



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

PROCESSO Nº: 26.579/2014 – c2

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

ASSUNTO: Representação

EMENTA: Representação nº 18/2014 – DA com pedido de cautelar. Possíveis irregularidades no procedimento que deu origem ao Contrato nº 22/2014 celebrado entre o DETRAN e a empresa SHEMA Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda. Decisão nº 5.353/2014: conhecimento da representação, indeferimento do pedido cautelar e abertura do contraditório ao jurisdicionado Manifestação da jurisdicionada (Ofício nº 51/GAB – DETRAN). Análise de mérito. Indícios de irregularidades graves. Decisão nº 1479/2015: suspensão cautelar dos pagamentos, determinação de abstenção de realizar locações decorrentes do ajuste, concessão de prazo para manifestação da jurisdicionada e da contratada e autorização de inspeção. Apresentação de esclarecimentos. Exame. A unidade técnica, considerando insatisfatórios os argumentos apresentados, sugere que a Corte: determine ao DETRAN/DF adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei (anulação do certame e do contrato decorrente), autorize a audiência dos responsáveis pelas irregularidades verificadas, expedição de determinação à Secretaria de Estado de Fazenda no sentido de apurar eventual sonegação fiscal praticada pela contratada. Parecer convergente, com adendo pela formação de autos apartados para examinar a possível ocorrência de prejuízo aos cofres da autarquia em decorrência de sobrepreço. Voto parcialmente convergente com os pareceres. Procedência parcial da Representação. Audiência dos responsáveis. Determinação ao DETRAN/DF. Autorização de formação de autos apartados para examinar a possível ocorrência de prejuízo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação nº 18/2014 – DA¹ (e Anexos²), formulada pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal – MPCDF, que noticia irregularidades no procedimento que deu origem ao Contrato nº 22/2014, celebrado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a empresa SHEMAPO Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda.

O objeto do referido contrato é a prestação de serviços de locação, por dia, de até 40 (quarenta) Painéis de Mensagens Variáveis Moveis (PMV-M), incluindo projeto, fornecimento e instalação em pontos estratégicos da Cidade e em área de influência, a fim de informar ao usuário sobre as condições de tráfego e auxiliá-lo na tomada de decisões.

Inicialmente, a representação noticiou irregularidades no procedimento que deu origem ao Contrato nº 22/2014, celebrado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a empresa SHEMAPO Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda., no valor de R\$ 4.464.000,00 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil reais), pelo período de 12 meses.

Ato contínuo, o *Parquet* asseverou que, após análise do Processo nº 005.007.427/2014, identificou falhas na elaboração do Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2014, que culminou no ajuste citado, como “inconsistências na estimativa do quantitativo de painéis, omissão de regras de posicionamento, falta de composição de custos e indícios de sobrepreço”.

Argumentou, ainda, que, como não havia uma estimativa precisa do quantitativo necessário para locação dos painéis, a utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP se apresentava mais adequada à contratação. Alega que não consta do Termo de Referência ou na minuta do contrato previsão para glosa em relação aos dias em que houver falhas de funcionamento dos equipamentos.

¹ e-DOC A5323216.

² e-DOC 922D350A e e-DOC 288979EA – associado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Indicou, também, a afronta ao art. 6º, inciso IX, e ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, dada a imprecisão do Projeto Básico e a ausência de composição de preços unitários dos serviços. Notícia contratação da empresa SHEMAPO pela Companhia de Engenharia de Trânsito de São Paulo, para indicar que a contratação realizada pelo DETRAN apresenta um **sobrepço de R\$ 888.000,00 (oitocentos e oitenta e oito mil reais)**.

Por meio da Decisão nº 5353/2014³, o Tribunal, ao conhecer a representação, indeferiu o pedido cautelar nela veiculado e concedeu prazo ao DETRAN/DF para apresentação de esclarecimentos.

Na sequência, ao examinar os esclarecimentos prestados pelo DETRAN/DF, o Tribunal, por meio da Decisão nº 1479/2015, resolveu:

III – determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF que: a) suspenda cautelarmente os pagamentos referentes ao Contrato nº 22/2014, celebrado com a empresa Shempo Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda. até ulterior deliberação do Tribunal; b) considerando a possibilidade de se determinar a anulação da licitação e, conseqüentemente, do Contrato nº 22/2014, abstenha-se de executar quaisquer locações de Painéis de Mensagens Variáveis Moveis (PMV-M); c) apresente contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre cada uma das irregularidades consignadas na Informação nº 40/2015 - 1ª DIACOMP/SEACOMP, fazendo constar cópia da documentação comprobatória pertinente; d) encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, relatório detalhado sobre a utilização de cada Pannel de Mensagem Variada Móvel (PMV-M), contendo data, localização e mensagem veiculada; IV – conceder prazo de 15 (quinze) dias para que a empresa Shempo Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda. querendo, se manifeste nos autos, ante a possibilidade de o Tribunal considerar ilegal o Pregão Eletrônico nº 30/2014 e, conseqüentemente, o Contrato nº 22/2014; V – alertar o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF para que, em futuras estimativas de preços, observe prioritariamente os que estiverem sendo praticados pela Administração Pública, para o mesmo produto ou serviço, evitando recorrer aos futuros licitantes para obter o preço estimado, bem como adote em suas licitações as diretrizes estabelecidas em ordens de serviço da SULIC/SEPLANDF; VI – autorizar: a) a ciência desta decisão aos interessados nos autos; b) o encaminhamento de cópia da Informação nº 40/2015 à jurisdicionada e à contratada, como subsídio ao cumprimento da diligência e da possível manifestação, respectivamente, em virtude do disposto nos itens III e IV; c) a realização de inspeção no Departamento de Trânsito do Distrito Federal e onde mais se fizer necessária, para o completo exame das questões tratadas nos autos;

Em atenção a essa deliberação, o DETRAN/DF e a empresa SHEMAPO se manifestaram nos autos, respectivamente, por meio do Ofício nº 1051/GAB e da peça juntada aos autos e registrada sob o número e-DOC D733E1CB.

³ e-DOC E9809CB1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Por meio da Informação nº 98/2015-1ª DIACOMP/SEACOMP, a Secretaria de Acompanhamento examinou os esclarecimentos do jurisdicionado e da Contratada, apresentando a respeito as seguintes considerações:

15. Inicialmente, a jurisdicionada alega que a *Decisão Normativa nº 1/2011 – TCDF “não descreve regras para estudos de aquisição versus locação com serviços de operação”*, logo, não contempla a situação em análise.

16. Quanto a esse ponto, destacamos que o fato de os equipamentos locados exigirem “serviços de operação” para serem utilizados não afasta a aplicabilidade do normativo ao caso concreto. A uma, porque a elaboração dos estudos técnicos de viabilidade (locação versus aquisição) independe do tipo de bem a ser considerado⁴. A duas, porque os custos de operação, de modo análogo aos de manutenção, também podem ser apurados de modo destacado nos referidos estudos.

17. Em nova tentativa de demonstrar a vantajosidade da locação, frente à possibilidade de aquisição, a jurisdicionada, assim como identificado no Termo de Referência do pregão que deu origem à contratação, não trouxe comprovação documental dos valores e cálculos apresentados, de modo que estes não podem ser considerados representativos e íntegros (art. 1º, § 4º, *Decisão Normativa nº 1/2011*). Ainda assim, observando o “estudo” apresentado, verificamos que o custo estimado de R\$ 131.980,00 por PMV/ano com aquisição e operação se revela equivocado, isso porque o valor do equipamento (R\$ 96.000,00) foi somado de modo integral quando, na verdade, deveria ter sido proporcionalmente considerado levando-se em conta o prazo de locação dos bens (art. 1º, § 2º, inciso II, *Decisão Normativa nº 1/2011*). Do modo em que apresentado o “estudo”, só haveria diferença a favor da locação para o primeiro ano (R\$ 17.260,00), resultando em uma vantagem da aquisição de R\$ 78.740,00 por PMV/ano, a partir do segundo, pois o valor de R\$ 96.000,00 referente ao custo de aquisição do painel não seria mais considerado.

18. Além disso, a possibilidade de aquisição dos painéis e contratação apenas dos serviços relativos a sua operação e manutenção não foi mais uma vez considerada, o que comprova a inadequação dos estudos para fins da demonstração pretendida e impede que sejam acolhidas a argumentação da autarquia e, bem assim a da empresa SHEMAPO, a qual afirma que a “locação é praticamente a única alternativa viável”.

19. Resta claro, portanto, a impossibilidade de se “estabelecer discrepâncias quanto à vantajosidade entre a aquisição do produto e a locação”, conforme aduziu o Parquet na exordial.

20. Dessarte, ao analisar as contrarrazões apresentadas pela autarquia e a manifestação da contratada, entendemos que a irregularidade apontada se revela, de fato, configurada. Assim, necessária a audiência dos responsáveis pela elaboração e aprovação do Termo de Referência do Pregão nº 30/2014, que deu origem ao Contrato nº 22/2014, com grave infração à *Decisão Normativa nº 1/2011*, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhor Marcelo Esrom Cupti Madeira, Chefe do Núcleo de Atividade Técnica de Trânsito – NUTEC/DIRPOL, e senhor Frederico Abraham, Diretor da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito – DIRPOL, signatários do TR; e senhor Rômulo Augusto de Castro Félix, Diretor-Geral Interino da autarquia, que aprovou o Termo de Referência à época.

b) Afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993: ausência de composição dos custos unitários dos serviços

⁴ O TCDF resolveu expedir a *Decisão Normativa nº 1/2011*, entre outros, “Considerando que a elaboração dos referidos estudos técnicos de viabilidade independe do tipo de bem a ser considerado”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

21. Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP⁵, assim discorremos:

18. Embora a jurisdicionada afirme que a composição item a item dos custos esteja acostada às folhas 9 e 13 do Processo nº 055.007.427/2014 (fls. 12 e 16, e-DOC 288979EA - associado), tais planilhas se referem aos orçamentos disponibilizados por duas das empresas consultadas, em sede de pesquisa de preços, e não contemplam itens como instalação, manutenção, despesas indiretas ou impostos. Além disso, um dos orçamentos foi desconsiderado para fins de estimativa de custo – item 7 do TR (fl. 26, e-DOC 288979EA).

19. Destacamos ainda, que o levantamento de preços constante do Processo nº 055.007.427/2014 (fls. 4/18, e-DOC 288979EA) não traz a descrição das características dos equipamentos, à exceção do orçamento disponibilizado pela empresa Shempo, que detalha algumas, embora não descreva, por exemplo, as medidas dos painéis. Ademais, não constam daqueles autos, as solicitações formais de orçamentos às empresas consultadas.

20. Como bem assentou o Ministério Público, a licitação foi levada a efeito contendo “apenas o valor unitário diário, mensal e anual” estimado da locação dos painéis, conforme se verifica no item 7 do TR (fl. 13, e-DOC BBB77BE). Dessa forma, caracterizada a afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe: Art. 7º [...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de **todos** os seus custos unitários; (grifamos)

22. O DETRAN assim argumenta em suas contrarrazões⁶:

Cabe ressaltar que o objeto contratado foi a locação com a prestação de serviços de operação. O contrato prevê a disponibilidade de até 40 PMVs para locação por dia, com fornecimento de serviços (recursos humanos) e bens (software, servidor, galpão e veículos) de operação e manutenção.

Nesse diapasão, tem-se que a menor unidade determinada para contratação é a locação de PMV por dia conforme orçado, considerando que no levantamento de preços na fase interna do certame a Autarquia coletou o preço unitário de aluguel da quantidade certa de 40 PMVs por mês (mais barato) e acabou licitando preço unitário de aluguel de PMV por dia (mais caro), o que resultou nos valores contratados abaixo dos preços orçados do certame, evidenciando a vantagem da contratação resultante, o que não gerou ofensa ao Art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993.

23. Por sua vez, a empresa SHEMA assim se manifesta⁷:

38. Pertinente a suposta inexistência de orçamento de custos unitários componentes do preço de locação, reitera-se: não há para a contratação em pauta custo unitário menor do que a própria locação diária de unidade de PMV. Os outros custos são de operação da empresa, e não de execução do contrato, pois o Detran só paga pelo equipamento efetivamente utilizado no dia.

Análise

24. O DETRAN ressalta que “o objeto contratado foi a **locação com a prestação de serviços de operação**”⁸, mas, de forma contraditória, afirma que “a menor unidade

⁵ e-DOC C2A111B5, fl. 7.

⁶ e-DOC 2D6FFFB1, fl. 5.

⁷ e-DOC D733E1CB, fl. 10.

⁸ Grifamos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

determinada para contratação é a locação de PMV por dia”. Ou seja, na própria justificativa apresentada a jurisdicionada aponta uma possibilidade mínima de composição dos custos unitários da contratação: aluguel do bem e prestação do serviço. E vai além, ao afirmar que “o contrato prevê a disponibilidade de até 40 PMVs para locação por dia, **com fornecimento de serviços (recursos humanos) e bens (software, servidor, galpão e veículos) de operação e manutenção**”¹⁹.

25. De modo semelhante, a contratada apresenta o argumento que “não há para a contratação em pauta custo unitário menor do que a própria locação diária de unidade de PMV. **Os outros custos** são de operação da empresa, e não de execução do contrato”¹⁸. Assim, quer fazer crer que a prestação dos serviços envolvidos na contratação não são remunerados pela contratante, mas custos fixos da empresa, o que não se afigura razoável.

26. Ressaltamos que uma composição de custos adequada contempla itens como depreciação dos equipamentos, manutenção, transporte, armazenamento, instalação, operação, desmontagem, despesas indiretas, lucros e impostos, entre outros. Tal detalhamento é essencial, por exemplo, para comparação dos preços aos de mercado, verificação da exequibilidade de preços ofertados por licitantes e verificação da vantagem de locação versus aquisição.

27. Nesse ponto, destacamos excerto do voto condutor do Acórdão nº 2.157/2010 no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU)⁹:

[...] 8. Vale destacar que o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Geral de Licitações e Contratos estabelece como um dos requisitos para licitação de obras e serviços a existência de “orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.”

9. A regra contida no preceito legal traz basicamente duas implicações. A primeira contempla o dever de a Administração estimar seus custos, pois os valores a desembolsar devem ser previstos antes mesmo de se iniciar a licitação. A segunda **guarda consonância com o princípio da transparência na gestão dos recursos públicos de forma que se possa verificar a conformidade de cada proposta ofertada à Administração com os preços correntes no mercado, o que se coaduna com a busca da proposta mais vantajosa e da isonomia e ainda conduz a um aumento de efetividade no controle dos recursos.** [...] (grifamos)

28. Como bem assentado no trecho do voto citado, o comando inserto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, é fundamental para verificação da conformidade de cada proposta ofertada com o preço de mercado, além de denotar transparência na gestão dos recursos públicos. Ressaltamos que a ausência de orçamento detalhado com a composição de todos os seus custos unitários da contratação em epígrafe tem impacto direto na impossibilidade de verificação de sobrepreço, bem como na impossibilidade de cotejamento dos preços praticados no âmbito da Administração Pública, conforme será apresentado nos tópicos pertinentes.

29. Dessa forma, resta caracterizada a afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos. Necessária, portanto, a audiência dos responsáveis pela elaboração e aprovação do Termo de Referência do Pregão nº 30/2014, que deu origem ao Contrato nº 22/2014, com grave infração ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhor Marcelo Esrom Cupti Madeira, Chefe do Núcleo de Atividade Técnica de Trânsito – NUTEC/DIRPOL, e senhor Frederico Abraham, Diretor da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito – DIRPOL, signatários do TR; e senhor Rômulo Augusto de Castro Félix, Diretor-Geral Interino da autarquia, que aprovou o Termo de Referência à época.

c) Afronta ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993: ausência de cotejamento dos preços praticados no âmbito da Administração Pública

⁹ Plenário, rel. Min. Marcos Benquerer Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

30. Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP¹⁰, assim discorremos:

21. Ainda no tocante aos custos estimados, importante citar excerto da Ordem de Serviço nº 03, de 15.01.2014, expedida pela Subsecretaria de Licitações e Compras – SULIC, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal – SEPLAN/DF, que estabelece regras gerais para os processos referentes à licitação de materiais e serviços:

Art. 4º Os documentos relacionados no artigo anterior deverão ser elaborados conforme detalhamento abaixo:

[...]

II – ampla pesquisa, com no mínimo 3 (três) preços válidos e em conformidade com as especificações do objeto, conforme Decisões TCDF ns. 5465/2005, 538/2006, 5188/2009, 5509/2010 e 141/2011, observadas as disposições a seguir:

a) utilizar preferencialmente preços praticados na Administração Pública, provenientes de contratos ou atas de registro de preços vigentes, bem como os preços vencedores fixados no Banco de Preços do Sistema de Compras do Distrito Federal;

b) na ausência de preços praticados na Administração, poderão ser utilizadas propostas válidas obtidas mediante pesquisa de mercado:

b.1) entende-se por proposta válida aquela devidamente datada, assinada e identificada (nome e cargo do emissor), contendo minimamente a logomarca (timbre) da empresa, o endereço, o número do CNPJ/MF e o contato (telefone e e-mail), conforme se depreende dos Pareceres PROCAD/PGDF ns. 841/2009 e 160/2010;

22. No caso em epígrafe, além das planilhas de orçamento se restringirem aos preços cotados junto a empresas fornecedoras, conforme identificou o Parquet, sem nenhuma menção aos preços praticados no âmbito da Administração Pública, as propostas acostadas ao Processo nº 005.007.427/2014¹⁰ não podem ser consideradas válidas, segundo as diretrizes da SULIC/SEPLAN, pois nenhuma contém o CNPJ¹¹ das empresas e duas delas sequer estão assinadas (e-DOC 288979EA, fls. 5/16).

23. A alegação da jurisdicionada de que não se balizou pelos preços praticados no âmbito da Administração, pois havia diferenças na prestação do serviço, não merece guarida. Tal comparação de preços só não foi possível em função da inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços (§§ 18/20). Dessa forma, entendemos caracterizada a afronta ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993¹², pois embora o dispositivo esteja inserido na Seção V da Lei de Licitações, pertinente a compras, a extensão analógica para serviços é admitida no âmbito dos Tribunais de Contas.

¹⁰ e-DOC 288979EA – associado.

¹¹ Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

¹² Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

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

31. O DETRAN assim argumenta em suas contrarrazões¹¹:

Com relação a ausência de CNPJ nas propostas de preço considera-se a ocorrência de erro material, uma vez que consta o endereço, sítio eletrônico, telefone para

¹⁰ e-DOC C2A111B5, fls. 7/8.

¹¹ e-DOC 2D6FFFB1, fl. 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

contato, dentre outros dados da empresa, o que possibilita a rastreabilidade das informações. Quanto a ausência de assinatura, justifica-se pelo fato de que a Autarquia tenha recebido os documentos por meio eletrônico, por isso não estão assinados.

Quanto aos preços, demonstrou-se que o menor custo unitário da contratação em pauta foi o preço do aluguel de PMV por dia, portanto, não há que prevalecer a alegação de que não foi possível fazer comparações com outros preços praticados na Administração Pública por falta de orçamento adequado de custos unitários, eis que tais custos unitários possíveis para a contratação em pauta foram devidamente aferidos.

32. *Quanto ao tópico, a empresa SHEMA não se manifestou.*

Análise

33. *Em relação ao fato de as propostas de preços acostadas ao processo de contratação não poderem ser consideradas válidas, por não constarem o CNPJ das empresas consultadas e duas das três sequer estarem assinadas, a autarquia alega erro material, no que tange ao número cadastral, e informa que recebeu as propostas por meio eletrônico, por isso não estão assinadas, porém, não juntou prova que corrobore a tese apresentada.*

34. *Quanto aos requisitos para que uma proposta de preços seja considerada válida, destacamos que o Tribunal já decidiu, por meio da Decisão nº 1479/2015¹², alertar o DETRAN para que adote em futuras licitações as diretrizes estabelecidas em ordens de serviço da SULIC/SEPLAN-DF¹³. Pende assim, analisar, especificamente, a questão do cotejamento de preços praticados no âmbito da Administração Pública.*

35. *Quanto ao tema, ressaltamos que esta Corte, por meio do decisum citado, também já alertou a jurisdicionada “para que, em futuras estimativas de preços, observe prioritariamente os que estiverem sendo praticados pela Administração Pública, para o mesmo produto ou serviço, evitando recorrer aos futuros licitantes para obter o preço estimado”²⁵.*

36. *Especificamente quanto à contratação em análise, a autarquia defendeu que não foi possível o cotejamento dos preços praticados no âmbito da Administração, pois havia diferenças na prestação dos serviços. Entretanto, identificamos que tal comparação só não foi possível em função da inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços – que de fato ocorreu, conforme análise empreendida em relação à irregularidade anterior (§§ 26/31) –, pois havia contratações passíveis de cotejamento no âmbito da Administração Pública, a exemplo da citada pelo Parquet na inicial.*

37. *Assim, quanto a esse ponto, se revela configurada a afronta ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993. Necessária, portanto, a audiência dos responsáveis pela elaboração e aprovação do Termo de Referência do Pregão nº 30/2014, que deu origem ao Contrato nº 22/2014, com grave infração ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhor Marcelo Esrom Cupti Madeira, Chefe do Núcleo de Atividade Técnica de Trânsito – NUTEC/DIRPOL, e senhor Frederico Abraham, Diretor da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito – DIRPOL, signatários do TR; e senhor Rômulo Augusto de Castro Félix, Diretor-Geral Interino da autarquia, que aprovou o Termo de Referência à época.*

d) Afronta ao inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993: imprecisão na definição da prestação dos serviços

¹² e-DOC 87D9143B.

¹³ Decisão nº 1479/2015: O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] V – alertar o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF para que, em futuras estimativas de preços, observe prioritariamente os que estiverem sendo praticados pela Administração Pública, para o mesmo produto ou serviço, evitando recorrer aos futuros licitantes para obter o preço estimado, bem como adote em suas licitações as diretrizes estabelecidas em ordens de serviço da SULIC/SEPLAN-DF; [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

38. Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP¹⁴, assim discorremos:

24. Quanto às inconsistências na estimativa do quantitativo de painéis e omissões das regras de posicionamento dos equipamentos, levantas pelo MPJTCDF, de fato, no Processo nº 005.007.427/2014 não constam estudos prévios acerca de quais/quantos seriam os pontos estratégicos que justificariam o emprego dos painéis de mensagens, o que caracteriza imprecisão na definição da prestação do serviço, em afronta à definição e aos objetivos do Projeto Básico, estabelecidos no inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações¹³.

25. Ademais, conforme salientou o MPJTCDF, tais aspectos “são imprescindíveis à plena execução e fiscalização do contrato”. [...]

¹³ 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:** [...] (grifamos)

39. O DETRAN assim argumenta em suas contrarrazões¹⁵:

Cabe ressaltar que a elaboração do termo de referência foi feita considerando-se:

- a) ser a primeira contratação de PMV no âmbito do Distrito Federal;
- b) um formato inovador de contrato com a locação de PMV por dia com disponibilidade determinada de equipamentos, não havendo referências similares, pois a praxe da Administração Pública é o aluguel mensal de quantidade certa de PMV;
- c) a coleta de preços no mercado; e
- d) a perene mutabilidade das condições de tráfego do Distrito Federal.

Portanto, há de ser considerada:

- a) a premissa de que foi a primeira contratação de PMV no DF, diferente de qualquer locação no país por ser diária, sendo uma contratação justamente para criar o perfil de utilização do DF, e, por consequência, tecnicamente impossível o estabelecimento prévio de locais de operação e quantidades diárias estimadas de equipamentos; e
- b) que ao mencionar lugares estratégicos no processo, o Detran-DF se referiu aos lugares estratégicos para orientar o trânsito de acordo com as necessidades imediatas das vias do Distrito Federal.

Com o conhecimento empírico que o Detran-DF detém do tráfego local, e por conta da impossibilidade de se adquirir painéis fixos de informação no Distrito Federal, é notória a necessidade de mais de 40 PMVs para atender a frota de aproximadamente 1,5 milhão de veículos automotores do Distrito Federal. Ademais, seriam necessários uma quantidade ainda maior para atender adequadamente o tráfego do Distrito Federal. Dessa forma, a quantidade de PMV foi determinada por restrição orçamentária, ou seja, os PMVs foram quantificados em quarenta para atender às necessidades mais imediatas (inclusive o evento Copa do Mundo). Estimou-se que o máximo de 40 PMVs seria suficiente para atender à demanda do trânsito do Distrito Federal. Chegou-se a tal número também empiricamente, ou seja, pela experiência de quem opera o trânsito do Distrito Federal, já que não havia referência de contratação anterior no Distrito

¹⁴ e-DOC C2A111B5, fls. 8/10.

¹⁵ e-DOC 2D6FFFB1, fls. 5/6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Federal.

Diante da imprecisão quantitativa optou-se pela solução de alugar PMV por dia, exigindo do locador a disponibilidade de uma quantidade determinada de equipamentos, por entender-se no momento ser a solução mais vantajosa ao Distrito Federal.

40. *Por sua vez, a empresa SHEMA assim se manifesta¹⁶:*

39. *Pertinente à suspeita de falta de estudo técnico da futura utilização dos equipamentos, a Shempo apenas adverte ao TCDF que o exame da questão deve ter em consideração o fato de que, antes do certame, o Detran jamais tinha operado PMVs no trânsito do Distrito Federal.*

41. *A jurisdição afirma que o ajuste foi realizado “justamente para criar o perfil de utilização do DF” o que confirma a ausência de estudos prévios detalhados para caracterizar o serviço e mais, coloca em dúvida a própria necessidade da contratação levada a efeito.*

42. *Além disso, o DETRAN defende ser “tecnicamente impossível o estabelecimento prévio de locais de operação e quantidades diárias estimadas de equipamentos”, o que discordamos. A autarquia como entidade gestora do sistema de trânsito das vias urbanas do Distrito Federal reúne as informações estatísticas necessárias para elaboração de um estudo que pudesse estimar a provável demanda de utilização dos equipamentos (quantidades).*

43. *Quando ao estabelecimento de locais prévios de operação, dada a dinâmica do trânsito, entendemos que isso não é possível, porém, o Parquet questiona ainda, em sua Representação, sobre a ausência de “regras mínimas de localização dos painéis, suas diretrizes e critérios, que são imprescindíveis à plena execução e fiscalização do contrato em momento futuro”, as quais não foram, de fato, previamente estabelecidas. Não constam dos autos parâmetros de posicionamento dos PMVs em relação aos passeios e bordos da pista, por exemplo.*

44. *Dessa forma, se revela imprecisa a definição da prestação do serviço, em afronta à definição e aos objetivos do Projeto Básico, estabelecidos no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993. Necessária, portanto, a audiência dos responsáveis pela elaboração e aprovação do Termo de Referência do Pregão nº 30/2014, que deu origem ao Contrato nº 22/2014, com grave infração ao inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhor Marcelo Esrom Cupti Madeira, Chefe do Núcleo de Atividade Técnica de Trânsito – NUTEC/DIRPOL, e senhor Frederico Abraham, Diretor da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito – DIRPOL, signatários do TR; e senhor Rômulo Augusto de Castro Félix, Diretor-Geral Interino da autarquia, que aprovou o Termo de Referência à época.*

e) Não adoção do SRP – Afronta ao art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/1993

45. *Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, assim discorremos:*

36. *O edital do certame realizado pelo DER foi objeto de análise pelo Tribunal no bojo do Processo nº 14546/2014, atualmente arquivado. Por meio daqueles autos, a Corte determinou a adoção do Sistema de Registro de Preços. Quanto a não utilização do SRP pelo DETRAN, este alegou que “pretendeu garantir que a fatura contratada já tivesse no seu parque um quantitativo de equipamentos suficiente para atender a demanda” (§ 13, item “a”). Porém, a alegação é contraditória, já que a cláusula 2.3.1 do Edital do certame licitatório²⁰ previu a subcontratação dos painéis de mensagens, a partir do 13º equipamento solicitado.*

37. *Entendemos assim, que não somente era possível a adoção do Sistema de Registro de Preços, como era mais adequado ao objeto contratado, visando a obtenção de propostas mais vantajosas à Administração.*

38. *Resta caracterizada, portanto, a afronta ao art. 15, inciso II, da Lei*

¹⁶ e-DOC D733E1CB, fl. 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

nº 8.666/1993²¹, pois embora o dispositivo esteja inserido na Seção V da Lei de Licitações, pertinente a compras, a extensão analógica para serviços é admitida no âmbito dos Tribunais de Contas.

²⁰ e-DOC BBB77BE0, fl. 5.

²¹ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...] II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

46. *O DETRAN assim argumenta em suas contrarrazões:*

A Informação nº. 40/2015 afirma que deveria ter sido adotado o SRP. Cabe esclarecer que o Decreto Federal nº. 7.892, citado pelo MP, não se aplica ao Distrito Federal, pois regulamenta exclusivamente o sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública federal.

Para o Distrito Federal, cogente é o Decreto Distrital nº. 34.509, de 2013, que estabelece o seguinte:

"Art. 30 O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado quando:

I - as características do bem ou serviço ensejarem necessidade de contratações frequentes;

II - a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa for conveniente;

III - a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, for conveniente; ou

IV - a natureza do objeto impossibilitar a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração."

No dispositivo se lê a expressão "poderá ser" e daí já se extrai que a adoção de sistema de registro de preços não é peremptória para as hipóteses nele enumeradas; depende, no caso concreto, da avaliação de conveniência na adoção do sistema.

Adotou-se, em detrimento do registro de preços, contrato de serviços sob o regime de empreitada por preço unitário.

Isso se deu porque, em primeiro lugar, contratou-se serviço (locação de PMV por dia com disponibilidade determinada de 40 equipamentos com serviços e bens de operação e manutenção) por preço certo (preço de aluguel diário por PMV) de unidades determinadas (unidade de PMV), nos termos do art. 6º, VIII, "b", da Lei 8.666.

Em segundo lugar, porque a necessidade não era de contratações futuras frequentes, mas sim de contratação única de prestação continuada, eis que todos os dias pode fazer-se necessário o uso dos PMV pelo Detran-DF em quantidade dependente do tráfego imediato, mantendo-se permanentemente a disponibilidade de quarenta equipamentos e dos serviços e bens de operação e manutenção, sendo inviável a contratação diária. Explica-se, salvo pequenas compras de pronto pagamento, são nulas as contratações verbais (parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666), e contratos administrativos só são eficazes a partir de sua publicação (parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666). Assim, seria impossível celebrar contratos diários decorrentes de sistema de registro de preços, fazendo-os viger imediatamente para atender à necessidade diária do Detran-DF de uso dos PMV em quantidade dependente do tráfego momentâneo.

47. *Por sua vez, a empresa SHEMPO assim se manifesta:*

41. *Quanto a não utilização do sistema de registro de preços (SRP) na licitação, a Shempo alerta que o SRP é incompatível com o objeto contratual. Apesar de não ser cobrada a estrutura de atendimento ao Detran (armazém, veículos de transporte, recursos humanos e software), tal estrutura é inerente a prestação e deve ser permanente durante a período contratual. Ou seja, trata-se de prestação de serviços continuada. Não há meros contratos diários. Aliás, mesmo que não fosse necessária a citada estrutura inerente, seria impraticável a contratação por SRP dada a incompatibilidade entre a formalização diária de contratos (mesmo por ordem de serviço ou similar) e a dinâmica*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

de atendimento as demandas do tráfego imediato.

48. *As justificativas apresentadas quanto à possível afronta ao art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 se apresentam razoáveis. De fato, “a necessidade não era de contratações futuras frequentes, mas sim de contratação única de prestação continuada, eis que todos os dias pode fazer-se necessário o uso dos PMV pelo Detran-DF em quantidade dependente do tráfego imediato”, ou seja, trata-se, in casu, de contratação com prestação de serviços sob demanda e pagamentos vinculados aos dias de efetiva utilização dos equipamentos.*

49. *Dessa forma, entendemos afastada a irregularidade apontada.*

f) Ausência de previsão de glosa em caso de eventuais defeitos técnicos

50. *Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, assim discorremos:*

39. *Quanto à ausência da previsão de glosa “em relação aos dias em que houver falhas de funcionamento ou eventuais defeitos técnicos dos equipamentos” identificada pelo Parquet, há procedência. A combinação de itens apontada pela jurisdição no § 13, item “b” [descrito abaixo], não possui o condão de suprir a falta apontada. Ademais, não há referência explícita acerca da responsabilidade em caso de ações de vandalismo sobre os equipamentos.*

Descrição do citado § 13, item “b”: (Achado 2 – Não consta do Termo de Referência ou minuta do contrato desconto em relação aos dias em que houver falha do equipamento) – **Esclarecimento:** O Termo de Referência traz no seu item 2.3.5. que “Na locação a empresa locatária é responsável pela reposição de peças e o imediato conserto do equipamento com defeito”; o item 6.2.8. dispõe que “A contratada deverá reparar, corrigir, remover, confeccionar ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, os produtos que se verificarem com defeitos ou incorreções resultantes dos materiais empregados, não sendo aceitos produtos reaproveitados”; por fim, no item 9.1. é expresso que “Os equipamentos locados para determinado dia serão disponibilizados 24h (vinte e quatro horas) antes do dia que será usado pelo Núcleo de Policiamento de Trânsito, da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito, dando como recebido o equipamento testado e aprovado pela equipe da Dirpol”. Com a combinação dos itens, o executor do contrato só deverá atestar o pagamento dos equipamentos que efetivamente cumpriram sua função, de modo que o equipamento que não funcionar ou apresentar erro durante o uso deverá ser trocado imediatamente, com traz o item 12.2.2 do Termo de Referência, em que “Se o equipamento for dado como sem condição de uso, por qualquer falha descrita pelo executor, a Contratada deve providenciar imediatamente a troca por outro equipamento em condição de uso”. Não ocorrendo a troca imediata, o valor do equipamento não será pago.

51. *O DETRAN assim argumentou em suas contrarrazões:*

Ressalta-se que há previsão de troca dos equipamentos com defeitos por parte da Contratada no Termo de Referência, caso os equipamentos sofram quebras ou quaisquer outras indisponibilidades, o Detran-DF somente arcará com o pagamento do equipamento devidamente em funcionamento.

O fato é que a glosa decorre do objeto do contrato - locação de PMV efetivamente utilizado por dia. Se a Contratada não disponibilizar o PMV solicitado, ou o PMV não operar adequadamente, o Detran-DF não terá nenhum ônus.

No mais, quanto a ações de vandalismo e acidentes, o que já ocorreu mais de uma vez, e conforme ajustado, a Contratada substituiu o PMV às suas expensas. Nesse sentido, apesar de o contrato exigir a disponibilidade de 40 PMVs, o contratado mantém, à disposição do Detran-DF, 42 equipamentos, justamente, por conta de tais riscos de indisponibilidade de equipamento.

52. *Quanto ao tópico, a empresa SHEMA não se manifestou.*

Análise

53. *A jurisdição não indica os itens contratuais que dão suporte a sua argumentação, tampouco conseguimos identificá-los da leitura do Contrato*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

nº 22/2014. Nesse ponto, seria necessário determinar a jurisdição a inclusão de cláusula nesse sentido para fins de resguardar o erário, porém, a gravidade das irregularidades já listadas e das que serão descritas a seguir, impõem determinar a declaração de nulidade do certame licitatório e, conseqüentemente do contrato, conforme será exposto nos tópicos seguintes.

g) Afronta ao art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, bem como aos itens 9.1.1 e 9.4 do Edital do certame: não fornecimento de resposta à impugnação do Pregão Eletrônico nº 30/2014

54. Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, assim discorremos:

40. Às fls. 122/128 (e-DOC 288979EA) consta impugnação ao Pregão Eletrônico nº 30/2014 levado a efeito pelo DETRAN, formulada pela empresa Imly Tecnologia Eletrônica Ltda., que alegou à época “**sério indício de DIRECIONAMENTO do certame**, pois somente licitante com informações privilegiadas que não estão no edital poderá confeccionar sua proposta”.

41. A impugnação foi encaminhada pela pregoeira da autarquia ao setor responsável pela elaboração do edital²², porém, não houve resposta à

²² e-DOC 288979EA, fls. 120/121.

empresa Imly. O certame foi suspenso e posteriormente republicado²³, sem modificações. Tal fato indica afronta ao art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações²⁴ c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, bem como aos itens 9.1.1 e 9.4 do Edital do certame²⁵ (e-DOC BBB77BE0, fl. 20).

²³ e-DOC 288979EA, fls. 130/132.

²⁴ Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração **julgar e responder** à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113. (grifamos)

²⁵ 9.1.1. Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do Edital, decidir sobre a impugnação no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

[...]

9.4. As **respostas às impugnações** e pedidos de esclarecimentos serão divulgadas mediante publicação no sítio www.comprasnet.gov.br, ficando as empresas interessadas em participar do certame obrigadas a acessá-las para a obtenção das informações prestadas. (grifamos)

55. O DETRAN assim argumenta em suas contrarrazões:

Ressaltamos que não houve em nenhum momento o direcionamento da licitação e qualquer divulgação de informações privilegiadas, constando apenas no processo o projeto original para implantação dos PMVs.

Com relação à impugnação da empresa Imly Tecnologia Eletrônica ficou subentendido que a empresa questionou a imprevisibilidade da contratação com relação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

aos quantitativos mínimos, pois não haveria garantias da execução total do objeto.

56. Quanto ao tópico, a empresa SHEMPO não se manifestou.

57. Como observamos da manifestação da autarquia, não foram apresentadas justificativas quando ao fato de a impugnação da empresa Imply não ter sido respondida. Assim, configurada a afronta ao art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, bem como aos itens 9.1.1 e 9.4 do Edital do certame (e-DOC BBB77BE0, fl. 20). Necessária, portanto, a audiência dos responsáveis por responder as impugnações ao certame, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhora Daniele da Hora dos Santos, pregoeira do DETRAN/DF; senhor Marcelo Esrom Cupti Madeira, Chefe do Núcleo de Atividade Técnica de Trânsito – NUTEC/DIRPOL, e senhor Frederico Abraham, Diretor da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito – DIRPOL, signatários do TR e responsáveis por auxiliar a pregoeira da autarquia na resposta às impugnações.

h) Afronta ao inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e ao inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520/2002: frustração do caráter competitivo do certame

58. Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, assim discorremos:

42. Após a republicação do edital, nova impugnação foi apresentada pela empresa Imply (e-DOC 288979EA, fls. 191/204). Na oportunidade, a empresa informou não ter sido respondida sobre a impugnação anterior e acrescentou novas restrições à competitividade que reputou ter identificado, resumidas a seguir:

a) Prazo exíguo para o fornecimento dos equipamentos, pois o item 6.2.11 do Edital previu que após a assinatura do contrato, a contratada, em cinco dias úteis, deverá estar preparada para atender a demanda mínima de 12 equipamentos, em Brasília - DF. A cláusula favorece eventual empresa que já esteja com os equipamentos disponíveis e há contradição entre itens do edital;

b) A incerteza e obscuridade no item 2.2 do TR impede que os licitantes possam concluir sua proposta com exatidão, pois não é possível saber quantos equipamentos realmente serão utilizados e não se trata de contratação pelo SRP;

c) Exigências feitas sem a devida justificativa técnica, que restringem a competitividade e direcionam o processo licitatório sem qualquer vantagem ao erário público, como espessura **mínima** de 3,0 mm, largura **máxima** de 1.700 mm e altura **máxima** com painel recolhido de 2.600 mm.

43. Em resposta, a jurisdicionada se restringiu à segunda impugnação e, para considerá-la impertinente, não tratou da exiguidade do prazo, se limitando à suposta contradição apontada. Além disso, utilizou-se de afirmações em desacordo com o edital e não apontou justificativa técnica acerca das exigências mínimas e máximas de medida, como observamos do excerto a seguir:

[...] **Alegação 3** – Pronuncia a impugnante no sentido de que o fato de o item 2.2. estimar até o máximo de 40 (quarenta equipamentos) não permite que a “licitante possa concluir sua proposta com exatidão”. **Resposta:** Pelo contrário, os licitantes têm conhecimento claro de até quantos o contratante pretende usar, no seu total, e é com esse dado que deve compor seus custos. **O contratante deixou clara a quantidade mínima e máxima possível.** No mais, o Termo de Referência permitiu subcontratação, justamente para maior mobilidade operacional de eventual contratada.

ALEGAÇÃO IMPERTINENTE.

Alegação 4 – Traz a licitante que há restrições técnicas sem justificativa. Aponta aquela que o item 3.1.1.1. deveria trazer como espessura mínima 1,0 mm e 3,0 mm. **Resposta:** Aqui, é uma forma de a licitante impor uma característica de um produto que ela tenha ao contratante, quando este é que deve dizer que característica quer. A restrição só ocorreria se apenas uma ou duas tivesse o produto de 3,0 mm e todas as outras só de 1,0 mm. Não é o que se tem, já que outras concorrentes responderam à pesquisa de mercado, com a exigência mínima de 3,0 mm. Como o mesmo argumento de restrição, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

interessada dispõe sobre o item 3.1.1.9.1, que trata de largura e comprimento. De novo, há uma proposição para definir a característica do equipamento, quando pretendeu a equipe técnica ter um serviço dentro da realidade do trânsito, vias e espaços de Brasília e do DF.

ALEGAÇÃO IMPERTINENTE.

(e-DOC 288979EA, fl. 207, alguns grifos nossos)

44. *O edital do Pregão Eletrônico nº 30/2014 não previu quantitativo mínimo, apenas máximo, como verificamos à fl. 162 do e-DOC 288979EA (§27). De fato, a imprecisão do Termo de Referência não permitia estabelecer quantos equipamentos seriam realmente utilizados. Nesse ponto, importante citar o item 8.1 do edital (fl. 13, e-DOC BBB77BE0):*

8.1. O pagamento se dará de acordo com o número de PMV's usados diariamente. Se, no mês, o Detran-DF fizer uso de dois PMV's todos os dias, pagará na fatura seguinte exclusivamente pelos dois.

45. *Quanto ao questionamento acerca da exiguidade do prazo para o fornecimento dos equipamentos. De fato, devido à natureza dos serviços a serem prestados, que exigia o fornecimento de equipamento e mão-de-obra, o prazo previsto se revela exíguo, beneficiando eventuais empresas que já possuísem os equipamentos disponíveis.*

46. *Dessa forma, entendemos que as exigências e imprecisões elencadas frustraram o caráter competitivo do Pregão Eletrônico nº 30/2014, caracterizando afronta ao inciso I do § 1º do art. 3º da Lei de Licitações²⁶ e ao inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520/2002²⁷.*

47. *Revela destacar ainda, notícia veiculada no site do DETRAN, em março de 2011: O Detran começa a utilizar, nesta sexta-feira (4), um painel de mensagens para orientar condutores em casos de congestionamentos e acidentes. O equipamento será mais um reforço na gestão do trânsito durante o Carnaval. O painel eletrônico foi posicionado na EPTG agora no final da tarde, em razão de um acidente ocorrido com caminhão na Elmo Serejo, próximo à Academia de Polícia Civil e o Estádio Serejinho.*

O Detran-DF recebeu, em uma parceria com a empresa Shempo Eletrônica, um Painel de Mensagem Variada Móvel (PMV-M), que ficará à disposição da autarquia para testes durante tempo indeterminado. Com alimentação por energia solar, GPS, GPRS (monitoração via web) e lâmpadas Led, o equipamento já é empregado em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro para a orientação dos motoristas nas vias em caso de acidentes, congestionamentos, ou qualquer acontecimento em que seja útil levar uma mensagem aos condutores. (grifamos)

48. *Curiosamente, a vencedora da licitação foi a empresa que disponibilizou um painel à autarquia, em caráter de testes. Essa situação, em conjunto com as irregularidades identificadas na formulação do Edital, a existência de cláusulas restritivas à competitividade e o tratamento dado às impugnações ao certame, revelam indícios de possível direcionamento à empresa Shempo.*

26 Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

27 Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...] II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

59. O DETRAN assim argumentou em suas contrarrazões:

Com relação à questão da restrição de competitividade cabe esclarecer que a impugnante queria impor ao Detran-DF um prazo que lhe fosse palatável, não sendo plausível, pois o órgão tem a discricionariedade de definir seus prazos.

O que, de fato, observa-se é que a empresa quis vincular o prazo exigido pelo Detran-DF ao advento da Copa. O impugnante misturou o item 6.2.11 do Termo de Referência com os itens 2.1.5 e 2.1.6 na mesma citação do edital. Repare-se que o item 6.2.11 não existia no Termo de Referência original, foi posto justamente dado o interregno entre a publicação original do edital e a sua republicação. Daí surgiu à necessidade de se impor o prazo para atendimento parcial expedido ao Detran-DF, eis que já havia a necessidade de operar os equipamentos independentemente da Copa e, ademais, a Copa já tinha começado exigindo o pronto atendimento. Lembre-se, finalmente, que apesar do prazo estabelecido, quem ganhou não foi uma empresa do Distrito Federal ou em operação no Distrito Federal tal como imaginado pelo impugnante. O vencedor não operava no DF anteriormente e veio do Estado de São Paulo.

Quanto à inexistência de apontamento de quantidades fixas, mínimas de PMVs, reafirma-se que se deu por conta da opção pela locação de PMV por dia, muito vantajosa ao Detran-DF que só paga o que efetivamente utiliza.

Quanto às características técnicas do PMV, foram confeccionadas com base em pesquisas de especificações feitas por outros órgãos, adaptadas à aplicação no trânsito do Distrito Federal, conforme os testes com equipamentos de fornecedores antes da licitação. Tais características não eram exclusivas de um fornecedor, pelo contrário são comuns no mercado de PMVs. Repare-se que nas especificações de medidas, por exemplo, houve por parte da Autarquia preocupação de não se estabelecer uma medida determinada, mas sim medidas máximas e mínimas, permitindo, assim, efetiva competição no certame com quatro proponentes, com acirrada disputa de lances entre dois concorrentes.

60. Por sua vez, a empresa SHEMA assim se manifestou:

25. Não houve direcionamento.

26. Com relação a formação do edital, a existência de supostas cláusulas restritivas a competitividade e ao tratamento dada as impugnações, embora sejam questões atinentes ao Detran, a Shempo tem alguns comentários a tecer.

27. Antes de tudo, é importante entender o contexto em que a licitação foi concebida. Conforme já mencionado, trata-se de licitação pioneira, pois o Detran decidiu licitar a locação diária de PMVs efetivamente utilizados, enquanto a praxe é a locação mensal de quantidade determinada de PMVs. Além disso, o Distrito Federal nunca havia utilizado PMVs na operação de trânsito antes desse certame, salvo para testes.

28. Disso decorrem logicamente duas coisas:

a) Não havia referência anterior de rotina de utilização dos equipamentos; e

b) Não havia referência anterior de preço de aluguel diário de PMV.

29. Daí que, primeiramente, é estranha a afirmação sobre informações privilegiadas contidas na impugnação mencionada pela Seacomp.

30. Quanto a suspeita de favorecimento a empresas com equipamentos disponíveis dado o prazo exíguo para o fornecimento, pode-se afirmar com certeza de que, se essa era a intenção, a favorecida não seria a Shempo. A Shempo, antes da licitação, não tinha negócios nem estava instalada no Distrito Federal. Portanto, não tinha disponibilidade de equipamentos no local. Ao sagrar-se vencedora do certame, a Shempo teve que fazer um grande esforço para atender as exigências do Detran para atendê-lo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

tempestivamente, montando uma estrutura de atendimento no Distrito Federal em poucos dias, o que foi possível dado o fato de ser empresa experiente e estruturada na locação de PMVs. No mais, a experiência prévia na execução do objeto do certame e a disponibilidade de recursos humanos e materiais são exigências corriqueiras em licitação e decorrem do art. 30 da lei nº 8.666.

31. Quanto à incerteza da quantidade de equipamentos a serem utilizados diariamente, pode-se constatar que decorre do formato de contrato que o Detran concebeu - locação diária de PMVs efetivamente utilizados. Examine-se as medições mensais do Detran e será constatado que o volume diário e a localização de utilização de PMVs é efetivamente imprevisível, pois depende das intercorrências diárias do tráfego urbano no Distrito Federal. Parece que a impugnante - insatisfeita com o formato concebido pelo Detran, pois a locação mensal de quantidade determinada de PMVs é corriqueira e muito mais vantajosa para os locadores - quis forçar a contratação de praxe no mercado. De fato, o Detran arriscou, pois a incerteza na rotina de utilização poderia levar ao desinteresse do mercado dado o risco inerente ao formato concebido - com efeito, o risco era grande para o locador que teria um custo fixo considerável de estrutura de 40 PMVs durante 12 meses para atender ao Detran, mas seria remunerado apenas pelo equipamento efetivamente locado no dia. Mas também é fato que o Detran acertou ao correr o risco, pois a licitação no foi deserta, houve efetiva competição com cinco licitantes participando do certame. Ao contrário da impugnante, a Shempo resolveu correr tal risco e foi uma das participantes.

32. Quanto as especificações dos PMVs, é evidente dos fatos que não foram feitas para direcionar o certame para alguém. Apesar de não haver norma técnica nacional sobre PMVs, a Shempo atesta que o edital do Detran trouxe especificações similares a de outros certames. Os PMVs oferecidos pela Shempo não tem especificações exclusivas; há outros concorrentes que oferecem equipamentos com especificações similares. Tanto é verdade que, além da Shempo, outros quatro concorrentes apresentaram proposta no certame.

33. Quanto a disponibilização de PMV da Shempo para teste do Detran, surpreende a ilação de que é indício de direcionamento. A uma, porque a disponibilização de equipamentos para testes de órgãos públicos a fim de se definir/identificar objetos de contratação é usual e de interesse de ambas as partes - os órgãos públicos tem a oportunidade de conhecer e testar serviços e produtos e os fornecedores tem a oportunidade de apresentá-los. A oitiva de particulares em estudos prévios a licitações é, em verdade, salutar e muitas vezes imprescindível. Há, inclusive, situações em que a particular legalmente vai além de meramente disponibilizar produtos para testes ou ser consultado sobre valores, como foi o caso em pauta, e chega a propor soluções para a Administração. Nesse sentido, quanto às concessões, vide as ditames do art. 31 da Lei 9.074 e do art. 21 da Lei 8.987 dentre outras diplomas legais que permitem procedimentos de manifestação de interesse (PMI). A duas, a Shempo não foi a única fornecedora a fornecer painéis para teste do Detran previamente ao certame. Segundo informações fornecidas pelo Detran à Shempo, o setor de engenharia do Detran testou outros equipamentos. A três, há um lapso temporal considerável entre a empréstimo para teste, que ocorreu em 2011, e o certame, que ocorreu em 2014. Houvesse interesses escusos como se suspeita, a licitação não demoraria tanto a ser posta em marcha.

34. Desta feita, é improcedente a suspeita de direcionamento à Shempo. Houve licitação com efetiva competição cujo resultado foi favorável ao Detran, que contratou fornecedor efetivamente apto por preço vantajoso.

Análise

61. Inicialmente, rebatemos o argumento da jurisdicionada de que “o órgão tem a discricionariedade de definir seus prazos”. De fato, essa discricionariedade existe, porém, o princípio da proporcionalidade veda o abuso dessa prerrogativa, ou seja, proíbe o excesso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Nesse ponto, pertinente citar os ensinamentos de Marçal Justen Filho¹⁷:

Como é pacífico, a proporcionalidade se desenvolve sob três primas: (1) a medida deve ser apropriada para o atingimento do objetivo (elemento de idoneidade ou adequação); (2) a medida deve ser necessária, no sentido de que nenhuma outra medida disponível será menos restritiva (elemento de necessidade); e (3) as restrições produzidas pela medida não devem ser desproporcionadas ao objetivo buscado (elemento de proporcionalidade stricto sensu), acarretando o comprometimento de valores fundamentais.⁵⁵

As três dimensões da proporcionalidade envolvem um controle de racionalidade das providências concretas adotadas como meio para produzir um certo fim. Assim, não é válida a medida que for não apta a produzir o resultado pretendido, tal como também será viciada a decisão que impuser restrições desnecessárias ou excessivas. Enfim, a medida-meio não pode ser transformada em um fim em si mesma, na acepção de sobrepor-se aos valores ou fins buscados.

⁵⁵ KOHL, Michael. "Constitutional Limits to Anticompetitive Regulation: the Principle of Proportionality", *The Anticompetitive Impact of Regulation*. Giuliano Amato e Larine L. Laudati (cords.). Cheltenham: Edward Elgar, 2001, p. 419-441.

62. Entendemos que a previsão de cinco dias de prazo para o atendimento da demanda mínima de 12 painéis não se apresentava razoável, haja vista que a natureza dos serviços a serem prestados exigia o fornecimento de equipamento e mão-de-obra. A título de exemplo, o Pregão Eletrônico nº 040/2014¹⁸, realizado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, previu o prazo de 30 dias para que os primeiros equipamentos fossem disponibilizados.

63. Ressaltamos ainda, que o prazo de cinco dias previsto pelo DETRAN apresentou-se contraditório em relação ao disposto na cláusula 5.1.7 do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 30/2014¹⁹, a qual, segundo o item 2.1 do Contrato nº 22/2014, é parte integrante do ajuste, independentemente de transcrição (e-DOC 288979EA, fls. 245/246):

5.1.7. A Contratante deverá comunicar, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias corridos, sua previsão do dia de locação e da quantidade pretendida, a fim de que a contratada possa adotar as medidas para atender à solicitação, ou antecedência de 20 (vinte) dias corridos, no caso do item 2.2.1. (grifamos)

64. A previsão do exíguo prazo de cinco dias sob o argumento de que a Copa do Mundo FIFA exigia pronto emprego também não se revela razoável. Cinco dos sete jogos previstos para ocorrerem em Brasília-DF já haviam sido realizados quando da celebração do Contrato nº 22/2014, em 02.07.2014²⁰. Ademais, o próprio DETRAN afirma que "havia a necessidade de operar os equipamentos independentemente da Copa".

65. Quanto a inexistência de previsão mínima de locação dos painéis, destacamos excerto da manifestação da contratada:

[...] De fato, o Detran arriscou, pois a incerteza na rotina de utilização poderia levar ao desinteresse do mercado dado o risco inerente ao formato concebido com efeito, o risco era grande para o locador que teria um custo fixo considerável de estrutura de 40 PMVs durante 12 meses para atender ao Detran, mas seria remunerado apenas pelo

¹⁷ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 71.

¹⁸ Registro de preços para contratação de empresa especializada para fornecimento, implantação, manutenção e suporte técnico de painéis de mensagens variáveis e sistema de informação e orientações aos usuários.

¹⁹ e-DOC 288979EA, fl. 169.

²⁰ <http://esportes.terra.com.br/futebol/copa-2014/tabela>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

equipamento efetivamente locado no dia. Mas também é fato que o Detran acertou ao correr o risco, pois a licitação no foi deserta, houve efetiva competição com cinco licitantes participando do certame. Ao contrário da impugnante, a Shempo resolveu correr tal risco e foi uma das participantes.

66. *A própria Shempo argumenta que a incerteza acerca dos quantitativos que seriam demandados apresentava risco aos interessados e alega, em seguida, que cinco empresas resolveram corrê-lo. Verificando a Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 30/2014²¹, observamos que quatro (e não cinco) foram as empresas que apresentaram propostas, sendo que uma delas apresentou preço exorbitante. Além disso, o valor inicialmente apresentado pelas três empresas efetivamente concorrentes foi exatamente o valor estimado pela autarquia para a contratação, havendo redução insignificante na fase de lances.*

67. *Entendemos que não se afigura aceitável que a Administração promova licitações em que os interessados a participarem necessitem “correr riscos”. A imprecisão na definição da prestação dos serviços (§§ 40/46), aliada à questão do prazo para o fornecimento dos equipamentos frustrou o caráter competitivo do certame, em afronta ao inciso I do § 1º do art. 3º da Lei de Licitações e ao inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520/2002.*

68. *Necessária, portanto, a audiência dos responsáveis pela elaboração e aprovação do Termo de Referência do Pregão nº 30/2014, que deu origem ao Contrato nº 22/2014, com grave infração ao inciso I do § 1º do art. 3º da Lei de Licitações e ao inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520/2002, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhor Marcelo Esrom Cupti Madeira, Chefe do Núcleo de Atividade Técnica de Trânsito – NUTEC/DIRPOL, e senhor Frederico Abraham, Diretor da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito – DIRPOL, signatários do TR; e senhor Rômulo Augusto de Castro Félix, Diretor-Geral Interino da autarquia, que aprovou o Termo de Referência à época.*

i) Emprego dos PMV-M em finalidade diversa da que motivou o ajuste – Afronta ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993 e possível prejuízo ao erário

69. *Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP²², assim discorremos:*

25. [...] Nesse ponto, ressaltamos que o objetivo do emprego dos painéis, segundo o item 1.1 do Termo de Referência (fl. 4, e-DOC BBB77BE0), era “informar ao usuário sobre as condições de tráfego e auxiliá-lo na tomada de decisão”. Tal objetivo, estava em linha com o “Documento Oficial de Demanda” (fl. 3, e-DOC 288979EA), o qual deu início ao procedimento de contratação e trouxe a seguinte descrição:

PROBLEMA DEMANDADO

Faz-se necessário informar aos usuários da via, em tempo real, ocorrência de impedimentos nas vias, como obras, eventos e acidentes para garantir a segurança e fluidez no trânsito. Com a informação em local anterior, o usuário da via poderá escolher outro caminho para evitar o local onde ocorre o impedimento viário.

PROPOSTA DE SOLUÇÃO

Informar antecipadamente ao usuário da via por meio de painéis as ocorrências.

SOLUÇÃO ENCONTRADA

Alugar, por meio de licitação pública, painéis de mensagens variáveis móveis.

26. *No entanto, conforme reportagens veiculadas na imprensa¹⁴, os painéis vêm sendo utilizados de forma indiscriminada. Há indícios de que a principal utilização dos equipamentos é para a veiculação de mensagens educativas de trânsito, e até mesmo propaganda institucional, demonstrando que a falta de planejamento da contratação tem levado a autarquia a empregar os painéis em finalidade diversa da que motivou o ajuste, o que resulta em afronta ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993 e prejuízo ao erário.*

27. *O edital do Pregão Eletrônico nº 30/2014 assim definiu o quantitativo máximo de*

²¹ e-DOC F5EF2616, fls. 246/252.

²² e-DOC C2A11B5, fls. 8/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

painéis a serem utilizados (fl. 162, e-DOC 288979EA):

- a) **Até 12 (doze) PMV-M, por dia**, disponíveis na Unidade da Federação da Contratante, **para atendimento de demandas de segunda a sexta**, devendo estar com os equipamentos nos locais e horários previamente acertados entre as partes, e, em caso de emergência, estar no novo local indicado em até 40 (quarenta) minutos da solicitação.
- b) **Até 4 (quatro) PMV-M, por dia**, disponíveis na Unidade da Federação da Contratante, **para atendimento de demandas de finais de semana**, devendo estar com os equipamentos nos locais e horários previamente acertados entre as partes, e, em caso de emergência, estar no novo local indicado em até 40 (quarenta) minutos da solicitação.
- c) **Até o máximo de 24 (vinte e quatro) unidades para eventos especiais** mediante prévio aviso da Contratante, com 15 (quinze) dias de antecedência, devendo a Contratada atender à solicitação;
- d) **Até 40 (quarenta) unidades para eventos especiais** mediante prévio aviso da Contratante, com 20 (vinte) dias de antecedência, devendo a Contratada atender à solicitação. (grifamos)

28. Conforme a previsão citada, o quantitativo máximo de 40 painéis resultaria em até 1.200 diárias, em meses de 30 dias, e 1.240 diárias em meses de 31 dias. Segundo a autarquia, o máximo só seria demandado em situação de urgência (§ 13, item "a").
Ocorre que em consulta ao

¹⁴ <http://globo.com/rede-globo/dftv-1a-edicao/v/paineis-luminosos-do-detran-nao-sao-eficientes-no-df/3511205/>; e <http://noticias.r7.com/distrito-federal/df-no-ar/videos/paineis-eletronicos-ajudam-o-detran-a-controlar-o-traffic-22072014>

Sistema de Gestão Governamental – SIGGo, verificamos que, em relação aos serviços prestados no período de julho à dezembro de 2014, foi pago à empresa contratada o total de R\$ 1.836.750,00, da seguinte forma:

Mês de Referência	Valor Pago	Nº da Ordem Bancária	Quantidade de diárias
Julho/2014	R\$ 65.100,00	2014OB07054	210
Agosto/2014	R\$ 306.900,00	2014OB07055	990
Setembro/2014	R\$ 372.000,00	2014OB07056	1.200
Outubro/2014	R\$ 336.350,00	2014OB08650	1.085
Novembro/2014	R\$ 372.000,00	2014OB08651	1.200
Dezembro/2014	R\$ 384.400,00	2015OB00670	1.240

29. Observamos que a quantidade máxima, de 40 PMVs por dia, foi demandada nos meses de setembro, novembro e dezembro de 2014, o que seria admitido apenas no caso da ocorrência de eventos especiais, de acordo com o edital do Pregão nº 30/214 (§ 23), o qual, segundo o item 2.1 do Contrato nº 22/2014, é parte integrante do ajuste, independentemente de transcrição (e-DOC 288979EA, fls. 245/246).

30. Além disso, os meses de agosto e outubro de 2014 tiveram demandas médias diárias superiores a 30 painéis, o que também dependeria da ocorrência de eventos especiais. O mês de julho de 2014 teve uma média diária bem inferior aos outros meses, porém, o contrato foi assinado em 02.07.2014, fl. 250 do e-DOC 288979EA, e a publicação do extrato contratual ocorreu no DODF nº 138, de 09.07.2014, quando passou a ter eficácia. Cabe ressaltar que a principal justificativa para a contratação foi o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

evento Copa do Mundo FIFA – 2014, que teve jogos em Brasília-DF apenas nos dias 05 e 12 do mês de julho¹⁶ daquele ano.

¹⁵ Art. 66. **O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes**, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. (grifamos)

¹⁶ <http://esportes.terra.com.br/futebol/copa-2014/tabela/>

70. O DETRAN assim argumenta em suas contrarrazões²³:

Com relação aos fins de utilização dos painéis, cabe esclarecer que:

a) *O uso de PMV para fins educacionais é justificável, pois é feito em PMV já em operação diária quando a mensagem de orientação deixa de ser necessária, evitando a ociosidade do painel durante o restante de horas já incluídas na diária paga pelo equipamento. Considera-se como melhor alternativa, pois não se justificaria nova contratação de PMV apenas para tais fins, mostrando-se também vantajosa, eis que a Autarquia não é, em nada, onerada pelo tipo de mensagem veiculada.*

b) *O uso estimado originalmente para o certame e que realmente deve ser levado em conta é de, no máximo, 40 PMVs por dia.*

Com relação à previsão de utilização dos painéis, depois da publicação do edital original, motivado por uma impugnação, o Detran-DF acabou alterando o termo de referência quanto ao uso estimado dos PMVs. Antes, o termo de referência trazia acertadamente que deveriam ser disponibilizados 40 PMVs, com locação efetiva entre três e quarenta equipamentos ao dia. A Autarquia alterou o termo de referência fazendo constar estimativas de uso conforme dias da semana e eventos.

Quanto a execução do contrato, até o momento foram gastos R\$ 2.403.120,00 (dois milhões, quatrocentos e três mil e cento e vinte reais), ou seja, faltando três meses para o fim do contrato, não foi alcançado os 60% (sessenta por cento) do preço global estimado de R\$ 4.464.000,00, (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil reais), o que demonstra que equipamentos têm sido utilizados observando-se a real necessidade da Autarquia.

71. Por sua vez, a empresa SHEMA assim se manifesta²⁴:

40. *Quanto a afirmação de que os PMVs estão sendo utilizados para finalidade diversa da contratada, a Shempo informa que os PMVs são utilizados para a orientação do tráfego. Obviamente, quando a informação de tráfego deixa de ser momentaneamente necessária durante a operação diária, são postadas mensagens educativas de trânsito a fim de que o equipamento não fique ocioso. Tal utilização é vantajosa ao Detran, pois o equipamento já está locado para o dia e não há adicional pelas diversas mudanças de mensagens intercorrentes no período.*

Análise

72. *A fim de esclarecer a real utilização dos PMVs até então empregados, o Tribunal determinou, por meio do item III, alínea “d”, da Decisão nº 1479/2015²⁵, que a autarquia encaminhasse “relatório detalhado sobre a utilização de cada Painel de Mensagem Variada Móvel (PMV-M), contendo data, localização e mensagem veiculada”. Cumpre ressaltar que a determinação exarada pela Corte foi sugerida por esta unidade técnica com base nos subitens do item 3.5 do Edital²⁶:*

²³ e-DOC 2D6FFFB1, fls. 5/6.

²⁴ e-DOC D733E1CB, fl. 10.

²⁵ e-DOC 87D9143B.

²⁶ e-DOC BBB77BE0, fl. 11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

3.5 O Software de Operação deve apresentar as seguintes características: [...]

3.5.2. Possuir registros de eventos (exibição de mensagens, criação de novas mensagens, entrada e saída do sistema, alteração do relógio e data, e histórico de alarmes) identificados por data/hora, operador e por painel; [...]

3.5.7. Deverá gerar arquivos “log”, para eventuais auditorias;

3.5.8. Ser capaz de gerar arquivos em Excel para facilitar futura análise de conteúdo; [...]

3.5.10. Tela principal com mapa sinóptico das rodovias e localização dos painéis, com os respectivos estados de operação e exibição das mensagens atuais; [...]

3.5.14. O sistema deverá utilizar a plataforma Google Maps para apresentação dos equipamentos no mapa sinóptico; [...]

73. Objetivando dar cumprimento à diligência determinada, o DETRAN encaminhou planilhas contendo a medição detalhada dos meses de março e abril de 2015²⁷. Como tais planilhas se referiam a apenas dois meses de execução contratual, apresentou-se equipe de inspeção designada na jurisdição para fins de apuração do possível prejuízo ao erário com a utilização em desacordo com o contratado.

74. Após apresentação, solicitamos a disponibilização²⁸ do Processo nº 055.007.427/2014²⁹ (contratação) e dos Processos nºs 055.030.110/2014³⁰ e 055.006.431/2015³¹ (pagamentos), bem como “dos Relatórios mensais detalhados sobre a utilização de cada Painel de Mensagem Variada Móvel (PMV-M), contendo data, localização e mensagem veiculada, abrangendo todo o período de vigência do Contrato nº 22/2014”.

75. Na data estabelecida para a disponibilização do solicitado, 15.06.2015, participamos de reunião no âmbito da autarquia com os servidores: senhor Silvain Barbosa Fonseca Filho, Diretor da Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito, senhora Márcia Letícia de Souza Campos Dutra, executora do contrato de julho/2014 a fevereiro/2015, e senhor Handerson Alves Rodriguez, executor substituto desde março/2015. Na oportunidade, os servidores afirmaram desconhecer a funcionalidade do software de gerar arquivos contendo o histórico das mensagens veiculadas e o senhor Handerson informou, inclusive, que a planilha contendo a medição detalhada dos meses de março e abril de 2015 foi por ele elaborada.

76. No dia seguinte, 16.06.2015, nos reunimos com o executor atual do contrato, senhor Cleber Manoel Batista, e a funcionária da empresa Shempo, senhora Malena Isabel Pereda. Na oportunidade, a equipe de inspeção verificou que os arquivos gerados pelo software de operação **não possuem o histórico da mensagem veiculada**, mas apenas indicam o equipamento, o operador, o horário de acesso e se a mensagem foi ou não exibida com sucesso. A inexistência de tal histórico foi ainda, informada em resposta formal encaminhada pela autarquia – Ofício nº 1206/GAB³² acerca da solicitação.

77. Assim, não há elementos suficientes para apuração de eventual prejuízo ao erário com a veiculação de mensagens em desacordo com o objeto contratual, qual seja informar ao usuário sobre as condições de tráfego e auxiliá-lo na tomada de decisões, embora existam fortes indícios da sua ocorrência. Das planilhas elaboradas pelo executor substituto do contrato contendo a medição detalhada dos meses de março e abril de 2015 e das fotografias juntadas ao Processo nº 055.030.110/2014³³ verificamos que a grande parte da utilização dos

²⁷ e-DOC 2D6FFFB1, fls. 23/43.

²⁸ e-DOCs 97C451DA e 98838539.

²⁹ e-DOC F5EF2616.

³⁰ e-DOC 92FA2D46.

³¹ e-DOC 985AA37A.

³² e-DOC D85F1B3A.

³³ e-DOC 92FA2D46, fls. 96/128.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

painéis foi para a veiculação de mensagens educativas.

78. *O argumento de que “o uso de PMV para fins educacionais é justificável, pois é feito em PMV já em operação diária quando a mensagem de orientação deixa de ser necessária, evitando a ociosidade do painel durante o restante de horas já incluídas na diária paga pelo equipamento”, embora plausível, carece de prova.*

79. *Quanto a utilização acima do quantitativo máximo de painéis previstos por dia³⁴, o DETRAN alega que inseriu tal previsão motivado por impugnação, mas o correto seria a previsão inicial de no mínimo três e no máximo 40 painéis por dia. Entretanto, fato é que a previsão de quantitativos máximos constou do edital do Pregão nº 30/2014 – o qual, segundo o item 2.1 do Contrato nº 22/2014, é parte integrante do ajuste, independentemente de transcrição (e-DOC 288979EA, fls. 245/246) –, e foi desrespeitada.*

80. *Dessa forma, a utilização em quantidades superiores ao máximo diário previsto, bem como os fortes indícios de utilização dos PMVs para veiculação de mensagens em desacordo com o objeto contratual, caracterizam afronta ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993. Além disso, os Relatórios de Medição dos serviços³⁵ (Atestados de Execução) não contém o nível de detalhamento necessário para se verificar o histórico de utilização dos equipamentos, contendo apenas os dias e quantidades de painéis utilizados, em afronta ao art. 44, caput, e parágrafo único do Decreto distrital nº 32.598/2010³⁶.*

81. *Necessária, portanto, a audiência dos responsáveis pela execução do Contrato nº 22/2014, com grave infração ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 44, caput, e parágrafo único do Decreto distrital nº 32.598/2010, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhora Márcia Letícia de Souza Campos Dutra, executora de julho/2014 a fevereiro/2015, e senhor Cleber Manoel Batista, executor a partir de março/2015. Cabe destacar que esse último não juntou os Atestados de Execução dos meses em que esteve à frente da execução do contrato, motivo pelo qual sua audiência referir-se-á apenas à grave infração ao art. 66, caput, da Lei de Licitações.*

j) afronta ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964: realização de despesa sem prévio empenho

82. *Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP³⁷, assim discorremos:*

31. *Não constam pagamentos referente a meses de 2015, no SIGGo¹⁷, e apenas um empenho no valor de R\$ 353.711,00, realizado em 10.04.2015 (2015NE01005). Tal fato*

³⁴ Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2014 (fl. 162, e-DOC 288979EA):

- a) Até 12 (doze) PMV-M, por dia, disponíveis na Unidade da Federação da Contratante, para atendimento de demandas de segunda a sexta, devendo estar com os equipamentos nos locais e horários previamente acordados entre as partes, e, em caso de emergência, estar no novo local indicado em até 40 (quarenta) minutos da solicitação.
- b) Até 4 (quatro) PMV-M, por dia, disponíveis na Unidade da Federação da Contratante, para atendimento de demandas de finais de semana, devendo estar com os equipamentos nos locais e horários previamente acordados entre as partes, e, em caso de emergência, estar no novo local indicado em até 40 (quarenta) minutos da solicitação.
- c) Até o máximo de 24 (vinte e quatro) unidades para eventos especiais mediante prévio aviso da Contratante, com 15 (quinze) dias de antecedência, devendo a Contratada atender à solicitação;
- d) Até 40 (quarenta) unidades para eventos especiais mediante prévio aviso da Contratante, com 20 (vinte) dias de antecedência, devendo a Contratada atender à solicitação.

³⁵ e-DOC 92FA2D46, fls. 4/6, 8/11, 13/16, 64/67, 68/71, 92/95; e e-DOC 985AA37A, fls. 6/7, 26/27.

³⁶ Art. 44. A execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, será certificada pelo executor e responsável, mediante emissão de Atestado de Execução e de termo circunstanciado, conforme o disposto no artigo 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único. No Atestado de Execução serão especificados, detalhadamente, o equipamento recebido, o serviço ou a obra executada, o valor, sua localização e o período de execução.

³⁷ e-DOC C2A111B5, fls. 8/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

indica possível afronta ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964, o qual dispõe que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”, pois painéis de mensagens são vistos diariamente, em funcionamento, em alguns pontos de Brasília - DF.

¹⁷ Última consulta realizada em 13.04.2015.

83. *O DETRAN e a contratada não se manifestaram sobre o ponto. Na inspeção realizada, identificamos que, de fato, em 2015, o único empenho realizado ocorreu em 10 de abril. Como houve execução do contrato no presente exercício, desde o dia 1º de janeiro, resta caracterizada a realização de despesa sem prévio empenho, em afronta ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964.*

84. *Releva destacar o que dispõe o Regimento Interno do DETRAN/DF, aprovado pelo Decreto distrital nº 27.784/2007:*

Art. 100. Ao Diretor-Geral do Departamento de Trânsito do Distrito Federal cabe desempenhar as seguintes atribuições:

[...]

XXXIX - ordenar as despesas ou sua anulação e autorizar adiantamentos;

85. *Por sua vez, o Decreto distrital nº 32.598/2010 estabelece que:*

Art. 30. Observadas as disposições legais, compete aos ordenadores de despesa: [...]

II – autorizar a realização de despesa e determinar a emissão de Nota de Empenho;

86. *Dessa forma, necessária, a audiência do responsável pela realização de despesa sem prévio empenho, com grave infração ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994: senhor Jayme Amorim de Sousa, Diretor-Geral e ordenador de despesa da autarquia no exercício de 2015.*

k) Sobrepreço

87. *Por meio da Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, assim discorremos³⁸:*

32. Quanto ao sobrepreço identificado pelo Órgão Ministerial, a contratação da empresa SHEMA pela Companhia de Engenharia de Trânsito de São Paulo (§ 10), embora trate da locação de painéis similares, de fato, não inclui a operação diária dos equipamentos, conforme esclareceu a jurisdicionada (§ 13, item “g”), o que, certamente, reflete nos custos de contratação.

33. Porém, chama atenção o fato de o valor licitado, R\$ 4.464.000,00, ser maior que o orçamento fornecido pela contratada na etapa de pesquisa de preços, R\$ 4.320.000,00. Destacamos ainda, licitação similar realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, que resultou na celebração do Contrato nº 66/2014 com a empresa Talentech Tecnologia Ltda., em 15.12.2014, no valor de R\$ 3.081.600,00, contemplando a locação de 30 painéis, pelo período de 12 meses. Ou seja, a diária de cada equipamento foi pactuada em R\$ 285,33, inferior aos R\$ 310,00 contratados pelo Departamento de Trânsito (e-DOC 288979EA, fl. 227).

34. Os painéis locados pelo Departamento de Estradas possuem dimensões bem maiores que os do DETRAN e o ajuste firmado também incluiu a operação diária dos equipamentos. Porém, como a dinâmica de utilização dos equipamentos é diferente nos dois contratos, vez que o uso do DER é baseado em pontos fixos pré-definidos, há consequente reflexo nos custos, o que impede a comparação literal de preços.

35. Dessa forma, quanto a esse ponto, entendemos que a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços (§§ 19/22), impede a definição da existência ou não de sobrepreço, vez que, à época, não existiam contratações idênticas no mercado.

³⁸ e-DOC C2A111B5, fl. 11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

88. *O DETRAN assim argumenta em suas contrarrazões³⁹:*

Comparando-se o contrato do DER com o do Detran, observa-se que a operação e os PMVs no âmbito rodoviário são diferentes. É sabido que o DER também contratou locação de PMV por dia, com uma quantidade determinada de equipamentos à disposição e com serviços e bens de operação e manutenção, assim, há uma certa similaridade, e é justamente dessa similaridade que se afere que o preço contratado pelo Detran-DF é vantajoso, pois os PMV e os serviços de operação e manutenção utilizados pelo DER são mais simplórios. A operação urbana de PMV é, evidentemente, mais onerosa, visto que demanda operação logística mais frequente.

Então, considerando a pequena diferença de preço unitário entre os contratos do DER R\$285,33 (duzentos e oitenta e cinco reais e trinta e três centavos) e do Detran/DF R\$ 310,00 (trezentos e dez reais), fica evidenciada a vantagem do preço contratado pelo Detran/DF.

89. *Por sua vez, a empresa SHEMA assim se manifesta⁴⁰:*

10. *Antes de tudo, destaque-se que a Seacomp tem razão na Informação nº 40/2015 quando constata que são incomparáveis os contratos do Detran-Shempo e da CET-Shempo. Enquanto o contrato com a CET é de locação mensal de PMVs sem prestação de serviços operacionais, o contrato com o Detran é de locação diária de PMVs com serviços operacionais. Portanto, a suspeita do MP de superfaturamento no valor de R\$ 888.000,00 - que foi baseada na comparação dos contratos citados - é totalmente improcedente.*

11. *Pois bem!*

12. *Em fase preliminar à licitação, de fato o Detran solicitou a Shempo orçamento sobre os serviços. A Shempo enviou um orçamento estimativo, já que não tinha as informações completas sobre os serviços a serem contratados. Durante o certame, com as informações precisas constantes do edital, a Shempo fez sua proposta. Entre a preço estimado previamente de R\$ 4.320.000,00 e o preço proposto na licitação de R\$ 4.464.000,00 há uma diferença de menos de 10%, o que está dentro do razoável considerando as situações e condições distintas em que ambos os preços foram estabelecidos pela Shempo.*

13. *Importa ressaltar, também, que foi muita feliz, do ponto de vista do interesse público, a decisão pioneira do Detran de licitar a locação diária de PMVs. Enquanto, os demais órgãos de trânsito do Brasil pagam por uma determinada quantidade de equipamentos por mês, usando-os ou não, a Detran só paga pelo que efetivamente utiliza diariamente. O único contrato similar de que a Shempo (que é líder desse mercado) tem conhecimento é o contrato do DER.*

14. *Nesse sentido, a licitação do DER, sim, é comparável com a do Detran, pois ambas as contratações são de locação diária de PMVs com serviços operacionais. E tal comparação demonstra a quão bem sucedido foi o Detran. Explica-se.*

15. *Embora os PMVs locados pelo DER sejam de dimensões superiores, conforme reconheceu a Seacomp, a dinâmica de operação com o Detran é diferente da com o DER. No contrato do DER, a operação é simplificada: os pontos dos PMVs são pré-fixados e o software utilizado é de mera edição de texto dadas as intercorrências de trânsito menos recorrentes nas rodovias. No contrato do Detran, a operação logística e o gerenciamento de informações são mais complexos, pois a mudança de pontos em que são exigidos os PMVs é frequente e as informações demandadas pelo tráfego são muito mais variáveis, inclusive durante o mesmo dia. Daí que o software exigido não é um mero editor de textos, mas um software de gerenciamento de informações bastante complexo como se percebe do manual anexo.*

³⁹ e-DOC 2D6FFFB1, fls. 6/7.

⁴⁰ e-DOC D733E1CB, fls. 3/6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

16. Então, dessa comparação, conclui-se que a diferença de menos de 10% entre o preço de locação diária de PMVs do DER (R\$ 285,33) e o do Detran (R\$ 310,00), com efeito, comprova o preço vantajoso obtido na licitação pelo Detran. **O Detran locou PMVs com serviços operacionais muito mais complexos por preço muito pouco maior que o obtido pelo DER.**

17. Ademais, não procede a constatação da Seacomp de que a ausência de planilhas expressando a composição dos custos unitários dos serviços impede a definição da existência ou não de sobrepreço.

18. É que não havia a se considerar, para a contratação em pauta, custo unitário menor do que a locação diária de PMV. Explica-se.

19. Como já mencionado, o Detran só paga pelo equipamento efetivamente usado no dia. Assim, os custos operacionais sofridos pela Shempo são de sua conta e risco. O Detran não paga pelos empregados da Shempo envolvidos na execução do contrato, não paga pelos veículos utilizados no transporte dos PMVs, não paga pelo software fornecido para gerenciar as informações e não paga pelo armazenamento dos PMVs. Essa estrutura toda foi, de fato, montada pela Shempo para operar sua atividade no Distrito Federal e, conseqüentemente, atender ao Detran, mas os custos disso tudo são de operação da empresa, e não de operação do contrato. Em suma, são custos necessários ao exercício da atividade empresarial da Shempo no Distrito Federal, mas não custos necessários a execução do contrato, pois não são impostos ao contratante que, repete-se, paga apenas o equipamento que utilizou no dia.

20. O art. 70 da Lei nº 8.666 impõe ao órgão licitante que afira antes de licitar todos os custos unitários que compõem o preço. Logicamente, os custos unitários referidos pela Lei são decorrentes das unidades determinadas do objeto contratual. E a menor unidade determinada do contrato em pauta é o custo diário de aluguel de um PMV. Portanto, o procedimento de coleta de preços do Detran baseado no custo unitário de aluguel de PMV foi escorregado.

21. Por último, como mais uma evidencia de vantajosidade, percebe-se que do preço global estimado do contrato de R\$ R\$ 4.464.000,00, já é possível se afirmar que o Detran não utilizará nem 70% do valor ao final dos 12 meses de vigência contratual - estima-se, com base no histórico até aqui (foram medidos até agora R\$ 2.403.120,00), que o preço total pago não ultrapassará R\$ 3.000.000,00.

22. Do exposto, a suspeita de sobrepreço é improcedente. Aliás, ocorreu justamente o oposto: o formato de contratação em que o Detran só paga pelo que efetivamente utiliza diariamente e o preço unitário do contrato do DER comprovam que o contrato do Detran tem preço que é, em verdade, bastante vantajoso.

90. Quanto à questão do sobrepreço, já havíamos concluído na análise anterior (Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP) que a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços, impede a definição da sua existência ou não, vez que, à época, não existiam contratações idênticas no mercado. Assim, deixaremos de propor quaisquer providências a serem tomadas pelo Tribunal acerca do tema.

1) Outras irregularidades

91. Quando das consultas aos processos de pagamento referentes ao Contrato nº 22/2014 (Processos nºs 055.030.110/2014 e 055.006.431/2015) realizadas no decorrer da inspeção, identificamos que os pagamentos realizados à empresa Shempo foram feitos mediante apresentação de “Faturas” que a priori não possuem valor fiscal. Constam das faturas⁴¹, inclusive, as seguintes informações complementares: “Cobrança não sujeita a emissão de nota fiscal. ISSQN não tributável conforme Lei Municipal nº 12.392 de 25/10/2005 e Lei Federal nº 116/2003 de 31/07/2003”.

⁴¹ e-DOC 92FA2D46, fls. 2, 6, 11, 59, 69 e 136; e-DOC 985AA37A, fls. 3 e 22/23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

92. Entretanto, *prima facie*, a locação com prestação de serviços de operação, constitui fato gerador do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN. Vejamos a resposta a questão descrita a seguir, constante da página eletrônica da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF⁴²:

66 - É necessário emitir nota fiscal na locação de bens móveis?

R: Desde a publicação da LC 116 em 01/08/2003, quando se tratar exclusivamente de locação de bens móveis, como por exemplo: aluguel de máquina copiadora, computador, roupas, não haverá a incidência do ISS, e, conseqüentemente, **não será necessário a emissão de nota fiscal.**

É necessário, contudo, que o contribuinte se atente acerca de a operação ser ou não tributável. Por exemplo, no caso de locação de veículo com fornecimento do motorista, haverá a incidência de ISS, se prestado dentro do DF, pois se trata de prestação de serviço de transporte, e será necessário a emissão de nota fiscal.

Assim, em regra geral: na locação em que o locador “não faça alguma coisa” fica caracterizada a locação de bem móvel, que não incide o ISS e dispensa o locador da emissão de notas fiscais. Por outro lado, se o locador disponibiliza pessoal para “fazer alguma coisa” (exemplo: dirigir o veículo), a situação deixa de se tratar de locação e fica caracterizada a prestação de serviço, normalmente tributada pelo ISS, e o prestador fica obrigado a emitir nota fiscal. (grifamos)

93. No caso em análise, como a empresa Shempo disponibiliza pessoal para “fazer alguma coisa” (operação, deslocamento e manutenção dos painéis, por exemplo), entendemos caracterizada a prestação de serviço. Dessa forma, seria necessária a emissão de Nota Fiscal pela contratada e a consequente retenção do ISS quando do pagamento pelo DETRAN/DF, o que não ocorreu.

94. Dessa forma, consideramos pertinente que a SEF/DF seja comunicada da possível sonegação fiscal identificada para adoção das medidas legais cabíveis.

Em consequência, sugeriu que o Tribunal:

- julgue ilegal o Pregão Eletrônico nº 30/2014, que deu origem ao Contrato nº 22/2014,
- determine ao DETRAN/DF, com fundamento no inciso X do art. 1º da Lei Complementar nº 1/1994, a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, haja vista a ilegalidade do referido Pregão Eletrônico;
- autorize a audiência dos responsáveis para apresentarem suas razões de justificativa ante a possibilidade de aplicação de sanções, conforme matriz de responsabilidade juntada aos autos (e-DOC B3E2ACEA);
- expeça comunicação à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal sobre possível sonegação fiscal de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, identificada nos pagamentos referentes ao Contrato nº 22/2014, celebrado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a empresa SHEMA Indústria e

⁴² http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=66 > Perguntas Frequentes > Documentos Fiscais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda.

O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procuradora Demóstenes Tres Albuquerque, opina no mesmo sentido, com adendo por que seja examinada, em autos apartados, a existência de eventual prejuízo decorrente da locação, levando-se em conta a hipótese de aquisição dos PMV-M e operação pelo próprio DETRAN/DF.

Ao fundamentar o adendo, o representante do *Parquet* teceu as seguintes considerações:

46. *Na Representação, este Membro do Ministério Público de Contas apontou indícios de sobrepreço ao comparar os preços do Pregão Eletrônico nº 30/2014, objeto destes autos, com os preços obtidos no Pregão Eletrônico 22/2014, da Companhia de Trânsito de São Paulo, vencido pela SHEMA Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços LTDA. A empresa apresentou proposta de locação de Painéis com características similares, com o mesmo objetivo, a custo mais baixo.*

47. *A Unidade Técnica, no exame realizado na fase anterior, esclareceu não ser possível a comparação porque, não obstante a similaridade dos contratos, aquela contratação não inclui a operação dos equipamentos, situação que reflete diretamente nos preços.*

48. *O DETRAN/DF, por sua vez, comparou os preços com os praticados no âmbito do DER e, não obstante as diferenças destacadas em sua argumentação, considerou o preço vantajoso. Isso porque o PMV-M e os serviços de operação e manutenção utilizados pelo DER são mais simples, justificando a pequena diferença entre os contratos (contratos do DER R\$285,33 e do Detran/DF R\$ 310,00).*

49. *A Unidade Técnica reiterou, nesta oportunidade, as conclusões anteriores apresentadas na Informação nº 40/2015 – 1ª DIACOMP/SEACOMP. Em suma, destacou que a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos serviços impede qualquer conclusão, pois, à época, não existiam contratações idênticas no mercado.*

50. *Primeiramente, há de se destacar, mais uma vez, as consequências desastrosas da ausência da planilha de custos unitários, o que impede a comparação dos preços com outros contratos, inclusive da mesma empresa. Em razão disso, não foi possível estabelecer uma correlação com o Pregão Eletrônico da Companhia de Trânsito de São Paulo e com o próprio DER/DF, onde as características dos objetos e as condições do fornecimento não permitem uma comparação do custo total, no caso, a locação de um PMV-M por dia.*

51. *Contudo, no Relatório de Inspeção, o DETRAN/DF apresentou dados para justificar a vantagem da locação em face da aquisição, assim analisada pela Unidade Técnica:*

“18. Quanto a esse ponto, destacamos que o fato de os equipamentos locados exigirem “serviços de operação” para serem utilizados não afasta a aplicabilidade do normativo ao caso concreto. A uma, porque a elaboração dos estudos técnicos de viabilidade (locação versus aquisição) independe do tipo de bem a ser considerado. A duas, porque os custos de operação, de modo análogo aos de manutenção, também podem ser apurados de modo destacado nos referidos estudos.

19. Em nova tentativa de demonstrar a vantajosidade da locação, frente à possibilidade de aquisição, a jurisdicionada, assim como identificado no Termo de Referência do pregão que deu origem à contratação, não trouxe comprovação documental dos valores e cálculos apresentados, de modo que estes não podem ser considerados representativos e íntegros (art. 1º, § 4º, Decisão Normativa nº 1/2011). Ainda assim, observando o “estudo” apresentado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

verificamos que o custo estimado de R\$ 131.980,00 por PMV/ano com aquisição e operação se revela equivocado, isso porque o valor do equipamento (R\$ 96.000,00) foi somado de modo integral quando, na verdade, deveria ter sido proporcionalmente considerado levando-se em conta o prazo de locação dos bens (art. 1º, § 2º, inciso II, Decisão Normativa nº 1/2011). Do modo em que apresentado o “estudo”, só haveria diferença a favor da locação para o primeiro ano (R\$ 17.260,00), resultando em uma vantagem da aquisição de R\$ 78.740,00 por PMV/ano, a partir do segundo, pois o valor de R\$ 96.000,00 referente ao custo de aquisição do painel não seria mais considerado.

20. Além disso, a possibilidade de aquisição dos painéis e contratação apenas dos serviços relativos a sua operação e manutenção não foi mais uma vez considerada, o que comprova a inadequação dos estudos para fins da demonstração pretendida e impede que sejam acolhidas a argumentação da autarquia e, bem assim a da empresa SHEMAPO, a qual afirma que a “locação é praticamente a única alternativa viável”.

52. Embora a Unidade Técnica tenha concluído que a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços impede a apuração do sobrepreço, os dados apresentados pelo DETRAN/DF, com os ajustes descritos acima, evidenciam que o custo da aquisição seria menor comparado com a locação. Isso denota haver indícios de prejuízo para a Administração Pública haja vista que se deixou de contratar os serviços de forma menos onerosa.

53. Neste ponto, cabe observar que há elementos para apurar os custos da aquisição e compará-lo com a locação, a fim de verificar se houve prejuízo ao erário. Por isso, insiste o Ministério Público de Contas no aprofundamento da análise a fim de que o Tribunal possa ter a certeza de não ter havido prejuízo na contratação. O Ministério Público propõe, portanto, o aprofundamento do exame dos dados apresentados pelo DETRAN/DF em autos apartados a fim de que seja verificada a diferença de preço entre a locação realizada e a hipótese de aquisição.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos da Representação nº 18/2014 – DA, que noticia irregularidades no procedimento que deu origem ao Contrato nº 22/2014, celebrado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a empresa SHEMAPO Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda., tendo por objeto a prestação dos serviços de locação, por dia, de até 40 (quarenta) Painéis de Mensagens Variáveis Móveis (PMV-M), incluindo projeto, fornecimento e instalação em pontos estratégicos da Cidade e em área de influência, a fim de informar ao usuário sobre as condições de tráfego e auxiliá-lo na tomada de decisões.

O *Parquet* alegou existirem fortes indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 30/2014- DETRAN/DF, que deu origem ao referido Contrato nº 22/2014, celebrado com a empresa SHEMAPO Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Serviços Ltda. Apontou, na exordial, as seguintes:

- inconsistências na estimativa do quantitativo de painéis;
- omissão de regras de posicionamento;
- falta de composição de custos; e
- sobrepreço de R\$ 888.000,00 (oitocentos e oitenta e oito mil reais).

Na mais recente deliberação, mediante a Decisão nº 1479/2015, o Tribunal concedeu prazo à empresa SHEMA Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda. para se manifestar acerca das ilegalidades apontadas nos autos, relativas ao Pregão Eletrônico nº 30/2014 e ao Contrato nº 22/2014. Determinou, ainda, ao DETRAN/DF que:

- a) suspenda cautelarmente os pagamentos referentes ao Contrato nº 22/2014, celebrado com a empresa Shempo Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda. até ulterior deliberação do Tribunal;*
- b) considerando a possibilidade de se determinar a anulação da licitação e, conseqüentemente, do Contrato nº 22/2014, abstenha-se de executar quaisquer locações de Painéis de Mensagens Variáveis Moveis (PMV-M);*
- c) apresente contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre cada uma das irregularidades consignadas na Informação nº 40/2015 - 1ª DIACOMP/SEACOMP, fazendo constar cópia da documentação comprobatória pertinente;*
- d) encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, relatório detalhado sobre a utilização de cada Painel de Mensagem Variada Móvel (PMV-M), contendo data, localização e mensagem veiculada;*

Nesta fase, após inspeção e cotejo dos fundamentos contidos na Representação com os esclarecimentos prestados pelo DETRAN/DF e pela empresa Shempo Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda., a unidade técnica sugeriu que a Corte determine ao DETRAN/DF a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei (anulação do certame e do contrato decorrente), autorize a audiência dos responsáveis pelas irregularidades verificadas, expeça determinação à Secretaria de Estado de Fazenda no sentido de apurar eventual sonegação fiscal praticada pela contratada.

O douto Ministério Público concordou com essas sugestões, pugnando, ainda, por que o Tribunal determine a formação de autos apartados para examinar a possível ocorrência de prejuízo aos cofres da autarquia em decorrência de sobrepreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Compulsando os autos, constato assistir razão aos pareceres quanto à confirmação das irregularidades apontadas tanto no procedimento licitatório quanto na fase de execução contratual.

Com efeito, já na fase interna da licitação, as justificativas para a contratação não foram devidamente apontadas. Entre as falhas verificadas nesta fase, arrolam-se as seguintes:

- ausência de justificativas claras para a contratação e de definição das reais necessidades da Administração;
- ausência de estudos prévios capazes de indicar quais as vias ou as regiões onde deveriam ser instalados e qual a finalidade da instalação (inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993⁴³);
- ausência de composição dos custos unitários dos serviços, vulnerando o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993⁴⁴;
- ausência de cotejamento dos preços praticados no âmbito da Administração Pública, contrariando, assim, o art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993⁴⁵;

⁴³ 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:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

⁴⁴ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

⁴⁵ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- não realização dos estudos de viabilidade para decidir entre locação e aquisição, indo de encontro à Decisão Normativa nº 1/2011-TCDF.

Além dos inegáveis efeitos negativos desses indícios de irregularidades sobre o restante do procedimento licitatório, há indicativos da ocorrência de outros vícios graves na fase externa do certame. Conforme demonstrado nos autos, impugnações feitas por interessados não foram respondidas, violando-se, assim, art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações⁴⁶ c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005⁴⁷, bem como aos itens 9.1.1 e 9.4 do Edital do certame. Ademais, exigências excessivas no edital não foram justificadas.

Durante a execução contratual, outras irregularidades foram constatadas, a exemplo da veiculação de mensagens educativas não previstas no edital, da não realização de glosa dos serviços não prestados e da realização de despesas sem prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

Por conseguinte, deve ser autorizada a audiência dos responsáveis para que apresentem suas razões de justificativa, tendo em vista a possibilidade de aplicação da multa do art. 57, II, da LC nº 01/1994, em razão das ilegalidades cometidas. Os responsáveis e os motivos para o chamamento em audiência constam da matriz de responsabilidade elaborada pelo corpo técnico (e-DOC B3E2ACEA) abaixo reproduzida:

⁴⁶ Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

⁴⁷ Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.

§ 1º Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

NOME	CPF	CARGO	DATA / PERÍODO	IRREGULARIDADE	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE
Marcelo Esrom Cupti Madeira	754.985.707-59	Chefe do Núcleo de Atividade Técnica de Trânsito	Mar a Jul/2014	Grave infração à Decisão Normativa nº 1/2011 - TCDF.	Elaborou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração à Decisão Normativa nº 1/2011, a qual estabelece critérios para elaboração de estudos obrigatórios de vantajosidade (aquisição versus locação).	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem que restasse demonstrada a vantajosidade da locação, frente à possibilidade de aquisição.
				Grave infração ao art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.	Elaborou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece a obrigatoriedade de composição dos custos unitários dos serviços.	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem a composição dos custos unitários dos serviços.
				Grave infração ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993.	Elaborou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece a necessidade de balizamento dos preços praticados no âmbito da Administração Pública.	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem comparação com os preços praticados no âmbito da Administração Pública.
				Grave infração ao art. 6º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.	Elaborou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 6º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece a necessidade de precisão na definição da prestação dos serviços.	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem que a prestação dos serviços estivesse precisamente definida.
				Grave infração ao art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005.	Não auxiliou a pregoeira na formulação de resposta a uma impugnação apresentada no Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF.	Sua omissão caracteriza afronta ao art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, bem como aos itens 9.1.1 e 9.4 do Edital do certame.
				Grave infração ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002.	Elaborou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, dada a inclusão de cláusulas e indefinições restritivas à competitividade.	Sua conduta culminou na realização do Pregão nº 30/2014 com cláusulas e indefinições restritivas à competitividade.

NOME	CPF	CARGO	DATA / PERÍODO	IRREGULARIDADE	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE
Rômulo Augusto de Castro Félix	504.063.451-04	Diretor-Geral Interino	Mar a Jul/2014	Grave infração à Decisão Normativa nº 1/2011 - TCDF.	Aprovou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração à Decisão Normativa nº 1/2011, a qual estabelece critérios para elaboração de estudos obrigatórios de vantajosidade (aquisição versus locação).	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem que restasse demonstrada a vantajosidade da locação, frente à possibilidade de aquisição.
				Grave infração ao art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.	Aprovou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece a obrigatoriedade de composição dos custos unitários dos serviços.	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem a composição dos custos unitários dos serviços.
				Grave infração ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993.	Aprovou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece a necessidade de balizamento dos preços praticados no âmbito da Administração Pública.	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem comparação com os preços praticados no âmbito da Administração Pública.
				Grave infração ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.	Aprovou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece a necessidade de precisão na definição da prestação dos serviços.	Sua conduta culminou na celebração do Contrato nº 22/2014 sem que a prestação dos serviços estivesse precisamente definida.
				Grave infração ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002.	Aprovou o Termo de Referência do Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF com grave infração ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, dada a inclusão de cláusulas e indefinições restritivas à competitividade.	Sua conduta culminou na realização do Pregão nº 30/2014 com cláusulas e indefinições restritivas à competitividade.
Daniele da Hora dos Santos	305.943.458-12	Pregoeira	Mar a Jul/2014	Grave infração ao art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, bem como aos itens 9.1.1 e 9.4 do Edital do certame.	Não formulou resposta a uma impugnação apresentada no Pregão nº 30/2014 - DETRAN/DF.	Sua omissão caracteriza afronta ao art. 41, caput e § 1º da Lei de Licitações c/c o § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, bem como aos itens 9.1.1 e 9.4 do Edital do certame.

NOME	CPF	CARGO	DATA / PERÍODO	IRREGULARIDADE	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE
Márcia Leticia de Souza Campos Dutra	848.072.701-25	Executora do Contrato nº 22/2014	Jul/2014 a Fev/2015	Grave infração ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 44, caput, e parágrafo único do Decreto distrital nº 32.598/2010	Permitiu a execução contratual em desacordo com o objeto do Contrato nº 22/2014 e suas cláusulas e não produziu Atestados de Execução satisfatórios.	Sua omissão caracteriza afronta ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 44, caput, e parágrafo único do Decreto distrital nº 32.598/2010.
Cleber Manoel Batista	359.083.351-34	Executor do Contrato nº 22/2014	Mar e Abr/2015	Grave infração ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993.	Permitiu a execução contratual em desacordo com o objeto do Contrato nº 22/2014 e suas cláusulas.	Sua omissão caracteriza afronta ao art. 66, caput, da Lei nº 8.666/1993.
Jayme Amorim de Sousa	564.361.221-68	Diretor-Geral	Jan a Abr/2015	Grave infração ao art. 60, caput, da Lei nº 7.320/1964.	Permitiu a realização de despesa sem prévio empenho.	Sua omissão caracteriza afronta ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

No que diz respeito ao possível sobrepreço, comungo do entendimento do Ministério Público quanto à necessidade de se autuar processo específico para apurar eventual prejuízo dele decorrente. Isso porque a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços não impede o Controle Externo de aferir se os preços dessa modalidade de locação são mais vantajosos do que os da aquisição dos equipamentos.

Nesse sentido, verifico que os dados apresentados pelo DETRAN/DF no afã de justificar supervenientemente a vantajosidade econômica da opção adotada demonstram que os custos da aquisição seriam menores se comparados com os dessa forma de locação. Os indícios de prejuízo, conforme registrado pelo *Parquet*, podem ser extraídos das seguintes constatações feitas pelo corpo técnico:

19. Em nova tentativa de demonstrar a vantajosidade da locação, frente à possibilidade de aquisição, a jurisdicionada, assim como identificado no Termo de Referência do pregão que deu origem à contratação, não trouxe comprovação documental dos valores e cálculos apresentados, de modo que estes não podem ser considerados representativos e íntegros (art. 1º, § 4º, Decisão Normativa nº 1/2011). Ainda assim, observando o “estudo” apresentado, verificamos que o custo estimado de R\$ 131.980,00 por PMV/ano com aquisição e operação se revela equivocado, isso porque o valor do equipamento (R\$ 96.000,00) foi somado de modo integral quando, na verdade, deveria ter sido proporcionalmente considerado levando-se em conta o prazo de locação dos bens (art. 1º, § 2º, inciso II, Decisão Normativa nº 1/2011). Do modo em que apresentado o “estudo”, só haveria diferença a favor da locação para o primeiro ano (R\$ 17.260,00), resultando em uma vantagem da aquisição de R\$ 78.740,00 por PMV/ano, a partir do segundo, pois o valor de R\$ 96.000,00 referente ao custo de aquisição do painel não seria mais considerado.

20. Além disso, a possibilidade de aquisição dos painéis e contratação apenas dos serviços relativos a sua operação e manutenção não foi mais uma vez considerada, o que comprova a inadequação dos estudos para fins da demonstração pretendida e impede que sejam acolhidas a argumentação da autarquia e, bem assim a da empresa SHEMA, a qual afirma que a “locação é praticamente a única alternativa viável”.

Assim, faz-se necessário apurar em autos apartados a existência ou não de prejuízo na opção adotada pelo jurisdicionado tendo por base a análise comparativa entre os custos da aquisição e os da locação.

Noutro giro, malgrado reconheça que os indícios de frustração ao caráter competitivo do certame e das falhas apontadas no Termo de Referência e na execução contratual detêm potencialidade para comprometer a regularidade do certame contrato, entendo que a determinação de adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei pode ser adotada, com maior segurança, na próxima fase processual. Isso porque uma melhor convicção sobre a legalidade ou não do pregão e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

do contrato respectivo poderá ser formulada a partir da juntada aos autos de novos elementos de prova, oriundos da apresentação de razões de justificativas pelos ora chamados em audiência e dos resultados da aferição, em autos apartados, da existência de eventual prejuízo decorrente da locação, na forma sugerida pelo *Parquet*.

Diante do exposto, acolhendo, com ajustes, os fundamentos e as sugestões do corpo técnico e do douto Ministério Público, VOTO no sentido de este egrégio Plenário:

I) tome conhecimento do Ofício nº 1051/GAB-DETRAN (e-DOC 2D6FFFB1), da manifestação da empresa Shempo Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda. (e-DOC D733E1CB) e dos demais documentos juntados aos autos (e-DOCs E0152316, 983498F8, 2A791EE2, 97C451DA, F5EF2616, 92FA2D46, 985AA37A, 98838539 e D85F1B3A);

II) determine a audiência, no prazo de 30 (trinta) dias, dos responsáveis identificados na matriz de responsabilidade (e-DOC B3E2ACEA);

III) autorize:

a) a comunicação à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal acerca da possível sonegação fiscal de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN identificada nos pagamentos referentes ao Contrato nº 22/2014, celebrado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a empresa Shempo Indústria e Comércio de Eletroeletrônicos e Serviços Ltda.;

b) a formação de autos apartados para examinar a existência de eventual prejuízo decorrente da locação, levando-se em conta a hipótese de aquisição dos PMV-M e operação pelo próprio DETRAN/DF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- c) a ciência da decisão que vier a ser proferida aos interessados nos autos;
- d) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Sala das Sessões, 15 de dezembro de 2015.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator