



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Informação nº 047/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP

Brasília (DF), 31 de março de 2015.

Processo nº: 32.684/2014-e

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF– SSP/DF

Assunto: Representação

Ementa: Representação formulada pela empresa UE Brasil Tecnologia Ltda. – ME. Possíveis irregularidades na adesão da SSP/DF à Ata de Registro de Preços nº 004/2013. Decisão nº 6087/2014. Conhecimento. Suspensão dos pagamentos. Diligência. Esclarecimentos da SSP/DF e da contratada. Análise. Pela improcedência da Representação. Por recomendações à jurisdicionada. Pelo arquivamento dos autos.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos de Representação¹ formulada pela empresa UE Brasil Tecnologia Ltda. – ME, com pedido liminar², contra supostas irregularidades constantes dos autos do Processo nº 0050.001.713/2013, referente à adesão da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF à Ata de Registro de Preços – ARP nº 004/2013 da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, que culminou na celebração do Contrato nº 37/2014-SSP firmado com a empresa SPACECOM MONITORAMENTO S/A, no valor de R\$ 4.099.968,00, pelo período de 12 meses.

2. O objeto da contratação trata da prestação do serviço continuado de monitoramento eletrônico de presos alocados nos estabelecimentos penais do Distrito Federal, incluindo o fornecimento de 1.500 tornozeleiras eletrônicas, 300 equipamentos de monitoramento continuado, softwares e demais itens instalados e/ou disponibilizados como ferramenta de prestação dos serviços pela Contratada, bem como as despesas com profissionais, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

¹ e-DOC 17967BF9.

² Concedida por meio da Decisão nº 6087/2014 (e-DOC 604C3072).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

INTRODUÇÃO

3. Após análise de admissibilidade da exordial, o Tribunal deliberou nos termos da Decisão nº 6087/2014³, *verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da representação formulada pela empresa UE Brasil Tecnologia Ltda. – ME e seus anexos, e-DOC 17967BF9; II – com esteio no art. 198 do RI/TCDF, determinar à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF que suspenda, cautelarmente, os pagamentos referentes ao Contrato nº 37/2014-SSP, em decorrência da adesão da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF à Ata de Registro de Preços – ARP nº 004/2013 da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco; III – determinar à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, se manifeste acerca dos fatos representados; IV – facultar à empresa SPACECOM MONITORAMENTO S.A. a apresentação, no prazo de 5 (cinco) dias, de manifestação acerca dos fatos narrados na representação; V – autorizar: a) o encaminhamento de cópia da representação e anexos à jurisdicionada e à contratada com vistas a subsidiar o cumprimento dos itens III e IV; b) dar ciência desta decisão à representante, informando-lhe que as futuras tramitações deste processo poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDF Push (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

4. A jurisdicionada foi cientificada do *decisum*, em 04.12.2014, por meio do Ofício nº 10855/2014-GP⁴, e encaminhou, em 16.12.2014, de forma intempestiva, o Ofício nº 879/2014 – SUAG/SSP⁵ e seus anexos, objetivando dar cumprimento à diligência determinada.

5. A empresa SPACECOM MONITORAMENTO S.A., após dois pedidos de prorrogação de prazo⁶ atendidos⁷, se manifestou tempestivamente acerca da peça inicial, por meio da documentação acostada aos autos na forma do e-DOC DC2EA7BE. Ante as concessões de prazo à referida empresa, entendemos que o Tribunal pode relevar o atraso da SSP, no atendimento à diligência.

6. Esta fase processual, portanto, cuida do exame de mérito da Representação, juntamente com os esclarecimentos prestados pela jurisdicionada e a manifestação da contratada.

³ e-DOC 604C3072.

⁴ e-DOC 0AC2EC0C.

⁵ e-DOC 2742D051.

⁶ e-DOC 7CA65483 e e-DOC B117F5DC.

⁷ e-DOC EFA8BF3F e e-DOC 65C1781A.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TEOR DA REPRESENTAÇÃO

7. São três as irregularidades apontadas pela empresa UE Brasil Tecnologia Ltda. em sua Representação⁸: a) ocorrência de direcionamento da contratação; b) não comprovação da vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços; e c) inexistência de quantitativo no edital para fins de adesão; as quais estão ancoradas, em apertada síntese, nos seguintes argumentos:

a) Ocorrência de direcionamento da contratação

- O Processo nº 050.001.713/2013 foi “literalmente montado para promover a contratação” da empresa SPACECOM MONITORAMENTO S/A (e-DOC 17967BF9, fl. 4);
- O Processo nº 050.001.713/2013 não tratou de nova demanda, mas da mesma demanda do Processo nº 050.000.909/2012, que objetiva o registro de preços para futura contratação dos serviços continuados de monitoramento eletrônico para 7.000 presos sob medida cautelar ou condenados por sentença transitada em julgado, “só que com fornecedor já escolhido pela SSP/DF” (e-DOC 17967BF9, fls. 5 e 12);
- A “mal montada” comprovação da vantajosidade da adesão utilizou propostas antigas em que a maioria já haviam sido desconsideradas pela própria SSP/DF (e-DOC 17967BF9, fl. 8);

b) Não comprovação da vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços

- Para fins de comprovação da vantajosidade e elaboração de planilha de custos, foram levadas em consideração as propostas retiradas do Processo nº 050.000.909/2012 (conforme se verifica à fl. 249 do Processo nº 050.001.713/2013), cujas datas são de aproximadamente um ano antes da abertura do Processo nº 050.001.713/2013, em 21.11.2013, bem como preços praticados pela Administração Pública, há dois, três anos antes do procedimento de adesão (e-DOC 17967BF9, fl. 6);
- Duas das três propostas de empresas utilizadas para comprovar a vantajosidade da adesão já haviam sido desconsideradas por setor da própria SSP/DF, **“fato esse ignorado para fins da aludida adesão”** (e-DOC 17967BF9, fl. 7);
- A Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL, em seu Despacho nº 15/2014 (letra “e”, segundo parágrafo – fl. 324 do Processo nº 050.001.713/2013), mesmo tendo conhecimento que existia no DF uma empresa que atenderia a demanda da SSP/DF, “estranhamente informou que a empresa tinha afirmado a impossibilidade de atender a demanda do órgão” (com base na fl. 305 do Processo nº 050.001.713/2013), porém, **“em nenhum momento a Representante afirmou a impossibilidade de atender a demanda de fornecimento, apenas afirmou que não teria condições, naquele momento, de apresentar proposta no período solicitado, o que é muito diferente de não poder atender a demanda do objeto solicitado. Inclusive tal resposta foi a mesma resposta da própria Spacecom Monitoramento S/A.”** (e-DOC 17967BF9, fls. 7/8);

⁸ e-DOC 17967BF9, fls. 12, 17 e 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- Em nenhum momento foi solicitada à empresa Representante a apresentação de proposta para o objeto demandado no Processo nº 050.001.713/2013 (e-DOC 17967BF9, fl. 8);

c) Inexistência de quantitativo no edital para fins de adesão

- No Edital do Pregão Eletrônico nº 109/2012, promovido pela Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, não consta a estimativa de quantidade a ser adquirida por órgão não participante, fato esse que impede a adesão Ata de Registro de Preços nº 004/2013 (e-DOC 17967BF9, fl. 21);
- É indispensável a previsão no instrumento convocatório da estimativa total (limitada ao quíntuplo) da quantidade a ser adquirida pelos órgãos não participantes, conforme determinações contidas no artigo 12, inciso III, artigo 25, §5º, e art. 27 do Decreto Estadual nº 39.437/2013⁹ (e-DOC 17967BF9, fl. 21);
- Embora o Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 109/2012 tenha sido instaurado antes da vigência do Decreto Estadual nº 39.437/2013, este também se aplica à sua Ata de Registro de Preços, nos termos do artigo 27 do referido Decreto¹⁰ (e-DOC 17967BF9, fls. 21/22);

8. Por fim, destacamos que foram anexados à Representação os seguintes documentos: contrato social, procuração, substabelecimento, documento pessoal do procurador¹¹ e cópia do Processo nº 0050.001.713/2013¹².

ESCLARECIMENTOS DA SSP/DF

9. Por meio do Ofício nº 879/2014 - SUAG/SSP¹³, a jurisdicionada encaminhou os esclarecimentos prestados pela Gerência de Material e Patrimônio da Pasta, que, após abordar sobre o histórico¹⁴ do procedimento iniciado no bojo do Processo nº 050.000.909/2012, apresentou os argumentos de contestação à Representação, a seguir resumidos:

⁹ Art. 12. O edital de licitação para registro de preços deve observar o disposto na Lei Federal nº 8.666, de 1993, e Lei nº 10.520, de 2002, e contemplar, no mínimo:

[...]

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por Órgãos não participantes, observado o disposto no §5º do art. 25, no caso de o Órgão Gerenciador admitir adesões;

[...]

Art. 25. Desde que devidamente justificada a vantagem, a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, pode ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do Órgão Gerenciador.

[...]

§ 5º O instrumento convocatório deve prever que o quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços não pode exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na Ata de Registro de Preços para o Órgão Gerenciador e Órgãos Participantes, independente do número de Órgãos não participantes que aderirem.

¹⁰ Art. 27. As disposições deste Decreto aplicam-se às licitações instauradas para registro de preços, bem como às Atas de Registro de Preços vigentes na data de sua publicação.

¹¹ e-DOC 17967BF9, fls. 29/40.

¹² e-DOC 17967BF9, fls. 41/468.

¹³ e-DOC 2742D051.

¹⁴ e-DOC 2742D051, fls. 1/5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- A empresa UE detém dois contratos de prestação de serviços de monitoramento eletrônico com preços bastante discrepantes no estado do Rio Grande do Sul, no valor unitário de R\$ 264,00 e no Piauí, no valor unitário de R\$ 580,00, este último firmado em caráter emergencial e alvo de apuração naquele estado, conforme noticiado na imprensa (e-DOC 2742D051, fls. 5 e 22/23);
- A Planilha de Custos nº 008/2014 (fl. 249 do Processo nº 050.000.909/2012) demonstra os preços estimados alcançados nas propostas de cotações de empresas, bem como os preços praticados pela Administração Pública, apontando a discrepância existente entre o menor e maior preço praticado pela Administração (e-DOC 2742D051, fl. 5);
- A planilha foi elaborada com espeque no inciso V, do art. 15, da Lei nº 8.666/93, na Ordem de Serviço nº 03/2014-SULIC/SEPLAN e nas Decisões nº 5465/2005, nº 5188/2009, nº 5509/2010 e nº 141/2011, exaradas pelo TCDF (e-DOC 2742D051, fls. 5/8);
- A Instrução Normativa nº 05/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autoriza a pesquisa de um único preço em caso de utilização do Portal de Compras Governamentais como parâmetro de pesquisa (e-DOC 2742D051, fl. 8);
- Os preços utilizados como parâmetro estavam sendo praticados pela Administração à época e as propostas das empresas não foram consideradas na estimativas de custo (e-DOC 2742D051, fl. 9);
- Duas propostas de empresas foram desconsideradas por não atenderem ao disposto nos Pareceres nº 841/2009 e nº 160/2010 da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, que exigem data, assinatura e identificação da empresa com, no mínimo, logomarca, endereço, CNPJ e contatos (e-DOC 2742D051, fl. 9);
- Não foi localizada nos autos a afirmação de que a Representante estava impossibilitada de atender a demanda de fornecimento e, o que ocorreu, foi que a empresa, simplesmente, silenciou ao pedido de cotação feito pela Pasta (e-DOC 2742D051, fl. 9);
- A adesão seguiu os ritos estabelecidos na legislação vigente, em especial, o disposto no Parecer Normativo nº 878/2013-PROCAD/PGDF e no Decreto Distrital nº 34.509/2013 (art. 25), alterado pelo Decreto Distrital nº 35.384/2014, que permitiu a adesão de atas estaduais e municipais (e-DOC 2742D051, fl. 9);
- O Parecer nº 1.191/2009 - PROCAD/PGDF foi revogado pelo Parecer nº 878/2013 - PROCAD/PGDF (e-DOC 2742D051, fl. 10);
- O Edital do Pregão Eletrônico de Pernambuco estabeleceu os quantitativos no item 3, além disso o subitem 2.2 dispôs no seguinte sentido (e-DOC 2742D051, fl. 10):

Poderá ocorrer, também, o chamado CARONA, que diz respeito aos órgãos e entidades que não foram contempladas como órgão participante, porém, poderão pegar CARONA, desde que autorizado pelo Secretário de Administração de Pernambuco.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- A contratação realizada pela SSP/DF atendeu a todos os procedimentos de adesão à ata de registro de preços, contendo: caracterização prévia do objeto; diagnóstico da necessidade; justificativas da contratação; demonstração da adequação do objeto ao interesse da Administração; pesquisa de preços para verificação da compatibilidade com o mercado e preços praticados no âmbito da Administração; confirmação da vantajosidade da adesão; e respeito aos termos consignados em Ata, em especial, os quantitativos (e-DOC 2742D051, fl. 10);

MANIFESTAÇÃO DA CONTRATADA – SPACECOM MONITORAMENTO S/A

10. Por meio do documento acostado aos autos na forma do e-DOC DC2EA7BE, a empresa Spacecom Monitoramento S/A apresentou os seguintes argumentos:

- A empresa Representante se utiliza de infundadas alegações para prejudicar a concorrência e induzir este Tribunal a erro, afetando concorrentes que licita e legalmente foram contratados pela Administração Pública, utilizando-se do instituto denominado *sham litigation*¹⁵ (e-DOC DC2EA7BE, fls. 3/4);
- A empresa Representante deixa de comprovar qualquer favorecimento ou fato que configure o tal “processo literalmente montado” ao qual faz alusão, limitando-se a juntar cópias do processo administrativo, que é público, em desacordo ao disposto no art. 333, incisos I e II do Código de Processo Civil que impõe o ônus da prova ao autor (e-DOC DC2EA7BE, fls. 4/5);
- A vantajosidade da adesão foi comprovada com a indicação de propostas com valores bastante superiores aos R\$ 220,95 praticados pela SPACECOM, por meio da ARP nº 004/2013-PE. Ademais, as cotações feitas pela SSP/DF consideravam 7.000 tornezeleiras, o que leva a obtenção de preços mais vantajosos do que para a contratação de 1.500 equipamentos (e-DOC DC2EA7BE, fls. 5/6);
- O Decreto Estadual nº 39.437/2013-PE é de data posterior ao Pregão Eletrônico que originou a ARP nº 004/2013-PE. Além disso, o Decreto Estadual nº 39.990, de 02.11.2013, acrescentou o seguinte parágrafo único ao art. 27 do Decreto Estadual nº 39.437/2013-PE, não havendo, portanto, qualquer impedimento à adesão (e-DOC DC2EA7BE, fls. 6/7):

Parágrafo único. Às licitações instauradas para registro de preços anteriores a data de publicação deste Decreto, cujo edital seja omissivo aos limites para adesão de órgãos e entidades não participantes, aplicam-se os limites máximos previstos no § 4º e no § 5º do Art. 25.

11. Por fim, a contratada requer a reconsideração da liminar concedida mediante a Decisão nº 6087/2014, pois considera que a manutenção da medida causa mais danos do que visa evitar, bem como o julgamento totalmente improcedente da Representação¹⁶.

¹⁵ Litigância predatória ou fraudulenta com efeitos anticompetitivos, ou seja, o uso impróprio das instâncias judiciárias e dos processos governamentais adjudicantes contra rivais para alcançar efeitos anticompetitivos.

¹⁶ e-DOC DC2EA7BE, fls. 8/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

ANÁLISE

12. Adentrando nas supostas irregularidades levantadas pela Representante, entendemos que a questão de direcionamento da contratação necessita de procedimento investigativo próprio para a sua constatação. Porém, caso a não comprovação de vantajosidade da adesão se confirme, a irregularidade, por ter estreita relação com o possível favorecimento, impõe a comunicação dos fatos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT para adoção das providências cabíveis, conforme aduz a Representante¹⁷, o que entendemos não ser o caso, a partir da análise discorrida a seguir. Vejamos.

13. No bojo do Processo nº 050.001.713/2013, buscou-se demonstrar a vantajosidade da adesão à ARP nº 004/2013-SAD/PE, por meio de Despacho do Gerente de Material e Patrimônio da SSP/DF, constante às fls. 335/338 do e-DOC 17967BF9. Daquele expediente, ressaltamos o seguinte excerto:

[...] 5. O Quadro Demonstrativo abaixo demonstra a vantajosidade da contratação pretendida, quando comparados os preços da Ata de Registro de Preços nº 004/2013-SAD/PE, com a média dos preços praticados pela Administração Pública:

	ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 004/2013, DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 109/2012-SAD/PE				
ITENS	DESCRIÇÃO	QTD	Valor unitário	Valor Mensal	Valor Anual
1	Serviço de monitoramento do tipo eletrônico com fornecimento eletrônico de tornozeleira.	1.500	R\$220,38	R\$330.570,00	R\$3.966.840,00
2	Serviço de monitoramento através de equipamentos de monitoramento continuado.	300	R\$36,98	R\$11.094,00	R\$133.128,00
Valor Global para 12 meses		R\$ 4.099.968,00			
ITEM	Média de preço praticado na Administração Pública				
1	Serviço de monitoramento do tipo eletrônico com fornecimento eletrônico de tornozeleira.	1.500	R\$416,44	R\$ 24.660,00	R\$7.495.920,00
Valor Global para 12 meses		R\$ 7.495.920,00			

6. Da análise dos dados constantes da Planilha de Custos nº 008/2014-NUAQ/GEMAP (fl. 249), verificamos que **o valor de R\$ 220,38** (duzentos e vinte reais e trinta e oito centavos), **registrado na Ata de Registro de Preços no 004/2013-SAD/PE**, para o **Item 1** (1.500 unidades de Tornozeleira Eletrônica), **é 88,96%** (oitenta e oito vírgula noventa e seis por cento) **inferior ao valor médio estimado, em relação aos preços praticados pela Administração Pública para a contratação do objeto pretendido pelo período de 12 (doze) meses**, estimado no valor global de R\$ 3.966.840,00 (três milhões e novecentos e sessenta e seis mil e oitocentos e quarenta reais). Para o **Item 2** (300 Equipamentos de Monitoramento Continuado) o valor unitário registrado é de R\$ 36,98 (trinta e seis reais e noventa e oito centavos), resultando no valor mensal de R\$ 11.094,00 (onze mil e noventa e quatro reais), totalizando o valor de R\$ 133.128,00 (cento e trinta e três mil e cento e vinte e oito reais) pelo período de 12 (doze) meses.

¹⁷ e-DOC 17967BF9, fl. 16.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

7. De forma simplificada e da análise do Quadro Demonstrativo abaixo entende-se justificada a escolha do fornecedor e do preço:

VALOR MÉDIO ESTIMADO (R\$)		
FONTE DE PESQUISA	MENSAL (1500 unidades)	12 MESES
PE/RO/SRP nº 242/2010 ATA nº 048/2010; PE/RS Nº 176/2013; PE/RO/SRP nº 109/2012, ATA 004/2013; PE/GO/SRP nº 19/2013, PE/SP; PE/MG; EMERGENCIAL PI/SE – Média Unitária: R\$ 416,44	R\$ 624.660,00	R\$ 7.495.920,00
ARP nº 004/2013-SAD/PE – Valor Unitário R\$ 220,38	R\$ 330.570,00	R\$ 3.966.840,00
(Diferença de 88,96%)	R\$ 294.090,00	R\$ 3.627.080,00

[...] (sublinhamos e grifamos)

14. Observamos que a jurisdicionada, conforme afirmou em sua manifestação (§ 9º, quinto tópico), utilizou-se apenas dos preços praticados no âmbito da Administração Pública para verificar a vantajosidade da adesão à ARP nº 004/2013-SAD/PE, diferentemente do alegado pela Representante. Tal procedimento, embora à primeira vista pareça conflitar com o disposto na Decisão nº 1806/2006, de caráter normativo, a qual dispõe que a adesão a Atas de Registro de Preços de outros entes federativos é permitida, “desde que expresse pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal”, se afigura razoável, na medida em que esta Corte, conforme alegou a SSP, já determinou em diversas ocasiões que os preços praticados no âmbito da Administração sejam observados (§ 9º, terceiro tópico).

15. Nessa linha, citamos excerto de voto do i. Conselheiro Jacoby Fernandes, que culminou na Decisão nº 5123/2005, proferida no bojo do Processo nº 16230/2005, por meio da qual se determinou à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que “em futuras estimativas de preços para licitação pública, observe **prioritariamente**¹⁸ os que estiverem sendo praticados pela Administração Pública” (item II.c do *decisum*):

[...]

Estimativa de preços

Verifiquei no processo que o órgão pediu três propostas no mercado para estimar o preço. Esse procedimento é aceito pelos tribunais de contas.

Penso, todavia, que esse sistema não é o mais correto. É que a **estrita comparação com o mercado não se ajusta à realidade da licitação pública**. A Lei nº 8.666/93 foi sensível ao fato de que a Administração Pública exige mais do contratado, como o art. 65, § 1º, que retira a ele a liberdade de decidir quanto ao conteúdo da alteração contratual; exige, também, o pagamento de todos os impostos (art. 29, inciso III).

¹⁸ Grifamos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Com exigências como essas, a Administração Pública não consegue, em princípio, obter preços do mercado, fortemente influenciado pelo setor informal da economia.

O julgamento das propostas deve levar em conta a compatibilidade com o preço de mercado. Trata-se de regra para definição do vencedor do certame prevista no art. 43, IV, da Lei de Licitações¹⁹.

Para a estimativa do preço, pode-se adotar, de forma razoável, a norma do art. 15 da Lei nº 8.666/93:

As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Essa possibilidade é mais consentânea com a realidade, pois leva o procedimento ao patamar do que efetivamente ocorre no âmbito da Administração Pública, em benefício da uniformidade dos preços ofertados ao Estado.

A simples consulta ao mercado leva a alguns complicadores, pois a empresa pode não estar regular com o fisco, pode não aceitar o pagamento por notas de empenho ou rejeitar algumas das prerrogativas da Administração que constituem as denominadas cláusulas exorbitantes que, queira ou não, podem colocar o contratado em posição de inferioridade.

Esses complicadores não estão presentes nos preços praticados em contratos já firmados com a Administração, pois pressupõe a aceitação ampla por parte dos contratados das condições muito especiais que emanam dos contratos administrativos.

É certo que o art. 15, V, da Lei de Licitações, está colocada na Seção V, pertinente a compras, mas a extensão analógica para serviços, assim entendendo, é admitida inclusive pelo Tribunal de Contas da União, de forma implícita. Nesse sentido o Processo nº 005.561/2002-2, Acórdão nº 2.960/2003 - 1ª Câmara, que determinou, entre outros, a verificação do preço praticado no âmbito da Administração Pública para o mesmo produto ou serviço.

Nesse contexto, **proponho determinação ao órgão para que, em futuras estimativas de preços, observe os que estiverem sendo praticados pela Administração Pública para o mesmo produto ou serviço, evitando recorrer aos futuros licitantes para obter o preço estimado.** (grifamos)

16. Dessa forma, consideramos aceitável a utilização, pela jurisdicionada, apenas dos preços praticados no âmbito da Administração Pública, para verificar a vantajosidade da adesão em análise.

¹⁹ Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

17. Ressaltamos que à fl. 198 do e-DOC 17967BF9, juntado pela jurisdicionada (§ 9º, primeiro tópico), constam os preços praticados pela Representante em duas contratações no âmbito da Administração Pública, ambas firmadas em 2013, nos valores de R\$ 264,00 (Rio Grande do Sul) e R\$ 580,00 (Piauí), por tornozeleira. A Controladoria Geral do Estado do Piauí contestou a contratação celebrada pela Secretaria de Justiça estadual e recomendou a suspensão dos pagamentos, pois eles estavam sendo feitos pela quantidade disponibilizada (500 unidades) e não pela quantidade efetivamente utilizada (30 unidades)²⁰, além da diferença de preço praticada pela UE Brasil Tecnologia Ltda. nas duas unidades da Federação em que detinha contrato.

18. Superada a discussão acerca das fontes consultadas para a estimativa de preço, verificamos verdadeira a afirmação da Representante de que foram considerados preços praticados pela Administração, há dois, três anos antes do procedimento de adesão, já que Atas não mais vigentes foram relacionadas na pesquisa realizada pela Pasta, a exemplo da ARP nº 048/2010-RO. Cabe lembrar que segundo o art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, a validade do registro é limitada a um ano.

19. Embora a Secretaria de Segurança afirme que os contratos originados das Atas pesquisadas ainda estavam vigentes no âmbito da Administração Pública, consideramos que os valores a serem cotejados deveriam ter se restringido aos de Atas vigentes, já que se trata de serviço com produto tecnológico aliado, cujo preço apresenta tendência de diminuição com o passar do tempo, seja pela redução dos custos em função do avanço tecnológico, seja pelo aumento da demanda de serviços dessa natureza, em âmbito nacional. Entretanto, entendemos que a desconsideração dos valores das Atas mais antigas, não mudaria, à época, a conclusão a que chegou a jurisdicionada, em relação ao preço, o que afasta o indício de irregularidade apontado.

20. Quanto à alegação de inexistência do estabelecimento de quantitativo para fins de adesão no edital do Pregão que originou a ARP aderida, o que impossibilitaria o ajuste, segundo a Representante, não há procedência. Conforme argumentou a contratada (§ 10º, quarto tópico), o Decreto Estadual nº 39.990/2013²¹, acrescentou parágrafo único ao art. 27 do Decreto nº 39.437/2013²²:

Art. 27. As disposições deste Decreto aplicam-se às licitações instauradas para registro de preços, bem como às Atas de Registro de Preços vigentes na data de sua publicação.

Parágrafo único. Às licitações instauradas para registro de preços anteriores à data de publicação deste Decreto, cujo edital seja omissivo quanto aos limites para adesão de órgãos e entidades não participantes, aplicam-se os limites máximos previstos no §4º e no §5º do art. 25.

²⁰ e-DOC 2742D051, fls. 22/23.

²¹ Altera o Decreto nº 39.437, de 29 de maio de 2013, que regulamenta, no âmbito da administração direta e indireta do Estado de Pernambuco, o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

²² Regulamenta, no âmbito da administração direta e indireta do Estado de Pernambuco, o Sistema de Registro de Preços, previsto no artigo 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

21. Os parágrafos 4º e 5º do art. 25 do Decreto Estadual nº 39.437/2013 assim dispõem:

§ 4º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não podem exceder, por órgão ou entidade, a 100% (cem por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na Ata de Registro de Preços para o Órgão Gerenciador e Órgãos Participantes.

§ 5º O instrumento convocatório deve prever que o quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços não pode exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na Ata de Registro de Preços para o Órgão Gerenciador e Órgãos Participantes, independente do número de Órgãos não participantes que aderirem.

22. Observamos assim, que a necessidade de previsão, no edital convocatório, da estimativa da quantidade a ser aderida por órgãos não participantes (“caronas”), restou superada para o caso da ARP nº 004/2013-SAD/PE, ante a modificação normativa citada. Ademais, o subitem 2.2 daquela Ata havia estabelecido que:

2.2. Poderá ocorrer, também, o chamado **CARONA**, que diz respeito aos órgãos e entidades que não foram contempladas como órgão participante, porém, poderão pegar **CARONA**, desde que autorizado pelo Secretário de Administração de Pernambuco. (e-DOC 17967BF9, fl. 240)

23. Verificamos ainda, que a autorização para que a SSP/DF aderisse à ARP nº 004/2013-SAD/PE foi devidamente concedida pelo Secretário de Administração de Pernambuco, conforme Ofício SAD nº 2835/2013 – SEADM, de 10.12.2013 (e-DOC 17967BF9, fl. 234).

24. Dessa forma, consideramos a Representação improcedente. No entanto, alguns aspectos relativos à contratação merecem ser destacados.

25. O Contrato de Prestação de Serviços nº 37/2014-SSP foi celebrado, por meio de adesão à ARP nº 004/2013-SAD/PE²³, em 01.08.2014 (e-DOC 17967BF9, fls. 440/462), com prazo de vigência de doze meses. Daquele instrumento, destacamos a cláusula 4.2:

O presente contrato gerará custos a partir da efetiva utilização das torneleiras eletrônicas, o que somente ocorrerá após a assinatura do Ajuste com o Poder Judiciário que disciplinará os beneficiários e procedimentos de utilização, bem como dependerá de prévia expedição de Ordem de Serviço pela SSPDF nos limites estabelecidos dentro do referido Ajuste.

²³ Vigência da Ata: 28.08.2013 a 27.08.2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

26. Não constam do Processo nº 050.001.713/2013 (e-DOC 17967BF9, fls. 41/468) informações acerca da assinatura do referido Ajuste com o Poder Judiciário, para que a execução contratual pudesse ser iniciada. Em consulta ao Sistema de Gestão Governamental – SIGGo, verificamos que os empenhos à empresa SPACECOM, realizados em 2014 pela Secretaria de Segurança, foram cancelados, em sua totalidade, naquele exercício. Outrossim, não identificamos novos empenhos à empresa no ano de 2015, tampouco pagamentos em quaisquer dos exercícios, o que revela não apenas o cumprimento da cautelar deferida pela Corte, mas indica que o Ajuste necessário para o início da prestação dos serviços não foi, ainda, pactuado²⁴.

27. Somente a partir das diretrizes a serem estabelecidas, será possível à jurisdicionada verificar se o contrato já firmado atende às exigências para o monitoramento de presos e, também, estimar a real demanda do objeto. A preocupação com o déficit no sistema penitenciário do Distrito Federal fez com que a Secretaria se antecipasse à demanda, porém, tal situação não é a ideal, pois pode levar à celebração de contratos inservíveis ao Poder Público. Ademais, o Ajuste deveria ser considerado para a formulação do Projeto Básico, em seu nível de precisão adequado, conforme estabelece o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993²⁵.

28. No entanto, como o contrato previu que os custos seriam gerados apenas a partir da celebração do Ajuste conjunto e da expedição de Ordem de Serviço pela jurisdicionada, e seu item 7.5 estabeleceu que “somente serão pagos os serviços realizados correspondentes aos dispositivos e equipamentos ativos relativos ao mês de referência, de acordo com as medições efetuadas, conferidas e validadas pela contratante”²⁶, entendemos que a falha identificada pode ser relevada pela Corte, ante a adoção de cláusulas visando a proteção do erário.

29. Porém, reputamos pertinente recomendar à SSP que, antes de expedir Ordem de Serviço objetivando o início da execução contratual, verifique se o objeto contratado está de acordo com as diretrizes estabelecidas no Ajuste a ser pactuado entre a Pasta e o Poder Judiciário, para o uso das tornozeleiras eletrônicas pelos custodiados, no âmbito do Distrito Federal.

30. Por fim, conforme abordamos no parágrafo 19 desta instrução, o tempo e o aumento da demanda ocasionam a redução do preço desse tipo de serviço. No mesmo dia em que a contratação em análise foi celebrada, 01.08.2014, um Pregão Eletrônico realizado pela Secretaria de Justiça do Estado do Espírito

²⁴ A não pactuação do Ajuste foi confirmada, pelo Subsecretário de Administração Geral da Pasta, em contato telefônico.

²⁵ Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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

[...]

²⁶ e-DOC 17967BF9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Santo²⁷, objetivando a contratação de serviços de monitoramento eletrônico de custodiados, foi adjudicado pelo valor de R\$ 167,00²⁸, por tornozeleira eletrônica, incluindo Central de Monitoramento, prevendo entre 100 e 6.000 dispositivos, e considerando para efeito de pagamento apenas os equipamentos efetivamente ativos, inclusive proporcionalmente aos dias, se for o caso²⁹.

31. Dessa forma, entendemos cabível recomendar à Secretaria de Segurança que, antes de expedir Ordem de Serviço objetivando o início da execução contratual, realize ampla pesquisa dos preços praticados no âmbito da Administração, a fim de renegociar os valores ajustados com a contratada, de modo análogo ao disposto no Decreto Distrital nº 34.509/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993³⁰, no âmbito do DF:

Art. 19. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociar a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

CONCLUSÃO

32. O exame aqui proferido revelou a improcedência da Representação formulada pela empresa UE Brasil Tecnologia Ltda. – ME. No entanto, sugerimos algumas recomendações à SSP/DF, objetivando a proteção do erário, e o consequente arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras fiscalizações.

SUGESTÕES

33. Diante do exposto, sugerimos ao Egrégio Tribunal que:

- I. tome conhecimento da documentação acostada aos autos na forma dos e-DOCs 2742D051, DC2EA7BE, E4AD90E4 e 38DB94F7;
- II. considere:
 - a) cumprida a diligência determinada por meio do item III da Decisão nº 6087/2014;
 - b) improcedente a Representação formulada pela empresa UE Brasil Tecnologia Ltda. – ME (e-DOC 17967BF9);

²⁷ Pregão Eletrônico nº 030/2014 (e-DOC Associado E4AD90E4).

²⁸ e-DOC Associado 38DB94F7.

²⁹ Item 1.2 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 030/2014 (e-DOC Associado E4AD90E4, fl. 18).

³⁰ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
[...]
II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- III. delibere acerca da cautelar concedida por meio da Decisão nº 6087/2014;
- IV. recomende à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF, em relação ao Contrato de Prestação de Serviços nº 37/2014-SSP, que, previamente à expedição de Ordem de Serviço objetivando o início da execução contratual (cláusula 4.2):
 - a) verifique se o objeto contratado está de acordo com as diretrizes estabelecidas no Ajuste a ser pactuado entre a Pasta e o Poder Judiciário, para o uso das tornozeleiras eletrônicas pelos custodiados, no âmbito do Distrito Federal;
 - b) realize ampla pesquisa dos preços praticados no âmbito da Administração Pública, a fim de renegociar os valores ajustados com a contratada, de modo análogo ao disposto no art. 19 do Decreto Distrital nº 34.509/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, no âmbito do Distrito Federal;
- V. autorize:
 - a) o encaminhamento de cópia da instrução à SSP/DF com vistas a subsidiar o cumprimento das diligências;
 - b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida aos interessados nos autos;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.

À superior consideração.

Antonio Alexandre do Nascimento Filho

Auditor de Controle Externo