

Processo nº: 21.233/12 (2 volumes e 15 anexos)

Origem: Secretaria de Estado de Governo - SEG

Assunto: Parceria Público-Privada - PPP

Ementa: Parceria Público-Privada - PPP. Secretaria de Estado de Governo - SEG. Concorrência nº 01/2013 - SEG. PPP do Centro de Gestão Integrado - CGI. Possíveis impropriedades. Manifestação da SEG informando a suspensão da licitação. Decisão nº 1.394/13. Oitiva da SEG e condicionantes para prosseguimento do certame. Resposta da Secretaria. Análise.

A SEACOMP propõe a improcedência de parte das justificativas e a adoção das medidas necessárias ao cumprimento da Lei.

O Ministério Público acompanha a instrução, com acréscimo.

Voto parcialmente convergente. Exame de novos elementos trazidos pela SEG. Prosseguimento do certame.

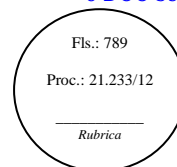
RELATÓRIO

O edital da Concorrência nº 1/13 – SEG destina-se à outorga de Parceria Público Privada - PPP, na modalidade de concessão administrativa, para a implantação, desenvolvimento, operação, manutenção, gestão e administração da infraestrutura do Centro de Gestão Integrado - CGI do Distrito Federal.

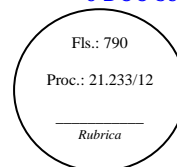
A instrução, compendiada na Informação nº 122/2013 - Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento, procede à seguinte análise:

2. A licitação foi suspensa em 9 de abril de 2013, conforme Ofício nº 400/2013 – GAB/SEGOV e anexo (fls. 396 a 399). Na mesma data, após tomar conhecimento da suspensão do certame (fls. 388), o Tribunal determinou a oitiva da Secretaria de Estado de Governo acerca de diversos aspectos do projeto PPP/CGI, em sintonia com a Informação nº 59/2013 – Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 282 a 375), conforme Decisão nº 1.394/2013, transcrita a seguir (fls. 393/394):

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento do aviso de suspensão da Concorrência nº 01/2013, da Secretaria de Estado de Governo (fl. 384); II. relevar o descumprimento parcial, por parte da Secretaria



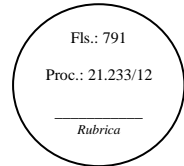
de Estado de Governo, do art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCDF nº 189/08; III. promover a oitiva da Secretaria de Estado de Governo para que apresente justificativas ou adote providências em relação às seguintes questões apontadas pela Unidade Técnica acerca do edital da Concorrência nº 01/2013: a) utilização do contrato de PPP para o Centro de Gestão Integrado – CGI do Distrito Federal, tendo em vista que os estudos técnicos aprovados não demonstraram a conveniência e oportunidade dessa alternativa, em atendimento ao disposto no art. 10, inciso I – “a”, da Lei nº 3.792/06; b) utilização de fase de avaliação de proposta técnica, itens 5.2, 5.3, 11 e 15 do edital, em desacordo com o art. 12, inciso I e § 2ª, da Lei nº 3.792/06, c/c art. 30, § 8º e 46 da Lei nº 8.666/93; c) limitação ao número de empresas participantes do consórcio, item 4.2 do edital, o que contraria o expresso nas decisões TCDF nºs 3.641/2007, 30/2010, 5.067/2010, 6.553/2010 e 2.237/11; d) exigência cumulativa de capital social mínimo e garantia de proposta, itens 9.1.1.1 e 9.2 do edital, contrariando as decisões TCDF nºs 4.745/2010 e 4.578/2010 e Súmula nº 106 do TCU; e) exigência de garantia da proposta no valor de 1% do valor estimado da contratação, nos termos do art. 31, inciso III, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a longevidade do contrato, o que a torna restritiva à competitividade, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso ,I da lei nº 8.666/93; f) visita técnica, conforme preâmbulo, itens 10.1.2 e 2.1 do Anexo 2 do edital, em desacordo com as decisões TCDF nºs 1.443/2011, 2.237/2011, 2580/2011, 3373/2011, 3743/2011 e 3638/2012; g) ausência de delimitação do percentual de subcontratação, itens 20.1.3.14 do edital, cláusulas 12.1.12 e 31 da Minuta de Contrato, com infração à Decisão Normativa nº 2/2012, do TCDF; h) uso de indicadores de desempenho, cláusulas 1.1.24 e 19 da minuta de contrato, item 4.1 do Anexo 11, em desconformidade com o prescrito no art. 6º, § único, da Lei nº 3.792/06; i) exigência de requisitos de qualificação técnica que contrariam o disposto no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93; j) garantia do parceiro público, cláusula 15 da Minuta do Contrato, em desacordo com o art. 40, § 6º, da Lei Complementar nº 101/00 e art. 8º da Lei nº 3.792/06; k) cobrança de IPTU prevista na cláusula 11.1.10 do edital, considerando que a CGI funcionará em prédio público; l) projeto básico previsto nos itens 1.1.19, 2.2 e 11.1 do edital e cláusula 5.1.1 da minuta do contrato, mas sem definição e localização na peça editalícia; m) contemplação no edital de investimentos já executados, conforme tópico V.2 da instrução; n) ausência de critérios para julgar inexecutabilidade, contrariando o inciso X, art. 40, da Lei nº 8.666/93; o) objeto da PPP em desacordo com o prescrito no art. 2º, § 3º, III, da Lei Distrital nº 3.792/06; p) ausência de justificativa técnica para o dimensionamento dos serviços de integração de sistemas e banco de dados, contemplando, no mínimo, definição de prazos e resultados esperados, indicação das principais informações de interesse, anuência dos órgãos/entes da



Administração que deverão fornecer essas informações, estimativa do quantitativo de tabelas que serão utilizadas, o que contraria o princípio constitucional da eficiência expresso no art. 37 da Constituição Federal, bem como o art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei nº 8.666/93, e art. 10, inciso V, da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada no DF pelo Decreto nº 32.210/10; q) sistemática de pagamento dos serviços de programas computacionais, anexo 17, item 1, subitem b, tabela 2, do edital, desvinculados da efetiva entrega de soluções, podendo acarretar o pagamento por mero decurso de prazo, contrariando o disposto no art. 14, §1º, da IN nº 04/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada no DF pelo Decreto nº 32.210/10; r) indicadores de desempenho em desconformidade com o Anexo 1, XXII, da IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, aplicável subsidiariamente às contratações de TIC por força do art. 22 da IN n.º 04/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada no DF pelo Decreto nº 32.210/10; s) indícios de sobrepreço, segundo parâmetros estabelecidos no art. 10, § 4º, da Lei 11.079/2004, com a redação dada pela Lei n.º 12.766/2012; t) previsão de assunção integral dos riscos pelo poder público, nas hipóteses de caso fortuito e força maior, conforme descrito nas cláusulas 21 e 22 da minuta do contrato (na Matriz de Riscos, Anexo 21 do edital, das fls. 407 a 411 do Anexo XII), em desacordo com o estabelecido no art. 5º, inciso III, da Lei nº 3.792/06; IV. orientar a Secretaria de Estado de Governo que: a) há necessidade de encaminhar as informações exigidas no art. 4º, inciso I, alínea "m", itens 1 a 7, da Resolução/TCDF nº 189/08, observando, no caso do impacto no endividamento do Distrito Federal, a Portaria nº 614/06 da Secretaria do Tesouro Nacional; b) quando da elaboração do demonstrativo do comprometimento anual da Receita Corrente Líquida do Distrito Federal com as despesas decorrentes dos contratos de parcerias público-privadas, deverá atualizar os valores projetados para as despesas pelo indexador de reajuste previsto nos respectivos contratos de PPPs em execução ou, no caso de PPPs em andamento, nos editais ou minutas de editais, juntando cópias desses documentos; V. esclarecer à jurisdicionada que o prosseguimento da Concorrência nº 01/2013 condiciona-se à ulterior manifestação do Tribunal acerca das diligências determinadas nos itens III e IV; VI. autorizar: a) o encaminhamento à jurisdicionada de cópia da Informação nº 59/2013 e do relatório/voto do Relator, para auxiliar na melhor compreensão das determinações; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os fins pertinentes.

3. Em atenção à decisão retro, a Secretaria de Estado de Governo apresentou a esta Corte suas justificativas na data de 30/4/13 (fls. 404 a 498), conforme protocolo de número 3644 (fls. 404), acompanhado dos documentos que compuseram o Anexo XXII a estes autos.

4. Nos tópicos seguintes, discorreremos sobre a manifestação da SEG, a qual foi objeto de análise pela Comissão Técnica Permanente



- CTP, criada pela Portaria TCDF nº 233, de 24/9/12, publicada no DODF nº 196, de 26/9/12, p. 55 (fls. 82), posteriormente modificada pela Portaria TCDF nº 127, de 5/3/13, publicada no DODF nº 47, de 6/3/, p. 4313 (fls. 85), nos termos do art. 2º, inciso VIII e art. 12, da Resolução TCDF nº 189/08.

I-DAS JUSTIFICATIVAS DA SEG

I.1 DA ATUAÇÃO DO TCDF

5. Inicialmente, o documento da SEG procurou desqualificar o trabalho do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, ao enfatizar que (fls. 412/413):

- As Cortes de Contas não poderiam interferir em atos discricionários da Administração, ou seja, nos que envolvessem o juízo de conveniência e oportunidade;
- Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, logo não podem analisar o mérito dos atos administrativos de seus jurisdicionados.

I.1.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

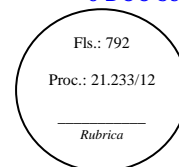
6. A tentativa de desqualificar a atuação da Corte de Contas foi feita com argumentos inconsistentes. A tese de que os Tribunais de Contas são meros órgãos auxiliares do Legislativo é insustentável, não encontrando ressonância na doutrina, nem na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF:

(...) Cabe enfatizar, neste ponto, uma vez mais, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo Poder Legislativo, eis que esses órgãos que auxiliam o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais possuem, por expressa outorga constitucional, autonomia que lhes assegura autogoverno, dispondo, ainda, os membros que os integram, de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura, inclusive a vitaliciedade.

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a ideia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. [ADIMC nº 4.90/RJ, de 01.07.2009, Relator Ministro Celso de Mello] Grifo nosso.

Creio ser hoje possível afirmar, sem receio de erro, que os



Tribunais de Contas são órgãos do Poder legislativo, sem, todavia se acharem subordinados às Casas do Congresso, Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores. Que não são subordinados, nem dependentes, comprovam-no o dispositivo da Constituição Federal que lhes atribui competência para realizar, por iniciativa própria, inspeções se auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes (art. 71, IV), bem como as garantias da magistratura, asseguradas aos seus Membros (art. 73, § 3º), além se extensão da autonomia inerentes aos Tribunais do Poder Judiciário (art. 73, combinado com o art. 96). [ADI nº 375-MC/AM, de 30.10.1991, Rel. Min. Octávio Gallotti].

7. Quanto à análise de mérito dos atos discricionários, cabe dizer que é possível sim às Cortes de Contas o avaliarem, segundo a moderna doutrina administrativista, como expresso na obra do mestre Hely Lopes Meirelles:

Mesmo quanto aos elementos discricionários do ato há limitações, impostas pelos princípios gerais do Direito e pelas regras da boa administração, que, em última análise, são preceitos de moralidade administrativa.

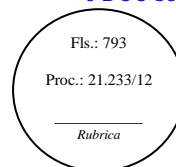
Daí dizer-se, com inteira propriedade, que a atividade discricionária permanece sempre sujeita a um duplo condicionamento: externo e interno. Externamente, pelo ordenamento jurídico a que fica subordinada toda atividade administrativa, como já demonstrado em tópicos anteriores; internamente, pelas exigências do bem comum e da moralidade da instituição administrativa.

O bem comum, identificado com o interesse social ou interesse coletivo, impõe que toda atividade administrativa lhe seja endereçada. Fixa, assim, o rumo que o ato administrativo deve procurar. Se o administrador se desviar desse roteiro, praticando ato que, embora discricionário, busque outro objetivo, incidirá em ilegalidade, por desvio de poder ou de finalidade, que poderá ser reconhecido e declarado pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

Erro é considerar-se o ato discricionário imune à apreciação judicial, pois a Justiça poder á dizer sobre sua legitimidade e os limites de opção do agente administrativo, ou seja, a conformidade da discricionariedade com a lei e com os princípios jurídicos.

O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir o discricionarismo do administrador pelo do juiz. Não pode, assim, 'invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repute mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração' é privativa da Administração. Mas pode sempre proclamar as nulidades e coibir os abusos da Administração.

(...)



No mais, ainda que se trate de poder discricionário da Administração, o ato pode se revisto e anulado pelo Judiciário, desde que, sob o rótulo de *mérito administrativo*, se aninhe qualquer *legalidade* resultante de abuso ou desvio de poder.

8. E Maria Sylvia Zanella de Pietro:

A rigor, pode-se dizer que, com relação ao ato discricionário, o Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites da discricionariedade; neste caso, pode o Judiciário invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade.

Algumas teorias têm sido elaboradas para fixar limites ao exercício do poder discricionário, de modo a ampliar a possibilidade de sua apreciação pelo Poder Judiciário>

(...)

Começa a surgir no direito brasileiro forte tendência no sentido de limitar-se ainda mais a discricionariedade administrativa, de modo a ampliá-la o controle judicial.

(...)

Essa tendência que se observa na doutrina, de ampliar o alcance da apreciação do Poder Judiciário, não implica invasão na discricionariedade administrativa; o que se procura é colocar essa discricionariedade em seus devidos limites, para distingui-la da **interpretação** (apreciação que leva a uma única solução, sem interferência da **vontade** do intérprete) e impedir as arbitrariedades que a Administração Pública pratica sob o pretexto de agir discricionariamente.

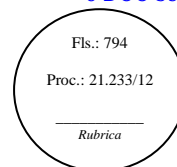
9. Nesse sentido, ainda, manifestação do TCU:

‘Consórcio – admissão ou vedação – razões

TCU determinou: ‘9.2.3.5. explicitar as razões para a admissão ou a vedação à participação de consórcios de empresas, uma vez que o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias [...].’

Fonte: TCU. Processo nº 028.917/2008-6. Acórdão nº 1453/2009 – Plenário’ In JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. *VADE-MÉCUM DE LICITAÇÕES E CONTRATOS*. 5. ed. rev. Atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 588.

10. Claro que os Tribunais de Contas não se confundem com o Poder Judiciário, mas têm a atribuição de exame de legalidade (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 78, inciso X, da Lei Orgânica do DF), o que os credencia, também, para o exame do mérito do ato administrativo, não no julgamento de conveniência e oportunidade, mas no de abuso de poder,



ou arbitrariedade.

11. Ocorre, porém, que a escolha por uma PPP não se classifica, como sugeriu a SEG, em ato discricionário, constituindo-se, na realidade, em ato vinculado.

12. Seria discricionária a opção pela PPP, caso houvesse liberdade de escolha do Secretário de Governo em relação a outras opções, como uma concessão comum ou a contratação tradicional pela Lei nº 8.666/93. É o que nos ensina a doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

(...) a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma detnr várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Nesses casos, o poder da administração é **discricionário**, porque a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador. (...)

Pode-se, pois, concluir que a atuação da Administração Pública no exercício da função administrativa é vinculada quando a lei estabelece a única solução possível diante de determinada situação de fato; ela fixa todos os requisitos, cuja existência a Administração deve limitar-se a constatar, sem qualquer margem de apreciação subjetiva.

E a atuação é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito (...)

13. Conforme o art. 10, I, "a", da Lei nº 3.792/06 e Lei nº 11.079/04, não é este o caso, pois a atuação do Administrador Público ficou delimitada:

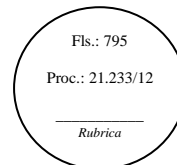
Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

14. Assim, se a norma exigiu um estudo que justifique a opção pela PPP, evidente que a autorização da autoridade competente subjuja-se a um parecer técnico. Há, portanto, um pressuposto de direito (art. 10, inciso I da Lei nº 3.792/06) e de fato (estudo prévio) que circunscrevem a atuação do Administrador Público.

15. Com outras palavras, não existe a conveniência e oportunidade do gestor público para autorizar a licitação de uma PPP, pois referida tomada de decisão está vinculada a um estudo que a abalize. Se o legislador quisesse deixar à discricionariedade da autoridade competente tal escolha,



não teria introduzido na norma o parecer técnico que a antecederia.

16. Na realidade, o que inciso I do art. 10 requer é o que a doutrina administrativista denomina de “motivo, um dos requisitos do *Ato Administrativo*” e que, no ato vinculado, está expresso na Lei, conforme nos ensina Hely Lopes Meirelles:

1.2.4 *Motivo* – O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato, pode vir expresso em lei como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo discricionário, quanto à sua existência e validação.

17. E Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.

(...)

A ausência de motivo ou a indicação de motivo falso invalidam o ato administrativo.

(...)

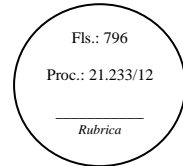
Não se confundem **motivo** e **motivação** do ato. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração. A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de ‘consideranda’; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes. O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.

(...)

Ainda relacionada com o **motivo**, há a **teoria dos motivos determinantes**, em consonância com a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade. Por outras palavras, quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros. Grifo nosso.

18. Conforme preceituaram as Leis nºs 3.792/06 e 11.079/04, os estudos que motivaram a escolha pela PPP, como forma de contratação do CGI, além de serem necessários, precisariam ser válidos, ou seja, deveriam estabelecer fundamentos sólidos para justificar a opção da Administração.

19. Logo, se os estudos apresentados careceram de fundamentação, como demonstrado no tópico III da Informação nº 59/2013 -



Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 292/304), criou-se a situação para intervenção da Corte de Contas em relação à legalidade do ato administrativo em questão, nos termos descritos na norma citada (§ 13º anterior).

I.2 QUANTO À LEGALIDADE DO ATO

20. Comenta o documento da SEG que o TCDF, em seu relatório, fez análise subjetiva, ao afirmar que os estudos técnicos apresentados não demonstraram a conveniência e oportunidade da alternativa de PPP escolhida (fls. 415):

É uma conclusão subjetiva e completamente diversa do ato objetivo materializado pela Resolução 62. Não tivesse o Conselho Gestor se convencido pelos argumentos técnicos dos estudos, não teria aprovado o início do processo licitatório.

Conclui-se este ponto com a reafirmação de que para o Conselho Gestor de PPP o estudo objetivamente se comprovou conveniente, oportuno e justificado. Não cabendo ao órgão fiscalizador opinar em relação ao mérito de tal julgamento de conveniência e oportunidade sem correr o risco de resvalar para uma atitude que poderia configurar uma indesejável e ilegal substituição do papel constitucional do Poder Executivo Distrital. Grifo nosso.

21. A conclusão do Tribunal não foi subjetiva. Segundo o tópico III da Informação nº 59/2013 - Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 292/304), todos os argumentos de defesa da utilização da PPP, um a um, foram devidamente analisados pelo corpo técnico desta Casa para se chegar à conclusão pela sua inconsistência.

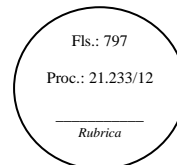
22. Tivessem as argumentações desta Corte mero caráter subjetivo, não teriam o respaldo do Ministério Público especial e do respectivo plenário, estampados no Parecer nº 307-2013-DA (fls. 377 a 381) e Decisão nº 1.394/2013 (fls. 393/394).

23. Ao afirmar o caráter subjetivo de nossas conclusões, a SEG acusou a Corte de Contas de não fundamentar suas decisões, logo, de atuar fora das suas atribuições constitucionais, o que, conforme § anterior, não se sustenta.

24. Deveras inconcebível, ainda, a acusação de “ilegal substituição do papel constitucional do Poder Executivo Distrital” (fls. 415). Em que momento o TCDF substituiu o Poder Executivo?

25. A decisão da Corte circunscreveu-se ao exame de legalidade previsto no art. 78, inciso X, da Lei Orgânica do DF, e art. 71, inciso IX, da Constituição Federal.

26. Segue que, de acordo com o discorrido neste tópico e no anterior, a SEG não justificou a opção pela PPP na presente licitação, limitando-se a desqualificar a intervenção do TCDF, razão pela qual sugeriremos ao Plenário desta Corte, considerar insatisfatórias as justificativas



apresentadas em relação ao tópico III – “a” da Decisão nº 1.394/2013.

I.3 DA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO INTEGRADA E A INAPLICABILIDADE DA IN 04/2008 - SLTI/MPOG (fls. 417 a 426)

27. A SEG entende que a contratação do CGI não incide em qualquer das vedações previstas no art. 5º da IN nº 04/2008 – SLTI/MPOG, pois (fls. 418/424):

(...) O CGI não é um serviço de TI, é uma solução integrada na qual a Tecnologia da Informação é uma ferramenta.

(...) o objeto da PPP em referência inclui a implantação de infraestrutura bastante complexa, com integração de sistemas, adequação do prédio para instalação de redes elétrica e lógica, bem como fornecimento dos equipamentos necessários para o eficiente desenvolvimento e operação do CGI. Em relação aos sistemas necessários refere-se especialmente ao de integração.

(...) o nível de dados a serem integrados não se confunde com a base de dados de cada órgão muito menos com as bases de dados das entidades.

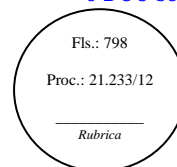
A base de dados do CGI será constituída de parte das informações de cada uma delas, a partir do que cada secretaria e entidade disponibilizar, segundo o que já foi previamente conversado internamente e será executado assim que encerrada a presente licitação.

Nesta situação, para a correta operacionalidade do empreendimento que se pretende implantar, a alternativa mais adequada sob o ponto de vista técnico e econômico é a contratação de uma solução integrada, método amplamente admitido no ordenamento jurídico pátrio.

A contratação de solução integrada deve ser utilizada nas hipóteses em que houver efetivo benefício à Administração Pública e for comprovada a sua viabilidade técnica e econômica, com vistas a garantir o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade.

Em síntese, a solução proporciona a combinação entre fornecimento e prestação de serviços, que devem ser desenvolvidos de forma integrada e padronizada. Com isso, o contratado será responsável integral por toda a solução fornecida à Administração, facilitando o controle, gestão e fiscalização por parte do órgão contratante.

A contratação integrada deve ser utilizada quando houver necessidade de inter-relação entre os serviços contratados, gerenciamento centralizado ou implicar vantagem para a Administração. Esta é, inclusive, a orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com base no artigo 3º, § 3º da Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 02/2008.



De acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁷, *"a Lei de Licitações permite ao gestor público ponderar se, sob o aspecto técnico e econômico, o objeto da licitação deve ser único ou parcelado"*.

Caberá, portanto, à Administração a avaliação da conveniência na utilização do modelo de contratação de solução integrada ou do parcelamento, conforme os parâmetros definidos acima.

(...) verificado que a contratação parcelada implica em perda de eficiência e prejuízo técnico, a Administração deve afastar a utilização deste mecanismo, realizando a contratação de solução integrada, tal qual se observa na contratação do CGI.

28. Ainda nesse tópico, a jurisdicionada aborda a questão da renovação tecnológica, a saber (fls. 425/426):

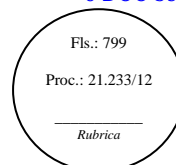
Por fim, não se sustenta a alegação de que a contratação por PPP comprometeria a renovação tecnológica. Com efeito, uma das vantagens na utilização de uma PPP é a possibilidade de atualizações tecnológicas durante o contrato, o que não seria permitido, por exemplo, nos contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93.

Nesta hipótese, por força dos artigos 5º15 da Lei nº 11.079/04 e 23, inciso V, da Lei nº 8.987/95, será cláusula essencial do contrato a relativa *"aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações"*.

Considerando a constante evolução tecnológica da base de equipamentos e sistemas relacionados ao funcionamento do CGI, o contrato da PPP prevê a atualização periódica do CGI a cada 3 (três) anos com base em um plano de atualização tecnológica a ser aprovado pelo Contratante. Isso significa que a concessionária será obrigada a manter a atualização constante de todo o CGI ao longo dos 15 anos do prazo de vigência do contrato.

Feitas estas considerações, veja-se o que foi trazido sobre as contratações que vêm sendo realizadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública.

No pregão iniciado pela Secretaria de Segurança o objeto, como bem colocado na Informação no 59/2013 refere-se a Registro de Preços de Sistema de Comunicações de Rádio Troncalizado - PMR de padrão aberto para aplicação em comunicações críticas de Segurança Pública, que não se confunde com softwares para integração de dados. Radiocomunicação troncalizada se refere a voz e não a dados, diferentemente do CGI, que trata de dados. Até mesmo os equipamentos embarcados, no projeto em comento, em nenhum momento, são radiocomunicadores, mas



sim computadores/tablets que deverão ser embarcados para transmissão de dados.

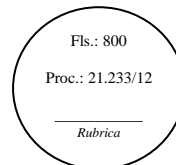
Repise-se que as aquisições e contratações que já vem sendo realizadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal não são suficientes e não colidem com o objeto da PPP. Ao contrário, são complementares. A Secretaria de Segurança Pública foi uma das responsáveis por dar informações para a elaboração dos estudos da PPP e também é a responsável pelas contratações que faz, motivo pelo qual não estaria contratando nada de forma duplicada, mas sim, complementar.

1.3.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

29. A argumentação da SEG concentra-se na não incidência do disposto no art. 5º da IN nº 04/2008 – SLTI/MPOG, com ênfase na abordagem que o CGI constitui uma única solução de TI, bem como na tese de que o parcelamento mostra-se técnica e economicamente inviável para o caso.

30. Nesse sentido, vale revisitar o rol de componentes do CGI, afetos às tecnologias da informação e comunicação, descritos no Anexo 02 do edital (fls. 121 a 336 do Anexo XII):

Item do objeto	Detalhamento sintético
Data Center	<i>(i) infraestrutura de racks; (ii) infraestrutura de refrigeração; (iii) infraestrutura de fornecimento de energia e (iv) infraestrutura de rede</i>
Sistema de Visualização – Videowall	<i>Duas matrizes de módulos display de 5x6 sendo 60 (Sessenta) no total, com no mínimo 55 polegadas cada módulo</i>
Equipamentos	<i>(i) Posições de Trabalho; (ii) Servidores e Unidades de Armazenamento de Dados; (iii) Equipamentos de Rede; e (iv) Equipamentos de Áudio e Videoconferência</i>
Sistema de Atendimento e Despacho	<i>fornecimento de um Sistema de Atendimento e Despacho para o CGI que será utilizado nas tarefas diárias de atendimento, registro, despacho, monitoramento e gerenciamento de ocorrências e elaboração de relatórios</i>
Sistema Integrado de Gerenciamento de Situação	<i>software e aplicações que correlacionam eventos de diferentes sistemas de segurança e sistemas de informação existentes para que os operadores do CGI identifiquem e resolvam situações proativamente, tendo como resultado menor risco, maior segurança, resposta mais rápida a eventos a um menor custo operacional</i>
Sistema de Gerenciamento de Serviços de TI	<i>Sistema de Gerenciamento de Serviços de TI do CGI, totalmente compatível com as melhores práticas definidas pelo ITIL V3 – Information Technology InfrastructureLibrary</i>
Desenvolvimento e Manutenção de Aplicações	<i>(i) Ambiente de Mídia Social; (ii) Integração de Sistemas e Banco de Dados; (iii) Business Intelligence (iv) Solução para Gerenciamento dos Projetos do CGI; (v) Portal Web a Serviços do CGI; (vi) Cadastro Técnico Cartográfico</i>
Soluções de Gerência Corporativa de Performance de Aplicações de TI	<i>identificação automatizada de problemas e painel de desempenho</i>



Item do objeto	Detalhamento sintético
Integração com Órgãos e Sec. do GDF	<i>a integração com os Órgãos e Secretarias do GDF deve ser através de links de rede de comunicações hoje existente</i>
Integração com Centros de Comando	<i>projeto de infraestrutura de comunicação de contingência para interconexão de dados do CGI com os seguintes centros de comando, através de enlaces de rádio: (i) Centro de Comando Local (Arena); (ii) Centros de Comando Móveis; (iii) Centro de Comando Central</i>
Solução de Viatura Embarcada	<i>será parte integrante da Sala de Despacho, deverá contemplar a implantação, operação e manutenção de Sistema de Rastreamento e Monitoramento eletrônico por GPS/GSM/GPRS e Terminais de Mensagens Embarcadas integradas ao Rastreador</i>
Solução de Impressão	<i>cópias coloridas e preto e branco, contemplado dois modelos específicos: Tipo 1 - Impressora Laser colorida e Tipo 2 - Multifuncional laser (impressora, copiadora, fax e scanner)</i>
Operação	<i>A SPE deve ser responsável pelo gerenciamento efetivo da operação detalhado aqui e da equipe designado para a tarefa, incluindo implantação de controles de gerenciamento e utilização destas ferramentas para garantir a realização de maneira efetiva e eficiente.</i>

31. Pela simples leitura do detalhamento sintético dos itens, observa-se que o CGI envolve, no mínimo, 13 soluções de TI, mesmo considerando o conceito trazido pelo inciso IX do art. 2º da IN nº 4/2010 – SLTI/MPOG que engloba um conjunto de bens e serviços de TI que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação.

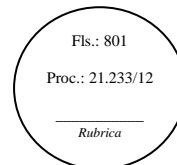
32. Cada um dos itens acima listados constitui isoladamente uma solução e possui diversos fornecedores especializados no mercado.

33. A alegada necessidade de inter-relação entre os itens do objeto do CGI, que inviabilizaria tecnicamente o parcelamento, não encontra respaldo fático na realidade, vez que a regra é o parcelamento e inúmeras organizações públicas alcançam resultados positivos em soluções complexas sem desconsiderar a legislação de regência.

34. Para exemplificar, a própria Secretaria de Estado de Segurança Pública está realizando diversos certame para sua modernização tecnológica, cada um deles constituindo soluções específicas complementares na utilização de TI para o aumento da eficiência no combate ao crime.

35. Como abordado no exame anterior, a contratação de várias soluções de TI no mesmo objeto ofende as disposições do inciso II do art. 5º da IN nº 4/2008 – SLTI/MPOG, que sintetiza a aplicação do disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 15, inciso IV, art. 23, §§ 1º e 2º, bem como traz riscos desnecessários para a Administração:

- i. dependência excessiva da contratada que entrega várias soluções no mesmo contrato, assim, caso a parceiro privado deixe de existir, a Administração ficará sem o atendimento a diversas necessidades simultaneamente, situação menos



provável se cada solução for prestada por empresas diferentes;

ii. os modelos de execução do objeto e de gestão do contrato tendem a ser vagos e ineficazes. No caso do CGI, conforme item III, 'r', da Decisão 1394/13, o acordo de nível de serviço carece de melhorias;

iii. diminuição da competitividade na licitação, vez que empresas especializadas, por não fornecerem o conjunto completo de soluções pretendido, não poderão participar do certame.

36. Verifica-se, ainda, que a jurisdicionada argumenta pela simplicidade de gestão de um único grande contrato que facilitaria "o controle, gestão e fiscalização por parte do órgão contratante" (fls. 421).

37. Tal colocação evidencia, no entendimento do Ministro-substituto do TCU, Augusto Sherman, a necessidade de fortalecimento da capacidade gerencial em TI do órgão ou entidade, verbis:

Devido à presença de várias empresas prestando os serviços necessários às demandas de negócio, muitas vezes atuando de forma complementar ou com suporte nos serviços oferecidos por umas e por outras, haverá, em princípio, o aumento de conflitos a serem resolvidos e administrados.

Para resolver e administrar tais conflitos, o órgão ou entidade deverá fortalecer sua capacidade gerencial em TI, dotando as áreas específicas voltadas à gestão e fiscalização dos contratos de recursos humanos qualificados (capacitação, remuneração e número suficiente), materiais e processos de trabalho necessários à atividade gerencial. (CAVALCANTI, Augusto Sherman; O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública; 1ª ed.; Editora Fórum; Belo Horizonte, 2013; pág. 143).

38. Assim, a mera fragilidade do corpo gerencial da Administração não pode ensejar a realização de contratação em ofensa aos diversos dispositivos legais aduzidos.

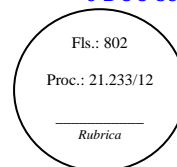
39. Quanto ao tema inovação, a jurisdicionada alega, em síntese, que as garantias legais e contratuais para atualização tecnológica do CGI a cada ciclo de 3 (três) anos são suficientes para afastar os problemas apontados no exame anterior.

40. Aponta, também, que o exemplo de comunicação entre as forças policiais (rádio troncalizado¹) sugerido por esta equipe (§ 84 do exame anterior) não afetaria a especificação da "solução de viatura embarcada" que integra o CGI, garantindo a adequação das atuais especificações.

41. Nesse quesito, releva notar que esta equipe realizou nova visita ao atual CIADE², local previsto para o CGI, acompanhada do Major Jeann

¹Pregão Presencial Internacional Nº. 02/2012 - Objeto: Registro de Preços de Sistema de Comunicações de Rádio Troncalizado - PMR de padrão aberto para aplicação em comunicações críticas de Segurança Pública. Processo TCDF nº 10.457/13

²Visita ao CIADE, no prédio da Secretaria de Segurança Pública, realizada no dia 28/05/2013, a partir das 14h 30 m, com a presença dos



Wilson Aguiar Cavalcante, Diretor de Informática da Subsecretaria de Modernização e Tecnologia, da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, oportunidade em que se discutiu a necessidade de adequação da solução de viatura embarcada à solução de rádio troncalizado em licitação pela SSP/DF.

42. Considerando que a aduzida solução de rádio irá utilizar o padrão TEDS (fls. 561/562), que possibilita pesquisas a bases de dados, troca de mensagens eletrônicas, transferência de arquivos e imagens, digitalização e recebimento de vídeos, dispensando o serviço das operadoras de telefonia (linhas móveis 3G, por exemplo), seria razoável, segundo o Major Jeann Wilson, que a “solução de viatura embarcada” prevista no projeto do CGI contemplasse a utilização desse padrão (TEDS).

43. Ainda nessa visita, constatou-se que, apesar do GDF estar ciente da breve disponibilização da tecnologia de internet móvel de alta velocidade (4G, fl. 563), a especificação da “solução de viatura embarcada” contempla apenas a tecnologia 3G, consoante avaliação do Major Jeann Wilson. Assim, caso a Administração pretenda utilizar a nova tecnologia nas 3000 viaturas que seriam contempladas, nos moldes previstos no Edital, deveria promover a revisão da especificação e a consequente repactuação de valores desse item que possui valor estimado de R\$ 45.452.133,00.

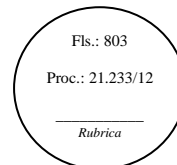
44. Por essas razões, repisa-se (§§ 65/68 do exame anterior) a inadequação de contratos de longo prazo para objetos com uso elevado de tecnologia da informação, em face de sua grande dinâmica de inovação, consoante inteligência do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

45. No caso do projeto do CGI, aprovado em 10 de agosto de 2012 (DODF nº 162, de 14/8/12; fls. 415 do Anexo XIV, volume 2), verifica-se sua obsolescência, ao menos, quanto à “solução de viatura embarcada”, item significativo em termos de resultados e custos, em menos de 12 meses, prazo inferior a 1/3 (um terço) do ciclo de atualização de 3 (três) anos, entendido como satisfatório e suficiente pela jurisdicionada.

46. Nesse sentido, o Sr. Rui Monteiro, consultor do Banco Mundial especializado em PPPs, em palestra proferida no I Simpósio Nacional de Auditoria de PPP, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, afirma que se deve “evitar concessões/PPP em projetos com forte mudança tecnológica” (fl. 564).

47. A inovação tecnológica é questão tão relevante para o sucesso das organizações que a versão 5 do COBIT, referência mundial de boas práticas de governança e gestão de TI, estabelece um processo específico para a gestão da inovação (APO04 – *ManageInnovation*, fl. 565) no qual, segundo a matriz de responsabilidades definida (RACI Chart, fl. 565v), os executivos do negócio devem:

- i. Criar um ambiente favorável à inovação (APO04.01);
- ii. Entender o ambiente em que o empreendimento está



inserido (APO04.02);

iii. Recomendar as iniciativas adequadas à organização (APO04.05).

48. A seguir, exemplos de soluções inovadoras para cidades inteligentes que, em médio prazo, poderiam compor o rol de serviços providos pelo Governo do Distrito Federal: 1) sistemas de controle de tráfego que ajustam o tempo dos semáforos de acordo com o volume de veículos; 2) utilização de sensores em pacientes capazes de monitorar suas condições nas residências ou hospitais. Tais tecnologias podem deixar de ser consideradas por não fazerem parte do escopo de atuação do parceiro privado que operará o projeto do CGI ou pelo não envolvimento da alta administração no processo de inovação.

49. Dessa forma, as argumentações apresentadas não são capazes de afastar a caracterização do objeto da PPP como um conjunto de soluções de TI, que devem ser parceladas em atenção ao inciso II do art. 5º da IN nº 4/2008 – SLTI/MPOG, ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 15, inciso IV, art. 23, §§ 1º e 2º e à jurisprudência deste e. TCDF, já indicada (§ 62 do exame anterior³), bem como a inadequação de contratos de longo prazo para soluções tecnológicas com grande dinâmica de inovação, consoante inteligência do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

1.4 DA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO TÉCNICA (fls. 427 a 435)

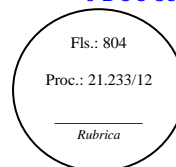
50. Segundo a SEG, o CGI é o caso de alta complexidade técnica previsto na Lei nº 8.666/93, §§ 8º e 9º do seu art. 30, pois exige da contratada, além desse atributo, superior especialização.

51. Enfatizaram, ainda, que metodologia de execução não se confunde com proposta técnica. Em socorro dessa tese, citam Marçal Justen Filho (fls. 428):

"destaca-se que proposta de metodologia não se confunde com proposta técnica. Sobre essa distinção, consultem-se os comentários ao art. 46, § 3º. É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço. É que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. Já proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço". (JUSTEN FILHO, Marçal; Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos; 14ª ed.; Editora Dialética; São Paulo, 2010; pág.456).

52. Nesse contexto, o exemplo apresentado pelo relatório do TCDF (Complexo do Maracanã), não se aplicaria, pois tratou de proposta técnica, com pontuação, associada à menor contraprestação pública, como critério

³ Decisões nºs 615/2008, 3016/2010 e 1495/2011.



de julgamento (fls. 428).

53. Assim, a SEG defendeu que a licitação da CGI tem proposta de metodologia de execução apenas para avaliar a capacidade de compreensão das Licitantes sobre o objeto a ser contratado, não sendo utilizada para julgar o certame (fls. 428).

54. Comenta a SEG, finalmente, que os critérios de avaliação das propostas de metodologia de execução pretenderam verificar se estão em consonância com os requisitos estabelecidos no Anexo 2 do edital, além de serem semelhantes aos utilizados na PPP das Unidades de Atendimento Integrado do Estado de Minas Gerais.

55. Ademais, segundo a SEG, o não atendimento a determinado critério seria exaustivamente justificado pela Comissão de Licitação, o que afastaria uma análise subjetiva (fls. 429). Ou seja, o critério de atendimento tem a natureza de um 'check list', no qual o "ATENDE" prestigia uma proposta completa, ainda que existam outras superiores no que diz respeito à organização e exposição.

56. O texto da SEG finalizou comentando ser relevante o fato de não ter havido impugnação ao edital, nem representação, nos termos do § 1º, art. 41 e § 1º, art. 113, da Lei nº 8.666/93. Citaram Decisão nº 233/1996 do TCU e requereram posição favorável do TCDF em prol do reconhecimento da objetividade da classificação das metodologias de execução, nos termos do edital (fls. 429/430).

1.4.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

57. Preliminarmente, cabe registrar que, ao contrário do dito pela SEG no § anterior, houve tentativa de impugnação ao edital, da Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. - EMBRATEL, indeferida, conforme consta no site da Secretaria⁴ (fls. 499 a 502).

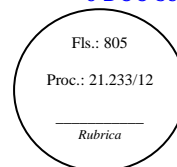
58. A distinção entre metodologia de execução e proposta técnica não auxilia a manifestação da SEG. Como disse Marçal, a diferença decorre apenas dos seus efeitos: se utilizar ou não como critério de julgamento para escolha do licitante vencedor.

59. Ou seja, ambas são propostas técnicas, diferenciando-se apenas pelo fato de a metodologia de execução não ser usada como critério de julgamento, mas como elemento de habilitação, da mesma forma que a proposta técnica, nos termos do art. 12, inciso I, tanto da Lei nº 11.079/04, como da Lei nº 3.792/06:

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos, e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das

⁴ Disponível em <http://www.governo.df.gov.br/link-projetos/403.html>.



etapas seguintes; Grifo nosso.

60. Em relação, portanto, à proposta técnica como critério de habilitação e metodologia de execução, há apenas uma distinção semântica.

61. Nesse ponto, na citação a Marçal (§ 30 anterior), a manifestação da SEG deixou de transcrever o parágrafo seguinte do texto do autor, no qual sugere a pontuação para a metodologia de execução:

Isso não significa impossibilidade de pontuação para a proposta de metodologia. Muito ao contrário, é até desejável a solução da pontuação. É que a avaliação da aceitabilidade da tecnologia deve fazer-se por critérios objetivos. Assim, é usual estabelecer-se critérios de pontuação. Somente serão consideradas aceitáveis as propostas de tecnologia que superarem certa pontuação mínima. Todas as que ultrapassarem o mínimo serão consideradas igualmente aceitáveis, sem que a pontuação maior ou menor produza alguma efeito no julgamento da licitação – que se fará apenas pelo critério de menor preço.

62. O autor citado, na realidade corrobora as conclusões desta Corte, ao contrário do que afirma a SEG.

63. Assim, metodologia da execução é uma solução técnica não utilizada para escolher a melhor proposta, mas apenas para habilitar o concorrente para a fase seguinte da licitação. Apesar disso, deve ser pontuada, com critérios objetivos, como estabelece a norma citada no § 59 anterior, assim como a doutrina e jurisprudência reproduzida na Informação nº 59/Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 308 a 310). Nesse sentido, o exemplo da PPP do Maracaná pode sim ser aplicado ao caso (§ 52 anterior).

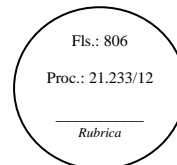
64. Também não auxilia a SEG a referência ao TCU por meio da sua Decisão nº 231/1996, pois essa exigiu a apresentação, no edital apreciado, de critérios objetivos de avaliação de metodologia de execução, tese que estamos a defender nestes autos.

65. Em relação ao exemplo citado (§ 59 anterior), verificamos, ao contrário, que existe proposta técnica, com pontuação, na Concorrência nº 001/2010⁵, das Unidades de Atendimento Integrado (UAI) de Minas Gerais, conforme itens 8.4 e 9 daquele edital e seu anexo III (fls. 508 a 515 e 517 a 529).

66. O caso citado é distinto, no entanto, da licitação da PPP/CGI, pois, no UAI, a proposta técnica será utilizada, pela sua nota, como critério de julgamento, junto com a proposta comercial, nos termos do art. 12, inciso II – “b”, da Lei nº 11.079/04 (item 10.1 do edital Concorrência nº 001/2010 – UAI, às fls. 515).

67. Na recente licitação da segunda fase do UAI, Concorrência nº 055-

⁵ Disponível em <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/pmi-uai/edital-anexos-e-apendice>. Acesso em 10 de junho de 2013.



2013⁶, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, o respectivo edital não contemplou proposta técnica, preferindo julgar apenas pela menor contraprestação pública, nos termos do art. 12, inciso II – “a”, da Lei nº 11.079/04 (item 16.6.1 do edital Concorrência nº 055/2013 – UAI, às fls. 515).

68. Por sua vez, em outro contrato de PPP do Governo de Minas Gerais, Rodovia MG – 050⁷, a metodologia de execução foi avaliada por critérios objetivos, mediante pontuação, conforme o Anexo IX àquele edital (fls. 503/505).

69. Assim, a manifestação da SEG não trouxe elementos capazes de refutar nossa posição (Informação nº 59/Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento, das fls. 308 a 310), a qual reitera que a forma de “check list”, como mecanismo de avaliar a proposta técnica dos licitantes, não encontra respaldo na legislação, pois carecedora de critérios objetivos.

70. Ademais, nada foi dito quanto à posição de que o objeto licitado não comportaria proposta técnica, exposta no tópico IV.1.2 da Informação nº 59/Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 311 a 313).

71. Julgamos, pois, por improcedentes as justificativas apresentadas quanto ao item III “b” da Decisão nº 1.394/2013 (fls. 393/394).

1.5 DA LIMITAÇÃO AO NÚMERO DE EMPRESAS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO (fls. 430 a 436).

72. A SEG iniciou sua argumentação enfatizando que não havia legislação vedadora da restrição ao número de empresas participantes em consórcio, nem a sua proibição em licitações.

73. Assim, a escolha pelo consórcio, ou pela limitação do seu número de participantes, é discricionária por parte da Administração, feita a partir do caso concreto, procurando privilegiar os princípios que regem a atividade pública e a ampliação da competitividade.

74. Segundo a SEG, a limitação imposta a consórcio com três participantes no caso da CGI, deveu-se de análises técnicas anteriores à licitação, pelas quais concluíram que o número indiscriminado de participantes no consórcio afetaria a competitividade do certame, pois:

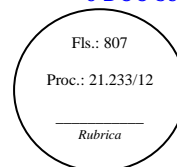
- aproximaria o consórcio da “formação tradicional de fornecimento” (fls. 432);
- por algumas categorias de serviço terem um mercado restrito, sua consolidação diminuiria o número de licitantes.

75. Em defesa da limitação, a SEG apresentou, ainda, o fato de facilitar a governança e a fiscalização por parte do poder concedente.

76. Após citar Decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCEMG e

⁶ Disponível em <http://www.compras.mg.gov.br/licitacoes-em-destaque/531-concorrancia-publica-para-concessao-administrativa-destinada-a-implantacao-manutencao-gerenciamento-e-operacao-das-unidades-de-atendimento-integrado-uai-em-municipios-de-minas-gerais-seplag>. Acesso em 10 de junho de 2013.

⁷ Disponível em <http://www.ppp.mg.gov.br/pppeminas/projetos-ppp/mg-050/downloads-mg-050/Edital%20no%20070-2006%20%28PPP%20MG-050%29.pdf>. Acesso em 27 de maio 2013.



do Tribunal de Contas da União - TCU, ambas entendendo ser válida a limitação, a SEG ponderou que, se a Administração pode proibir o consórcio, “quem pode o mais, pode menos” (fls. 435), logo, poderá restringir o número de empresas que o compõem, desde que abalizado em motivos de interesse público.

77. A SEG citou dois exemplos a seu favor:

- licitação da PPP do Maracanã, cuja limitação de três participantes não impediu que dois consórcios ficassem habilitados: caso contrário, provável que licitação fosse deserta;
- PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal, cujo edital foi aprovado pelo Tribunal e continha limitação a 3 (três) empresas para constituírem consórcio e participar do certame.

78. Conclusivamente, a SEG afirmou que a possibilidade de limitar o número de integrantes no consórcio no edital de licitação encontra respaldo na “jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União” (fls. 436), em correta interpretação do art. 33 da Lei nº 8.666/93, segundo um juízo de conveniência e oportunidade.

1.5.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

79. Ao contrário do que defende a SEG, não há discricionariedade na limitação do número de empresas participantes em consórcios. A Lei nº 8.666/93 faculta a utilização do consórcio. Mas uma vez adotado, deve-se seguir o regramento estabelecido no art. 33 da Lei de Licitações, o qual não estabeleceu a possibilidade de limitar a quantidade de empresas participantes.

80. A posição adotada pela jurisprudência dominante desta casa e do TCU (fls. 318/319) é lastreada no princípio da legalidade na Administração Pública, segundo o qual, “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”.

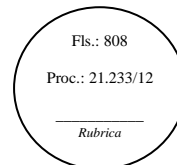
81. Ou, como explicita o mestre Hely Lopes Meirelles:

2.3.1 A *legalidade*, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

(...)

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei par ao particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.

82. Inexiste, portanto, juízo de conveniência e oportunidade para a SEG



estabelecer o número de empresas participantes do consórcio em licitação, pois fere o princípio da legalidade, haja vista não constar no regramento estabelecido no art. 33 da Lei nº 8.666/93.

83. Não socorre a SEG, a argumentação em torno da tese de que "quem pode o mais, pode menos" (§ 76 anterior), pois tal preceito não é um princípio jurídico.

84. Trata-se de mero raciocínio lógico, aplicado em situações em que temos fatos hierarquizados. A título de exemplo, citamos o caso das categorias de carteira de motorista, na qual quem tem categoria D, obviamente pode dirigir carros correspondentes às categorias B ou C.

85. Tal preceito, portanto, não pode ser aplicado aos atos administrativos, pois no seu âmbito não existe o mais e o menos, mas aquilo que a lei determina: princípio da legalidade. No próprio exemplo citado no § anterior, é a legislação de trânsito que vai dizer que o proprietário de carteira de motorista D tem competência para dirigir automóveis relativos às categorias B ou C (arts. 143 a 145 da Lei nº 9.503/97, Código de Trânsito Brasileiro).

86. Quanto aos exemplos citados (§ 77 desta instrução), cabe-nos apenas comentar que há espaço para a divergência quanto a esse aspecto entre as cortes de contas, como demonstra a decisão referenciada do TCEMG, bem como dentro do próprio TCDF. Foi o caso da licitação da PPP da cidade administrativa, em que a equipe de auditores desta casa, à época, preferiu não abordar o assunto. Ambos os casos não são capazes, entretanto, de rebater a jurisprudência dominante desta Corte, em sintonia com a do TCU (fls. 318/319).

87. Finalmente, ao afirmar que sua tese tem fundamento na "jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União" (§ 78 anterior), a SEG introduz argumento carente de fundamentação, pois apresentou apenas uma decisão da corte de contas federal a seu favor, enquanto o relatório do corpo técnico listou 4 (quatro) Acórdãos de entendimento contrário, a saber: Acórdãos TCU nºs 1.917/2003, 2.533/2008, 1.240/2008 e 597/2008 (fls. 319/320).

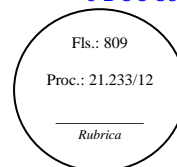
88. Segue que somos por considerar improcedentes as justificativas apresentadas pela SEG em relação ao item III.c da Decisão nº 1.394/2013.

1.6 DA GARANTIA DA PROPOSTA E EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL MÍNIMO (fls. 437 a 440)

89. A SEG comunicou que retirou do edital a exigência relativa a capital social mínimo, após ponderar acerca das argumentações do corpo técnico desta casa, bem como defendeu a manutenção da garantia de proposta no valor de 1% do valor estimado do contrato.

1.6.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

90. Observando o novo edital enviado com as justificativas da SEG, observamos que, de fato, foi retirado o item 9.1.1.1 da minuta anterior, o qual exigia comprovação de capital social mínimo de 10% do valor



estimado da contratação (fls. 13 do Anexo XXII). Por sua vez, nos rendemos aos argumentos de estar na lei a exigência de 1% do valor estimado do contrato como garantia da proposta⁸, de modo que podemos considerar satisfatoriamente justificados os itens III - "d" e III - "e" da Decisão nº 1.394/2013.

I.7 DA VISITA TÉCNICA (fls. 440 a 450)

91. Em sua manifestação, a SEG informou que, após pedidos, e em sintonia com a jurisprudência do TCU e TCDF, prorrogou o prazo para a visita técnica até a data da sessão de abertura da licitação.

92. Quanto à necessidade da visita técnica, a secretaria ponderou que está autorizada pelo art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, o qual citam. Reproduziram, ainda, trecho do Acórdão nº 877/2006 do TCU, segundo o qual, a exigência em debate não fere o princípio da isonomia.

93. Após citar Jessé Torres Pereira Júnior, a SEG comentou que a exigência da visita técnica seria uma garantia para a Administração Pública, fundamental no presente caso, por envolver objeto complexo, obras e vultosos investimentos.

94. Ponderou, ainda, que como o Ministério da Justiça está reformando parte do prédio, imprescindível que o licitante veja a parte da reforma concernente à CGI. A simples entrega da planta não seria suficiente, pois há singularidades na parte da obra objeto da PPP.

95. A visita técnica por todos os licitantes seria essencial, no sentido de evitar futuros aditamentos, sob a justificativa de falta de conhecimento das condições do local para realização do objeto contratual. Em consonância, cita Acórdão nº 295/08 do TCU.

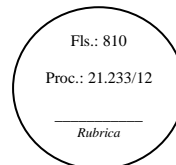
96. Outro fator a justificar a visita seria, segundo a SEG, a necessidade de planejamento prévio, visto que a concessionária teria 5 (cinco) meses para realização da reforma no prédio, em paralelo a atividades de instalação.

97. A obrigatoriedade da visita técnica não prejudica a competitividade do certame, segundo a SEG. Ao contrário, permite a apresentação de propostas reais, permitindo a verificação das melhores e mais vantajosas.

98. Não deve prosperar a tese de que a visita técnica é fator limitador, pois, nesse caso, demonstra a logística operacional mínima para se habilitar à contratação. Ademais, as despesas para tanto seriam insignificantes se comparadas a eventuais erros de cálculos da obra ou ao valor do contrato. A SEG informou, ainda, que até o momento, 25 (vinte e cinco) empresas, a maioria de fora do DF, já realizaram visitas técnicas, o que evidenciaria que a exigência não comprometeria a competitividade da licitação.

99. Finalmente, em defesa da manutenção desse item do edital, a SEG citou texto de Renato Geraldo Mendes e 3 (três) acórdãos do TCU,

⁸ Alguns contratos de PPP usam 1% do valor dos investimentos do parceiro privado, numa forma de diminuir esta exigência. Mas como o art. 31, inciso III, da Lei nº 8.666/93, não detalha a questão, rendemo-nos ao justificado pela SEG.



ênfatizando que a Corte de Contas Federal condena a visita técnica apenas no caso de excesso.

1.7.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES.

100. Vale destacar que o pronunciamento da Corte não foi contra a visita técnica, mas que ela preenchesse os requisitos estabelecidos na jurisprudência desta casa, a saber (item b.1 da Decisão n  1.443/2011):

b.1) 3.4.3.6, relativo ao Atestado de Vistoria, de modo que: 1) não seja condicionado   presena do RT, podendo ser substituído por representante legal da empresa com conhecimento técnico; 2) não seja compulsório, facultando à licitante declarar que se abst m da visita técnica e conhece todos os detalhes técnicos em relao aos locais do objeto da licitao; 3) tenha o prazo final para sua realizao coincidente com o estabelecido para o recebimento de propostas, em ateno ao art. 21,   2 , da Lei n  8.666/93; 4) dispense o atesto da contratante;

101. A perspectiva dessa posio do TCDF seria garantir a maior competitividade ao certame, evitando que empresas que teriam dificuldades em se deslocar ao local da visita, pudessem participar do certame.

102. Sensibilizou-nos a tese apresentada pela SEG de que, na licitao do porte da CGI, não haveria empecilho para as licitantes fazerem a visita técnica (  98 anterior). De fato, a magnitude do contrato absorve qualquer limitao, em termos financeiros, ao deslocamento das licitantes. Pelo contrário, a ausência da empresa, neste caso, demonstraria a sua incapacidade econômica para participar do certame.

103. Assim, se considerarmos, ainda, a prorrogao comunicada no   91 anterior, somos por considerar satisfatórias as justificativas apresentadas em relao ao item III – “f” da Decisão n  1.394/2013.

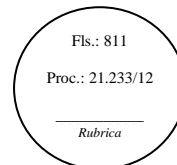
1.8 DA SUBCONTRATAO (fls. 450 a 459)

104. Em sua defesa, a SEG citou os art. 72 e 78 da Lei n  8.666/93 que, com o auxílio da doutrina de Leon Frejda Szklarowsky, autorizam a subcontratao total.

105. Citou-se o item 31.2 do edital, que limita a subcontratao às atividades acessórias e complementares, de modo que ficou definido o que seria terceirizado, além de ser previamente autorizado pelo Poder Concedente.

106. A SEG comunicou que inexistem critérios legais a limitar o percentual de subcontratao, ficando na conveniência da concessionária, de acordo com as atividades a serem executadas. Após citar o art. 25 da Lei n  8.987/95 (Lei de Concessões), enfatizou-se, novamente, que há autorizao prévia legal para subcontratao, subordinada ao controle da Administrao Pública.

107. O texto da SEG comentou que a Decisão Normativa do TCDF não se referiu a percentual de subcontratao, mas apenas restringiu a



subcontratação à parte da obra, serviço ou fornecimento, bem como que a documentação da subcontratada seria objeto de análise pelo Poder Concedente.

108. Concluíram como a seguir (fls. 459):

Os termos da análise apresentada pela área técnica deste Tribunal parecem não haver buscado um equilíbrio entre a garantia de competitividade e a manutenção dos mecanismos de controle pelo Estado. Ao optar-se pela limitação de consorciados, mas permitida a subcontratação de serviços e obras complementares e acessórias, têm-se a garantia de que não haverá fragmentação da responsabilidade, sem a restrição da participação a empresas que possam, sozinhas, cumprir diretamente todo o objeto, em seus múltiplos detalhes.

I.8.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

109. Novamente, iniciamos nossa exposição afirmando que o Tribunal não proibiu a subcontratação, mas apenas ponderou sobre a necessidade de sua adequação ao prescrito na Decisão Normativa nº 2/2012 do TCDF.

110. E, ao contrário do que afirmou a SEG, a norma do TCDF determina a adoção de percentual de subcontratação no edital, conforme seu item b.1.1 (Decisão Normativa nº 2/212 do TCDF):

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

(...)

b) Quanto à subcontratação:

b.1. Considerar ser possível a subcontratação parcial desde que:

1 - seja prevista no instrumento convocatório (edital) e no contrato, indicando o limite percentual admitido em relação ao valor do objeto da licitação; Grifo nosso.

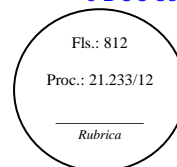
111. Não prosperam, assim, as considerações da SEG acerca da subcontratação, de modo que somos por considerar improcedentes as justificativas apresentadas em relação ao item II – “g” da Decisão TCDF nº 1.394/2013.

I.9 DOS INDICADORES DE DESEMPENHO PARA PAGAMENTO DA CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL (fls. 459 a 461)

112. A resposta da SEG iniciou comentando que o critério de verificação do desempenho mensal influenciará diretamente no valor da contraprestação mensal, de modo que seria importante compreender a forma de aferi-lo.

113. Indicaram em seguida que:

- O SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE SERVIÇOS DE TI, descrito no anexo 2 do edital, registrará todos os incidentes referentes à operação do CGI;



- O sistema possui dois módulos - de Gerenciamento de Tempo de Solução e Controle de Nível de Serviços - que permite o seu acesso aos responsáveis pela gestão dos serviços contratuais, em tempo real, via interface web com acesso remoto multiusuário;
- Está previsto um mecanismo para pesquisa de satisfação a ser aplicada aos usuários da CGI;

114. Dessa feita, segundo a SEG, os dados não serão preenchidos pela contratada, tão pouco gerados manualmente e, sim, por meio do sistema descrito no § anterior.

115. Como a contratada não operará o sistema, não será responsável pela inserção ou extração de dados do mesmo, o que será feito pelos servidores públicos dos respectivos órgãos. Inexiste, portanto, “a possibilidade de que o sistema gere dados e relatórios que possam ser manipulados pela contratada, na aferição do cumprimento das metas de prestação dos serviços” (fls. 460).

116. Em conclusão, a SEG afirmou, considerando-se, ainda, o Método de Supervisão, item 2.2.6 do Anexo 11, que a fiscalização ficará a cargo da contratante, exercida por intermédio dos relatórios gerados pelo sistema, para avaliar ou aprovar o desempenho dos serviços executados pela contratada.

I.9.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

117. Se observarmos os indicadores de desempenho descritos no item 3 do Anexo 11 ao edital, veremos que existem alguns indicadores cuja avaliação demandam essencialmente observação⁹, a saber (fls. 176 a 179):

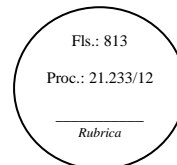
- Os funcionários estão devidamente uniformizados o portam crachás de identificação visíveis;
- Os funcionários possuem instrução mínima equivalente ao primeiro grau completo sendo possível sua confirmação;
- Os funcionários possuem os EPIs adequados a sua atividade de trabalho segundo a orientação do setor de segurança do trabalho.

118. Ou seja, difícil interpretar que os resultados de tais indicadores são gerados por um sistema. Se alguém vai observar esse dado e o transformar em um dado eletrônico, fica o problema de quem o fará, se servidor público ou não.

119. Assim, os esclarecimentos da SEG não resolvem a problemática da alimentação do Quadro de Indicadores de Desempenho (cláusulas 1.1.24 e 19 da minuta do contrato), indicada no tópico IV.6 da Informação nº 59/2013 – Diacom1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 328 a 331).

120. Esta preocupação da Corte não inova, pois assim se pronunciou na

⁹ A qualidade dos indicadores foi criticada no item V.6 (ACHADO 14) da Informação nº 59/2013 – Diacom1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 356 a 359) e será objeto de análise das justificativas da SEG ainda nesta Informação.



PPP da Cidade Administrativa (Processo nº 2.452/08), conforme item II da Decisão nº 4.520/2008, transcrita a seguir:

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...) II - determinar à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN que altere a redação da cláusula 7 do Anexo 17 do Edital da Concorrência nº 1/2008 de modo a prever que o preenchimento e a consolidação de todas as Planilhas de Avaliação de Serviços seja realizado pela CONTRATANTE, com a participação da CONTRATADA, sem necessidade de reabertura de prazo, conforme discutido nos §§ 85 e 86 da referida Informação, recomendando, ainda, que seja instituído, no âmbito da Administração, comissão permanente para tal fim;

121. Por sua vez, outras licitações de PPP já demonstraram preocupação com a independência de quem vai inferir o desempenho do concessionário, a saber:

- PPP da rodovia MG – 050 em MG, cujo edital, em seu anexo V, estabeleceu que a aferição do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), responsável pela determinação da contraprestação mensal ao concessionário, será feita pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, contratado pelo Poder Concedente (fls. 533 a 542);
- PPP do Maracanã, Concorrência da Casa Civil nº 03/2013, na qual a SUDERJ, órgão fiscalizador do contrato, ficou responsável pela aferição periódica do desempenho da Concessionária, conforme anexo 4 do edital e cláusula 17.1 da minuta de contrato (fls. 543 a 550).

122. A conclusão de ordem prática a que podemos chegar é que, se a Administração Pública não tem estrutura para fiscalizar o desempenho do contrato, contrata-se verificador independente, como vem sendo feito nas PPPs de Minas Gerais.

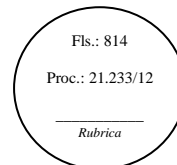
123. Segue que proporemos ao colendo Tribunal considerar insatisfatórias as justificativas apresentadas em relação ao item III – “h” da Decisão nº 1.394/2013.

I.10 DA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DAS LICITANTES (fls. 461 a 467)

124. A jurisdicionada apresentou justificativa e reformulou algumas das exigências constantes do Edital (fls. 461 a 467), conforme excertos abaixo:

(...) as especificidades do objeto contratado tornam evidente a complexidade das intervenções exigidas para sua implantação. Diante disso, faz-se fundamental que o edital exija dos interessados a comprovação da devida habilitação técnica e de experiência compatível com o objeto do certame.

Nesta linha, é não só razoável, mas essencial a comprovação da



qualificação dos licitantes, demonstrando a capacidade de fornecer e executar os serviços ali contidos, a fim de garantir a plena execução do objeto licitado.

(...) o instrumento convocatório pode exigir qualificação técnica e econômica, desde que indispensáveis ao cumprimento das obrigações e que não implique discriminação injustificada entre os concorrentes, pois deve ser mantida a igualdade de condições entre estes.

As exigências postas não ofendem a igualdade de condições entre os concorrentes, permite a competitividade entre os interessados, imprescindível na licitação e abarca os princípios da impessoalidade e isonomia, não havendo que se falar em ilegalidade ou excesso da Administração em exigir tais qualificações técnicas.

Entretanto, com o intuito de não prejudicar a competitividade do certame e coadunar com a leitura feita por esta E. Corte, modificou-se o quantitativo solicitado nos itens 10.1.1, alíneas "a" e "h", conforme se verificará no Edital anexo (documento 01), passando a exigir que os licitantes comprovem a capacidade de executar previamente o fornecimento de equipamentos e executar serviços de suporte técnico de Tecnologia de Informação de 5.000 (cinco mil) e não mais 10.000 (dez mil). Desta maneira, a licitante terá que comprovar capacidade de execução de 25% de todo o contrato.

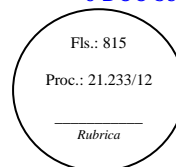
Contudo, por todos os motivos acima expostos, a licitante deverá demonstrar a capacidade de instalação e configuração de equipamentos de networking categorias 5 e 6 com mais de 2.000 pontos de rede lógica e de construção de infraestrutura civil para instalação de rede elétrica de baixa tensão e de rede lógica em cabeamento estruturado, incluindo fibra óptica para sistemas lógicos e telecomunicações com mais de 2.000 pontos, já que esses itens (alíneas "b" e "c") são imprescindíveis pelo prazo de execução que haverá após a assinatura do contrato.

I.10.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

125. Ainda que a SEG não tenha acatado todas as revisões sugeridas por esta equipe (§§ 195 a 198 do exame anterior), verifica-se que houve modificação nas principais restrições apontadas, quantitativo de equipamentos e atestado relativo a um único contrato (fls. 14/15 do Anexo XXII).

126. As demais exigências, caso seja considerado viável o prosseguimento do certame, podem ser consideradas compatíveis com a multiplicidade de soluções de TI pretendidas (§§ 30 a 35 desta instrução) e os vultosos recursos envolvidos no projeto do CGI.

127. Assim, sugere-se considerar saneado o item III -'i', da Decisão nº 1.394/2013.



I.11 GARANTIA DO PARCEIRO PÚBLICO (fls. 467/468)

128. Em sua manifestação, a SEG ponderou como a seguir (fls. 467/468):

Conforme informado anteriormente, as garantias dadas pela Administração Pública nos contratos de PPP não se enquadram nas regras estabelecidas para as operações de crédito em sentido estrito, aquelas abrangidas pela Lei Complementar nº 101/00, pois além de não se tratar de operação de crédito a garantia representada por recebíveis e imóveis da Terracap encontra-se perfeitamente enquadrada na hipótese do inciso VI do artigo 8º da Lei nº 3.792/06, ou seja, outros mecanismos admitidos em lei.

Neste caso, tendo em vista as finalidades previstas pela Lei nº 4.586/11, a TERRACAP exerce a função de agência de desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal (1º do art. 10 do Regimento Interno da Terracap).

No entanto, a TERRACAP é uma empresa pública independente, vez que possui autonomia financeira e orçamentária e não recebe recursos de outro ente ou órgão.

Neste caso, considerando que a TERRACAP deverá adotar medidas para implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, a empresa está autorizada a conceder garantias para viabilização de projetos de PPP, como é o caso do CGI.

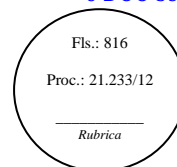
Sendo assim, observando que o contrato de parceria público-privada não se enquadra na modalidade de operação de crédito, nos termos da Lei Complementar nº 101/00, e que as garantias representadas por recebíveis e imóveis da Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap estão contempladas na Lei nº 3.792/06, não há como se verificar supostas impropriedades nas garantias constantes da minuta do contrato.

Por fim, vale lembrar que já há no Distrito Federal a Lei nº 5.004/2012 que criou o Fundo Garantidor das PPP e que em breve estará operando.

As garantias propostas pela Terracap estarão futuramente compondo o fundo garantidor, não havendo, assim, que se falar em afronta a nenhum dispositivo legal.

A apresentação das garantias ao privado, contratado, devem ser consolidadas [sic] no ato da contratação, não sendo necessária sua imobilização imediata, ainda na fase de licitação e formação do contrato, até porque a definição de seu valor específico depende da proposta vencedora do certame.

I.11.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES



129. O tratamento dado à questão não foi o de operação de crédito no sentido estrito e sim de operação assemelhada, termo contemplado no art. 29, inciso III da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) que define operação de crédito como compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

130. Ademais, cabe ressaltar que a modelagem econômico-financeira do projeto considerou financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no valor de R\$ 101,0 milhões (fls. 223 do Anexo XIV, volume 1).

131. Por outro lado, conforme se relata no capítulo que trata da Responsabilidade Fiscal, a Portaria STN nº 614/06 (estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP) classifica como dívida a assunção, pelo parceiro público, de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção desse tipo de contrato. Entende-se que o primeiro e o segundo estão sendo assumidos pelo GDF

132. Ainda, mesmo que o art. 40, § 6º da LRF fosse considerado não aplicável ao caso, resta inobservado o art. 8º da Lei nº 3.792/06, que dispõe:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contratos de parcerias público-privadas poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas do Distrito Federal, inclusive por meio de fundos específicos, observado o disposto no inciso IV, do art. 167, da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia junto a companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

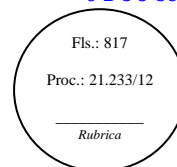
IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

133. A jurisdicionada reafirma que a garantia por meio de recebíveis e imóveis de propriedade da Terracap enquadra-se no inciso VI do dispositivo legal supracitado e, novamente, cita a Lei nº 4.586/11 como amparo legal.

134. Tal posição já foi considerada insubsistente na Informação nº 59/2013 – Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento (item IV.8.2, fls.



334/335).

135. A Lei nº 4.586/11 (fls. 552) apenas dispõe sobre o objeto social da Terracap. Não faz menção alguma a garantias em contratos de PPPs que possa ser considerada mecanismo admitido em lei.

136. Por outro lado, a afirmação de que “as garantias propostas pela Terracap estarão futuramente compondo o fundo garantidor” (fls. 468) não é suficiente para sanar o problema, pois se constitui em mera promessa.

137. Assim, as justificativas apresentadas em relação ao item III – “j” da Decisão nº 1.394/20113, relativa à garantia do parceiro público, cláusula 15 da Minuta do Contrato (Anexo 01 do Edital, das fls. 81/83 do Anexo XII), não procedem. No caso de continuação do certame, deverá ser oferecida outra forma de garantia.

I.12 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA JULGAR INEXEQUIBILIDADE (fls. 468/469)

138. Nessa parte, o texto da SEG iniciou citando Marçal Justen Filho, segundo o qual a “desclassificação por inexecuibilidade deve ser adotada como exceção, em hipóteses muito restritas” (fls. 468).

139. Em sintonia, segundo a SEG, a própria Lei nº 8.666/93 estabeleceu os critérios de aceitabilidade das propostas, descritos nos parágrafos 1º e 2º do art. 48, de modo que não seria necessário discriminá-los no edital: basta observar os critérios legais quando da análise das planilhas constantes dos Anexos 17 a 20 do edital.

I.12.1 NOSSAS CONSIDERAÇÕES

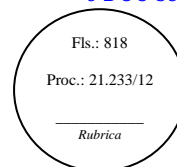
140. Divergimos da tese de que as regras de inexecuibilidade não precisariam ser expressas no edital, haja vista que o art. 40, inciso X da Lei nº 8.666/93, estabeleceu como obrigatório o registro no edital dos critérios de aceitabilidade de preços.

141. Se o legislador assim o fez, foi para dar relevância ao ato de desclassificação, devendo ser elemento de definição explícita no ato convocatório, como forma de resguardar a Administração Pública contra futuros recursos administrativos e judiciais, com arguição, principalmente, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório¹⁰.

142. O tema é relevante, inclusive, porque se encontra discutido na doutrina, bem como na jurisprudência do TCU, inclusive sumulado pela Corte de Contas Federal, quanto ao aspecto de se facultar, ao proponente de oferta considerada inexecuível, a oportunidade de provar a exequibilidade de seu preço, como enuncia Marçal Justen Filho:

¹⁰ **1.3.4 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

A primeira grande formalidade a ser cumprida pela Administração para a condução de processo licitatório constitui-se na confecção do instrumento convocatório, que, na senda das lições de Hely Lopes Meirelles, é a lei interna das licitações. (...) Demais disso, o instrumento convocatório deve indicar os documentos apresentados pelos licitantes para que eles sejam habilitados no certame. E, ainda, em linha geral, deve enunciar os critérios objetivos a serem levados em conta para cotejar as propostas.” In: NIEBUHR, Joel de Menezes. *LICITAÇÃO PÚBLICA E CONTRATO ADMINISTRATIVO*. 2. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. P. 44. Grifo nosso.



Não se afigura defensável, porém, transformar em absoluta a presunção do § 1º. Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto.

(...)

Súmula nº 262 do TCU

‘O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à luz licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.’

Jurisprudência do TCU

‘(...) a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que, antes de ser declarada a inexequibilidade dos preços ofertados pelos licitantes, deve-lhes ser facultada a possibilidade de comprovarem a exequibilidade de suas propostas (Acórdãos 612/2004 e 559/2009, ambos da 1ª Câmara, e 1.100/2008-Plenário).’ (Acórdão nº 1.720/2010, 2ª C., rel. Min. André Luís)

143. A solução para a licitação em apreço adviria de uma simples adição ao item “c” do item 16.4 do edital, de texto no qual se evidenciasse que a inexequibilidade seria avaliada nos termos do art. 48, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, assim como que sua declaração seria precedida de oportunidade de prova em contrário.

144. Dessa feita, somos por considerar insatisfatórias as justificativas quanto ao item III – “n” da Decisão nº 1.394/2013.

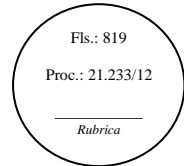
I.13 OUTRAS FALHAS FORMAIS (fls. 470/471)

145. A SEG citou o conceito de projeto básico, conforme item 1.1.19 do edital, enfatizando que se constitui de todas as informações necessárias para concepção do Centro de Gestão Integrado, conforme disposto no item 4.6 do Edital, correspondente aos estudos da Companhia Paulista de Desenvolvimento – CPD.

146. Enfatizou, ainda, que o projeto básico encontra-se disponível para os interessados na sede da Secretaria de Estado de Governo, bem como no link <http://www.governo.df.gov.br/images/concepção%20-%20projeto%20básico.pdf>.

I.13.1 – NOSSAS CONSIDERAÇÕES

147. A Corte, em sua Decisão de nº 1.394/2013, item III – “l”, não declarou a inexistência de projeto básico, mas apenas que o edital não o referenciou de modo correto, como é de costume em todos os editais de



licitação, geralmente na forma de um Anexo, podendo receber a denominação de Termo de Referência.

148. O item 2.2 da peça editalícia, por exemplo, afirma que o projeto básico é parte integrante do edital (fls. 4 – v do Anexo XXII):

2.2 As características das obras e serviços a serem executados, estão indicadas no PROJETO BÁSICO e nas especificações técnicas que acompanham este EDITAL, dele fazendo parte integrante.

149. Mas não o encontramos no seu texto, nem entre os anexos. O que a Corte reivindica é que o edital da Concorrência nº 1/13 – SEG seja formalmente claro no sentido de indicar a localização do projeto básico, para dar coerência com o seu texto.

150. Assim, temos por não satisfatórias as justificativas da SEG em relação à falha formal objeto do item III – “I” da Decisão nº 1.394/2013.

I.14 – – DOS SUPOSTOS INVESTIMENTOS DESNECESSÁRIOS – O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO (fls. 471/472)

151. Sobre os investimentos considerados desnecessários no exame anterior, a SEG apresenta os seguintes esclarecimentos (fls. 471/472):

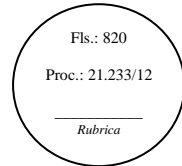
Deve-se ter em mente que as contratações já realizadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal não são suficientes e não colidem com o objeto da PPP. Tratam-se, portanto, de contratações complementares.

Além disso, importante mencionar que o prédio escolhido para implantação do CGI é espelhado; ou seja, haverá obras a serem executadas parte pela contratada e parte pelo Ministério da Justiça. As obras a serem executadas em razão da PPP se concentrarão no lado oposto do mesmo prédio.

Vale destacar ainda que, a solução de *videowall* mencionada foi adquirida pelo Governo do Distrito Federal para a Sala do Governador e não se confunde com o objeto da PPP.

No projeto foram previstas 02 (duas) matrizes no Sistema de Visualização –*videowall*, sendo 01 (uma) instalada na Sala de Operações e outra na Sala de Supervisão e Controle Operacional, estas salas serão instaladas dentro do ambiente do CGI (Centro de Gestão Integrado), possuindo integração com os Centro de Comando e Controle Móveis, local, Nacional e conforme previsto no edital:

Por fim, de acordo com o item 26.2 do Edital e 21.6 da minuta do Contrato, **o valor da Contraprestação poderá ser revisto caso sejam disponibilizados equipamentos e sistemas pelo Contratante para execução do objeto desta concessão, provenientes de doações ou fornecimento pela SESGE/MJ, cuja finalidade seja equiparada com o quanto previsto neste EDITAL, desde que impactem diretamente na equação econômico-financeira do CONTRATO.**



Portanto, ainda que depois da assinatura do Contrato sejam fornecidos novos equipamentos por outros órgãos do Distrito Federal ou do Governo Federal, caso se verifiquem duplicidades e/ou sobreposições, o valor da contraprestação pecuniária poderá ser reduzido em favor do contratante, de modo a evitar gastos desnecessários.

I.14.1 – NOSSAS CONSIDERAÇÕES

152. A resposta da SEG abordou apenas parte dos investimentos redundantes apontados no primeiro exame realizado, os dois conjuntos de *video wall* e as reformas para implantação do Centro Integrado de Comando e Controle - CICC, deixando de tratar especificamente dos grupos geradores e do sistema de refrigeração já instalados no local, bem como dos equipamentos de comunicação adquiridos pela PMDF (análogos à “solução de viatura embarcada”).

153. Constatou-se, ainda, na recente visita realizada por esta equipe (§ 41 desta instrução), que não há, no ambiente previsto para o CGI, 2 (duas) salas com pelo menos 5 metros de altura, capazes de comportar os 2 (dois) conjuntos de *video wall* com as dimensões especificadas¹¹.

154. O Major Jeann Wilson, que estava presente na ocasião, esclareceu que a SSP/DF adquiriu em agosto de 2012 (fls. 567/571) o sistema de vídeo wall instalado e em funcionamento na “Sala do Governador” (sala de reunião existente no atual CIADE, futuro CICC) com 6(seis) telas horizontais e 2 (duas) verticais, por R\$ 393.600,00. Nessa aquisição, a Secretaria contratou serviços de instalação e treinamento, bem como software de gerência desses equipamentos, possuindo licença para operar até 10 conjuntos de telas (*vídeo wall*).

155. O Major informou, ainda, que o sistema de vídeo wall adquirido e prestes a ser entregue pela SESGE/MJ é composto de uma matriz de 11 x 5 telas e será instalado na única sala do CICC com altura suficiente para comportá-lo. Como o prédio é espelhado, conclui-se pela impossibilidade física de instalação dos 2 (dois) sistemas de vídeo wall nos moldes descritos no projeto do CGI.

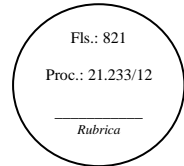
156. Constata-se, portanto, que persistem os investimentos em duplicidade. Nesse contexto, ainda que haja possibilidade contratual de reequilíbrio econômico-financeiro, não é razoável que o projeto, antes de ser iniciado, esteja desatualizado e contemplando investimentos desnecessários.

157. Assim, as justificativas da SEG em relação ao item III – “m” da Decisão nº 1.394/2013 são insatisfatórias, não ensejando revisão do entendimento anterior desta equipe.

1.15- O OBJETO NÃO ESTÁ EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (fls. 473)

158. Sobre esse tema a jurisdicionada informa (fls. 473):

¹¹2 x (5 x 6) módulos de 55 polegadas = 2 x (4,94 m x 5,93 m) = 2 x 29,29 m²



(...) não prospera o argumento de que o objeto da PPP está em desconformidade com o artigo 2º, § 4º, III, da Lei nº 11.079/04, que veda a celebração de contrato de PPP que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública

(...) o objeto da PPP do CGI é muito mais abrangente do que a hipótese ventilada pela Informação do TCDF. A PPP prevê a implantação de solução integrada bastante complexa, com o constante desenvolvimento e atualização periódica da base de equipamentos, manutenção, gestão e administração da infraestrutura, etc.

Ademais, sem a obra inicial, não haverá instalações possíveis e conseqüentemente não haverá implantação do CGI.

I.15.1 - NOSSAS CONSIDERAÇÕES

159. O achado que fundamentou essa determinação (§§ 261/264 do exame anterior) apontava para a parcela pouco significativa do volume de investimentos destinado às obras civis, apenas 3%.

160. A jurisdicionada centrou sua justificativa na impossibilidade de implantação do CGI sem a realização das obras iniciais de adequação de ambiente, sem enfrentar a questão da inexpressividade desse percentual frente ao total de recursos envolvidos no projeto e de sua inclusão apenas para satisfazer a exigência do artigo 2º, § 4º, III, da Lei nº 11.079/04.

161. Dessa forma, as justificativas são insuficientes para sanear o item III – “o” da Decisão nº 1.394/2013.

I.16 - DO DIMENSIONAMENTO DO OBJETO (NÃO HÁ EVIDÊNCIAS DE ESTUDOS REALIZADOS PARA O DIMENSIONAMENTO DOS SERVIÇOS OBJETO DA PPP)

162. Para justificar o dimensionamento do projeto do CGI a SEG informou (fls. 474/482):

O Governo do Distrito Federal é composto por 36 secretarias; 30 Administrações Regionais; 5. Fundações; 23 Empresas Públicas, perfazendo um total de 94 entidades/órgãos, sendo que, inicial e prioritariamente, deverão ser considerados 30 sistemas, diretamente relacionadas com o Comando e Controle Integrado de Segurança até o 5º mês do contrato e com a Gestão de Governo até o 10º mês do Contrato.

Com isso, existe sim, uma definição de prazos, resultados esperados, indicação das principais informações de interesse e anuência dos órgãos/entes da Administração, tendo em vista a Garantia nº 5 – Proteção e Segurança (garantir todas as medidas de segurança necessárias para a realização da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, bem como seus eventos subordinados) dos encargos assumidos para realização da Copa do Mundo.

Por outro lado, a fase de elaboração dos estudos do CGI contou



com uma etapa de levantamento realizados junto aos órgãos e serviços públicos no Distrito Federal e em órgãos federais, que serviu de subsídio para a elaboração dos estudos para a concepção, a especificação e o orçamento do Centro de Gestão Integrada para o Governo do Distrito Federal.

No levantamento realizado, com intuito de diagnosticar a situação atual da infraestrutura e serviços públicos tanto no âmbito Distrital quanto no Federal, foram realizadas visitas, reuniões de trabalho, pesquisas de campo e aplicados questionários encaminhados aos representantes de cada órgão.

Os questionários foram estruturados com questões abertas e fechadas, conforme cada área de atuação do órgão. O sumário do documento contém as seguintes informações: ...

163. Para melhor entendimento do levantamento de informações realizado, tendo em vista que a resposta original contemplou apenas o sumário do documento produzido pela Companhia Paulista de Desenvolvimento - CPD, em conjunto com a empresa ATECH Negócios em Tecnologias S/A, responsáveis pelo projeto do CGI, solicitou-se, por meio da Nota de Inspeção nº 3/2013, fl. 506, o envio do inteiro teor desse documento.

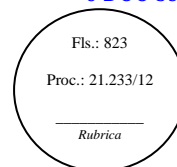
164. Em 14/06/2013, por meio do Ofício nº 42/2013/SECGPPP/SEG, fl. 551, esse documento, classificado como reservado pela SEG, foi encaminhado em meio magnético e constitui o Anexo XXIII dos presentes autos.

165. A SEG esclarece, ainda:

As informações coletadas, associadas a experiências identificadas na área de centros de controle, orientaram a geração da concepção, especificação e orçamento do Centro Gestão Integrada do Distrito Federal.

A situação identificada pode ser resumida pelas seguintes constatações:

- O GDF tem necessidade de apoio para acelerar a implantação da infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações corporativa e para as diversas secretarias do GDF;
- A base de dados cartográfica da SEDHAB necessita de atualização para poder servir de base cadastral para integração com informações das outras secretarias;
- A modernização tecnológica da segurança pública está aguardando uma licitação de grande porte há 10 anos;
- Será necessária a customização e aprimoramento de sistemas de apoio para o acompanhamento de programas e projetos.
- Não existe uma base de dados integrada e corporativa do GDF que possibilite a utilização de sistemas inteligentes de apoio à decisão, com a geração de indicadores que possibilitem o



planejamento de médio e longo prazo da gestão pública.

Com base na concepção do CGI, procedeu-se a especificação e orçamento do Projeto.

É importante destacar que todos os documentos e/ou informações foram desenvolvidos com representantes do Governo do Distrito Federal e principais elos de Tecnologia de Informação e das diretorias operacionais dos órgãos distritais, possibilitando a prévia definição dos requisitos de informação e objetivos a serem alcançados com os sistemas a serem desenvolvidos.

A proposta não contém inversão das fases, uma vez que o objetivo primário do empreendimento é a Gestão e Monitoramento do Plano Estratégico de Governo, utilizando um modelo de gestão matricial de resultados cujas metas mobilizadoras são: Combate a Extrema Pobreza; Desenvolvimento Econômico; Segurança Pública; Educação; Qualidade de Vida; Gestão e Saúde.

Dentre as soluções solicitadas, consta no Anexo 02, item 101.5, subitem 101.5.4 (página 277) uma Solução para Gerenciamento dos Projetos do CGI, cujo objetivo é adotar a metodologia de execução de projetos baseada nas boas práticas do PMBOK® (PMI) e, ainda, conforme determina o Edital na página 278:

“(..)

(a.i) Modulo Gestão de Projetos: Deverá registrar as atividades relacionadas aos Projetos em andamento, registrar as interações com cidadãos sobre os projetos, registrar as pesquisas executadas com cidadãos sobre assuntos pertinentes aos projetos;

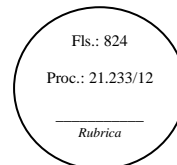
“(..)”

Desta forma, lacunas eventualmente existentes em projetos dos órgãos integrados ao CGI poderão ser melhor identificadas para que ações sejam tomadas pelos responsáveis diretos dos projetos.

I.16.1 - NOSSAS CONSIDERAÇÕES

166. A documentação apresentada, incluindo o Anexo XXIII que contém o levantamento realizado pela CPD/Atech, não possui o nível de detalhamento capaz de justificar os diversos quantitativos existentes no projeto do CGI.

167. O Anexo XXIII é um documento com 456 páginas que contém levantamento geral de informações dos órgãos e entidades pesquisados (atribuições, organogramas, normativos), as respostas aos questionários encaminhados (foram encaminhados questionários para 16 órgãos dos quais 11 responderam, fl. 572), atas de reuniões realizadas (exemplo à fl. 573) e o detalhamento de uma solução já em processo de aquisição (Sistema Integrado de Mobilidade e Sistema de Vigilância de Frotas por



Câmeras de Televisão, fl. 574) pela DFTrans¹².

168. Essas informações não fundamentam os números relativos ao desenvolvimento de soluções: 30 (trinta) sistemas informatizados que consumiriam 45.000 pontos de função. A mera existência de cronograma de entrega, não assegura o efetivo desenvolvimento desses produtos, ainda mais quando se observa pelas informações encaminhadas que, por exemplo, no caso da Secretaria de Transportes, “*não há definição de desenvolvimento de novos sistemas*” (fl. 573).

169. Ademais, a alegação da necessidade de elevados investimentos em TI para a Secretaria de Estado de Segurança Pública não socorre o projeto, vez que, conforme informações do próprio Subsecretário de Modernização Tecnológica da SSP, Sr. Celso Nenevê, o Centro Integrado de Operação e Controle, com a entrega dos bens e serviços licitados pela própria SSP e pela SESGE/MJ, é suficiente para as operações de segurança relativas à Copa de 2014, dispensando quaisquer outros investimentos.

170. Dessa forma, persiste a ausência de justificativa técnica para o dimensionamento dos serviços de integração de sistemas e banco de dados, impossibilitando o saneamento do item III – “p” da Decisão nº 1.394/2013.

I.17 - DA FORMA DE PAGAMENTO: HÁ RISCO DE PAGAMENTO POR MERO DECURSO DE TEMPO (fls. 482 a 483)

171. Nesse tópico, a SEG apresenta as seguintes contrarrazões (fls. 482/483):

Conforme preceitua o artigo 7º, da Lei nº 11.079/04, “*a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de PPP*”, sendo facultado à Administração Pública efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço.

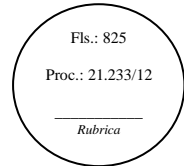
Em atenção ao quanto disposto acima, o início do pagamento da contraprestação no caso do CGI será gradual e proporcional, à medida que forem sendo disponibilizados os serviços previstos no contrato.

No projeto está previsto o pagamento de duas parcelas mensais à concessionária, sendo uma relativa à disponibilidade e outra relativa ao desempenho dos serviços prestados, conforme descrito abaixo:

“PARCELA DE DISPONIBILIDADE — fração da Contraprestação Mensal Efetiva atrelada à fruição da infraestrutura disponibilizada pela CONTRATADA, composta pela Remuneração Assegurada que é fixa e não variará conforme a fruição da infraestrutura do CGL

PARCELA DE DESEMPENHO — fração da Contraprestação Mensal

¹²Concorrência nº 1/2013 - contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria em Sistema Inteligente de Transportes, tratada no Processo TCDF nº 2859/13.



Efetiva, atrelada à prestação dos serviços, composta pela Parcela de Desempenho Quantificada e pela Parcela de Desempenho Quantificável."

O recebimento das parcelas previstas na Tabela 02 da página 388 do Edital pressupõe a disponibilização dos ambientes relacionados no Anexo 13 do Edital. Caso os marcos previstos no cronograma de entrega do CGI não forem atendidos, a concessionária não fará jus ao recebimento da contraprestação pecuniária, sujeitando-se ainda à aplicação de penalidades por descumprimento contratual.

Com isso, afasta-se o risco de pagamento por mero decurso de tempo, considerando que o pagamento da contraprestação pecuniária dependerá da efetiva disponibilização dos serviços do CGI, com fundamento no Anexo 13 do Edital.

(GRIFO NOSSO)

I.17.1 - NOSSAS CONSIDERAÇÕES

172. Os serviços de integração de sistemas e bancos de dados são fundamentais para que o CGI alcance seus objetivos. Entretanto, não constam do Anexo 13 que, basicamente, trata dos ambientes, os quais, caso entregues nos prazos previstos, ensejarão o pagamento integral da contraprestação pela Administração.

173. Ademais, a tabela 2 aduzida pela SEG confirma que o percentual da contraprestação plena aumenta com o tempo, atingindo 100% a partir do 21º mês (fl. 575).

174. Assim, reforça-se o entendimento do § 287 do exame anterior: "A única restrição ao pagamento integral da contraprestação plena é o mero decurso de tempo, ou seja, a partir do 21º mês o parceiro privado receberá 100% da contraprestação prevista, independentemente de ter ou não desenvolvido qualquer sistema ou de haver integrado e construído soluções de apoio à tomada de decisão" (fl. 353).

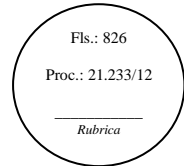
175. Portanto, as argumentações apresentadas não são capazes de justificar a impropriedade descrita no item III – "q" da Decisão nº 1.394/2013.

I.18- DO ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇO: O DESEMPENHO NÃO SERÁ AVALIADO COM BASE NOS RESULTADOS (fls. 483 a 487)

176. Sobre o acordo de nível de serviço, a SEG informa (fls. 483 a 487):

Uma das vantagens das PPP reside no fato de que o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. É o que preceitua o artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.079/04.

No caso do CGI, a parcela variável da contraprestação pecuniária será calculada com base no Anexo 11 do Edital, que estabelece parâmetros objetivos para aferição do desempenho da



contratada.

Com relação aos exemplos citados e os comentários efetuados pela Secretaria de Acompanhamento da Corte de Contas, é importante alertar que o indicador dos Serviços de Telefonia (3.2) ("*Existe um controle do tempo de ligações e precisão nas informações repassadas*") deverá ser gerado automaticamente pelo sistema de Central de Atendimento (101.12.11) e os níveis de serviços gerados via sistema de gestão (101.12.12), previstos no Anexo 02 do Edital:

177. Nesse ponto, a jurisdicionada transcreve o conteúdo das páginas 325/327 do Edital, que contempla o detalhamento do acordo de nível de serviço dos Serviços de Telefonia, cujas metas serão definidas em conjunto com o GDF. E prossegue:

Desta forma, não há como não existir o controle, tampouco haver imprecisão uma vez que os dados devem ser gerados automaticamente, via sistema.

O indicador de Serviços de Manutenção Integral dos Equipamentos (3.5) ("*A manutenção é executada considerando os tempos de correção e boas práticas*"), por sua vez, é composto por uma série de indicadores relacionados na sequência (página 358), que apresentam as definições de tempo de disponibilidade e solução.

Da mesma forma, o indicador de Serviços de Manutenção dos Sistemas de Informação (3.5) ("*A manutenção é executada considerando os tempos de correção e as boas práticas*") é um apanhado geral dos indicadores relacionados na sequência (página 359) onde existem as definições de tempo de disponibilidade e solução.

O Edital prevê ainda a condição de Governança necessária no CGI, conforme descrito no Anexo 02, item 101.12, subitem 101.12.10 do Sistema de Qualidade do CGI:

"(..)

101.12.10. Sistema da Qualidade do CGI

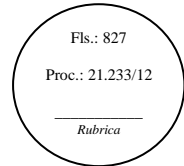
(a) Com objetivo de adequar o Sistema da Qualidade do CGI aos requisitos das normas NBR ISO, a SPE deverá prover processo de Certificação nas normas ISO 20.000 e 27.000 objetivando os seguintes resultados para o GDF:

(a. i) Certificação dos processos internos do CGI por um organismo reconhecido nacionalmente;

(a.ii) Redução de custos,

(a. iii) Ganho de produtividade,

(a. iv) Melhoria da qualidade dos serviços, englobando atendimento, prazo e preço,



(a.v) Melhoria e desenvolvimento contínuos, entre outros itens que poderão ser informados pelo GDF.

(b) Para a adequação do Sistema de Qualidade do CGI aos requisitos da norma NBR ISO 20.000 e 27.000 a SPE deverá apresentar plano de trabalho seguindo uma sequencia estruturada de certificação de todo o processo, conforme sequencia abaixo:

(b. i) Planejamento;

(b.ii) Treinamento das normas a serem certificadas ISO 20.000 e 27.000;

(b. iii) Identificação / documentação dos processos;

(b. iv) Revisão dos processos em função de adequação a normas a serem certificadas e melhorias;

(b.v) Definição da política, dos objetivos, das metas e respectivos indicadores;

(b.vi) Elaboração dos documentos do sistema de gestão da qualidade; (b.vii) Implantação dos requisitos planejados;

(b.viii) Realização de auditorias internas;

(b. i9 Treinamento de auditores internos...".

Demonstra-se, portanto, que os parâmetros definidos para verificação do desempenho da contratada estão objetivamente especificados no Anexo 11 do Edital, permitindo o cálculo da parcela variável da contraprestação pecuniária.

(GRIFO NOSSO)

1.18.1 -NOSSAS CONSIDERAÇÕES

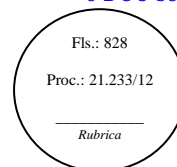
178. A manifestação da jurisdicionada evidenciou, novamente, a necessidade de melhoria do acordo de nível de serviço definido, veja-se:

a) o detalhamento do acordo de nível de serviço dos "Serviços de Telefonia" encontra-se no Anexo 02 (páginas 325 a 327 do Edital) e não no Anexo 11 (páginas 347 a 363 do Edital) como seria esperado, trazendo ambiguidade ao Edital;

b) boa parte das metas e indicadores desejados para os serviços estão pendentes de definição, conforme destacado nas contrarrazões da SEG, reduzindo a transparência do certame e impactando na formulação de propostas, vez que a definição desses parâmetros afeta os custos dos serviços¹³.

179. Ademais, a jurisdicionada insistiu na manutenção de indicadores que refletem majoritariamente questões administrativas e de disponibilidade, em contraste com a ênfase na adoção de métricas e indicadores definidos

¹³ Por exemplo, é cediço que quanto menor o tempo para reparo de equipamentos desejado pela administração, mais caro será esse serviço, razão pela qual é imperativo que esses parâmetros sejam definidos previamente.



para a aferição do desempenho real do projeto, como preconizam as boas práticas de gestão e governança de TIC¹⁴.

180. Dessa forma, consideramos não justificada a irregularidade descrita no item III – “r” da Decisão nº 1.394/2013.

I.19 - DA ESTIMATIVA DE INVESTIMENTOS: HÁ INDÍCIOS DE SOBREPREGO NO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS (fls. 487 a 491)

181. Quanto à estimativa de investimentos, a SEG informa (fls. 487 a 491):

O detalhamento do plano de investimentos da PPP foi entregue pela CPD juntamente com a modelagem econômico-financeira, revisada em dezembro de 2012, bem como apresentada e entregue em reuniões junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em que estiveram presentes o Secretário de Estado de Governo, o Consultor Jurídico da Secretaria de Estado de Governo e o Secretário Executivo do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas. Nesta reunião, muito previamente à abertura da licitação, foi solicitada a abertura de um canal respeitoso entre as equipes técnicas.

Ato contínuo foi marcada reunião com este fim, onde foram levadas à equipe técnica do TCDF todas as informações relativas ao estudo. A equipe do TCDF apresentou nota de inspeção solicitando diversos esclarecimentos adicionais, que foram tempestivamente respondidos em mais duas reuniões, quando se entendeu que nada mais seria necessário à apreciação da matéria.

Considerando todo o exposto, bem como as novidades trazidas pela Lei nº 11.766/2012, veja-se a definição de Projeto Básico de acordo com a Lei nº 8.666/93:

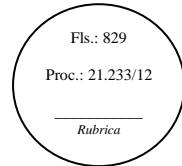
...

Na busca de uma definição de Anteprojeto não se logra êxito na mesma Lei, nem no Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura – CONFEA. Na falta desta definição legal busca-se nos dicionários e, agregando-se uma definição à outra, pode-se melhor definir como:

"Anteprojeto: - Algo "Antes do Projeto", um esboço (do grego antigo ...schedios, que é o mesmo que "temporário"). Qualquer obra em estado inicial, que se encontre inacabada porque ainda possui muito pouca informação. É o conjunto dos objetos iniciais, mais gerais e elementares da obra a ser composta.

- Qualquer rascunho ou delineamento inicial elaborado com o propósito de facilitar uma análise preliminar a respeito da realização de uma obra. Por exemplo: antes de fazer um desenho, uma pessoa pode querer elaborar um modelo simplificado dele. Tal modelo facilitará a consecução de projetos ou ideias, além

¹⁴ Exemplos de métricas sugeridas pelo COBIT 5 às fls. 576/577.



de poder ser útil na hora de definir onde serão necessárias modificações ou adaptações."

Explicada a diferença entre Projeto Básico e Anteprojeto, temos que os diversos questionamentos do Tribunal de Contas a respeito de projetos, projetos básicos, projetos executivos, planilhas, orçamentos, valores com sobrepreço e assemelhados, demonstram certa desatualização da equipe técnica a respeito das inovações trazidas pela Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012.

Ainda assim entende-se totalmente desnecessário o esforço dispendido haja vista a alteração promovida pela Lei nº 12.766/2012 no art. 10, §4º da Lei nº 11.079/04:

"§ 4 Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica." (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Se o nível de detalhamento do projeto do CGI não atende a algum critério do TCDF, este deve ser revisto e se restringir ao que a Lei Federal determina. A SEG tem a convicção que os elementos apresentados são muito mais densos e detalhados do que o mínimo que Lei no 12.766/2012 exige. Destaca-se do §4º, art. 10 da Lei nº 11.079/2004 acima citado:

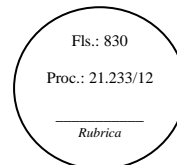
"O valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado:

- com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou

- com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica."

Saliente-se, ainda, que quem vai determinar os valores a serem praticados no futuro contrato da PPP é o mercado, materializado na licitação. Os valores constantes no estudo em caso são meramente estimados.

Todavia, os valores previstos na PPP, conforme citado no questionamento, se referem a investimentos acumulados ao longo do prazo de vigência da concessão – inicialmente estipulado para 15 anos, incluindo o investimento inicial e o plano de atualização tecnológica periódica.



Assim, devem ser considerados no valor questionado não somente a infraestrutura física do datacenter, mas toda solução de infraestrutura convergente de computação em nuvem privada, incluindo gerenciamento, segurança da informação e redundâncias, motivo pelo qual foi definido como equipamentos e sistemas e não como obras civis.

É importante destacar que todas as justificativas já foram amplamente tratadas em respostas às notas de inspeção nº 1/2013 – processo nº 21.233/2012 e nº 2/2013 – processo nº 21.241/2012, inclusive com a apresentação de memória de cálculo de diversos itens os quais são objeto da presente licitação.

Neste sentido, o raciocínio do cálculo de redução apresentado, considerando o custo do m², apresenta a redução apenas quanto à infraestrutura com obra civil, sem considerar equipamentos e sistemas, bem como todo plano de atualização tecnológica ao longo do período de vigência da concessão por 15 anos.

Com relação ao investimento para equipar as viaturas de terminais remotos embarcados, deve-se observar que o valor de R\$ 45 milhões considera a utilização de *tablets* robustecidos (resistentes) apropriados para atuação militar, segurança pública, industrial, etc.¹⁵

Além disso, no mesmo valor considera-se o software de monitoramento, a central de monitoramento, instalação dos equipamentos nos veículos, serviços de assistência técnica e atualização tecnológica trianual de 3% do valor de investimento inicial, durante o prazo de vigência do contrato, estipulado inicialmente em 15 anos.

I.19.1 – NOSSAS CONSIDERAÇÕES

182. A jurisdicionada inicia suas contrarrazões considerando o esforço deste e. TCDF na avaliação dos valores de investimento previstos no projeto do CGI desnecessário, vez que, com a “*alteração promovida pela Lei nº 12.766/2012 no art. 10, §4º da Lei nº 11.079/04*”, tais estudos requerem detalhamento de anteprojeto.

183. Acrescenta que (fls. 489):

Se o nível de detalhamento do projeto do CGI não atende a algum critério do TCDF, este deve ser revisto e se restringir ao que a Lei Federal determina. A SEG tem a convicção que os elementos apresentados são muito mais densos e detalhados do que o mínimo que Lei no 12.766/2012 exige.

184. No entanto, destaca-se que a ênfase da análise realizada por esta equipe (Achado 15 - §§ 308 a 312 do exame anterior) não foi o detalhamento do projeto, mas a ausência de demonstrativos capazes de

¹⁵ A SEG indicou a seguinte referência: <http://pcworld.uol.com.br/noticias/2013/03/05/panasonic-traz-tablets-resistentes-toughpad-ao-mercado-nacional/>, impressa às fls. 578/578v.



justificar a grande redução das dimensões e da capacidade do Data Center, sem a correspondente redução de investimento.

185. A SEG rebate o cálculo efetuado com base no m², alegando que não contempla os equipamentos e serviços previstos para o Data Center. No entanto, não há como desconsiderar que a redução do número de equipamentos passíveis de instalação nesse ambiente (95%, conforme demonstrado na tabela do § 309 da informação anterior, fl. 360) diminui consideravelmente os equipamentos, serviços, licenciamento de softwares, gastos com energia e refrigeração, despesas com atualização, as quais seriam necessárias para o funcionamento do CGI.

186. Quanto aos terminais remotos para viaturas, a SEG apresentou preço divulgado em matéria disponível da internet indicando que o produto esperado no projeto tem valores entre R\$ 5 mil e R\$ 17 mil, fl. 578 - v. Tal referência não considera os ganhos usuais em aquisições de grandes volumes (3000 unidades), sem contar com a inadequação da especificação aos recursos de comunicação de interesse da SSP (TEDS e 4G, indicados nos §§ 42/43 acima).

187. Dessa forma, as contrarrazões apresentadas não afastam a irregularidade descrita no item III – “s” da Decisão nº 1.394/2013.

I.20 – DA RESPONSABILIDADE FISCAL (fls. 491 a 494)

188. Em relação a este tema, a SEG pronunciou-se como a seguir (fls. 491 a 494):

Com relação ao atendimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, é importante reiterar que todas as planilhas foram acostadas aos autos do processo nº 0360-000615/2012, garantindo o atendimento integral dos administradores à lei a que se submete.

Novamente, destaca-se que houve um equívoco em relação ao conceito de PPP e do modelo de negócio adotado para a implantação e operação do CGI. Neste caso, não há risco de demanda, o modelo de remuneração define um valor fixo de contraprestação pelo qual o parceiro privado será remunerado. Por este motivo, não se aplica o disposto na Portaria STN nº614/06.

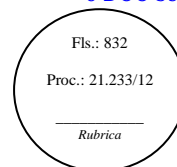
Além disso, a previsão do CGI no PPA está na Casa Civil e SEPLAN, conforme segue:

“PROGRAMA TÊMÁTICO (sic):

6203 - APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO ESTADO

OBJETIVO ESPECÍFICO:

001 — Conduzir o processo de planejamento, orçamento e modernização da gestão no Distrito Federal, visando racionalizar o gasto e manter o equilíbrio das contas públicas, com participação social e transparência.



UNIDADE RESPONSÁVEL:

32.101 - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO - SEPLAN

09.101 - SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL- CCDF

Ações Necessárias para o Alcance do Objetivo Específico:

Inclusão de Ações Orçamentárias

__ 1692 – Implantação do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação – CeTIC (SEPLAN);

__ 1693 – Implantação do Centro de Gestão Integrada - CGI (CCDF);

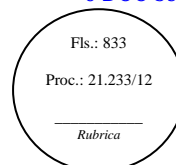
__ 2415 – Manutenção do Centro de Gestão Integrada — CGI (CCDF).”

Portanto, resta claro que o planejamento para a contratação do CGI por meio de PPP foi devidamente pensado desde a elaboração do PPA, possuindo ações previstas sob a coordenação da Casa Civil e da Secretaria de Planejamento, além de ações na Secretaria de Esportes e Segurança Pública previstas para os Grandes Eventos. O que ocorreu no curso do processo foi a alteração de responsáveis pela coordenação de algumas ações, como o caso do CGI, já que originalmente seria de responsabilidade da Casa Civil, mas ao final ficou sob a responsabilidade desta Secretaria de Governo, até mesmo considerando as responsabilidades que lhe foram atribuídas na meta “Aperfeiçoamento Institucional do Estado” no PPA, que junta-se nesta oportunidade (documento 03). No quadro de detalhamento de despesa da LOO também há esta previsão, conforme documento 04 anexo.

Na mesma LDO de 2013 há ainda no anexo de metas fiscais a previsão das despesas a serem realizadas pelas PPP (documento 05).

Considerando tais documentos e em relação ao quanto mencionado nos itens 336 e 337, ao longo do período de estudo da PPP do CGT demonstrou-se o cálculo do comprometimento máximo da Receita Corrente Líquida do GDF com projetos na modalidade de Parceria Público-Privada (“PPP”), conforme disciplina a Lei Federal nº 11.079/04 e que estabelece como limite máximo o valor de 5%.

O cálculo apresentado contemplou as PPP (sic) já contratadas, que são: PPP do Centro Administrativo e PPP do Mangueiral, além da própria PPP do CGT, objeto de análise e da PPP de Resíduos Sólidos, projeto que ainda se encontra em fase interna. Como resultado final, verificou-se que durante o prazo de vigência do contrato de PPP do CGI entre 2013-2014, o percentual de comprometimento da RCL não ultrapassava o valor de 5%,



constatando-se inclusive que o ano anterior à contratação, no caso 2012, o limite também não era superado.

Desde o momento que o estudo sobre comprometimento da RCL foi apresentado, o Projeto sofreu alterações. Nesse sentido, os valores finais de contraprestação são diferentes dos valores apresentados no estudo em que o GDF se apoiou em suas análises.

Entende-se que o melhor cálculo seria contemplar apenas as PPP já contratadas e a PPP do CGI para análise do comprometimento da RCL com projetos de PPP, sem considerar parcerias que ainda não foram licitadas e estão sujeitas a alterações, principalmente, no que se refere ao patamar de contraprestação demandado.

Abaixo se demonstra o cálculo considerado o mais adequado, com base nas informações encaminhadas pelas secretarias responsáveis pelo acompanhamento dos contratos já firmados:

DEPESAS DE PPP	Exercício Anterior	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Projeto do Centro Administrativo GDF		47.861.278	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000
Projeto Mangueiral	381.009	1.985.602	2.575.527	2.589.916	1.294.958	1.252		
Centro de Gestão Intergada		13.904.800	48.666.800	59.592.000	59.592.000	59.592.000	59.592.000	59.592.000
TOTAL DAS DESPESAS	381.009	63.751.680	203.618.327	214.557.916	213.262.958	211.969.252	211.968.000	211.968.000
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	14.312.436.247	14.917.852.300	15.548.877.453	16.206.594.969	16.892.133.936	17.606.671.201	18.351.433.393	19.127.699.026
TOTAL DAS DESPESAS / RCL (%)	0,00%	0,43%	1,3%	1,32%	1,26%	1,20%	1,16%	1,11%
DEPESAS DE PPP	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Projeto do Centro Administrativo GDF	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000	52.376.000
Projeto Mangueiral								
Centro de Gestão Intergada	59.592.000	59.592.000	59.592.000	59.592.000	59.592.000	59.592.000	59.592.000	59.592.000
TOTAL DAS DESPESAS	211.968.000	211.968.000	211.968.000	211.968.000	211.968.000	211.968.000	211.968.000	211.968.000
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	19.936.800.695	20.780.127.364	21.659.126.751	22.575.307.813	23.530.243.334	24.525.572.627	25.563.004.349	26.644.319.433
TOTAL DAS DESPESAS / RCL (%)	1,06%	1,02%	0,98%	0,94%	0,90%	0,86%	0,83%	0,80%

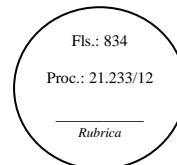
Notas

1 – Atualmente o Distrito Federal possui duas parcerias público -privadas assinadas, conforme segue: Jardins Mangueiral, de responsabilidade da CODFIAB e Centro Administrativo, de responsabilidade da Secretada de Obras.

2 – RCL projetada – Valor da RCL realizada no ano anterior, acrescida anualmente pelo multiplicador resultante da média geométrica das taxas de crescimento real do PIB nacional apurado nos últimos 8 anos. Este índice é utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional para projetar a RCL dos Entes da Federação, quando da verificação dos limites e condições para contratação de operações de crédito, baseado no art 32 da LRF, índice de 4,23%, informado no Manual de Instrução de Pleitos de Operações de Crédito, nov. 12.

3 – O comprometimento anual com despesas dos contratos de Parcerias Público-Privadas não excederá o limite de 5% da Receita Corrente Líquida (Art 28 da Lei Federal 11.079/2004).

Por fim, os valores projetados de RCL levaram em consideração uma taxa de crescimento real de 4,23% ao ano. Isto significa que o crescimento da RCL nas projeções não contempla a inflação. No



estudo da PPP do CGT adotou-se um modelo em termos reais, ou seja, que também não teve influência do fator inflacionário. Dessa forma, entende-se que as projeções da RCL e das contraprestações já se encontram na mesma base, não havendo assim a necessidade de ajustar os valores de contraprestação da PPP do CGI para esse fim.

I.20.1 – NOSSAS CONSIDERAÇÕES

189. A jurisdicionada inicia suas justificativas reiterando que todas as planilhas foram acostadas aos autos do Processo nº 0360-000615/2012 e garantindo que houve atendimento integral à LRF. Além disso, novamente, considera que a equipe técnica deste Tribunal está equivocada em relação ao conceito de PPP e do modelo de negócio adotado para a implantação e operação do CGI, alegando que não há risco de demanda e que não se aplica o disposto na Portaria STN nº 614/06.

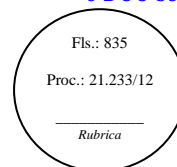
190. Em seguida, contrariando a afirmação de que todas as exigências estavam integralmente atendidas, apresentou, pela primeira vez, informações do projeto no âmbito do Plano Plurianual do Distrito Federal (PPA 2012-2015). Evidenciaram, inclusive, que as unidades responsáveis pelo projeto e indicadas naquela norma são a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN e a Secretaria de Estado da Casa Civil – CCDF, e não a Secretaria de Estado de Governo – SEG, como tem sido na prática.

191. Verificou-se que a inclusão do projeto no PPP se deu pela Lei nº 5.023, de 04 de fevereiro de 2013, que alterou o PPA 2012-2015, aprovado pela Lei nº 4.742/11.

192. Tais informações não foram apresentadas na forma exigida pela Resolução/TCDF nº 189/08, ou seja, declaração, acompanhada de documentos comprobatórios, de que o objeto da PPP está previsto no plano plurianual em vigor, no âmbito onde o contrato será celebrado. Apesar disso, podem ser consideradas suficientes para atender ao normativo.

193. Constitui fato novo, também, a defesa pela inclusão, no cálculo do comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL, apenas das despesas de PPPs de contratos assinados, considerando projeções sem possíveis efeitos da inflação. Nesse sentido, foi apresentado o demonstrativo antes inserido na transcrição das informações da jurisdicionada. Entende-se que assiste razão à jurisdicionada, mas as exigências quanto a este tema não foram totalmente cumpridas na medida em que o demonstrativo não está acompanhado de memória de cálculo analítica, como estabelece a Resolução/TCDF nº 189/08.

194. A ausência de memórias de cálculos prejudica a avaliação da consistência dos valores. Observa-se, por exemplo, que as despesas apuradas na Informação nº 25/2013-3ª DIACOMP, do Processo nº 31.140/2012, relativas a PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal – CADF, são superiores às apresentadas pela SEG. No entanto, dada a expressividade da RCL do Distrito Federal, a probabilidade de



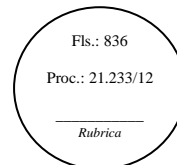
comprometimento do limite de 5% estabelecido por lei (despesas com PPPs correspondente, em 2012, a R\$ 715,6 milhões) é muito remota. Desse modo, a norma pode ser considerada atendida.

195. Quanto às demais exigências previstas no art. 4º, inciso I, alínea "m", itens 1 a 7, da Resolução/TCDF nº 189/08, entende-se que não houve justificativas ou providências que alterem o posicionamento técnico contido no capítulo VI – DA RESPONSABILIDADE FISCAL, fls. 361/370, da Informação nº 59/2013 – Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento.

196. Assim, restaram pendentes de atendimento os seguintes itens:

- demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação da PPP sobre as metas de resultado nominal e primário, e montante da dívida líquida do Distrito Federal, para o ano a que se referirem e para os dois anos seguintes, discriminando valores a serem compensados por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, conforme prevê o art. 10, inciso I, alínea 'b', da Lei Distrital nº 3.792/06 e Anexos da LDO, relativos a esses itens;
- demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação sobre:
 - os limites globais para o montante da dívida consolidada do Distrito Federal;
 - as operações de crédito externo e interno do Distrito Federal, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Distrital;
 - os limites e as condições para a concessão de garantia em operações de crédito externo e interno, conforme art. 10, inciso I, alínea 'c', da Lei Distrital nº 3.792/06;
- demonstrativo, com memória de cálculo analítica, do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de PPP, nos termos do art. 10, inciso II, da Lei Distrital nº 3.792/06;
- declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual, nos termos do art. 10, inciso III, da Lei Distrital nº 3.792/06;
- demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica por exercício financeiro, que contemple a estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública, conforme estabelece o art. 10, inciso IV, da Lei Distrital nº 3.792/06.

197. Podem ser considerados atendidos os seguintes itens:



- declaração, acompanhada de documentos comprobatórios, de que o objeto da PPP está previsto no plano plurianual em vigor, no âmbito, onde o contrato será celebrado, conforme estabelece o art. 10, inciso V, da Lei nº Distrital nº 3.792/06;
- declaração, acompanhada de memória de cálculo analítica, de que o comprometimento anual com as despesas decorrentes dos contratos de parcerias público-privadas que vierem a ser custeadas com recursos do Tesouro do Distrito Federal, no todo ou em parte, não excederá, conforme estabelece o art. 16 da Lei Distrital nº 3.792/06, com a redação dada pela Lei nº 4.167, de 02.07.08, o limite de cinco por cento da receita líquida apurada, tal como definida na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

198. Cabe ressaltar que os estudos de impactos orçamentário-fiscais, exigidos pela supracitada Resolução, têm origem na Lei nº 3.792/06 e, aliado à adequada interpretação da Portaria STN nº 614/06, sobre a assunção de dívida pelo Poder Público, decorrente de riscos assumidos na contratação de PPPs, constituem medidas que visam planejamento e transparência, com base em informações consistentes. Além disso, podem contribuir para minimizar a ocorrência, no futuro, de riscos com efeitos danosos ao equilíbrio das finanças públicas.

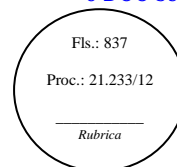
199. A contabilização de obrigações financeiras com PPPs como dívida do Poder Público não está relacionada ao conceito estrito de operações de créditos e sim aos riscos que o parceiro público assume na contratação do negócio, especialmente os denominados risco de demanda, risco de construção e risco de disponibilidade.

200. Projetos e contratos de PPPs bem elaborados diminuem riscos fiscais que podem resultar na incorporação de futuros aditivos com ônus para os cofres públicos, de reequilíbrios econômico-financeiros do contrato ou da necessidade de o Poder Público assumir obrigações originalmente de responsabilidade do contratado.

201. Nesse sentido, vale lembrar que o Contrato nº 007/2009, da PPP Jardins Mangueiral, objeto do Processo nº 35.357/07, está no terceiro termo aditivo e, de acordo com o relatado na Informação nº 47/13 – SEACOMP/3ª DIACOMP, há descumprimento de exigências fiscais e questionamentos relacionados a possibilidade de assunção de obrigações pelo Poder Público local em função da redução do prazo inicialmente contratado.

202. Não é demais lembrar também que, no mês de abril do corrente ano, o Governo do DF viu-se obrigado a intervir em contratos de concessionário de transporte público, assumindo a operação do negócio com impactos para o orçamento distrital.

203. No âmbito internacional, o exemplo mais noticiado sobre efeitos negativos para as finanças públicas, decorrente de PPPs, vem de Portugal. As notícias da imprensa portuguesa (fls. 563 a 560), mostram que aquele país enfrenta grandes dificuldades financeiras consequentes do



endividamento resultante de contratações de PPPs, levando inclusive o governo a renegociar as crescentes dívidas.

204. Fica evidenciado, portanto, que o projeto em análise não está imune a riscos que, no futuro, podem impactar os orçamentos do Distrito Federal, com reflexos sobre o cumprimento de metas fiscais e o endividamento público.

205. Por fim, as argumentações apresentadas pela SEG são insuficientes para satisfazer a determinação contida no item IV, alínea "a", da Decisão nº 1.394/2013, no que refere ao atendimento do art. 4º, inciso I, alínea "m", itens 1 a 5, da Resolução/TCDF nº 189/08.

II - CONCLUSÕES/SUGESTÕES

206. Segundo o recorrido nesta instrução, das justificativas da SEG (fls. 404 a 498 e Anexo XXII) em resposta ao item III da Decisão nº 1.394/2013 (fls. 393/394), podemos considerar:

- satisfatórias as relativas às alíneas "d", "e", "f" e "i";
- insatisfatórias as concernentes às alíneas "a", "b", "c", "g", "h", "j", "l", "m", "n", "o", "p", "q", "r", "s";

207. Não houve pronunciamento quanto às alíneas "k" e "t". A alínea "k" (IPTU da sede da CGI) já tinha sido objeto de manifestação da SEG às fls. 265, informando da sua correção, de modo que pode ser considerada satisfatoriamente atendida.

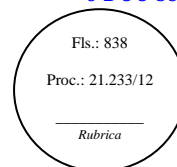
208. Quanto à alínea "t" (matriz de risco), reiteramos a opinião manifesta na última informação, no sentido de que a lei determinou a repartição de riscos relativos a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária (art. 5ª, inciso III, da Lei nº 3.792/06), e não que esses devam ser assumidos pelo parceiro privado. Na realidade, é razoável que esses riscos sejam do parceiro público, não devendo ser imperativo da Corte de Contas impô-lo ao parceiro privado, por ausência de previsão legal (item IV.10 da Informação nº 59/2013 – Diacomp1 – Secretaria de Acompanhamento, das fls. 336/338).

209. Segue que somos por sugerir justificado o item III – "t" da Decisão nº 1.394/2013.

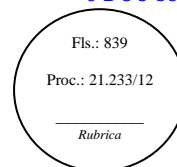
210. Quanto ao item IV da Decisão nº 1.394/2013, houve atendimento apenas das alíneas "m" - 6 e "m" - 7, inciso I, do art. 4º, da Resolução nº 189/08, conforme tópico I.20 desta instrução. Considerando-se seu caráter orientador, ponderamos que a observação dos demais componentes da alínea "m" da norma citada, poderá dar-se em uma eventual continuidade da licitação.

O órgão técnico sugere que o Tribunal:

I. Conheça das justificativas de fls. 404/498 e Anexo XXII, apresentadas pela Secretaria de Estado de Governo - SEG, em atenção à Decisão nº 1.394/2013, considerando-as:



- a. satisfatórias em relação ao item III, alíneas “d”, “e”, “f”, “i”, “k” e “t”, da Decisão nº 1.394/13;
- b. insatisfatórias em relação ao item III, alíneas “a”, “b”, “c”, “g”, “h”, “j”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p”, “q”, “r” e “s”, da Decisão nº 1.394/2013;
- II. nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, determine à Secretaria de Estado de Governo que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em relação às seguintes impropriedades verificadas no edital da Concorrência nº 01/2013 – SEG:
- a. utilização do contrato de PPP para o Centro de Gestão Integrado – CGI do Distrito Federal, tendo em vista que os estudos técnicos aprovados não demonstraram a conveniência e oportunidade dessa alternativa, em atendimento ao disposto no art. 10, inciso I – “a”, da Lei nº 3.792/06;
- b. utilização de fase de avaliação de proposta técnica, itens 5.2, 5.3, 11 e 15 do edital, em desacordo com o art. 12, inciso I e § 2º, da Lei nº 3.792/06, c/c art. 30, § 8º e 46 da Lei nº 8.666/93;
- c. limitação ao número de empresas participantes do consórcio, item 4.2 do edital, o que contraria o expresso nas decisões TCDF nos 3.641/2007, 30/2010, 5.067/2010, 6.553/2010 e 2.237/11;
- d. ausência de delimitação do percentual de subcontratação, itens 20.1.3.14 do edital, cláusulas 12.1.12 e 31 da Minuta de Contrato, com infração à Decisão Normativa nº 2/2012, do TCDF;
- e. uso de indicadores de desempenho, cláusulas 1.1.24 e 19 da minuta de contrato, item 4.1 do Anexo 11, em desconformidade com o prescrito no art. 6º, § único, da Lei nº 3.792/06;
- f. garantia do parceiro público, cláusula 15 da Minuta do Contrato, em desacordo com o art. 40, § 6º, da Lei Complementar nº 101/00 e art. 8º da Lei nº 3.792/06;
- g. projeto básico previsto nos itens 1.1.19, 2.2 e 11.1 do edital e cláusula 5.1.1 da minuta do contrato, mas sem definição e localização na peça editalícia;
- h. contemplação no edital de investimentos já executados, conforme tópico I.14 desta instrução;
- i. ausência de critérios para julgar inexecutabilidade, contrariando o inciso X, art. 40, da Lei nº 8.666/93;
- j. objeto da PPP em desacordo com o prescrito no art. 2º, § 3º, III, da Lei Distrital nº 3.792/06;
- k. ausência de justificativa técnica para o dimensionamento dos serviços de integração de sistemas e banco de dados contemplando, no mínimo, definição de prazos e resultados esperados, indicação das principais informações de interesse, anuência dos órgãos/entes da Administração que deverão fornecer essas informações, estimativa do quantitativo de tabelas que serão utilizadas, o que contraria o princípio constitucional da eficiência expresso no art. 37 da Constituição Federal,



bem como o art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei nº 8.666/93, e art. 10, inciso V, da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada no DF pelo Decreto nº 32.210/10;

l. sistemática de pagamento dos serviços de programas computacionais, anexo 17, item 1, subitem b, tabela 2, do edital, desvinculados da efetiva entrega de soluções, podendo acarretar o pagamento por mero decurso de prazo, contrariando o disposto no art. 14, §1º, da IN nº 04/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada no DF pelo Decreto nº 32.210/10;

m. indicadores de desempenho em desconformidade com o Anexo 1, XXII, da IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, aplicável subsidiariamente às contratações de TIC por força do art. 22 da IN n.º 04/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada no DF pelo Decreto nº 32.210/10;

n. indícios de sobrepreço, segundo parâmetros estabelecidos no art. 10, § 4º, da Lei 11.079/2004, com a redação dada pela Lei n.º 12.766/2012;

III. Informe à Secretaria de Estado de Governo, que o descumprimento das alíneas “m” - 1 a “m” - 5, inciso I, do art. 4º, da Resolução nº 189/08, será objeto de observação pela Corte em uma eventual continuidade do certame.

IV. Autorize:

a. o encaminhamento à jurisdicionada de cópia desta Informação e do voto condutor da decisão que vier a ser proferida, como contribuição para auxiliar na melhor compreensão da determinação;

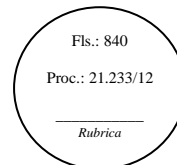
b. o retorno dos autos a esta Secretaria para os fins pertinentes;

O Ministério Público, em seu novo parecer, opina da seguinte forma:

9. Conforme relatado neste parecer, por meio da Informação nº 122/2013 – SEACOMP, a Secretaria de Acompanhamento examinou a resposta da Secretaria de Estado de Governo em face da Decisão nº 1394/2013. Este Órgão Ministerial acompanha na integralidade as conclusões do Corpo Instrutivo sobre as determinações não atendidas e, em parte, as conclusões sobre as determinações consideradas atendidas.

10. Relativamente aos pontos considerados atendidos, assiste razão ao Órgão Instrutivo no que diz respeito às alíneas “d”, “e”, “i” e “k”. A SEG retirou do edital a exigência de capital social mínimo (alínea d), justificou que a exigência de 1% do valor estimado como garantia da proposta está expressamente previsto no art. 31, inciso III, da Lei de Licitações (alínea e), reduziu a exigência de quantitativos para itens considerados relevantes (alínea i) e corrigiu a previsão de pagamento de IPTU tendo em vista que a instalação ocorrerá em órgão público (alínea k).

11. No que diz respeito às alíneas f e t, algumas considerações são necessárias ante a conclusão em sentido contrário deste membro ministerial.



12. Sobre a alínea f, o Corpo Instrutivo observou que o entendimento do Tribunal de Contas não é contra a visita técnica, porém exige o preenchimento de alguns requisitos para atender à jurisprudência da Corte de Contas:

“b.1) 3.4.3.6, relativo ao Atestado de Vistoria, de modo que: 1) não seja condicionado à presença do RT, podendo ser substituído por representante legal da empresa com conhecimento técnico; 2) não seja compulsório, facultando à licitante declarar que se abstém da visita técnica e conhece todos os detalhes técnicos em relação aos locais do objeto da licitação; 3) tenha o prazo final para sua realização coincidente com o estabelecido para o recebimento de propostas, em atenção ao art. 21, § 2º, da Lei nº 8.666/93; 4) dispense o atesto da contratante;”

13. Nesse sentido, aduziu que o objetivo principal seria assegurar maior competitividade, evitando que empresas tivessem que se deslocar ao local da visita, dificultando sua participação no certame. No caso dos autos, esta razão estaria mitigada em razão do porte das empresas que teriam interesse em participar do certame. Por isso, considerou a previsão aceitável.

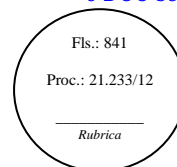
14. Sobre este ponto, entendo oportuno alguns esclarecimentos sobre o Termo de Visita, tendo em vista as considerações do órgão instrutivo. Conforme este Órgão Ministerial tem se manifestado em outros feitos, tal visita mostra-se desnecessária e não encontra amparo na legislação. Os requisitos para habilitação, inclusive sob o aspecto técnico-operacional, estão definidos nos arts. 30 e seguintes da Lei nº 8.666/93 e não há, dentre as regras estabelecidas, previsão para a obrigatoriedade de visita técnica prévia a fim de conhecer as instalações onde serão executados serviços ou realizadas obras.

15. Ora, tal conhecimento deve ocorrer a partir da leitura do edital, com a descrição detalhada do objeto e do projeto básico. Aliás, esta a razão para que a Lei exija que o projeto básico especifique e individualize o objeto, com a descrição pormenorizada das obras a serem realizadas e seus respectivos custos unitários.

16. Sua inserção como requisito de comprovação de qualificação técnica se mostra insuficiente para o fim a que se destina. Não é uma visita prévia que indica que o licitante tem ou não capacidade para executar as obras, mas a apresentação dos demais documentos que são exigidos pelo edital e que encontram guarida na Lei de Licitações.

17. Ademais, ainda que se admita a possibilidade desta visita, sua inserção se dá como requisito de habilitação e, como tal, não deve ser limitada temporalmente a prazo anterior ao estabelecido para apresentação dos demais documentos de habilitação.

18. Enfim, se admitida for a citada exigência, deve ser, ao menos, permitido aos licitantes que apresentem o termo de vistoria em conjunto com os demais documentos de habilitação, ou seja, até o prazo para apresentação dos citados documentos.



19. Ao contrário do entendimento da Unidade Técnica, a principal razão para não se exigir, compulsoriamente, a visita técnica é o fato de se conhecer previamente aqueles que estariam interessados em disputar o certame, facilitando dessa forma acordos prévios e até mesmo conluio entre os participantes. Por isso, a visita técnica não deve ser compulsória e não deve ter limitação de data. Deve ser facultativa e com prazo até a entrega das propostas.

20. Por essa razão, considero não atendida a alínea f da Decisão 1394/2013 e, por conseguinte, necessário que seja reiterada a determinação para que a exigência de visita técnica observe a jurisprudência do Tribunal de Contas.

1) não seja condicionado à presença do Responsável Técnico, podendo ser substituído por representante legal da empresa;

2) não seja compulsório, facultando à licitante declarar que se abstém da visita técnica e conhece todos os detalhes técnicos envolvidos na execução do objeto;

3) tenha o prazo final para sua realização coincidente com o estabelecido para o recebimento de propostas, em conformidade com o art. 21, § 2º, da Lei nº 8.666/93

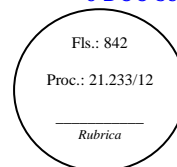
4) dispense o atesto da contratante;

21. No que diz respeito à alínea t, não obstante a Secretaria de Estado de Governo não ter se manifestado, a Unidade Técnica sugeriu a exclusão do item, reiterando o posicionamento apresentado na instrução anterior, nos seguintes termos:

“a lei determinou a repartição de riscos relativos a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária (art. 5ª, inciso III, da Lei nº 3.792/06), e não que esses devam ser assumidos pelo parceiro privado. Na realidade, é razoável que esses riscos sejam do parceiro público, não devendo ser imperativo da Corte de Contas impô-lo ao parceiro privado, por ausência de previsão legal (item IV.10 da Informação nº 59/2013 – Diacomp1 – Secretaria de Acompanhamento, das fls. 336/338).”

22. Conforme este Órgão Ministerial se manifestou na fase anterior, posição acolhida pelo Tribunal, os riscos por eventuais prejuízos em decorrência de caso fortuito ou força maior não devem ficar somente sobre a responsabilidade do Poder Público, conforme prevê o edital da PPP. Peço vênha para transcrever o entendimento deste membro do Ministério Público constante do parecer anterior:

“Entendo que a hipótese de assunção integral dos riscos pelo Poder Público não está em consonância com o previsto no art. 5º, inciso III, da Lei de PPP, conforme alertou a Procuradoria Geral do Distrito Federal. Nos termos do art. 5º, inciso III, da Lei nº 3.792/06, a repartição de riscos entre as partes está assim delineada:



Art. 5º As cláusulas dos contratos de parcerias público-privadas atenderão ao disposto no art. 23, da Lei nº 8.987/95, e da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, devendo também prever:

(...)

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

Verifica-se que a Lei de PPP não transferiu ao Poder Público a responsabilidade exclusiva por prejuízos causados em decorrência de caso fortuito ou força maior, desvinculando-se da norma até então existente na Lei de Licitações (art. 65, inciso II, “d”), que prevê a possibilidade de repactuação do ajuste nessas hipóteses.

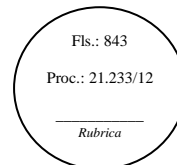
Na parceria público privada a participação do ente privado se dá não apenas como mero contratado, mas como parceiro na realização do objeto. Isso implica a assunção de determinados riscos juntamente com o poder público, inerente a qualquer negócio econômico. Assim, admitir que o Poder Público assumira a totalidade dos riscos em hipóteses como esta é tornar letra morta o dispositivo da lei de PPP que prevê a repartição dos riscos.

Por isso, entendo correta conclusão da Procuradoria Geral do DF, ao defender que as cláusulas 21 e 22 da minuta do contrato e o Anexo 21 do edital da Concorrência nº 01/13 – SEC (fls. 89 a 94 e 407 a 411 do Anexo XII) estão em desacordo com o art. 5º, inciso III, da Lei nº 3.792/06.”

23. Assim, a SEG não se dignou a responder este ponto da Decisão nº 1394/2013, razão pela qual merece ser reiterado. Além disso, o Corpo Instrutivo não inovou em seus argumentos, razão que leva este membro do Ministério Público a manter a posição anterior em conformidade com o entendimento da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Portanto, entendo correto manter a determinação constante da alínea t.

24. Além do exame do atendimento da Decisão 1394/2013, questão que merece ser examinada pelo Corpo Instrutivo quando do retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento refere-se à afirmação constante do Ofício nº 51/2013 – SEC/PPP/SEG, de 22 de julho de 2013. Por meio desse expediente, a Secretaria de Estado de Governo apresentou nova modelagem econômico-financeira da Parceria Público-Privada do CGI, “elaborada em decorrência da retirada de itens já adquiridos pela administração pública através do acordo firmado com a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça, acompanhada das tabelas demonstrativas dos impactos orçamentários da contratação da PP para o Distrito Federal”.

25. Trata-se de fato relevante que merece ser examinado pela Unidade Técnica a fim de verificar os dispêndios a cargo do ente público e se não estão sendo contratados serviços em duplicidade, tendo em vista o acordo firmado com a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça.



26. Outra questão merecedora de destaque, refere-se ao prosseguimento do certame. Cabe ressaltar que os fatos são relevantes e contrariam as normas de regência e jurisprudência da Corte de Contas. Assim, a correção das questões suscitadas pelo Tribunal é imprescindível para a garantia da legalidade do certame. Sem a alteração do ato convocatório para atender a determinação do controle externo, não há razão para o seu prosseguimento.

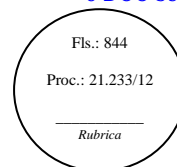
27. Pelo exposto, este membro do Ministério Público de Contas acompanha, em parte, as conclusões da Secretaria de Acompanhamento e propõe o acolhimento das sugestões de fls. 638 a 640, divergindo apenas em relação ao atendimento das determinações constantes das alíneas 'f' e 't' do item III da Decisão nº 1394/2013. Em consequência, entende que deve ser acrescentado no item II das sugestões do Corpo Instrutivo as seguintes determinações:

“Nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, determine à Secretaria de Estado de Governo que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em relação às seguintes impropriedades verificadas no edital da Concorrência nº 01/2013 – SEG:”

“o. visita técnica, conforme preâmbulo, itens 10.1.2 e 2.1 do Anexo 2 do edital, em desacordo com as decisões TCDF nºs 1.443/2011, 2.237/2011, 2580/2011, 3373/2011, 3743/2011 e 3638/2012;” e

“p. previsão de assunção integral dos riscos pelo poder público, nas hipóteses de caso fortuito e força maior, conforme descrito nas cláusulas 21 e 22 da minuta do contrato (na Matriz de Riscos, Anexo 21 do edital, das fls. 407 a 411 do Anexo XII), em desacordo com o estabelecido no art. 5º, inciso III, da Lei nº 3.792/06;”

É o Relatório.



VOTO

A Concorrência nº 1/13 – SEG destina-se à outorga de Parceria Público Privada – PPP para implantação, desenvolvimento, operação, manutenção, gestão e administração da infraestrutura do CENTRO DE GESTÃO INTEGRADO - CGI do Distrito Federal.

Para a fiscalização desta modalidade de contratação – parceria público-privada – o Tribunal designou Comissão Permanente, em conformidade com a Portaria nº 233/2012, alterada pela Portaria nº 127/2013.

Este Tribunal, em conformidade com a Decisão nº 1.394/13, promoveu a audiência da Secretaria de Estado de Governo no tocante a diversos aspectos da contratação.

A resposta da jurisdicionada veio aos autos, e a SEACOMP procedeu à sua análise nos termos da Informação nº 122/2013 - Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento.

Vieram aos autos, posteriormente, os documentos de fls. 645/682. Em seguida, o processo foi remetido ao Ministério Público, que apresentou o Parecer nº 830/2013 – DA.

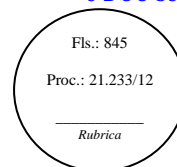
Contudo, documentos adicionais foram adicionados aos autos.

Os pontos pertinentes serão abordados de forma tópica, considerando-se a instrução da SEACOMP, o parecer ministerial e os novos documentos juntados aos autos, de forma a imprimir uma solução mais célere ao processo.

I - Dos limites de ação dos tribunais de contas

Antes de adentrar ao mérito do cumprimento da Decisão nº 1.394, faz-se necessária a defesa da atuação desta Corte no presente processo de fiscalização.

A jurisdicionada, em sua resposta, afirma que não seria possível aos tribunais de contas interferirem em atos discricionários da Administração, ou seja, naqueles que envolvessem o juízo de conveniência e oportunidade. Disse, ainda,



que estes órgãos são auxiliares do Poder Legislativo, e não poderiam, por isso, analisar o mérito dos atos administrativos de seus subordinados.

A última assertiva, de que os Tribunais de Contas seriam meros auxiliares do Poder Legislativo, já foi espancada pelo Supremo Tribunal Federal, quando arrematou que tais órgãos¹⁶:

[...] **ostentam** posição eminente na estrutura constitucional brasileira, **não se achando subordinados**, por **qualquer** vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, **de que não são** órgãos delegatários **nem** organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional** dos Tribunais de Contas **não deriva**, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, **mas traduz** emanção **que resulta, primariamente, da própria** Constituição da República.

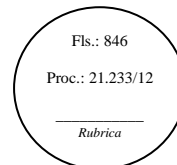
Quanto à alegação de impossibilidade dos tribunais de contas interferirem em atos discricionários da Administração, a envolver juízo de conveniência e oportunidade, e de que não poderiam analisar o mérito dos atos administrativos, não há como aceitá-la.

Esta Corte procede, entre outras competências, à de examinar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta ou que estejam sob sua responsabilidade, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e daqueles que causarem dano ao erário, o que, evidentemente, abrange as contas dos gestores do contrato de PPP em apreço.

A Lei Complementar nº 1, de 9 de maio de 1994, em seu art. 1º, § 1º, dispõe, textualmente, que, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a **legalidade, a legitimidade e a economicidade** dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes. O juízo acerca da legitimidade e economicidade é essencialmente valorativa e, portanto, inerente ao mérito do ato administrativo. O Tribunal pode, assim, questionar aos seus subordinados as escalas de valores adotados para as decisões administrativas, perquirindo-se do melhor uso do dinheiro público. A partir disso, é evidente que a escolha da parceria público-privada para a concretização do objeto pretendido não pode ser um mero juízo de conveniência e oportunidade, mas deve estar atrelada ao interesse público *in concreto*.

Existe, de fato, um ato discricionário, com o conseqüente juízo de conveniência e oportunidade, que é a decisão de construir ou não o CGI, que é decisão típica de estado, com um evidente teor político, que esta Corte, obviamente, não questionou. Mas, feita essa decisão, a sua concretização está subordinada ao exato cumprimento de requisitos legais, bem como deve ocorrer de molde a obter a

¹⁶ ADI 4190, DJ de 11.06.10.



melhor relação de custo e benefício no dispêndio dos recursos públicos, quando toma corpo e forma o princípio constitucional da eficiência.

Ademais, o próprio art. 10, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 3.792/06, exige que a opção pela PPP seja escudada em estudo técnico que demonstre “[...] a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada”, o que, de certa forma, assimila e restringe o eventual caráter discricionário da escolha, obrigando-se a que os critérios de conveniência e oportunidade sejam exteriorizados e fundamentados.

II – Contornos legais da escolha do modelo das parcerias público-privadas

Questionou-se, no escopo da Decisão nº 1.394/13, a “*utilização do contrato de PPP para o Centro de Gestão Integrado – CGI do Distrito Federal, tendo em vista que os estudos técnicos aprovados não demonstraram a conveniência e oportunidade dessa alternativa, em atendimento ao disposto no art. 10, inciso I – “a”, da Lei nº 3.792/06*”.

Trata-se, portanto, de se questionar os aspectos jurídicos que qualificam as parcerias público-privadas, onde emergem diversas indagações que serão tratadas nos subitens seguintes.

II.a - Do juízo de conveniência e oportunidade

A Secretaria de Governo entende que se encontra devidamente fundamentada a opção pela contratação de parceria público-privada. A Secretaria de Acompanhamento desta Corte, ao revés, conclui que as justificativas para a PPP não se sustentam.

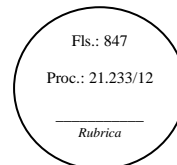
Para melhor entender a questão, é preciso destacar que a Lei nº 3.792/06, em seu art. 10, inciso I, alínea “a”, que repete literalmente o mesmo dispositivo da Lei nº 11.079/04, exige, para a contratação de parceria público-privada:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; [...]

Essa exigência aproxima-se do conceito adotado internacionalmente relativo ao VFM, *Value for Money*, que representa, grosso modo, o exame da maior eficiência ou efetividade da despesa, correspondendo a uma etapa de avaliação prévia à decisão de contratar¹⁷.

¹⁷ Conforme o documento *Relatório sobre Análise da experiência internacional e nacional em matéria de PPP*, elaborado pela SEFID/TCU e Fundação Getúlio Vargas, p. 25, que pode ser lido em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055918.PDF>.



Segundo a doutrina¹⁸:

[...] para fins da demonstração da conveniência e da oportunidade do projeto, ou Análise do Mérito do Projeto, o estudo técnico mencionado no item I do art. 10 da Lei de PPP deve ser apresentado como uma análise *ex ante* do custo provável da execução dos serviços da forma tradicional vis-à-vis o custo provável do fornecimento dos serviços mediante PPP. Tal estudo é, pois, elemento central para instruir a decisão de se fazer ou não a PPP.

O juízo de conveniência e oportunidade na escolha da PPP é, portanto, essencialmente técnico. Não obstante, a legislação hoje existente no Brasil não exige que se adote metodologias vigentes no exterior, como a utilização do *Public Sector Comparator – PSC*¹⁹ para aferição da viabilidade do projeto. Essa lacuna pode, na verdade, ser preenchida por este Tribunal de Contas, que pode definir normativamente, em suas auditorias e inspeções, critérios a serem exigidos de seus jurisdicionados na formulação dessa forma de contrato administrativo, como, de fato, já fez o Tribunal de Contas da União²⁰.

O que se tem de concreto é que os argumentos apresentados pela Secretaria são convincentes pelo menos no sentido de que essa modalidade de contratação é viável, assim como, em tese, seria possível afirmar que a contratação tradicional mediante licitação também o seria.

Nesse contexto de indefinição, porém, entendo que há, no processo, especialmente no processo administrativo e nos documentos encaminhados pela SEG, elementos que deslocam o fiel da balança, militando em favor da adoção dessa forma de contratação.

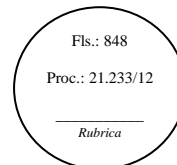
Tenho como particularmente certo que a parceria público-privada é um instrumento contratual – típico contrato de direito público – cuja adoção é, grosso modo, espelhada em duas questões extremamente poderosas sob o aspecto político-administrativo. A primeira é a especificidade do objeto, no caso de alguns cuja complexidade reclama o chamamento do setor privado para se unir ao setor público em face de requisitos de expertise que o Estado não tem, ou em hipóteses em que não se consegue chegar a um bom resultado na equação entre custo e benefício.

A segunda é que a grandiosidade de certos resultados pretendidos pela administração, não raro, encontra sérias obstáculos de índole orçamentária e financeira. São ações administrativas de infraestrutura em que a opção normal poderia ser simplesmente não contratar, para não impactar setores essenciais para a coletividade que demandam recursos mais urgentes, como saúde, educação e segurança. Nesse caso, mostra-se pujante o fato de que a PPP, seja na

¹⁸ Grilo, Leonardo Melhorato; Alves, Rubens T. Guia Prático de Análise do *Value for Money* em Projetos de PPP, p. 9. São Paulo, 2011.

¹⁹ Conforme o documento *Relatório sobre Análise da experiência internacional e nacional em matéria de PPP*, nº 17 retro, o PSC é um indicador do custo global da realização de obras ou da gestão de um serviço pela administração pública e pelo setor privado.

²⁰ Como se vê em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Parceria_Publico_Privada_Pontal_web.pdf



modalidade administrativa ou patrocinada, repassa ao ente privado uma parte relevante do dispêndio de recursos iniciais e dos riscos inerentes ao projeto pretendido, e, por outro lado, o Estado pode protrair no tempo a maior parte da despesa.

De acordo com os estudos técnicos que conceberam o empreendimento, a solução denominada Centro de Gestão Integrada – CGI deverá congrega informações estratégicas dos diversos órgãos de segurança pública, serviços públicos e atendimentos de emergência (v.g., Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, DETRAN, Polícia Civil, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Hospitais, Polícia Rodoviária Federal, Serviço de Meteorologia) e das diversas secretarias do governo do Distrito Federal.

Essa sistemática de integração de serviços públicos é inovadora e de alta complexidade técnica. Ademais, a sua implementação demanda elevados investimentos na fase inicial de instalação do CGI, com estimativa de custo de cerca de R\$ 240.000.000,00, o que se revela mais um fator em favor da parceria público-privada, onde o ente privado é responsável por financiar esse custo.

Assim, o convencimento trazido nos autos quanto à viabilidade da parceria público-privada é favorecido pela conveniência da protelação de despesas e a junção de esforços e conhecimento com o parceiro privado para a melhor realização do interesse estatal.

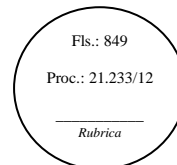
Assim, sob o ponto de vista da conveniência e oportunidade, não vejo razões para afastar a forma eleita pela administração para a implementação do Centro de Gestão Integrada – CGI.

II.b - Da aplicabilidade da Instrução Normativa nº 04/2008-SLTI/MPOG e o parcelamento do objeto

Outra questão corrente nos autos refere-se à aplicabilidade da instrução normativa que disciplina a contratação de serviços de TI pela administração pública.

A indagação que surge nesse ponto é se a contratação é uma única solução de TI, como defende a SEG, ou um conjunto delas, cada um constituindo isoladamente uma solução, com diversos fornecedores existentes no mercado, que é o entendimento sustentado pela SEACOMP.

Entendo que, para isso, é preciso identificar o que pretende o órgão governamental com a contratação. Deseja ele fundamentalmente adquirir soluções de TIC, como no caso do órgão que deseja substituir as sua bases de dados? Acredito que não, pois estas soluções são apenas insumos do verdadeiro desiderato da administração, que é a gestão centralizada de informações estratégicas dos diversos órgãos que serão contemplados no projeto.



O CGI seria, de forma simplificada, um “centro de controle de segurança”, onde o GDF poderia integrar, controlar e movimentar com mais eficiência os diversos órgãos da segurança pública. Isso já ocorre em diversas cidades do mundo e é o que quer o governo. Daí se pode compreender que esse objeto lato requer um considerável aparato tecnológico, baseado em TIC, requerendo diversas ferramentas existentes no mercado, e que constituiria uma parte relevante dos custos da contratação. Mas isso não transforma o CGI em uma solução de TI ou um conjunto de soluções, constituindo-se, de fato, em um instrumento de efficientização da atuação das polícias civil e militar, da defesa civil, do Corpo de Bombeiros, etc., adicionando-se a isso a possibilidade de atender ao interesse dos demais órgãos públicos e da sociedade como um todo, e daí se percebe que a TIC é apenas um meio necessário ao alcance desse objetivo.

De todo o modo, tenho como certo que o CGI é, de fato, uma única solução complexa a atender uma necessidade do Estado, e dessa complexidade é que surge a necessidade de utilização de amplo ferramental tecnológico. Nisso tudo se encaixa a definição de *Solução de Tecnologia de Informação*, constante do art. 2º, inciso IV, da IN nº 04/2008, como “*todos os serviços, produtos e outros elementos necessários que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação*”. É de se antever, assim, que cada uma das soluções vistas isoladamente pela unidade técnica sejam considerados como serviços, produtos e outros elementos integrados em direção ao resultado pretendido pela administração.

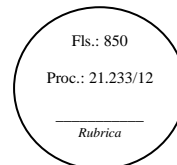
Olhando a questão por outro lado, se o Estado admitisse a contratação de todas as soluções indicadas pelo órgão técnico separadamente, teria ele estrutura, pessoal e capacidade técnica que o capacitariam a fazer, ele mesmo, a integração em direção ao objeto pretendido? Ou ele licitaria cada uma separadamente e contrataria uma empresa para a integração? Acredito, em verdade, que o GDF não dispõe, atualmente, de condições estruturais para isso. Daí que pensar em atrair o setor privado, eventualmente detentor do conhecimento – a “expertise” – necessário, surgiria de forma natural como solução funcionalmente mais apropriada.

Esse raciocínio seria o mote para se evitar o parcelamento, que não atenderia ao requisito do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93²¹, de que seja técnica e economicamente viável, especialmente o primeiro aspecto, de ordem técnica, em face do nível de integração pretendido.

Marçal Justen Filho²² defende essa concepção:

²¹ As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala [...]

²² *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª ed., São Paulo, Dialética, 2.005, p. 207.



A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.

[...]

Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

Destarte, a afirmação de que se trata de contrato do tipo “guarda-chuva”, possibilidade muito combatida desde os primórdios da Lei nº 8.666/93, não corresponde à realidade muito particular da PPP.

De fato, a própria complexidade inerente às parcerias público-privadas exige que o ente privado absorva, ou até mesmo subcontrate, parcelas do objeto que, fora da PPP, seriam contratadas pelo Estado mediante licitação.

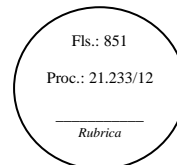
É o caso, por exemplo, da gestão de um hospital público, onde a infraestrutura, manutenção, segurança, conservação e operação seriam ordinariamente licitadas pelo órgão público, mas, na PPP, ficam a cargo da sociedade de propósito específico, que poderia, a seu alvedrio, subcontratá-los a outras empresas, dentro dos limites impostos pela administração, ou cuidar diretamente de sua consecução.

É dessa natureza, v.g., a parceria público-privada relativa ao Complexo Datacenter, destinado a abrigar, por 25 anos:

[...] a infra-estrutura de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A., incluindo todos os serviços condominiais (operação e manutenção da infra-estrutura predial, vigilância, brigada de incêndio, limpeza e respectivos insumos, além de toda a estrutura administrativa predial, como recepção, portaria etc.) necessários ao perfeito funcionamento desse Complexo.

Por isso, também não considero relevante a arguição de que possa haver dependência da contratada, com os riscos inerentes ao não cumprimento do ajuste. Uma das características da parceria público-privada, que une em um mesmo contrato os setores público e privado, é justamente de repartição de riscos, e um deles é de que um dos polos da relação contratual possa não cumprir o contrato como inicialmente avençado.

Para reduzir qualquer impacto de uma possível relação de dependência, se torna necessário um acompanhamento cuidadoso da execução do ajuste, a exigência de garantias contratuais eficazes, a adoção de indicadores de desempenho confiáveis e uma matriz de riscos que antecipe o quanto possível a incidência de eventos indesejados.



II.c - Da inovação

Não obstante o posicionamento apontado pelo órgão técnico, do especialista Rui Monteiro, do Banco Mundial, não há proibição de adoção da PPP para projetos com forte mudança tecnológica, mas apenas aponta-se uma recomendação, que em nosso país não é impositiva.

Tanto é assim que a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil lançaram PPP destinada a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do Complexo Datacenter²³, que foi acompanhada pelo Tribunal de Contas da União²⁴.

Nesses casos, a lei prevê que os contratos de PPP devem conter cláusulas protetivas à atualidade dos serviços. Trata-se do art. 5º da lei das parcerias público-privadas, que dispõe:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

[...]

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços; [...]

Nessa direção apontam os itens 12.1.5 e 12.1.23 da minuta do Contrato, nos termos do item 5 do Anexo 02 do EDITAL – Diretrizes para Apresentação da Proposta Técnica de Metodologia de Execução.

Não parece desarrazoada a periodicidade de atualização tecnológica do CGI, prevista como trienal, com base em um plano de atualização que deve ser aprovado pelo contratante. As inovações fora do escopo do plano tem que ser negociados ou arbitrados, tendo como base o reequilíbrio econômico-financeiro.

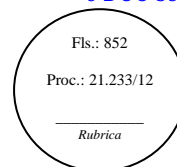
II.d - Da solução de viatura embarcada

De acordo com a instrução, a Secretaria de Segurança Pública estaria licitando uma solução de rádio troncalizado, que utilizaria o padrão TEDS, não previsto no âmbito do CGI.

Afirma-se que essa solução de rádio possibilita “[...] pesquisas a bases de dados, troca de mensagens eletrônicas, transferência de arquivos e imagens, digitalização e recebimento de vídeos, dispensando o serviço das operadoras de telefonia”. Seria razoável, no dizer da SEACOMP, fazendo referência a posicionamento apresentado pelo Major Jeann Wilson, que a solução de viatura embarcada prevista no projeto do CGI contemplasse esse padrão (TEDS). Por outro lado, essa solução prevê somente a tecnologia 3G, quando já se aproxima o novo

²³ Concorrência nº 2008/001

²⁴ Processo nº 026.755/2008-7



padrão 4G, cuja atualização poderia demandar revisão de valores e repactuação em relação a esse item que possui valor estimado de R\$ 45.452.133,00.

Quanto a esse aspecto, os novos documentos juntados aos autos buscam esclarecer a questão:

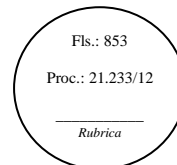
Deve-se ter em mente que as contratações já realizadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal embora tenham a mesma nomenclatura “solução de viatura embarcada” trata de escopos diferentes. Os equipamentos, objeto da PPP são robustecidos conforme esclarecido anteriormente, diferente daqueles adquiridos. Outro item importante são os recursos e sistemas constantes da especificação da solução de viatura embarcada na PPP como Central de Monitoramento (item 101.10.2 do Edital) para acompanhar o deslocamento das viaturas de forma georeferenciada através de um Módulo de Rastreamento (item 101.10.8 do Edital) e aplicativos instalados para acesso aos módulos de sistemas tais como, por exemplo, o INFOSEG.

Quanto à inadequação da especificação vale ressaltar que os compromissos de abrangência assumidos pelas operadoras em função da licitação da Banda 4G determinavam o atendimento até 30 de abril de 2013 dos municípios designados como sede da Copa das Confederações de 2013, a ser organizada no Brasil pela Federação Internacional de Futebol Associado – FIFA, onde se inclui o DF. É válido ressaltar que por ser uma tecnologia recém implementada, a cobertura ainda é deficiente, existem poucos aparelhos disponíveis no mercado e os custos de transmissão de dados e dos equipamentos são altos. Desta forma, como na concepção do projeto e na publicação do Edital tal tecnologia não estava disponível, entendemos que não é inadequado considerar a solução da forma prevista. Com relação à utilização do padrão TEDS (solução de rádio), é importante ressaltar que a solução de viatura embarcada especificada nos estudos de concepção fora dedicada para utilização dos sistemas conforme especificado no Edital, não sendo considerada como uma solução de rádio.

A Secretaria de Governo alude à diferença de escopos, e esse me parece ser o ponto central da questão. A solução de viatura embarcada na PPP prevê recursos como Central de Monitoramento (item 101.10.2 do Edital) para acompanhar o deslocamento das viaturas de forma georeferenciada através de um Módulo de Rastreamento (item 101.10.8 do Edital) e aplicativos instalados para acesso aos módulos de sistemas tais como, por exemplo, o INFOSEG. Quanto ao sistema em licitação pela SSP, trata-se de uma solução de comunicação, através da transmissão de voz, dados e mensagens (fl. 561).

Nesse caso, não consta que o padrão TEDS seja capaz de se comunicar com os sistemas do CGI, nem há informação se é possível a integração.

Evidencia-se, assim, a diferença entre os sistemas: um é uma solução de monitoramento e acesso a sistemas; o outro é uma solução de



comunicação georeferenciada. Considero, portanto, que há uma relação de complementaridade entre eles, mas não duplicidade de soluções.

Por outro lado, a solução de viatura embarcada compreende especialmente o fornecimento de *tablets* robustecidos. Assim, qualquer tentativa de integração com o sistema de rádio comunicação digital que está sendo contratado pela SSP exigiria um módulo de rádio acoplado ao aparelho compatível com as estações radio-base (ERB) que estarão sendo adquiridas, o que restringe fortemente os fornecedores de *tablets*.

Essa junção de sistemas: uma solução de monitoramento e acesso a sistemas e uma solução de comunicação georeferenciada, depende de uma decisão da Secretaria de Segurança Pública, que tem completa autonomia administrativa para isso, considerando-se que a proposta do órgão técnico pode levar a custos de integração não especificados.

Quanto ao sistema 4G, trata-se de tecnologia de disponibilidade e alcance restrito, e não há ainda uma experiência adequada quanto à qualidade dessa banda e à sua disponibilidade efetiva. Não vejo, assim, como obrigar o órgão promotor da licitação à sua inclusão nas especificações da PPP, o que pode ocorrer futuramente dentro do processo de atualização periódica.

Considero, assim, superada a questão.

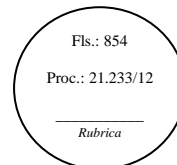
II.e – dos limites legais ao objeto da PPP

A Secretaria de Governo diverge do argumento de que o objeto da PPP estaria em desconformidade com o art. 2º, § 4º, inciso III, da Lei nº 11.079/04, que veda a celebração de contrato de PPP que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Acentua, ainda, que o objeto da PPP é mais abrangente do que o ventilado pela unidade técnica.

A SEACOMP, entretanto, lembra que a determinação apontava para a parcela pouco significativa do volume de investimentos destinado às obras civis, apenas 3%, questão que não teria sido enfrentada pela jurisdicionada, e que teria sido incluída apenas para satisfazer a exigência legal.

De fato, a fração de dispêndios relativa às obras civis é ínfima. Isso somente ocorre, porém, porque o GDF já dispunha de um espaço físico para acomodar o ambiente da parceria público-privada, o que evitou a necessidade de edificação de um local inteiramente novo para esse mister, como previsto, por exemplo, no Datacenter do Banco do Brasil e da CEF, quando, aí sim, o percentual de obras seria realmente significativo. Penso, assim, que a circunstância de que o GDF atuou em benefício da economicidade do projeto não pode atuar em seu desfavor.



Considero, desse modo, justificado o item III, letra “o”, da Decisão nº 1.394/13.

III – Da proposta de avaliação técnica

Assinala a unidade técnica a distinção entre proposta técnica e metodologia de execução. A primeira é utilizada como critério de julgamento para a escolha do licitante vencedor e a segunda é critério de habilitação.

Entende, ainda, que em ambos os casos é possível, e desejável, estabelecer critérios objetivos de julgamento, através de pontuação.

No caso presente, porém, a instrução reafirma o entendimento externado na Informação nº 59, no sentido de que a avaliação por intermédio de *check list* não encontra respaldo na legislação, eis que carecedora de critérios objetivos.

Não penso assim.

A avaliação da proposta dos licitantes mediante *check list* seria, em regra, a aferição do cumprimento de certas premissas, que podem ocorrer ou não, ou seja, é um procedimento que chega a dois resultados possíveis e mutuamente excludentes: *sim* ou *não*.

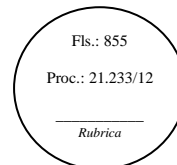
Critérios de medida que se circunscrevem a dois valores exteriorizam os chamados sistemas binários: sim e não, falso e verdadeiro, zero e um, certo e errado²⁵. Esses sistemas são a base da Álgebra Booleana e da Lógica Binária, verdadeiro alicerce do funcionamento dos computadores.

Dessa natureza é o *check list* usado para avaliar a proposta técnica dos licitantes, como também o são os indicadores constantes do acordo de nível de serviço, que, ao contrário do que sinaliza a unidade técnica, que defende que não há objetividade, são as formas de medição mais objetivas que existem. De fato, tanto faz, em princípio, pontuar adotando um sistema de numeração decimal, com algarismos de zero a nove, como um sistema de numeração binário, que possui apenas os algarismos zero e um, mas que também aceita todas as operações matemáticas conhecidas, como soma e subtração.

Assim, um *check list* com respostas sim e não, equivale a um sistema binário um e zero, contendo em si, portanto, uma pontuação implícita, com o maior nível de objetividade possível, pois não há uma terceira possibilidade factível, expressando uma realidade praticamente irrefutável²⁶. O mesmo não se pode dizer, por exemplo, de um critério de pontuação de zero a dez para um determinado indicador. Um verificador independente poderia atribuir a esse indicador o valor

²⁵ Daí advém inferências fundamentais como a “lei do terceiro excluído” - em Latim *Principium exclusi tertii*, ou seja, em um sistema de valores zero e um, falso e verdadeiro, etc., não há um terceiro valor possível, intermediário, que seria logicamente impossível e autoexcluído.

²⁶ Aqui cabe, novamente, a “lei do terceiro excluído”.



cinco. Mas poderia ser seis, ou sete, ou três. Como ter certeza de que o número escolhido para a avaliação expressa um julgamento correto, mesmo que a metodologia seja a melhor possível e devidamente parametrizada? Qualquer certeza, na prática, seria essencialmente utópica.

IV – Da limitação do número de empresas participantes do consórcio

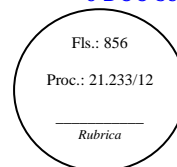
A exegese dominante, já inteiramente sedimentada nos tribunais, é de que a admissão da formação de consórcios é uma faculdade da administração, na forma do art. 33 da Lei nº 8.666/93. Sobre a possibilidade de se limitar o número de participantes do consórcio, havia, há alguns anos, julgados do TCU admitindo a restrição, como o indicado pela Secretaria de Governo.

Esse entendimento, contudo, não mais prevalecia naquele órgão federal de controle. Precedente mais atual: Ac. 1640-24/12-P, onde se afirma:

O art. 33 da Lei n. 8.666/1993 faculta à Administração decidir sobre a participação de consórcios nas licitações. No entanto, não lhe dá o poder discricionário de limitar o número de empresas que comporão o consórcio.

Essa concepção inflexível, não obstante, não leva em conta certos tipos de licitação onde o consórcio, admitido ilimitadamente, poderia ocasionar prejuízos insuperáveis ao interesse público. Na seara das parcerias público-privadas, como nas concessões em geral e nas licitações internacionais ou de grande porte, a magnitude dos objetos contratuais demanda que se permita a participação consorciada de empresas, que isoladamente não teriam condições e capacidade técnica e financeira para a execução do contrato. Ao mesmo tempo, porém, a ausência de um limite a essa faculdade, dentro de um universo de possíveis licitantes que usualmente já é restrito, além de pulverizar indesejadamente a responsabilidade, leva a um efeito colateral nefasto, que é a redução ou supressão da competitividade, na hipótese não impossível de que todos os licitantes se unam para que haja apenas um ou alguns poucos participantes do certame, o que, evidentemente, reduz a margem da administração para a seleção da proposta mais vantajosa, como previsto no art. 3º da lei de licitações.

Assim, entendo que o que deve ditar expressamente a interpretação das normas jurídicas administrativas é o alcance do ponto de equilíbrio entre o interesse público e o privado. A regra, que se tem frequentemente como princípio, de que a administração somente pode fazer o que a lei determina ou autoriza, não contribui para a melhor aplicação das normas jurídicas, e deve ceder passo a certa margem de decisão do administrador público que tenha como fundamento último a realização do interesse público. O gestor, em tal hipótese, não é um mero autômato criado apenas para prover a lei de forma acéfala e inquestionável. Ele deve, em verdade, realizá-la atendendo ao seu espírito, o que demanda interpretação jurídica. De fato, cumprir a lei exige que o aplicador a leia e,



ato contínuo, a compreenda, e diferentes compreensões podem advir de diferentes atores da interpretação.

Assim, penso que o importante é que o administrador, ao cumprir a lei, fundamente as suas decisões e a esta Corte de Contas caberá fixar a melhor exegese das normas, orientando os seus jurisdicionados.

Dadas as peculiaridades das parcerias público-privadas, penso que esta Corte deve fixar o entendimento de que, nesses contratos, como em todos os objetos de grande magnitude, a exemplo das concessões em geral e as licitações internacionais ou de grande porte, a limitação do número de empresas consorciadas é admissível, desde que detidamente fundamentada no processo administrativo, caso a caso, e avaliada no processo de fiscalização da licitação por esta Corte de Contas.

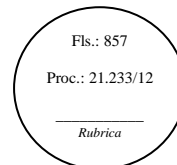
Essa linha de entendimento está em consonância com decisão recente do TCU, firmada no âmbito da Concorrência Internacional nº 010/2010, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Portuária - Infraero, onde constou expressamente²⁷ o posicionamento da unidade técnica, aceita pelo relator:

22. Cabe ressaltar que, como regra geral, o Tribunal tem decidido que, por ausência de previsão legal, é irregular a condição que estabeleça número mínimo ou máximo de empresas participantes no consórcio. Esta Corte de Contas tem entendido que, se a Lei deixa à discricionariedade administrativa a decisão de permitir a participação no certame de empresas em consórcio, ao permiti-la a Administração deverá observar as disposições contidas no art. 33, da Lei nº 8.666/93, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação. (Acórdão 1.369/2003-P e Acórdão 1.240/2008-P).

23. Entretanto, embora este último entendimento, como regra geral, seja válido, no caso específico da obra analisada, é perfeitamente aceitável a limitação do número de empresas consorciadas, em caráter excepcional, impedindo a pulverização de responsabilidades, visto que a obra em questão não é uma obra qualquer, sendo seu objeto de suma importância para o país, pois está vinculado à realização da Copa do Mundo de 2014. Assim sendo, não há margem para erros, não se podendo possibilitar atrasos na execução da obra por conta de problemas com as empresas contratadas.

24. Ante o exposto, considera-se procedente o pleito da Infraero, sendo aceitável, no caso concreto, que a estatal, ao avaliar, segundo os critérios da oportunidade e conveniência, que não deve ser permitido um número maior que três empresas no consórcio licitante, tenha a liberdade de, justificadamente, estabelecer tal restrição, em busca da realização do interesse público, tendo em vista que essa medida poderá facilitar a gestão

²⁷ Acórdão nº 718/2011, Plenário.



e fiscalização da obra e reduzir o risco de atraso no cronograma do empreendimento, o que está de acordo com os princípios da eficácia e da eficiência.

25. Ressalta-se que a autorização excepcional de que trata o parágrafo anterior limita-se ao caso concreto em tela, vinculado à obra do aeroporto de Confins. Não cabe autorizar, na presente instrução, que o pleito seja estendido aos demais empreendimentos vinculados à Copa do Mundo, conforme solicitado pela Infraero, visto que tais situações deverão ser analisadas no caso concreto.

Assim, constou do acórdão a determinação para que a Infraero:

9.2.2.2. justifique, em cada licitação específica, a opção pela eventual limitação a determinado número máximo de participantes em consórcio; [...]

Tenho por certo, de outra parte, que o Tribunal admitiu implicitamente a mesma restrição na PPP da cidade administrativa, o que enseja o mesmo resultado neste processo, em prol da harmonia das deliberações desta Casa.

Por isso, entendo podem ser acatadas as justificativas da SEG.

V – Da subcontratação

A Decisão nº 1.394/13 questionou a ausência de delimitação do percentual de subcontratação, em face do que dispõe a Decisão Normativa nº 02/2012, deste Tribunal.

De acordo com os novos documentos juntados pela SEG, e em atendimento à decisão plenária, será feito ajuste no edital para considerar o limite de subcontratação em 20%.

Esta é a nova redação do item 20.1.3.14 do Edital e das cláusulas 12.1.12 e 31 do contrato, respectivamente:

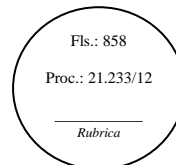
20.1.3.14. É permitida a subcontratação parcial do objeto, mediante prévia autorização da Administração Pública, desde que limitada a 20% do valor do CONTRATO.

12.1.12. É permitida a subcontratação parcial do objeto, com a prévia anuência do CONTRATANTE, desde que limitada a 20% do valor do CONTRATO;

CLÁUSULA 31 – CONTRATOS COM TERCEIROS

31.1. Sem prejuízo de suas responsabilidades, a CONTRATADA poderá prestar o SERVIÇO por meio de terceiros, por sua conta e risco, até o limite de 20% do valor do CONTRATO.

31.2. A CONTRATADA deverá, obrigatoriamente, informar ao CONTRATANTE a contratação de terceiros para a EXECUÇÃO de serviços



relevantes para o desenvolvimento de atividades inerentes à execução deste CONTRATO, sejam acessórias ou complementares.

31.3. A CONTRATADA não poderá eximir-se do cumprimento, total ou parcial, de suas obrigações decorrentes deste CONTRATO, ou justificar qualquer atraso em relação aos prazos constantes da proposta, em razão de ter comunicado ao CONTRATANTE a contratação de terceiros.

31.4. Os contratos celebrados entre a CONTRATADA e terceiros reger-se-ão pelas normas de direito privado, não estabelecendo nenhuma relação de qualquer natureza entre os terceiros e o CONTRATANTE.”

Considero, assim, cumprido o item III, letra “g”, da Decisão nº 1.394/13.

VI – Dos indicadores de desempenho

Os indicadores de desempenho são tratados no item III, letras “h” e “r” da Decisão nº 1.394/13, *verbis*:

h) uso de indicadores de desempenho, cláusulas 1.1.24 e 19 da minuta de contrato, item 4.1 do Anexo 11, em desconformidade com o prescrito no art. 6º, § único, da Lei nº 3.792/06; [...]

r) indicadores de desempenho em desconformidade com o Anexo 1, XXII, da IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, aplicável subsidiariamente às contratações de TIC por força do art. 22 da IN n.º 04/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada no DF pelo Decreto nº 32.210/10; [...]

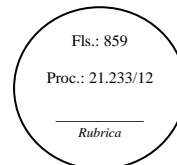
A instrução questiona alguns dos indicadores de desempenho descritos no item 3 do Anexo 11 ao edital, asserindo que alguns deles demandam essencialmente observação, que dificilmente seriam gerados por um sistema.

Assim, no dizer da unidade técnica, *“Se alguém vai observar esse dado e o transformar em um dado eletrônico, fica o problema de quem o fará, se servidor público ou não”*. Assim, a instrução entende que:

[...] os esclarecimentos da SEG não resolvem a problemática da alimentação do Quadro de Indicadores de Desempenho (cláusulas 1.1.24 e 19 da minuta do contrato), indicada no tópico IV.6 da Informação nº 59/2013 – Diacom1/Secretaria de Acompanhamento (fls. 328 a 331).

De fato, o Tribunal fez a mesma ressalva na PPP da Cidade Administrativa (Processo nº 2.452/08), conforme item II da Decisão nº 4.520/08, onde determinou à CODEPLAN que:

[...] altere a redação da cláusula 7 do Anexo 17 do Edital da Concorrência nº 1/2008 de modo a prever que o preenchimento e a consolidação de todas as Planilhas de Avaliação de Serviços seja realizado pela CONTRATANTE, com a participação da CONTRATADA, sem necessidade de reabertura de prazo, [...] recomendando, ainda, que seja instituído, no âmbito da Administração, comissão permanente para tal fim;



[...]

A SEG, nas novas informações, apresenta nova redação para o Anexo 11, que entende possa superar eventuais contradições com a Lei 3.792/06.

No entanto, não foi alterada a parte relativa à alimentação do quadro de indicadores de desempenho, devendo ser adotada a mesma solução da decisão acima indicada.

VII – da garantia do parceiro público

Os argumentos apresentados pela SEG é de que, tendo em linha as finalidades previstas pela Lei nº 4.586/11, a TERRACAP exerce a função de agência de desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal (1º do art. 10 do Regimento Interno da Terracap).

Disserta, ainda:

Neste caso, considerando que a TERRACAP deverá adotar medidas para implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, a empresa está autorizada a conceder garantias para viabilização de projetos de PPP, como é o caso do CGI.

Sendo assim, observando que o contrato de parceria público-privada não se enquadra na modalidade de operação de crédito, nos termos da Lei Complementar nº 101/00, e que as garantias representadas por recebíveis e imóveis da Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap estão contempladas na Lei nº 3.792/06, não há como se verificar supostas impropriedades nas garantias constantes da minuta do contrato.

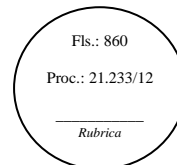
Por fim, vale lembrar que já há no Distrito Federal a Lei nº 5.004/2012 que criou o Fundo Garantidor das PPP e que em breve estará operando.

As garantias propostas pela Terracap estarão futuramente compondo o fundo garantidor, não havendo, assim, que se falar em afronta a nenhum dispositivo legal.

A apresentação das garantias ao privado, contratado, devem ser consolidadas no ato da contratação, não sendo necessária sua imobilização imediata, ainda na fase de licitação e formação do contrato, até porque a definição de seu valor específico depende da proposta vencedora do certame.

Concordo que, de fato, a TERRACAP, na condição de agência de desenvolvimento, pode atuar prospectivamente em benefício das condições sociais e econômicas do Distrito Federal.

A SEG afirma, ainda, que segue o art. 8º, inciso VI, da Lei nº 3.792/06, que dispõe:



Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contratos de parcerias público-privadas poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas do Distrito Federal, inclusive por meio de fundos específicos, observado o disposto no inciso IV, do art. 167, da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia junto a companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – **outros mecanismos admitidos em lei.** *[grifei]*

O mecanismo admitido em lei seria a participação na oferta de garantia ao empreendimento ora examinado, o que, a meu ver, afina-se com a proposta desenvolvimentista da TERRACAP, havendo, assim, uma consonância entre fins e meios.

A unidade técnica contesta afirmando que a Lei nº 4.586/11 *“[...] apenas dispõe sobre o objeto social da Terracap. Não faz menção alguma a garantias em contratos de PPPs que possa ser considerada mecanismo admitido em lei”*.

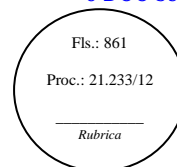
Aqui chamo de novo a atenção para a necessidade de se prestigiar a interpretação do agente público quando visa a pôr em bom caminho o interesse público. É evidente que o espírito colaborativo em prol da segurança pública é, antes de tudo, louvável e persegue a estrita senda do bem estar coletivo e social. Assim, ao interpretar que a oferta de garantia para o empreendimento em vista nos autos encontra-se afinada com o seu perfil desenvolvimentista, a entidade revelou proatividade e apego ao interesse público.

De todo o modo, em reforço à argumentação, tomo de empréstimo trecho de voto elaborado pelo ínclito Conselheiro Inácio Magalhães nos autos do Processo nº 12.987/10, quando analisou as atribuições institucionais da TERRACAP e a sua participação como agente financiador da construção do Estádio Nacional de Brasília:

Lembro que a Lei Federal nº 5.861/72²⁸, nos termos do art. 2º (redação dada pela Lei nº 6.816, de 25.08.80), estabeleceu o seguinte:

“Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília -

²⁸ Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, e dá outras providências.



TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infra-estrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais.”
(grifei)

Destaco que o conceito de infraestrutura, como bem apontou o titular da Secretaria de Acompanhamento do TCDF, não está limitado às nove modalidades²⁹ examinadas pela Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base – ABDIB (fl. 86), como tenta sustentar a área instrutiva.

Sobre esse ponto, o Secretário esclareceu que:

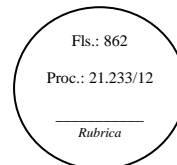
“11. Fato é que **não se pode retirar dos estádios de futebol a qualificação de uma infraestrutura imprescindível para a copa do mundo de 2014**, evento de caráter mundial, com consequências econômicas e sociais de grande relevância não só para o Distrito Federal, uma das sedes, mas para todo o Brasil. É desta forma que tem sido tratado em todas as instituições que tratam do tema, como no texto, a seguir, da PINI, uma das mais tradicionais empresas no setor de engenharia, arquitetura e construção: (...)” (grifei)

Buscando reforçar o entendimento de que o Estádio Nacional de Brasília é uma infraestrutura urbana, destaco que o estudo elaborado pelo Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida – NPQV da Universidade Presbiteriana Mackenzie define infraestrutura urbana como sendo “o conjunto de sistemas técnicos de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas”.

Ainda segundo o estudo, tais funções estariam enquadradas sob os seguintes aspectos:

- Aspecto social: visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, **lazer** e segurança.
- Aspecto econômico: deve propiciar o desenvolvimento de atividades de produção e **comercialização de bens e serviços**.
- Aspecto institucional: deve oferecer os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas da própria cidade.”

²⁹ Mobilidade urbana, aeroportos, portos, rede hoteleira, rede hospitalar, energia, saneamento, segurança e telecomunicações.



No mesmo sentido, o texto técnico publicado pelo Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – USP define infraestrutura urbana como sendo:

“um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas, podendo estas funções ser vistas sob os aspectos social, econômico e institucional. Sob o aspecto social, a infraestrutura urbana visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança. No que se refere ao aspecto econômico, a infra-estrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas, isto é, a produção e comercialização de bens e serviços. E sob o aspecto institucional, entende-se que a infraestrutura urbana deva propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas, entre os quais se inclui a gerência da própria cidade.”

Assim, tendo em conta que os aspectos social e econômico encontram-se presentes no Estádio Nacional de Brasília e que o equipamento em tela (estádio) busca o desenvolvimento de funções urbanas, não resta dúvida de que o empreendimento deve ser enquadrado na categoria de infraestrutura urbana.

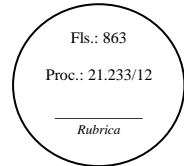
No estudo da USP indicado pelo nobre Conselheiro, afirma-se expressamente que “[...] *Sob o aspecto social, a infraestrutura urbana visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e **segurança**.*”

Adotando-se como premissa que o CGI tem seu objeto intimamente ligado à área de segurança pública, a sua edificação configura-se, em minha visão, elemento de infraestrutura urbana destinado à aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos de segurança, em benefício da mobilidade urbana no Distrito Federal. Por isso, calha aqui adotar-se o mesmo fundamento que autorizou à TERRACAP manter-se como agente financiador do Estádio Nacional de Brasília, que é o fato de contribuir para a infraestrutura, nos termos do art. 2º da Lei nº 6.816/80, e que, muito mais, autorizaria àquela empresa prestar as garantias exigidas para o processo de parceria público-privada.

A SEG, em sua mais recente manifestação, após reiterar o seu entendimento anterior, afirma:

Todavia, para que as garantias propostas pela TERRACAP não constituam mera promessa, admite-se que a assinatura do contrato seja condicionada à efetivação das garantias.

Sendo assim, a cláusula 15 do contrato passará a ser regida pela seguinte redação:



“CLÁUSULA 15 – DA GARANTIA DO PAGAMENTO DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA E DO CONTRATO

15.1. Nos termos do art. 8º, inciso I, da Lei Federal nº 11.079/2004, e do art. 8º, inciso VI, da Lei Distrital nº 3.792/2006, as obrigações pecuniárias contraídas pelo CONTRATANTE, quando da celebração do CONTRATO, são garantidas:

I- por recebíveis da Terracap correspondentes ao montante de R\$ 297.960.000,00 (duzentos e noventa e sete milhões e novecentos e sessenta mil reais);

II- por imóveis de propriedade da Terracap, que somem a importância de R\$ 744.900.000,00 (setecentos e quarenta e quatro milhões e novecentos mil reais); e

III- suplementarmente, pelo Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas – FGPDP, na forma da lei de sua criação e constituição.

15.1.1. A execução do CONTRATO ficará condicionada à efetivação das garantias descritas na cláusula 15.1.

15.2. No caso de cessão de recebíveis, será celebrado o CONTRATO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE CONTA – ANEXO __ deste CONTRATO (ANEXO 22 do EDITAL), adotando-se o seguinte procedimento:

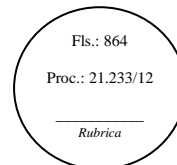
15.2.1. A cessão, segregação e a vinculação dos recebíveis em garantia serão efetuadas por meio de depósito em conta corrente específica (conta garantia), especialmente aberta para este fim, mantida no Banco de Brasília – BRB, “que receberá os valores correspondentes aos pagamentos das Contraprestações Pecuniárias diretamente dos recebíveis segregados pela TERRACAP e especificados no CAGC – Contrato de Administração e Gestão de Conta;

15.2.2. Sendo necessária a execução da garantia, o Banco de Brasília – BRB efetuará o pagamento da contraprestação pecuniária diretamente à CONTRATADA, contra a apresentação, pela CONTRATADA, da notificação constante no CONTRATO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE CONTA.

15.2.3. Os extratos da Conta Garantia serão encaminhados ao CONTRATANTE para conferência e registro. O Banco de Brasília – BRB, através de comunicação específica do CONTRATANTE, aplicará os saldos disponíveis no mercado financeiro, de acordo com a legislação pertinente, devendo os rendimentos serem creditados na própria conta;

15.2.4. Mensalmente, após o pagamento da Contraprestação Pecuniária devida à CONTRATADA, o saldo da CONTA GARANTIA deverá ser transferido para a conta movimento da TERRACAP.

15.2.5. A cessão, segregação e a vinculação dos recebíveis por parte da TERRACAP constitui obrigação para os fins de definição da ordem de exigibilidade de crédito a que se referem os arts. 5º e 92 da Lei nº. 8.666/1993.



15.3 A vinculação dos imóveis referidos no item 15.1, I será anotada em cartório de registro de imóveis.

15.4 Em caso de inadimplemento, a Terracap obriga-se, para dar cumprimento à garantia, a inserir os referidos imóveis na primeira LICITAÇÃO após a inadimplência e reverter o valor ou parte dele, ao PARCEIRO-PRIVADO, até a quitação total do débito.

15.5 O agente público que não cumprir as obrigações financeiras do contrato ou obstruir a execução das garantias de pagamento da presente parceria responderá civil, administrativa e criminalmente, inclusive na forma do art. 92, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso.”

De todo o modo, penso que o fundo garantidor representa um instrumento mais eficiente para prestar as garantias necessárias ao bom andamento da PPP, evitando-se também que o constante chamamento da TERRACAP como partícipe de obras de infraestrutura possa, a médio prazo, comprometer o seu patrimônio e provocar dificuldades de operação no futuro.

Assim, tendo em vista a manifesta concordância da SEG, entendo que se possa condicionar a assinatura do contrato à efetivação das garantias, especialmente a instituição do fundo garantidor previsto na Lei nº 5.004/12, não ensejando, assim, óbice ao prosseguimento da licitação. Nesses termos, penso que já se possa considerar atendido o item III, letra “j” da Decisão nº 1.394/12.

VIII – dos critérios para julgamento da inexequibilidade

Comungo da tese da instrução de que as regras de inexequibilidade devem constar expressamente do edital, considerando-se que o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, firma como obrigatório o registro no edital dos critérios de aceitabilidade de preços.

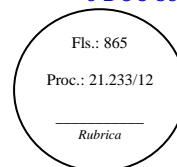
Nesse caso, a SEG, em seus novos documentos, rende-se às arguições da SEACOMP, e acata a alternativa sugerida no parágrafo 143 da Informação nº 122/2013 – Diacom1/Secretaria de Acompanhamento, informando o seguinte:

[...] para evitar o entendimento de que o edital seria inconsistente, bem como em atendimento à orientação da Secretaria de Acompanhamento, o item 16.4 do edital passará a ser regido pela seguinte redação:

“16.4. A COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO examinará as propostas, desclassificando, preliminarmente, aquelas que estiverem:

a) em desacordo com este EDITAL;

b) com preços excessivos (manifestamente superiores ao limite de preços do mercado), tomando-se como paradigma o Orçamento Estimado; ou



c) com preços manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação, o que será avaliado nos termos do art. 48, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, sendo que a declaração de inexequibilidade será precedida de oportunidade de manifestação e prova em sentido contrário.”

Pode, desse modo, ser considerado atendido a letra “n” do item III da Decisão nº 1.394/13.

IX – da localização do projeto básico

O projeto básico não constava entre os anexos da peça editalícia e sequer havia indicação clara de onde pudesse ser localizado.

Nas últimas informações prestadas, a SEG confirma que sanará referida falha formal, de modo a incluir o projeto básico dentre os anexos ao edital.

Está, assim, cumprido a letra “l” do item III da Decisão nº 1.394/12, o que deverá ser verificado posteriormente pela SEACOMP.

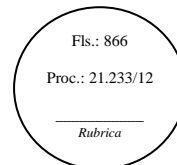
X – dos possíveis investimentos desnecessários

Neste particular, os argumentos da jurisdicionada, apresentados às fls. 471/472, enfrentaram apenas parte dos questionamentos, referentes aos dois conjuntos de *video wall* e as reformas para implantação do Centro Integrado de Comando e Controle - CICC, mas não trataram da parte relacionada aos grupos geradores e ao sistema de refrigeração já instalados no local, e aos equipamentos de comunicação adquiridos pela PMDF (que, no dizer da instrução, seriam análogos à “solução de viatura embarcada”).

Já foi evidenciado anteriormente que não há equivalência entre a solução de viatura embarcada e os equipamentos de comunicação adquiridos pela Polícia Militar. Esta parte, portanto, está superada.

Quanto aos grupos geradores e ao sistema de refrigeração já instalados, a mais recente missiva da Secretaria de Governo trata do assunto.

Em leitura ao edital, no que tange aos itens ar condicionado e gerador, observa-se que no item 2.1 Projeto de Edificação não existe qualquer definição e especificação dos sistemas de ar condicionado e gerador para o prédio do CGI. A peça editalícia, nesse caso, requer que sejam propostas adequações pelos licitantes participantes após verificação das necessidades levantadas na visita técnica. Ou seja, a definição das necessidades de controle térmico e de oferta de energia confiável depende das definições que o contratado fará na proposta de metodologia de execução. Cada um dos licitantes pode ter respostas diferentes para as necessidades do CGI, com diferentes abordagens em relação ao ar condicionado e aos geradores, o que está de acordo com a natureza da parceria público-privada,



onde o parceiro privado participa, com sua expertise, na definição da solução a ser adotada.

Por outro lado, consta do item 2.3 Datacenter a especificação das infraestruturas de refrigeração (01 resfriador de 70TR) e de fornecimento de energia (1 gerador de 145kW e 2 *nobreaks* redundantes de 80KVA) pois são dedicados e exclusivos ao Datacenter Container que não estará ligado às instalações do prédio do CGI, somente à energia disponibilizada pela concessionária e deve trabalhar independente do prédio.

Por outro lado, nota-se da explanação da Secretaria de Governo que os sistemas de ar condicionado e de geração de energia existentes no local estão dimensionados apenas para atender aos serviços já existentes no local, e não tem capacidade para atender às necessidades da outra metade do prédio.

Isso, a meu ver, atende à indagação da unidade técnica quanto a esse aspecto.

No tocante ao sistema de *video wall*, a dúvida do órgão técnico refere-se à inexistência, no ambiente previsto para o CGI, 2 (duas) salas que comportassem os 2 (dois) conjuntos de *video wall* com as dimensões especificadas.

Nota-se que já existe um sistema adquirido pela SSP/DF em agosto de 2012, instalado e em funcionamento na “Sala do Governador”, onde será o futuro CICC (Centro Integrado de Comando e Controle).

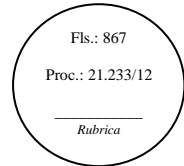
Outro sistema teria sido adquirido e prestes a ser entregue pela SESGE/MJ, composto de uma matriz de 11 x 5 telas e será instalado na única sala do CICC com altura suficiente para comportá-lo. A instrução aduziu que, como o prédio é espelhado, não haveria local para instalação dos 2 (dois) sistemas de *video wall* nos moldes descritos no projeto do CGI.

A mais recente missiva da SEG esclarece essa questão:

Vale destacar ainda que, a solução de *videowall* mencionada foi adquirida pelo Governo do Distrito Federal para a Sala do Governador e não se confunde com o objeto da PPP, que não contempla tal ambiente. Por outro lado, dado que o processo de aquisição e implantação de painéis de vídeo (SESGE/MJ – processo administrativo nº 08131.000438/2013-37) para o CICC Brasília Regional já se encontra em fase de conclusão, o Edital será readequado para atender a exclusão da sobreposição de escopo. Desta forma, o descritivo do Edital no que se refere aos quantitativos está definido da seguinte forma:

“2.5.3. Instalação e funcionamento do sistema

2.5.3.1. A Solução de Visualização por rede IP para o Centro de Gestão Integrado do Governo do Distrito Federal prevê a instalação de um painel de visualização baseado em múltiplos módulos LCD com tecnologia IP, resolução full HD e backlight a



LED, nas diagonais de 46 polegadas, unidos mecanicamente, formando uma única tela lógica com o seguinte arranjo:

2.5.3.1.1. Centro de Gestão Integrada: Painel LCD Wall IP 5 (v) x 10 (h) – 50 módulos de 55”

2.5.3.1.2. Sala de reunião: Painel LCD Wall IP 1 (v) x 3 (h) – 3 módulos de 55”

(...)

2.5.4. Escopo

2.5.4.1. Os seguintes itens deverão ser considerados como escopo básico para cada um dos ambientes:

2.5.4.1.1. Centro de Gestão integrada

2.5.4.1.1.1. 50 (cinquenta) Módulos LCD 55” – LED IP

2.5.4.1.1.2. 02 (dois) Codificadores de vídeo de alta resolução HDTV

2.5.4.1.1.3. 03 (três) Switches de Rede Layer 3 – 24 Portas

2.5.4.1.1.4. 01 (um) Software para coordenação do sistema de Vídeo Wall

2.5.4.1.1.5. 50 (cinquenta) Softwares de decodificação e exibição

2.5.4.1.1.6. 30 (trinta) Softwares clientes de operação e controle

2.5.4.1.1.7. 10 (dez) Softwares de captura de aplicativos

2.5.4.1.1.8. 01 (um) Sistema Remoto Operação e de Monitoramento dos Painéis

2.5.4.1.1.9. Materiais auxiliares de instalação, incluindo borda ótica, acabamento e Logotopia

2.5.4.1.2. Sala de reuniões

2.5.4.1.2.1. 03 (três) Módulos LCD 55” – LED IP

2.5.4.1.2.2. 01 (um) Software para coordenação do sistema de Vídeo Wall

2.5.4.1.2.3. 03 (três) Softwares de decodificação e exibição

2.5.4.1.2.4. 02 (dois) Softwares clientes de operação e controle

2.5.4.1.2.5. 01 (um) Software de captura de aplicativos

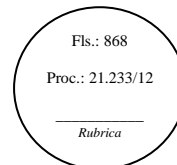
2.5.4.1.2.6. 01 (um) Sistema Remoto Operação e de Monitoramento dos Painéis

2.5.4.1.2.7. Materiais auxiliares de instalação, incluindo borda ótica, acabamento e Logotopia.”

Nesse caso, portanto, houve ajuste para evitar a sobreposição de aquisições e o CGI requererá apenas mais um *video wall*.

Em seguida, a SEG aponta as modificações nas estimativas de investimentos em face da alteração, *verbis*:

O valor inicialmente previsto era de R\$ 9.350.000,00. Assim, tomando-se por base os valores de referência unitários do processo administrativo nº



08131.000438/2013-37 do SESGE/MJ, temos os valores estimativos conforme ilustrado abaixo.

DESCRIÇÃO RESUMIDA DO ITEM	VALOR MÉDIO UNITÁRIO	QTD.	VALOR TOTAL ESTIMADO
Módulos dos Painéis Videowall (55 a 60 pol)	R\$ 21.047,58	62	R\$ 1.304.949,96
Equipamentos para interligação dos painéis videowall (por módulo)	R\$ 18.128,32	62	R\$ 1.123.955,84
Serviços de Instalação dos Painéis videowall (por módulo)	R\$ 10.067,90	62	R\$ 624.209,80
Ferramenta de captura de imagens em estações de trabalho (nº de usuários finais)	R\$ 8.140,16	38	R\$ 309.326,08
Ferramentas para controle dos painéis videowall (nº de usuários administração)	R\$ 4.461,74	5	R\$ 22.308,70
Codificador 04 (quatro) por CICC	R\$ 3.253,29	15	R\$ 48.799,35
Transferência de conhecimento administrador	R\$ 29.419,28	1	R\$ 29.419,28
INVESTIMENTO INICIAL TOTAL - ESTIMADO, COM BASE NOS VALORES DE REFERÊNCIA DO SESGE/MJ			R\$ 3.462.969,01

Considerando-se as premissas de atualização tecnológica de 5% ao ano temos:

DESCRIÇÃO RESUMIDA DO ITEM	5% DO INVESTIMENTO INICIAL TOTAL	QTD. ANOS	VALOR TOTAL ESTIMADO
Atualização tecnológica anual de 5% - conforme edital	R\$ 173.148,45	14	R\$ 2.424.078,31
VALOR TOTAL DO PERÍODO - 15 ANOS - ESTIMADO, COM BASE NOS VALORES DE REFERÊNCIA DO SESGE/MJ			R\$ 5.887.047,32

Pelo princípio da competitividade, estimando-se um desconto de 20%, adotou-se no modelo econômico financeiro o montante de R\$ 4.675.000,00.

Desse modo, retirada a duplicidade de custos, entendo que se possa considerar atendido o inciso III, letra "m", da Decisão nº 1.394/13.

XI – do dimensionamento do objeto

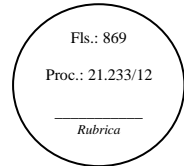
O Tribunal questionou ao jurisdicionado, nos termos do item III, letra "p", da multicitada decisão, a:

[...] ausência de justificativa técnica para o dimensionamento dos serviços de integração de sistemas e banco de dados, contemplando, no mínimo, definição de prazos e resultados esperados, indicação das principais informações de interesse, anuência dos órgãos/entes da Administração que deverão fornecer essas informações, estimativa do quantitativo de tabelas que serão utilizadas [...]

Quanto a isso, disserta a unidade técnica:

166. A documentação apresentada, incluindo o Anexo XXIII que contém o levantamento realizado pela CPD/Atech, não possui o nível de detalhamento capaz de justificar os diversos quantitativos existentes no projeto do CGI.

167. O Anexo XXIII é um documento com 456 páginas que contém levantamento geral de informações dos órgãos e entidades pesquisados (atribuições, organogramas, normativos), as respostas aos questionários encaminhados (foram encaminhados questionários para 16 órgãos dos quais 11 responderam, fl. 572), atas de reuniões realizadas (exemplo à fl. 573) e o detalhamento de uma solução já em processo de aquisição



(Sistema Integrado de Mobilidade e Sistema de Vigilância de Frotas por Câmeras de Televisão, fl. 574) pela DFTrans .

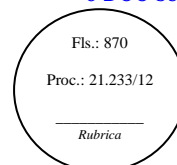
168. Essas informações não fundamentam os números relativos ao desenvolvimento de soluções: 30 (trinta) sistemas informatizados que consumiriam 45.000 pontos de função. A mera existência de cronograma de entrega, não assegura o efetivo desenvolvimento desses produtos, ainda mais quando se observa pelas informações encaminhadas que, por exemplo, no caso da Secretaria de Transportes, “não há definição de desenvolvimento de novos sistemas” (fl. 573).

Neste particular, os novos documentos trazidos aos autos ampliam a abordagem feita pelas respostas já dadas pela SEG:

Houve, na fase de elaboração dos estudos do CGI, uma etapa de levantamento realizada junto aos órgãos e Serviços Públicos no Distrito Federal e em Órgãos Federais, que serviu de subsídio para a elaboração dos estudos para a Concepção, a Especificação e a Orçamento do Centro de Gestão Integrada para o Governo do Distrito Federal.

No levantamento realizado, com intuito de diagnosticar a situação atual da infraestrutura e Serviços Públicos tanto no âmbito Distrital quanto no Federal, foi verificada a necessidade de 45.000 pontos de função, por meio do seguinte cálculo:

	30	POR SISTEMA
PF_INCLUÍDO	1200	40
PF_CONVERSÃO	900	30
PF_ALTERADO	900	30
PF_EXCLUÍDO	300	10
QTD PÁGINAS ALTERADAS OU INCLUÍDAS	450	15
FI	90 %	
APURAÇÃO ESPECIAL - BANCO DE DADOS		
PF_AESP_BD	1200	
APURAÇÃO ESPECIAL - CONSULTA PRÉVIA		
PF_AESP_CONSULTA PRÉVIA	1200	
APURAÇÃO ESPECIAL - BD PÓS CONSULTA PRÉVIA		
PF_AESP_BD_POS_PREVIA	720	
APURAÇÃO ESPECIAL - GERAÇÃO DE RELATÓRIO		
PF_AESP_RELATORIO	1200	
APURAÇÃO ESPECIAL - REEXECUÇÃO		
PF_REEXECUÇÃO_AESP	120	
ATUALIZAÇÃO DE DADOS		
PF_ATUALIZAÇÃO_DE_DADOS	120	



PROJETOS DESENVOLVIMENTO		
PF_DESENVOLVIMENTO	2100	
PROJETOS DE MELHORIA		
PF_MELHORIA	3030	
PROJETOS DE MUDANÇA DE PLATAFORMA - BANCO DE DADOS		
PF_REDESENVOLVIMENTO_BD_HEIRÁRQUICO	2100	
PF_REDESENVOLVIMENTO_BD_RELACIONAL	1170	
PROJETOS DE ADAPTAÇÃO EM FUNCIONALIDADES		
PF_ADAPTATIVA	810	
MANUTENÇÃO EM PÁGINAS DE INTRANET, INTERNET OU PORTAL		
PF_PUBLICAÇÃO	270	
PONTOS DE FUNÇÃO DE TESTE		
PFT	31000	
TOTAL DE PONTOS DE FUNÇÃO ESTIMADOS	45040	
ENGENHARIA DE REQUISITOS	25%	11260
DESIGN, ARQUITETURA	10%	4504
IMPLEMENTAÇÃO	40%	18016
TESTES	15%	6756
HOMOLOGAÇÃO	5%	2252
IMPLANTAÇÃO	5%	2252

Este cálculo foi realizado segundo o roteiro de métricas de software do SISF do MPOG, que segue anexo.

Em função dos levantamentos realizados desenvolveu-se o conceito do CGI., procedendo-se, assim, a especificação e orçamento do Projeto.

É importante destacar que todos os documentos e/ou informações foram desenvolvidos com representantes do Governo do Distrito Federal e principais elos de Tecnologia de Informação e das diretorias operacionais dos órgãos distritais, possibilitando a prévia definição dos requisitos de informação e objetivos a serem alcançados com os sistemas a serem desenvolvidos.

A proposta não contém inversão das fases, uma vez que o objetivo primário do empreendimento é a Gestão e Monitoramento do Plano Estratégico de Governo, utilizando um modelo de gestão matricial de resultados cujas metas mobilizadoras são: Combate à Extrema Pobreza; Desenvolvimento Econômico; Segurança Pública; Educação; Qualidade de Vida; Gestão e Saúde.



A sistemática de pagamento, baseada em pontos de função, é considerada, pelo Tribunal, a melhor forma de adimplemento relacionada a projetos de TIC. Consta, nas novas justificativas, a forma de cálculo desses pontos de função, de acordo com procedimento elaborado pelo então MPOG.

Quanto à definição do número de sistemas, previsto em 30, penso que a estimativa simplificada não prejudica a continuidade da licitação e nem mesmo da execução do contrato, pois se trata de uma previsão baseada em levantamentos preliminares que podem ser considerados ao nível de anteprojeto. Não obstante, durante a execução da parceria, eventuais ajustes no quantitativo de sistemas, para mais ou para menos, não representa risco, pois os programas computacionais são pagos apenas com a entrega, de acordo com o proposto na metodologia de execução e o quantitativo de pontos de função já ajustados. Assim, o dispêndio público ocorrerá apenas em relação às necessidades reais que se concretizarem.

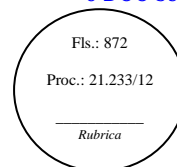
Considero, assim, justificada a questão.

XII – do possível pagamento de programas computacionais por decurso de prazo

Essa questão é tratada na letra “q” do item III da Decisão nº 1.394/13, indagando quanto à sistemática de pagamentos dos serviços de programas computacionais desvinculado da efetiva entrega de soluções, o que poderia acarretar o pagamento pelo simples decurso do prazo.

No projeto, o pagamento mensal à concessionária é composto de uma parcela relativa à disponibilidade e outra relativa ao desempenho dos serviços prestados, segundo a definição:

PARCELA DE DISPONIBILIDADE — fração da Contraprestação Mensal Efetiva atrelada à fruição da infraestrutura disponibilizada pela CONTRATADA,



composta pela Remuneração Assegurada que é fixa e não variará conforme a fruição da infraestrutura do CGL.

PARCELA DE DESEMPENHO — fração da Contraprestação Mensal Efetiva, atrelada à prestação dos serviços, composta pela Parcela de Desempenho Quantificada e pela Parcela de Desempenho Quantificável.

As novas justificativas juntadas ao processo, nesse particular, são as seguintes:

Conforme preceitua o artigo 7º, da Lei 11.079/04, a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de PPP, sendo facultado à Administração Pública efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço. O pagamento da parcela fixa somente será efetuado, após o ateste definitivo do bem entregue, o que se inclui os softwares. A entrega será realizada, conforme previsão do item 4³⁰ do Anexo 2 do Edital.

Entretanto, para melhor elucidar esta questão, a SEGOV incluirá no Anexo I - Minuta do Contrato o seguinte item na cláusula 14ª:

“14.1.O pagamento da parcela fixa da contraprestação somente será efetuado após o recebimento definitivo pelo Contratante, devendo estar expresso no atestado de recebimento que o ambiente será utilizado exclusivamente para a finalidade do CGI.”

Em atenção ao quanto disposto acima, o início do pagamento da contraprestação no caso do CGI será gradual e proporcional, a medida que forem sendo disponibilizados os serviços previstos no Contrato. Todavia, a Secretaria de Acompanhamento entendeu que haveria risco de pagamento por mero decurso de tempo, pois a contraprestação plena aumenta com o tempo, atingindo 100% a partir do 21º mês.

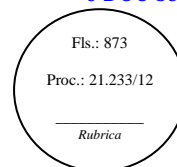
O recebimento das parcelas previstas na Tabela 02 da página 388 do Edital pressupõe a disponibilização dos ambientes relacionados no Anexo 13 do Edital. Caso os marcos previstos no cronograma de entrega do CGI não sejam atendidos, a Concessionária não fará jus ao recebimento da contraprestação pecuniária, sujeitando-se ainda à aplicação de penalidades por descumprimento contratual.

Com isso, afasta-se o risco de pagamento por mero decurso de tempo, considerando que o pagamento da contraprestação pecuniária dependerá da efetiva disponibilização dos serviços do CGI, com fundamento no Anexo 13 do Edital. Todavia, em atendimento ao quanto expresso pela Secretaria de Acompanhamento, apresenta-se nova tabela 2 para o Anexo 17:

Tabela 2 – Valor Global do Contrato

³⁰ **Entrega dos ambientes**

Deverá constar na proposta da metodologia de execução a ser apresentada, as especificações de todos os itens (equipamentos, softwares, mobiliários, infra-estrutura) utilizados em cada um dos ambientes da tabela abaixo separadamente. Assim como o dimensionamento (quantidades) de cada um dos itens.



Período	Qdt Parcelas	Percentual da Contraprestação Plena	Valor da Contraprestação		Total do Período
			Fixa	Variável ⁽¹⁾	
01 a 05	5	0,00%			-
06 a 10	5	30,00%			-
11 a 14	4	65,00%			-
15 a 20	6	75,00%			-
21 a 180	160	100,00%			-
Valor Global do Contrato					-

⁽¹⁾ Os valores variáveis que aqui forem descritos, para efeito de estimativa, não consideram eventuais descontos que possam ocorrer devido à alguma não conformidade constante do Anexo 11 do Edital.

Desta feita, pelo conceito adotado na PPP, os programas computacionais são considerados na parte de infraestrutura e, portanto, pagos dentro da parcela fixa.

Como se trata de item de infraestrutura, o pagamento ocorre apenas com a entrega, e após a realização de testes de funcionamento.

Se houver falha nos testes ou demora na elaboração dos programas, será aplicada a sanção por atraso constante do capítulo 11 do Anexo 14, itens II e III [0,3% (três décimos por cento) ao dia, até o trigésimo dia de atraso, sobre o valor da contraprestação pecuniária mensal e 0,66% (sessenta e seis décimos por cento) sobre o valor da contraprestação pecuniária mensal no caso de descumprimento parcial da obrigação, por cada dia subsequente ao trigésimo]³¹.

No item 101.12. OPERAÇÃO, no item 4, relativo a entrega de ambientes, resta claro que a parte de *software* é item de infraestrutura, e não prestação de serviços, como considerou a unidade técnica.

Desse modo, não há hipótese de pagamento por decurso de prazo, pois a prestação plena ocorrerá no 21º mês, mas pressupõe entrega de 100% da infraestrutura. Eventuais partes não entregues não serão pagas.

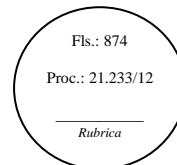
XIII – Dos indícios de sobrepreço

A SEACOMP questiona, em síntese (Achado 15), a ausência de demonstrativos capazes de justificar a grande redução das dimensões e da capacidade do Data Center, sem a correspondente redução de investimento.

Examinando os novos documentos encaminhados pela SEG, é possível fazer algumas constatações.

Houve alteração substancial das especificações e as razões são indicadas pelo jurisdicionado:

³¹ que trata das penalidades administrativas a serem aplicadas ao contratado em caso de descumprimento.



O detalhamento do plano de investimentos e nova modelagem econômico-financeira foi protocolizada novamente, em julho/2013, após a exclusão acima citada de itens já adquiridos pela SESGE/MJ, em que pese haver cláusula específica no contrato que prevê que cada item recebido em doação dos itens previstos para o CGI deverá ser excluído dos investimentos da SPE.

Neste sentido, os valores previstos na PPP, conforme citado no questionamento, se referem a investimentos acumulados ao longo do prazo de vigência da concessão – inicialmente estipulado para 15 anos –, incluindo o investimento inicial e o plano de atualização tecnológica periódica.

Assim, devem ser considerados no valor questionado não somente a infraestrutura física do *datacenter*, mas toda solução de infraestrutura convergente de computação em nuvem privada, incluindo gerenciamento, segurança da informação e redundâncias, motivo pelo qual foi definido como Equipamentos e Sistemas e não como Obras Civis. Dos valores referentes ao Datacenter:

Datacenter	Versão Inicial (TIER-4)	Versão publicada (Container)
Obras Civis ⁽¹⁾	22.000.000,00	0,00
Investimentos Iniciais em Equipamentos ⁽²⁾	52.800.000,00	58.800.000,00
Reinvestimentos ⁽³⁾ (4x)	46.800.000,00	17.340.000,00
Total	262.000.000,00	128.160.000,00

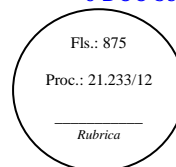
⁽¹⁾ No item Obras Civis, a diferença técnica da versão inicial para a publicada é não mais haver a necessidade de se fazer uma construção do Datacenter (TIER-4) para todo o GDF sendo que esta estratégia foi alterada devido à necessidade de redução dos prazos de execução do projeto.

⁽²⁾ A estratégia dos investimentos iniciais em equipamentos entre as duas versões diferem apenas na inclusão do Datacenter Transportável como item da rubrica "Equipamentos e Sistemas", pois os demais equipamentos considerados como Iniciais, desde o princípio priorizavam as questões da Copa e da integração dos dados das secretarias.

⁽³⁾ Os reinvestimentos ao longo dos 15 anos da versão inicial consideravam, além da atualização tecnológica, a instalação de equipamentos nos 200 racks em 4 etapas. Na versão publicada, os reinvestimentos destinam-se à atualização tecnológica da infraestrutura convergente de nuvem privada, ampliações e reinvestimentos nos "containers" a cada 7 anos conforme recomendam os fornecedores consultados.

Em relação aos valores apontados na tabela acima, há indicação pelo jurisdicionado onde está cada item da nova composição no edital, o que atende ao entendimento do órgão técnico para inserção dos demonstrativos que justificam a aparente desproporção entre a redução das dimensões e da capacidade do Data Center e a correspondente de investimento:

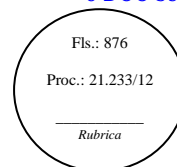
- 06 Racks
pg. 133 do Edital Publicado - 2.3.1.(a) e 2.3.1.(b)
- 02 Enclosures para Servidores Blade
Edital (1) – item 2.6.2.2.1.1
- 12 Servidores Blade
Edital (1) – item 2.6.2.2.2.1
- 06 Servidores Rack
pg. 165 do Edital Publicado - (a.i.1);
pg. 266 do Edital Publicado – (q) e subitens;
pg. 280 do Edital Publicado – 101.6;
pg. 324 do Edital Publicado – 101.12.11
- 02 unidades de armazenamento de 250TB



- pg. 178 do Edital Publicado - (b.ii.1)
- Equipamentos de SAN Switch (rede para unidades de armazenamento)
- pg. 187 do Edital Publicado - (c) e (c.i)
- Equipamentos de Switch Top of Rack (backbone para conectividade dos servidores)
- pg. 192 do Edital Publicado - (d) e (d.i)
- Sistema de gerenciamento de nuvem privada
- pg. 167 do Edital Publicado - (a.i.2)
- Sistema de virtualização de servidores
- pg. 168 do Edital Publicado - item k
- Licenças de Sistemas Operacionais e Bancos de Dados para os servidores virtuais e rack
- pg. 156 do Edital Publicado – 2.6.2.(a)
nota: quantidades e fabricantes/marcas deverão ser especificadas pelos licitantes de acordo com os sistemas aplicativos que forem propostos.
- Instalação de todos equipamentos
- pg. 172 do Edital Publicado – (a.i.4) e subitens “a”, “b” e “c”
- Instalação e configuração do sistema de virtualização
- pg. 172 do Edital Publicado – (a.i.4) e subitens “a”, “b” e “c”
- Instalação e configuração do sistema de gerenciamento de nuvem privada
- pg. 172 do Edital Publicado – (a.i.4) e subitens “a”, “b” e “c”
- Instalação e configuração dos sistemas operacionais e bancos de dados
- pg. 172 do Edital Publicado – (a.i.4) e subitens “a”, “b” e “c”
- Instalação e configuração dos sistemas de gerenciamento de hardware
- pg. 172 do Edital Publicado – (a.i.4) e subitens “a”, “b” e “c”
- OU seja, a diferença de R\$ 6.000.000,00 para os R\$ 58.800.000,00 são estimados para o Datacenter transportável (container) que inclui:
- módulo para abrigar racks;
- pg. 133 do Edital Publicado - 2.3.1
- módulo de energia (gerador e no-break dedicados);
- pg. 134 do Edital Publicado - 2.3.3
- módulo refrigerador (chiller);
- pg. 134 do Edital Publicado - 2.3.2
- adequações civis, hidráulicas e elétrica.
 - Instalação e configuração dos sistemas de gerenciamento
 - Garantia de 36 meses”

A estimativa completa dos equipamentos de informática, relacionados pela Secretaria de Governo, supera, a meu ver, a necessidade de extrair a composição de custos adotando como parâmetro o m².

Quanto à diferença entre a estimativa da Secretaria de Segurança Pública, R\$ 20 milhões, para equipar as viaturas de terminais remotos embarcados, e o valor constante do plano de investimentos da PPP, orçado em R\$ 45 milhões, já se discutiu nos presentes autos a diferença entre o sistema do CGI, baseado em *tablets*, e o sistema de comunicação ora licitado pela SESP, que adota o padrão TEDS.



Com isso, dissipam-se, a meu ver, os indícios de que haveria sobrepreço na licitação, considerando-se atendido o item III, letra “s” da Decisão nº 1.394/13.

Quanto aos acréscimos sugeridos pelo *Parquet*, relativos à visita técnica e a previsão de assunção integral dos riscos pelo poder público, adoto a fundamentação apresentada pelo órgão técnico.

Em face do exposto, portanto, com as vênias aos entendimentos divergentes, VOTO no sentido de que o eg. Plenário:

I - conheça das justificativas de fls. 404/498 e Anexo XXII, e dos novos documentos apresentados pela Secretaria de Estado de Governo - SEG, às fls. 692/787, em atenção à Decisão nº 1.394/13, considerando-as parcialmente satisfatórias;

II - fixe o entendimento de que, nos contratos de PPP, como em todos os objetos de grande magnitude, a exemplo das concessões em geral e as licitações internacionais ou de grande porte, a limitação do número de empresas consorciadas é admissível, desde que detidamente fundamentada no processo administrativo, caso a caso, e avaliada no processo de fiscalização do processo licitatório por esta Corte de Contas;

III - determine à Secretaria de Estado de Governo que:

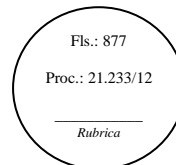
a) altere o edital, para prever que o preenchimento e a consolidação de todos os quadros de indicadores de desempenho sejam realizados pela CONTRATANTE, com a participação da CONTRATADA, ou por verificador independente, recomendando, ainda, que seja instituída, no âmbito da Administração, comissão permanente para esse fim;

b) somente proceda à assinatura do contrato decorrente do presente certame após a efetivação das garantias do parceiro público, especialmente a instituição do fundo garantidor previsto na Lei nº 5.004/12;

IV - informe à Secretaria de Estado de Governo, que o cumprimento das alíneas “m” - 1 a “m” - 5, inciso I, do art. 4º, da Resolução nº 189/08, será objeto de observação pela Corte;

V – autorize:

a) o prosseguimento do certame;



- b) o encaminhamento à jurisdicionada de cópia deste voto e da decisão que vier a ser proferida, como contribuição para auxiliar na melhor compreensão das determinações;
- c) o retorno dos autos à SEACOMP para os fins pertinentes.

Sala das Sessões, 8 de agosto de 2013.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora

DIGITALIZADO