérios de orçamentação em relação à Primeira Versão do Edital nº 001/2012-Metrô-DF. Esse valor foi obtido por meio da comparação da Quarta Planilha Estimativa com a Primeira Planilha Estimativa do Edital, com o cuidado de excluir os sistemas que foram retirados do escopo previsto inicialmente, sendo eles Gerenciamento, Bilhetagem e Edificações (Quadro 4).

189. Isso considerando-se apenas as correções das impropriedades apontadas pelo Tribunal, relativas à adoção dos custos referenciais do Sicro e do Sinapi; à incidência do fator "K" para despesas indiretas e lucros sobre serviços de acordo com os Acórdãos TCU nos 1787/2011 e 3435/2012; e utilização de BDI diferenciado para o fornecimento de materiais, conforme o Acórdão TCU nº 2622/2013.

190. A redução do valor previsto para a mão de obra teve especial participação no evento, uma vez que equivale a mais do que 55% do valor total do edital.

191. O quantitativo da mão de obra da manutenção corretiva (mensalistas) foi obtido segundo a experiência dos técnicos do Departamento de Manutenção do Metrô-DF e os valores mensais dos salários de acordo com a tabela do DNIT (Instrução de Serviço DG nº 03, de 07/03/12, atualizada em abril de 2015, Quadro 10). Mas, mesmo assim, diminuiu significativamente em relação à versão anterior, ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

seja, à Terceira Planilha Estimativa. Nesse sentido, o número de profissionais mensalistas caiu de 390 para 192, o que representa R\$ 31.837.640,89/ano.

192. A manutenção corretiva dos trens da série 1000 e 2000 também reduziu em R\$ 4.125.642,03 (38,73%), se comparado à Terceira Planilha Estimativa.

193. O item referente a Outros Serviços/Materiais da manutenção corretiva apresentou uma diminuição de R\$ 6.417.125,13/ano em relação ao previsto para a mesma despesa na Terceira Planilha Estimativa.

194. Embora tenha se observado a redução dos custos da manutenção corretiva decorrentes dos critérios mais apurados, ressalta-se que não se configuram fundamentos sólidos. A falta de um banco de dados é um fator reconhecidamente limitante.

195. Assim, o ideal é que tais estimativas se dessem todas conforme a composição dos custos unitários, mas, diante da redução dos valores em relação às estimativas anteriores (R\$ 61.251.372,88/ano em relação à Primeira Planilha Estimativa), decorrente do esforço empreendido pelo Metrô-DF para a melhoria dos critérios de orçamentação, entende-se razoável o prosseguimento da presente licitação. Entretanto, de modo a corrigir as imprecisões e deficiências verificadas na elaboração do presente orçamento (especialmente quanto ao atendimento parcial dos itens c.12 e c.16), entende-se necessário determinar que o Metrô-DF, no prazo de 16 meses a partir da assinatura do contrato decorrente da licitação em exame, apresente a esta Corte uma base de dados construída mediante registros e controles das informações oriundas da execução dos serviços prestados no futuro contrato, em termos de manutenção preventiva e corretiva, inclusive dos serviços chamados eventuais, registrando quantitativos utilizados, detalhamento de todos os insumos (mão de obra, materiais e equipamentos) que oneram cada serviço com as respectivas produtividades, consumos e custos unitários, preços de fornecedores e prestadores de serviços terceirizados, entre outros elementos, de forma a permitir, mediante utilização direta e/ou possível tratamento estatístico dos eventos, a boa elaboração da próxima planilha estimativa e das composições dos custos unitários dos serviços de manutenção, em atendimento ao art. 6º, inciso IX, alínea f c/c o art. 7º, §2º, inciso II, ambos da Lei nº 8.666/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Do exposto, nota-se que o qualificado Corpo Técnico da Corte de Contas considerou atendidas as determinações constantes da Decisão nº 5057/2014 e se manifestou pelo prosseguimento do certame, condicionado à (a) apresentação da ART referente à planilha estimativa e às composições de custos unitários dos serviços e ao cronograma físico-financeiro, (b) além da determinação para que o Metrô/DF, no prazo de 16 meses a partir da assinatura do contrato decorrente da licitação em exame, apresente base de dados orçamentários detalhados baseada no controle das informações de execução dos serviços prestados no futuro contrato.

Em consonância com o Núcleo de Fiscalização de Obras, o Ministério Público de Contas aquiesceu integralmente com as conclusões emitidas na Informação nº 15/2015 e ressaltou, dentre outros, a adequabilidade da divisão do objeto da contratação, por entender razoáveis os critérios técnicos e operacionais adotados pela Jurisdicionada para promover o seu parcelamento, **de modo a promover a máxima competitividade ao certame, sem prescindir da segurança e exequibilidade na execução da contratação**²⁹ (grifo no original).

Ainda ressaltou, o *Parquet* especializado, que, após juntada aos autos da Informação nº 15/2015-NFO, o METRÔ/DF encaminhou a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do senhor THIAGO VALENTE QUEIROZ ROSA, não havendo de subsistir, pois, a condição prévia retratada no item (a) acima, estabelecida pela Unidade Técnica, sendo certo que a condicionante do item (b) não impede o início/prosseguimento do certame.

Diante de todo o exposto e considerando as conclusões tanto dos qualificados técnicos e auditores da Corte de Contas (Informação nº 15/2015-NFO), assim como a importante opinião do Ministério Público que lá atua (Parecer nº 527/2015-ML/MPC), há de se reconhecer que, mais do que na hora, deve a Companhia Metropolitana do Distrito Federal finalmente efetivar o adequado e devido procedimento licitatório nos termos de um edital que já se mostra apto a sustentar uma competição justa entre os eventuais interessados em assumir os objetos relativos aos serviços de manutenção metroviária.

²⁹ Trecho transcrito do parecer 527/2015-ML, de lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

E, em razão do avançado risco de se propagar, uma vez mais, nova contratação emergencial para a prestação de tais serviços, fazendo perpetuar por mais 180 dias a possível e ilegal renovação do ajuste com o Consórcio METROMAM, inserindo-se nisso todo o superfaturamento envolvido nesta operação direta, e considerando o fato de que o último emergencial assinado expira em 12.12.2015, bem como que a Companhia tem o dever de, nos próximos 90 dias, fazer sanar a falta do devido procedimento competitivo de concorrência, é que se conclui que se mostra perfeitamente útil e necessário a presente demanda, com vistas a compeli-la a promover a licitação nos termos já aventados pelo corpo técnico da Corte de Contas e do Ministério Público de Contas.

OS FUNDAMENTOS

Conforme antecipado ao longo de toda a situação fática ora narrada, fácil é perceber que por vários anos a intenção dos gestores públicos a frente da empresa pública responsável pelo transporte metroviário no Distrito Federal sempre foi a de efetivar contratações emergenciais, de molde a se evitar, propositadamente, passar-se pelo crivo da justa competição que aparece salvaguardada pela Lei de Licitações, ainda que tempo hábil houvesse para tanto, consoante já demonstrado exaustivamente.

Em vez de se buscar o adequado e devido procedimento licitatório com relevante urgência para a próxima temporada de prestação dos serviços já emergencialmente contratados, demonstrando-se a boa intenção em primar pela competitividade dos interessados e pela vantajosidade ao Poder Público no âmbito de suas contratações, a Companhia Metropolitana do Distrito Federal limitou-se a agir de forma evasiva e desidiosa, não atendendo aos claros reclamos da Corte de Contas no sentido de ajustar os pontos incompatíveis do edital a ser lançado.

Com tamanho retardamento dos gestores do METRÔ/DF em providenciar tais ajustes, o que, por si só, em rigor, já pode ser corolário para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

responsabilização³⁰, acabou a empresa pública assinando sucessivos contratos diretos, em razão da natureza emergencial que envolve a prestação dos serviços de manutenção metroviários, sendo certo que o Consórcio METROMAM inicialmente contratado, a despeito das suspeitas de cartelização que vem sendo investigadas, seja no Distrito Federal, seja no estado de São Paulo, passou a ser o principal beneficiado com as dispensas de licitação “fabricadas”, já que passou a impor os seus preços sem abrir as informações a respeito dos custos unitários dos serviços, tornando a Companhia refém de valores muito acima das perspectivas de mercado que se poderiam obter com uma nova chamada de competição.

É nesse viés que devemos chamar à baila a necessidade de se retomar, com a urgência que o caso requer, a observância dos ditames da Lei de Licitações, a qual preconiza que

Art.2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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

³⁰ Não se pode olvidar a necessidade de responsabilização do gestor pela contratação emergencial indevida quando a situação adversa decorreu de sua omissão ou falta de planejamento (Acórdão 627/2009-Plenário/TCU). Nesse mesmo sentido converge a Orientação Normativa nº 11, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União, que dispõe: *A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

juízo objetivo e dos que lhes são correlatos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

Demais disso, deveriam os gestores ter primado pela boa confecção do edital que encamparia a licitação e/ou pelos ajustes determinados pela Corte que acompanhava o lançamento do referido edital. Mais ainda, embora difícil fosse, porque o Consórcio não esclarecia de modo transparente os custos unitários dos serviços contratados diretamente, tampouco os gestores da Companhia tinham pulso para determinar a vinda dessas informações, deveriam eles buscar **mensurar a parcela daquilo que seria estritamente indispensável ao equacionamento da alegada situação emergencial**.

De outra banda, no tocante à prestação de serviços, o legislador preleciona que a dispensa para a contratação **seja somente para as parcelas de serviços que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 dias**, o que, por óbvio, não se compatibiliza com um serviço de natureza preventiva relacionado à manutenção do sistema metroviário, o qual deve ser prestado continuamente, isto é, para muito além de míseros 180 dias.

Ainda que se queira interpretar tal dispositivo de forma diferente, afrouxando-se para permitir ao menos uma contratação direta, certo é que o legislador nitidamente demonstrou a intenção de que o prazo máximo de duração fosse apenas de 180 dias, vedando a prorrogação.

Confira-se tudo isso:

Art. 24. É dispensável a licitação:

*IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, **e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos**, contados da ocorrência*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

No mais, ressalte-se que a falta relacionada ao dever de licitar ofende os princípios da razoabilidade, do interesse público, da impessoalidade e da moralidade, sendo certo que deve o Poder Judiciário intervir na medida exata em que percebe que o gestor não vem cumprindo com o seu mister de obediência à lei. Cuida-se de ato administrativo vinculado e que não deve ser tratado, por óbvio, nas profundezas das equivocadas interpretações acerca das indevidas dispensas de licitações, como se houvesse alguma margem de conveniência e oportunidade para viabilizar, ou não, com presteza, a justa competição.

Aliás, já há quem diga, inclusive, que não existem atos discricionários, mas sim uma gradação de vinculação que atinge em maior ou menor grau os atos administrativos, de maneira que dizer hodiernamente que se deixa ao administrador ainda uma boa parcela de conveniência e oportunidade para definir como será gasto o dinheiro público é caminhar na contramão das vitórias político-jurídicas que o país vem conquistando no combate ao desvio de dinheiro do contribuinte e do direcionamento fraudulento às empresas privadas que vem dominando importantes nichos de atividades inerentes ao oferecimento dos serviços públicos indispensáveis à população.

O egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE-AgR, relatado pelo Ministério Celso de Mello, já se debruçou sobre o controle da discricionariedade administrativa quando afeta diretamente políticas públicas relacionadas a serviços públicos essenciais, senão vejamos:

“Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado as políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

[...] Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.

As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissivo ou comissivo), verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional. – Destacamos.

É chegado, portanto, o momento de se rever conceitos, com vistas ao controle principiológico da função administrativa, que deve ser marcada pelo respeito aos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional e na ordem jurídica posta. A gestão administrativa não pode ser dissociada desses valores, sendo perfeitamente sindicável as atuações temerárias de um gestor irresponsável e ineficiente, que tudo pode em detrimento do cidadão.

O binômio Estado-súdito deve ser substituído pelo Estado-cidadão/Estado-sociedade, o que clama para uma mudança paradigmática, em que a gestão deva ser concertada, ao contrário da impositiva e arbitrária, conforme o mero desejo do administrador, sem que possa passar pelo filtro dos princípios constitucionais da Administração Pública e pelo controle do Poder Judiciário, bem como pelo *accountability* da sociedade (controle social).

Portanto, diante do contexto esposado, cabe ao Judiciário, através da demanda ora veiculada, nos termos do **artigo 461 do Código de Processo Civil**, em associação às balizas da Lei de Ação Civil Pública, conceder a tutela específica da obrigação de fazer consistente na viabilização imediata do processo licitatório que se almeja nesta ação, **com base na quarta minuta de edital já avaliada pelo corpo técnico do Tribunal de Contas e pelo Ministério Público de Contas.**

A se definir a imediata iniciação do processo de competição, afigura-se viável que a Companhia requerida alcance o resultado final até antes do vencimento do atual contrato emergencial celebrado para a prestação dos serviços de manutenção metroviária, o que pode ser perfeitamente perseguido nos próximos quatro meses faltantes, se, repise-se, iniciado logo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Daí a necessidade de se antecipar os efeitos da tutela, o que será tratado no tópico seguinte de modo mais detalhado.

Acaso a Companhia Metropolitana não obtenha em tal prazo o novo vencedor da licitação que ora se pretende obrigá-la a fazer imediatamente, deve-se ficar firmado que a empresa pública deverá acordar a continuidade dos serviços de manutenção em regime de dispensa sem necessariamente vinculá-los a um prazo fechado de mais 180 dias, de molde que, uma vez encerrada a licitação antes disso, poderá a Companhia rescindir unilateralmente, sem multa, o eventual emergencial porvir.

A CONCESSÃO DA LIMINAR

Ultrapassados os fatos e fundamentos jurídicos que norteiam causa pode pedir remota e próxima, bem assim define as partes e suas respectivas legitimidades, o interesse de agir e a possibilidade jurídica da demanda, importante agora se faz destacar os pressupostos para a concessão da antecipação dos efeitos da tutela específica de obrigação de fazer, que encontra amparo no artigo 461, §3º do Código de Processo Civil, associado ao disposto no artigo 11 da Lei nº 7.347/85.

Pois então.

Inicialmente, reconhece-se que é **relevante o fundamento da demanda**, tendo em conta a verossimilhança dos fatos que se atestam não apenas pelas alegações recebidas como verdadeiras, na medida em que adotada a teoria da asserção, mas também pelos documentos acostados à exordial, quais sejam, os editais dos diversos e sucessivos contratos emergenciais e seus aditivos e o processo nº 18.275/2012 do TCDF, que cuida de toda a desídia e morosidade em relação ao dever de licitar da Companhia, conforme já amplamente explanado.

Assim, patente a “aparência do bom direito” ora requerido, uma vez que todo o arcabouço fático e probatório carreado conduz a uma probabilidade quase que máxima de veracidade, mesmo que ainda em sede de cognição sumária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

No tocante ao **justificado receio de ineficácia do provimento final**, o qual deve ser interpretado simplesmente como o tradicional *periculum in mora*, bom asseverar que, caso a obrigação de fazer não seja determinada de plano, muito difícil será que a Companhia consiga terminar todo o procedimento licitatório em tempo de o atual contrato emergencial não ter o seu prazo expirado, o que, invariavelmente, faria a empresa pública se submeter, uma vez mais, aos exagerados preços praticados pelo Consórcio METROMAM para a prestação dos serviços em voga, alegando-se de novo situação de emergência e burlando pela **quarta vez** os ditames da Lei de Licitações.

Observe-se que, conforme contas alcançadas pela nova metodologia apresentada na quarta minuta de edital de licitação, já pronta e examinada pelo corpo técnico da Corte de Contas, bem como pelo Ministério Público especial, a economia de um contrato decorrente de licitação já aparece prevista na ordem de **R\$ 61.251.372,88/ano**, sendo certo, portanto, que a cada novo emergencial, contratado ilegalmente de 06 em 06 meses, o dano aos cofres da empresa pública gira em torno de **R\$ 30.625.686,44**, isto é, **em mais de TRINTA MILHÕES DE REAIS**.

Nesse caótico panorama, em que certamente os danos e custos acabam sendo repassados ao usuário do sistema público de transporte, que, a rigor, acaba pagando a conta final, é que a liminar ora pretendida deve ser considerada, uma vez que, não apenas à população, mas também aos cofres da própria empresa pública, a economia conseguida possibilitaria novos investimentos em estrutura de transporte para o Distrito Federal, notadamente em tempo de escassez de recursos para viabilizar a modernização e o avanço da malha.

Vale dizer que a situação prejudicial a que está submetido o Sistema Metroviário do Distrito Federal e, conseqüentemente, seus usuários implica em (a) altos valores contratados, baseados na anterior metodologia de orçamentação do METRÔ/DF (amplamente questionada pelos auditores do Tribunal ao longo do processo nº 18.275/2012-TCDF), (b) questionável qualidade dos serviços prestados e indicadores de desempenho estabelecidos, sendo certo que em fevereiro de 2014 ocorreu um incêndio num carro do Metrô/DF em Ceilândia, na estação Guariroba e em 22.01.2015 duas panes na estação Arniquireiras, (c) execução dos serviços por uma mesma empresa ao longo de 08 (oito) anos, baseada em sucessivas prorrogações de um



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

contrato alvo de denúncias de fraude à licitação e atuação de cartel no âmbito do CADE e do Departamento de Polícia Federal e, posteriormente, baseada em quatro contratações diretas fundadas em situações emergenciais “fabricadas”.

Por isso que a não iniciação imediata do processo licitatório pode trazer graves prejuízos, além dos já experimentados, devendo-se observar que não há nenhum *periculum in reverso* que possa tal medida impor à demandada. Afinal, com a competição justa, em edital já examinado e aprovado pelo qualificado corpo técnico da Corte de Contas e pelo *Parquet* que lá atua, nenhum prejuízo será suportado pela empresa pública, no futuro, caso venha a ser julgado improcedente o pedido cuja parcela ora se requer o adiantamento.

Assevere-se que a condicionante consistente na determinação para que o Metrô/DF, no prazo de 16 meses a partir da assinatura do contrato decorrente da licitação em exame, apresente base de dados orçamentários detalhados baseada no controle das informações de execução dos serviços prestados no futuro contrato não impediu o corpo técnico de determinar o prosseguimento do certame, haja vista que se trata de ajuste a ser realizado que não prejudica o julgamento objetivo das propostas, tampouco, o seu não atendimento imediato, traria maiores gastos do que os já experimentados no bojo de um contrato emergencial.

OS PEDIDOS

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer:

1. a citação da Requerida, no endereço registrado em sua qualificação, para, querendo, apresentar resposta nos termos do Código de Processo Civil;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

2. seja concedida a **liminar inaudita altera parte** no sentido de compelir a Companhia Metropolitana do Distrito Federal a iniciar, no prazo de 10 (dez) dias a contar de sua intimação, com as formalidades que o ato requer, o procedimento licitatório para a contratação da prestação de serviços referentes à manutenção do sistema metroviário, com apoio na quarta minuta de edital, projeto básico e planilha estimativa, apresentadas ao Tribunal de Contas em 30.04.2015, consistente no atendimento de seis sistemas, a saber: *Material Rodante e Sinalização Embarcada, Sinalização e Controle (fixa e centralizada), Telecomunicações e Ventilação Primária; Energia; Via Permanente*, objetos estes que foram programados para serem parcelados em 04 (quatro) lotes, em obediência ao artigo 23, §1º e §2º, da Lei nº 8.666/93, sendo certo que a Companhia não poderá suspender o certame em nenhuma hipótese;

3. seja determinado, **também liminarmente**, que, acaso a Companhia Metropolitana não obtenha, até 12.12.2015, o novo vencedor da licitação que ora se pretende obrigá-la a fazer imediatamente, deve-se restar impingida a obrigação de que a empresa pública deverá acordar a continuidade dos serviços de manutenção em regime de dispensa sem necessariamente vinculá-los a um prazo fechado de mais 180 dias, de molde que, uma vez encerrada a licitação depois de dezembro de 2015, mas antes dos próximos 180 dias a serem eventualmente contratados, poderá a Companhia rescindir unilateralmente, sem multa, o contrato emergencial porvir.

4. seja estipulada pena de multa ao Diretor-Presidente do METRÔ/DF, no importe de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por dia de atraso em relação ao prazo concedido para iniciar o procedimento licitatório ou por dia que mantenha o certame suspenso, com amparo nos artigos 461, §5º, do Código de Processo Civil e 11 da Lei nº 7.347/85;

5. seja, ao final, julgado procedente o pedido consistente na obrigação de fazer no sentido de compelir a Companhia Metropolitana do Distrito Federal a realizar o procedimento licitatório para a contratação da prestação de serviços referentes à manutenção do sistema metroviário, com apoio na quarta minuta de edital, projeto básico e planilha estimativa, apresentadas ao Tribunal de Contas em 30.04.2015, consistente no atendimento de seis sistemas, a saber: *Material Rodante e Sinalização Embarcada, Sinalização e Controle (fixa e centralizada), Telecomunicações e Ventilação Primária; Energia; Via Permanente*, objetos estes que foram programados para



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

serem parcelados em 04 (quatro) lotes, em obediência ao artigo 23, §1º e §2º, da Lei nº 8.666/93, sendo certo que a Companhia não poderá suspender o certame em nenhuma hipótese;

6. seja determinado que, acaso a Companhia Metropolitana não obtenha, até 12.12.2015, o novo vencedor da licitação que ora se pretende obrigá-la a fazer, deve-se restar impingida a obrigação de que a empresa pública deverá acordar a continuidade dos serviços de manutenção em regime de dispensa sem necessariamente vinculá-los a um prazo fechado de mais 180 dias, de molde que, uma vez encerrada a licitação depois de dezembro de 2015, mas antes dos próximos 180 dias a serem eventualmente contratados, poderá a Companhia rescindir unilateralmente, sem multa, o contrato emergencial porvir.

7. seja a requerida condenada a todas as despesas processuais, incluindo-se custas, eventuais multas e sucumbência, devendo estas últimas serem direcionadas ao Fundo Distrital dos Direitos Difusos e Coletivos do Distrito Federal, nos termos do artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

Protesta pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, a serem requeridos, eventualmente, no momento oportuno.

Dá-se à causa o valor de R\$ **R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais)**, que é o valor a ser poupado dos cofres da empresa pública caso a obrigação de fazer pretendida seja devidamente implementada.

Brasília/DF, 21 de agosto de 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

LISTA DE DOCUMENTOS ANEXADOS

Impressos:

DODF 216, 09/11/2001, pág. 39
DODF 127, 08/07/2002, pág. 33
DODF 52, 17/03/2003, pág. 32
DODF 86, 07/05/2003, pág. 39
DODF 88, 09/05/2003, pág. 30 – 1º TA
DODF 195, 08/10/2003, pág. 22 – 2º TA
DODF 67, 07/04/2004, pág. 30 – 3º TA
DODF 195, 11/10/2004, pág. 58 – 4ª TA
DODF 67, 11/04/2005, pág. 41 – 5º TA
DODF 107, 09/06/2005, pág. 105 – 6º TA
DODF 194, 11/10/2005, pág. 37 – 7º TA
DODF 212, 09/11/2005, pág. 36 – 8º TA
DODF 29, 08/02/2006, pág. 149 – 9º TA
DODF 69, 07/04/2006, pág. 46 – 10º TA
Decisão nº 1936/2003, 24/04/2003 (Processo nº 511/2003 – TCDF)
Decisão nº 6411/2003, 19/11/2003
Decisão Liminar nº 009/2003 – TCDF
Decisão nº 1345/2004
Decisão nº 3287/2004
Decisão nº 5061/2004
Decisão nº 184/2013 – TCDF
Decisão nº 219/2014 – TCDF
Decisão nº 5057/2014 – TCDF
Informação nº 15/15 – NFO do processo nº 18257/2012
Nota Técnica nº 21/2012 – NFO, 17/10/2012, fls. 84/129 do processo nº 18257/2012
Ofício nº 118/2013 – SEACOMP-DS/TCDF, 25/04/2013, fl. 256 do processo nº 18257/2012
Contrarrrazões, 09/04/2013, fls. 257/306 do processo nº 18257/2012
Nota Técnica nº 35/2013 – NFO

Em arquivo digital, em mídia anexada:

Decisão nº 184/2013-Plenário-TCDF
Decisão nº 219/2014-Plenário/TCDF
Decisão nº 5057/2014-Plenário/TCDF
Ofício Metrô 259/2015 – Encaminha 4ª minuta do Edital
Ofício Metrô 230/2015
Ofício Metrô 315/2015
Ofício Metrô 374/2015
Informação nº 15/2015-NFO/TCDF
Informação nº 18/2015-NFO/TCDF
Parecer nº 527/2015-ML - Parecer MPC - TCDF