

Processo nº (b): 36.944/13

Interessado: Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF

Assunto: Representação

Ementa: Representação nº 28/13 – CF. Possível oferta de bens utilizados para sinalização e segurança viária com preços superfaturados perante a Administração Pública. Possíveis exigências desarrazoadas para compra de cones, acarretando em prejuízo ao erário e ofensa ao princípio da isonomia.

Decisão Liminar nº 25/13: conhecimento da Representação. Determinação ao DETRAN/DF para que apresente os esclarecimentos que entender pertinentes acerca dos fatos.

Decisão nº 1.612/14: diligência.

Unidade Técnica, após considerar parcialmente cumprida a diligência, sugere a audiência dos responsáveis.

Ministério Público acolhe a sugestão, apesar de observar que os autos comportam elementos suficientes para conversão em TCE.

Voto convergente para o órgão instrutório, com ajuste.

RELATÓRIO

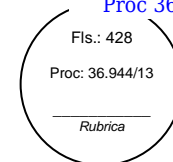
Os autos cuidam da Representação nº 28/2013 – CF, fls. 01/05, e anexos, fls. 06/144, oferecida pelo Ministério Público que atua junto a este Tribunal, a respeito da aquisição de cones de sinalização por parte dos órgãos de segurança do Distrito Federal.

A Unidade Técnica tece as seguintes considerações sobre o feito:

2. Especificamente, trata-se da análise do Pregão Eletrônico nº 28/12 do Detran/DF que deixou de comprar cones de sinalização por R\$ 51,90 (cinquenta e um reais e noventa centavos), para adquiri-los da empresa World Center por R\$ 144,90 (cento e quarenta e quarto reais e noventa centavos), em função de especificações restritivas.

3. Em sua última deliberação sobre a questão, o Tribunal, por intermédio da Decisão nº 1612/2014 (fl. 354), abaixo citada, decidiu:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:



II - determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente:

- a) esclarecimentos e documentos que demonstrem como foi feita a estimativa para o item 4 (cones de sinalização) do Pregão Eletrônico nº 28/2012;
- b) dados concretos capazes de comprovar tecnicamente que a durabilidade e segurança dos cones licitados significa uma economia ao Erário, conforme disposto no Ofício nº 158/GAB;
- c) informações a respeito da necessidade de se obrigar o licitante vencedor a realizar ensaio laboratorial em 100% do objeto licitado, visto ter gerado um gasto adicional de R\$ 195.000,00;
- d) esclarecimentos de quantos foram os cones adquiridos no total, quantos atualmente existem e quais os controles atinentes com relação a eventuais perdas e furtos;

4. Comunicado em 25.04.14 (fl. 355), o Detran/DF, por intermédio do Ofício nº 1321/GAB, encaminhou tempestivamente, em 22.05.14 a documentação de fls. 370/377, com os esclarecimentos pertinentes, que serão abordados de acordo com os itens da supracitada Decisão.

FORMA DE OBTENÇÃO DA ESTIMATIVA

5. Informa o Diretor-Geral Interino, Sr. Rômulo Augusto de Castro Félix, que, após estudos e consultas aos maiores produtores de refletivos no mercado, chegou-se a uma exigência de 750 cd/lux. Tal escolha visou conciliar o requisito de segurança com maior competitividade do certame, tendo em vista que permitiria a participação de empresas tradicionais do mercado (fl. 370).

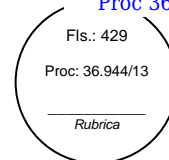
6. De forma a comprovar a afirmação, anexou o documento de fls. 372/373, assinado pelo Gerente da Gerência de Policiamento e Fiscalização de Trânsito, que afirma ser a escolha de 750 candelas adequada para uma maior competitividade na licitação.

COMPROVAÇÃO TÉCNICA DE QUE A DURABILIDADE E SEGURANÇA DOS CONES ADQUIRIDOS REPRESENTAM UMA ECONOMIA AO ERÁRIO

7. Com relação ao tema, informa o Detran que o cone (padrão ABNT) deve possuir refletivos com resistência ao intemperismo de 120 horas. Por sua vez, o adquirido possui resistência de 500 horas, conforme resultados do teste laboratorial, superior a três vezes o mínimo exigido pela ABNT, o que comprova a economia ao Erário (fls. 370, 375).

COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DE REALIZAR ENSAIO LABORATORIAL EM 100% DO OBJETO LICITADO

8. Notícia que, conforme documento de fl. 377, foi realizado ensaio laboratorial em 1% da quantidade de cones adquirida e não 100%. Tal necessidade surgiu da prática comum das empresas em apresentarem amostras em desacordo com o material posteriormente entregue, por isso foi solicitada a apresentação de laudos antes e depois. Além disso, acrescenta não possuir o Detran equipamentos e conhecimentos necessários para a competente análise técnica (fl. 370).



ESCLARECIMENTOS SOBRE A QUANTIDADE DE CONES ADQUIRIDOS, QUANTOS ATUALMENTE EXISTEM E QUAIS OS CONTROLES PARA EVITAR EVENTUAIS PERDAS E FURTOS

9. Afirma a Jurisdicionada que foram adquiridos 15.000 (quinze mil) cones em 2013. Desse total, 25% foi extraviado, seja por furtos, colisões, vandalismo, etc. Calcula o Detran que em cada evento/missão, perde-se de 1% a 5%.

10. Ressalta as medidas adotadas para evitar perdas: patroleamento e fiscalização das equipes; contagem semanal; distribuição de cones entre as diversas Coordenadorias de Policiamento para facilitar que cada unidade faça o devido controle; reuniões com Auditores Fiscais de Trânsito acerca do cuidado, verificação e recolhimento efetivo do material e feitura de Boletins de Ocorrência informando o extravio (fl. 370).

ANÁLISE

11. Na Informação anterior (fls. 334/340) detectou-se que um dos motivos para a obtenção de um preço final caro, comparando-se com diversas outras compras realizadas pelo Brasil, foi a estimativa de preços excessivamente alta.

12. Ao ser questionado sobre o assunto, o Detran não deu qualquer explicação. Ao invés, apenas defendeu a especificação escolhida de 750 candelas para o cone de sinalização. Fundamenta a escolha em razões de segurança. Conforme o documento de fls. 372/373, fez-se um meio termo estatístico entre as faixas de refletividade existentes, que variam de 3 a 1.200 candelas.

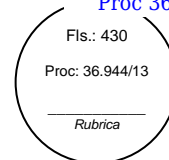
13. Não há nada que justifique, por exemplo, a não escolha do cone de 500 candelas, ainda assim muito acima do mínimo exigido pelas normas da ABNT, porém mais barato que o de 750 candelas.

14. Além disso, justifica o Gerente da Gerência de Policiamento e Fiscalização de Trânsito que tal escolha visava maior competitividade do certame, sem contudo demonstrar a veracidade de sua informação.

15. Conforme observado em diversas compras realizadas em todo o Brasil, a empresa Word Center domina a quase totalidade das compras de cone a partir de 500 candelas, com exigência de ensaio. Se nas compras de cones com a especificação citada já foi verificado que não há competição, muito menos haverá na de 750 candelas, o que aliás restou confirmado com o resultado do presente Pregão.

16. Com relação à durabilidade dos cones, ao informar que os testes laboratoriais indicam que os adquiridos possuem resistência a intempéries superior a três vezes à do cone padrão ABNT, está admitindo a Jurisdicionada que, na prática, não existe tal comprovação. O Detran mostra-se incapaz de apresentar dados concretos a respeito da longevidade dos cones já adquiridos, seja dos modelos mais caros ou dos mais simples, inviabilizando a comparação.

17. Ressaltamos, ainda, a informação dada pelo próprio Órgão de que no espaço de um ano perdeu-se 25% da quantidade de cones. Tal dado destrói o argumento da Jurisdicionada, ao justificar a escolha do cone mais caro em



função de sua durabilidade. Nessa média, em 4 anos, não restará qualquer cone. Assim, fica ainda mais evidente o erro na escolha da especificação do produto adquirido.

18. Quanto às medidas adotadas pelo Órgão para evitar essa quantidade de perdas, entendemos não terem sido capazes de diminuir o problema. Além do que, não apresentou a Jurisdicionada qualquer documento que comprovasse o alegado. Não foram mostrados os citados Boletins de Ocorrência e os resultados obtidos pela Polícia Civil com as respectivas investigações, por exemplo.

19. O outro argumento utilizado para a compra de cones com maior refletividade é a segurança. De fato, no processo de origem do Detran constam matérias jornalísticas envolvendo acidente/morte de agentes em operações noturnas, que cones com maior refletividade poderiam ajudar a evitar.

20. Acontece que do total de cones adquiridos, 15.000, apenas uma parte vai ser utilizada em operações noturnas. Assim, não há justificativa para a compra da totalidade dos cones com a especificação em questão.

21. Além disso, acreditamos que a escolha de 750 candelas não é a mais adequada. Deveria a Administração limitar-se a comprar os cones de, no máximo, 500 candelas para operações noturnas.

22. Como não há uma verdadeira concorrência para cones com essa especificação, torna-se imprescindível que a Administração faça uma estimativa melhor, de forma a não comprar produtos eventualmente superfaturados. De nada adianta cotar preço com empresas que sequer participam da licitação. Melhor seria buscar preços que outros órgãos obtiveram em compras anteriores.

23. Por fim, quanto ao ensaio laboratorial realizado, a informação agora apresentada, de que foi realizado testes em somente 1% do material comprado, diverge da fornecida pelo próprio Órgão, em 24.01.14, (fl. 302), a qual afirmou que todo material foi ensaiado, a um custo unitário de R\$ 13,00 (treze reais).

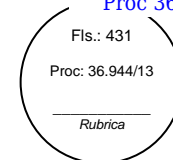
24. Em função da divergência de informações fornecidas pelo Detran, juntamos aos autos os documentos de fls. 378/379, que contém partes do Anexo I do Edital em questão.

25. Analisando-se as peças citadas, temos que as empresas licitantes deveriam embutir no preço do produto o valor referente aos ensaios exigidos (item 4.7 do Anexo I do Edital – fl. 378).

26. Em nenhum lugar do Edital é dito expressamente a quantidade de material a ser testado. Interpretando-se o disposto no item 4.6 do mesmo Anexo, abaixo citado, podemos concluir que deveriam ser ensaiados 100% do material:

“4.6 A CONTRATADA deverá entregar os cones ... devidamente ensaiados e selados e ...”.

27. Diante de tal redação, qualquer licitante, para se precaver, incluiu necessariamente em seu preço o valor para ensaio de 100% da compra, sob pena de ter que absorver um grande prejuízo, caso a Administração assim o



exigisse. Mesmo porque não há em nenhum lugar a disposição editalícia de que a obrigação do licitante seria realizar testes em apenas 1% do material.

28. Em qualquer caso, há fortes indícios da ocorrência de prejuízo para a Administração. Pagou-se por 100% e recebeu laudo de 1%. E mesmo que fosse realizado teste em 100% do material, poderíamos entender como situação de prejuízo, visto não ter guarida jurídica a realização de ensaio neste percentual.

CONCLUSÃO

29. Diante das informações prestadas, entendemos não ter sido cumprida integralmente a diligência determinada por intermédio da Decisão nº 1612/14.

30. Não houve qualquer esclarecimento a respeito da forma como foi obtida a estimativa da presente licitação, um dos motivos ensejadores do preço alto de aquisição. A informação somente foi obtida por intermédio de uma diligência saneadora, por intermédio da qual obteve-se os documentos de fls. 380/411.

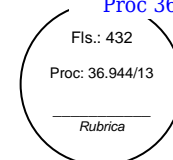
31. Além disso, não ficou comprovada a maior durabilidade dos cones adquiridos, de forma a compensar a diferença de preços entre estes e os de especificação mais simples. Não foi apresentada nenhuma prova nesse sentido.

32. Ademais, em função do grande extravio de material, parece ter ficado ainda mais patente a inadequação da especificação utilizada para a compra. Uma vez que grande quantidade do material é perdida durante sua vida útil, não há economicidade em se adquirir produtos mais caros, ainda mais se considerarmos que os mais baratos atendem as especificações da ABNT.

33. Quanto ao relatório da Gerência de Policiamento e Fiscalização de Trânsito, acreditamos ser incapaz de justificar a especificação escolhida. Apesar de afirmar que o uso de 750 candelas visava ampliar a competitividade do certame, não apresentou qualquer comprovação do alegado. Além disso, não há nos autos do Detran, nenhuma informação nesse sentido.

34. Na questão do ensaio laboratorial ficou patente o prejuízo da Administração. Diante da redação editalícia, conclui-se que a empresa incluiu em seu preço teste em 100% do material. Desta forma, entendemos pertinente a instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 9º da LC nº 01/94 c/c o art. 1º da Resolução/TCDF nº 102/98, de forma a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, em função das irregularidades descritas nos parágrafos 23 a 28. Releva informar que a citada instauração deve ocorrer em fase processual posterior, haja vista a necessidade de audiência de responsáveis para fins de aplicação de penalidade, conforme parágrafos seguintes.

35. Quanto às irregularidades apontadas na presente licitação, quais sejam: equívoco ao estipular o valor estimado do item; escolha da especificação do item de forma a restringir a participação de licitantes e com exigências desarrazoadas, muito acima do mínimo exigido pelas normas da ABNT; exigência descabida e mal estipulada no edital referente à realização de testes laboratoriais; entendemos que os indicados na tabela a seguir devam



apresentar suas razões de justificativas por estarem sujeitos às penalidades previstas no art. 57, II e III da LC nº 01/94.

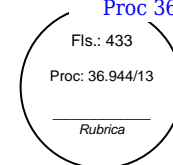
NOME	CPF	CARGO
Marcelo Esrom Cupti Madeira	754.985.707-59	Chefe do Núcleo de Operações Técnicas
Luiz Carlos Souto Júnior	689.457.791-91	Gerente da Gerência de Policiamento e Fiscalização de Trânsito
Nelson de Freitas Leite Júnior	859.340.896-68	Diretor da DIRPOL
José Alves Bezerra	339.704.241-00	Diretor-Geral

36. Por fim entendemos como necessário que o Tribunal determine a todas as Jurisdicionadas da área de segurança que, ao realizar compras de cones de sinalização, abstenham-se de exigir especificações superiores às exigidas nas normas da ABNT, sob pena de aplicação da sanção prevista no art. 57, II e III, da LC nº 01/94, admitindo-se exceção somente para casos especiais, a exemplo da utilização de cones em operações noturnas, paras quais devem constar fundamentadas justificativas técnicas e econômicas.

Assim, a Secretaria de Acompanhamento sugere, na essência, a audiência dos responsáveis, para que apresentem suas razões de justificativa em função das falhas apontadas na Informação nº 129/2014 – 1ª DIACOMP/SEACOMP.

O douto Ministério Público, por meio do Parecer nº 754/14 – CF, acolhe a sugestão, nada obstante observar que *“já comportam elementos suficientes para conversão dos autos em tomada de contas especial, com vistas ao ressarcimento”*.

É o Relatório.



VOTO

Os autos tratam da Representação nº 28/2013 – CF, fls. 01/05, e anexos, fls. 06/144, oferecida pelo Ministério Público que atua junto a este Tribunal, a respeito da aquisição de cones de sinalização por parte dos órgãos de segurança do Distrito Federal.

Na última assentada, o Tribunal ordenou, por meio da Decisão nº 1.612/14¹, diligência ao DETRAN/DF, considerada parcialmente cumprida pela Secretaria de Acompanhamento, uma vez que, dos esclarecimentos fornecidos, não houve explicação a respeito da forma como foi obtida a estimativa de preço do certame, um dos motivos ensejadores do preço alto de aquisição.

Ademais, o corpo técnico registra que a escolha da especificação do cone de 750 candelas restringiu a participação de licitantes, com exigências desarrazoadas, muito acima do mínimo exigido pelas normas da ABNT, bem como não foi apresentada nenhuma prova que justificasse a maior durabilidade dos cones adquiridos, de forma a compensar a diferença de preços entre estes e os de especificação mais simples, além do fato de não haver economicidade em se adquirir grande quantidade de material que é perdido durante sua vida útil.

O órgão instrutório entende, ainda, que houve exigência descabida e mal estipulada no edital, referente à realização de testes laboratoriais, conforme apontado na Informação nº 129/2014 – 1ª DIACOMP/SEACOMP.

¹ Decisão nº 1.612/14: O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:

I - tomar conhecimento do Ofício nº 158/GAB e documentação anexa (fls. 281/303);

II - determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente:

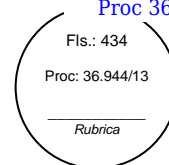
a) esclarecimentos e documentos que demonstrem como foi feita a estimativa para o item 4 (cones de sinalização) do Pregão Eletrônico nº 28/2012;

b) dados concretos capazes de comprovar tecnicamente que a durabilidade e segurança dos cones licitados significa uma economia ao Erário, conforme disposto no Ofício nº 158/GAB;

c) informações a respeito da necessidade de se obrigar o licitante vencedor a realizar ensaio laboratorial em 100% do objeto licitado, visto ter gerado um gasto adicional de R\$ 195.000,00;

d) esclarecimentos de quantos foram os cones adquiridos no total, quantos atualmente existem e quais os controles atinentes com relação a eventuais perdas e furtos;

III - autorizar: a) o envio de cópia da instrução à jurisdicionada, com vistas a subsidiar o atendimento das diligências; b) a ciência desta decisão aos interessados; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.



Nesse contexto, sugere audiência dos responsáveis, a fim de que apresentem suas razões de justificativas, por estarem sujeitos às penalidades previstas no art. 57, incisos II e III, da LC nº 01/94, além de determinação a todas as jurisdicionadas da área de segurança para que, ao realizar compras de cones de sinalização, abstenham-se de exigir especificações superiores às exigidas nas normas da ABNT, admitindo-se exceção somente para casos especiais, devidamente fundamentados.

O douto Ministério Público acolhe a sugestão, apesar de observar que os autos comportam elementos suficientes para, desde já, serem convertidos em Tomada de Contas Especial.

De fato, a jurisdicionada deixou de trazer esclarecimentos que pudessem dirimir pontos importantes, motivo que me leva a acolher os termos constantes da Informação nº 129/2014 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, com exceção da referência à multa aos responsáveis, uma vez que referidas pessoas ainda não foram chamadas aos autos para se manifestar.

Nessas circunstâncias, acolhendo os termos sugeridos na instrução e no parecer ministerial, com o ajuste redacional que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento:

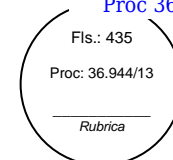
- a) do Ofício nº 1321/GAB e documentação anexa (fls. 281/377);
- b) dos documentos obtidos por intermédio da diligência saneadora (fls. 378/411);

II - considere parcialmente atendida a diligência determinada por intermédio da Decisão nº 1.612/14;

III - determine a todas as jurisdicionadas da área de segurança que, ao realizar compras de cones de sinalização, abstenham-se de exigir especificações superiores às exigidas nas normas da ABNT, admitindo-se exceção somente para casos especiais, a exemplo da utilização de cones em operações noturnas, para os quais devem constar fundamentadas justificativas técnicas e econômicas;

IV - autorize:

- a) o envio de cópia da presente instrução aos interessados;



- b) a audiência dos responsáveis indicados na tabela do parágrafo 35 da Informação nº 129/2014 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem suas razões de justificativa em função das falhas apontadas no processo de compra do item 4 do Pregão nº 28/12, resultando em descumprimento dos arts. 3º, caput, e §1º, inciso I, 14 e 15, inciso V, §1º, §7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, conforme a seguir exposto:
- b.1) equívoco ao estipular o valor estimado do item;
 - b.2) escolha da especificação de forma a restringir a participação de licitantes e com exigências desarrazoadas, muito acima do mínimo exigido pelas normas da ABNT;
 - b.3) exigência descabida e mal estipulada no edital referente à realização de testes laboratoriais;
- c) a ciência da decisão que vier a ser adotada aos interessados nos autos;
- d) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Sala das Sessões, de outubro de 2014.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora