



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Informação nº 25/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP

RELATÓRIO FINAL DE INSPEÇÃO

Brasília (DF), 17 de fevereiro de 2017.

Processo nº: 18.516/2016-e

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

Assunto: Representação

Ementa: Representação formulada pela empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda. Decisão nº 3684/2016. Suspensão liminar das aquisições advindas do Pregão nº 19/2015 (SRP). Diligências à empresa Genoa e ao Detran/DF. Atendimento. Análise. Pelo encaminhamento dos autos ao Conselheiro-Relator para que tome conhecimento do presente Relatório Prévio de Inspeção e remeta via Despacho Singular, com cópia deste Relatório Prévio de Inspeção anexa, ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF e à empresa GENOA Informática e Engenharia Ltda para o exercício do direito de manifestação prévia. Manifestações realizadas. Análise. Pela improcedência de dois itens e procedência parcial de outros dois itens. Pela autorização da retomada de aquisições advindas do Pregão nº 19/2015 (SRP) e da Ata de Registro de Preços nº 06/2015, relativamente às impressoras de 500 lpm (*item 1 – Impressora Matricial Tipo I*), bem como aos cartuchos (*item 3 – Cartucho de Fita de Impressão*). Pela suspensão em definitivo de novas aquisições advindas do Pregão nº 19/2015 (SRP) e da Ata de Registro de Preços nº 06/2015, relativamente às impressoras de 1000 lpm (*item 2 – Impressora Matricial Tipo II*).

Senhor Diretor,

Cuidam os presentes autos de Representação formulada pela empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda. acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 19/2015 – Detran/DF e no contrato decorrente do certame (peça nº 3).

2. Por meio da Informação nº 194/2016 (peça nº 39) a unidade técnica analisou as manifestações do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF e da Genoa Informática e Engenharia Ltda., remetidas a esta Casa em razão do item III, “b” da Decisão Plenária nº 3684/2016, bem como se pronunciou acerca das informações obtidas mediante a realização da inspeção autorizada nos termos do item IV do mesmo *decisum*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

3. Após a realização da citada inspeção, a Informação nº 194/2016, contendo o *Relatório Prévio de Inspeção*, foi encaminhada ao do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF e à Genoa Informática e Engenharia Ltda. para manifestações acerca do seu teor, nos termos do Despacho Singular nº 337/2016–GCOMM (peça nº 41).

4. Ressalte-se que, no bojo do item ***Manifestação dos Interessados acerca do teor do Relatório Prévio de Inspeção – Informação nº 194/2016 transcrito a seguir***, é realizada a análise de tais manifestações, bem como efetuadas as proposições finais.

Relatório Prévio de Inspeção – Informação nº 194/2016

2. Na última assentada, em 21/07/16, o Tribunal, por meio da Decisão nº 3684/2016, decidiu, por maioria, verbis (peça nº 12):

I – conhecer da Representação formulada pela empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda. CNPJ 01.740.169/0001-40 (Peça 3);

II – suspender liminarmente as aquisições advindas do Pregão nº 19/2015 (SRP), cuja vencedora foi a empresa GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA, até ulterior deliberação por parte desta Corte de Conta;

III – conceder à (ao):

a) Representante o prazo de 5 (cinco) dias para acostar aos autos instrumento de procuração, sob pena de arquivamento do feito sem análise de mérito;

b) Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF e à Genoa Informática e Engenharia Ltda., CNPJ 71.632.509/0001-03, o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestarem acerca do teor da exordial;

IV – autorizar:

a) a realização de inspeção, caso necessária;

b) o envio de cópia das fls. 1/21 da Peça 3 dos autos à Jurisdicionada e à Genoa Informática e Engenharia Ltda. para subsidiar suas manifestações;

c) o retorno dos autos à SEACOMP, para as providências de praxe.

3. A respeito da diligência contida no item III.a do mencionado decisum, entendemos que o Tribunal possa considerá-la cumprida, haja vista a procuração juntada tempestivamente aos autos por meio do e-doc 1131A06F-c (peça nº 17).

4. Preliminarmente, visando melhor compreensão do quanto ocorrido nos autos, reproduzimos trecho da Informação nº 109/2016-1ª DIACOMP, o qual bem sintetiza o teor da exordial, verbis:

A Representante inicia sua peça defendendo o cabimento da representação e sua legitimidade para tanto. Em seguida, informa que o Detran publicou o Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2015 objetivando a aquisição de impressoras matriciais e unidades de cartuchos de tintas compatíveis. Afirma que, como justificativa para a contratação, foi apontada a necessidade de dar maior segurança ao processo de emissão de documentos de veículos (CRV e CRLV), via balcão de atendimento da autarquia, uma vez que a solução até então utilizada apresentava fragilidade nesse aspecto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Notícia que foram apresentados orçamentos na fase interna por três empresas: Unidigit Informática Ltda., Genoa Informática e Engenharia Ltda. e Softcom Informática Ltda. Na fase externa da licitação, ocorrida em outubro de 2015, a empresa Genoa Informática e Engenharia Ltda. sagrou-se vencedora.

Argumenta que o certame careceu de competitividade na fase de lances ou não houve condições ou estímulo para a disputa, pois, em dois de três lotes, de sete proponentes apenas três apresentaram lances, com a empresa de proposta mais alta saltando para o terceiro lugar e a empresa Genoa apresentando o menor lance. O padrão se repetiu para o outro lote, que teve cinco proponentes.

*Assevera que “a vitória tranquila da empresa GENOA ENGENHARIA em um **certame com 07 proponentes levanta diversos questionamentos, inclusive o fato de que destas, 5 delas cotaram a mesma marca de equipamentos, já que Ricoh e Printronix são a mesma marca conforme catálogo anexo, enquanto que uma delas cotou a impressora EPSON que não atende ao termo referencial, ao passo que a empresa remanescente, NUNES REZENDE COMERCIAL EIRELI – EPP, simplesmente omitiu marca e modelo do equipamento**, inviabilizando qualquer diligência para auferir a compatibilidade de sua proposta com o requisitado em edital”.*

Alega que “o custo médio das impressoras matriciais pode sequer estar compatível com a realidade de mercado, bem como o fato de que das empresas que cotaram na fase interna, duas são vinculadas por parentesco de primeiro grau entre os sócios, sendo uma delas a vencedora do certame, enquanto a outra não atua com impressoras matriciais, restando claros indícios de que as cotações podem não ser idôneas e não refletirem os preços praticados no mercado”.

Informa que o Edital do certame, em afronta ao art. 30 da Lei nº 8.666/1993, previu a exigência de prova de conceito em substituição aos atestados de capacidade técnica. Dessa forma, não foi exigida da empresa Genoa prova de aptidão anterior, como requisito de qualificação-técnica, para um contrato de R\$ 1.715.940,00, assim, a empresa pode nunca ter executado o objeto do contrato anteriormente. Cita precedentes do TCU de que a prova de conceito pode ser exigida para avaliação dos produtos ofertados, mas não há previsão legal para sua exigência como condição de habilitação (Acórdãos nos 1984/2016 e 2763/2013, Plenário).

*Aduz que “as cotações obtidas na fase interna são viciadas, vez que duas das três empresas consultadas, a UNIDIGIT INFORMÁTICA LTDA. – CNPJ: 56.969.796/0001-77, e a GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA – CNPJ 71.632.509/0001-03, vencedora da licitação, possuem vínculo de parentesco de primeiro grau entre sócios”. A primeira possui como sócio-administrador CLAUDIO AUGUSTO VASCONCELOS DE CARVALHO e a segunda, LUIS ALBERTO VASCONCELOS CARVALHO. Argumenta que “**o vínculo de parentesco comprovado já coloca em dúvidas a idoneidade das cotações e as circunstâncias da contratação de um certame vencido pela GENOA que careceu de disputa**”.*

Afirma que “a terceira cotação, apresentada pela empresa SOFTCOM INFORMÁTICA LTDA., também é viciada, já que ambas as empresas não fornecem impressoras matriciais, inclusive a SOFTCOM possui objeto incompatível com o objeto da licitação para qual forneceu orçamentos, e quando consultada, através de contato telefônico com atendente de nome RAFAEL, revelou não possuir tais equipamentos para venda e cotação”. Além disso, “o objeto social da empresa SOFTCOM é totalmente diverso e incompatível com as cotações que forneceu, conforme consta de seu contrato social, exerce as seguintes atividades: DESENVOLVIMENTO E LICENCIAMENTO DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

PROGRAMAS DE COMPUTADOR CUSTOMIZÁVEIS, TRATAMENTO DE DADOS, PROVEDORES DE SERVIÇOS DE APLICAÇÃO E SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM NA INTERNET. Já a UNIDIGIT atua com MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO DE MÁQUINAS DE ESCREVER, CALCULAR E DE OUTROS EQUIPAMENTOS NÃO-ELETRÔNICOS PARA ESCRITÓRIO”. Colaciona, ainda, precedente do TCU acerca do comprometimento da idoneidade das cotações e da vinculação entre sócios das empresas que forneceram cotações na fase interna (Acórdão nº 2383/2014, Plenário).

Questiona, ainda, “a justificativa adotada para abertura do procedimento licitatório visando a aquisição de impressoras matriciais como nova solução para fornecimento de formulários, haja vista que a solução pretendida pela resolução 512/2015 do CONTRAN ainda não havia sido implementada efetivamente no âmbito do DF, bem como o fato de que **já estava suspensa na época da licitação** e as impressoras matriciais contratadas são ineficazes para efeitos do art. 5º, II desta resolução, uma vez que a tinta não é capaz de penetrar nos formulários CRV e CRLV”.

Informa que a demanda do Detran com a impressão de formulários CRV e CRLV era atendida pela representante, mediante contrato firmado em 2014 de locação de canceladoras com impressão tricolor, mas em junho de 2016 a autarquia requereu o cancelamento do contrato, em função da nova solução de impressoras matriciais licitada em 2015. Argumenta que “as canceladoras garantem segurança contra falsificações, ao passo que as impressoras matriciais dependem exclusivamente de sistema informatizado para leitura de QR CODE, que sequer foi implementado no Distrito Federal”, assim não há que se falar em duplicidade de contratação e despesa desnecessária, como alega o executor do ajuste firmado entre a representante e o Detran.

Defende que a impressão de assinatura oficial da autoridade de trânsito via impressora matricial não apresenta nenhum sistema de segurança à prova de falsificações, pois tais equipamentos são destinados à impressão de QR CODES e códigos de barras em formulários, “e os procedimentos e sistemas justificadores de sua contratação, aqueles previstos na resolução nº 512 do CONTRAN, sequer foram implementados e estão suspensos desde antes mesmo da abertura do processo licitatório que culminou na compra destas máquinas, pela resolução número 539, que data de 17 de Junho de 2015”.

Assim, **“na medida em que o DETRAN/DF ainda não implementou os novos modelos de formulários CRV e CRLV (vide anexo III da resolução 512/2015) que possuem o espaço para impressão de QR CODES, a utilização das impressoras matriciais ocorrerá para imprimir inadequadamente os formulários antigos (sem QR CODE) que deveriam utilizar canceladoras com compressão de alto impacto cuja tinta tricolor penetra na fibra do papel dos formulários, ficando visível no verso e anverso dos documentos, para garantir a autenticidade da assinatura e impossibilitar falsificações, ao passo que utilizar impressoras matriciais para substituir a impressão de alto impacto não colabora em absolutamente em nada com a justificativa dada para a abertura do processo licitatório que deflagrou a contratação, visto que os formulários ainda poderão ser extraviados de dentro da repartição, com o agravante que poderão ser preenchidos facilmente nestas impressoras, aumentando riscos de falsificação”**.

Argumenta que **“a aquisição de produto mais oneroso com alta sofisticação para impressão matricial sob a égide de resolução suspensa, que presta inerte ante a não implementação do sistema de leitura por QR CODE, correndo lesão ao erário”**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Entende demonstrada a fragilidade do planejamento da contratação e o evidente risco de lesão ao erário, pois a aquisição das impressoras matriciais não atende à finalidade pretendida, à segurança mínima e à justificativa adotada. Além disso, o novo modelo de documentos a ser adotado a partir de janeiro de 2017 (Resolução CONTRAN nº 599/2016) não exige QR CODE e as impressoras matriciais não devem ser utilizadas para preenchimento dos formulários antigos, o que poderá resultar na inutilização dos equipamentos até a implementação do novo sistema, e conseqüente perda de garantia, depreciação e despesas com manutenção.

*Entende caracterizados os pressupostos jurídicos para a “**IMEDIATA SUSPENSÃO LIMINAR DAS CONTRATAÇÕES ADVINDAS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 04/2016** gerenciada pelo DETRAN/DF, cujo titular dos preços registrados é a empresa GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA”. O fumu boni iuris decorre da falta de planejamento da aquisição das impressoras matriciais, da inidoneidade das cotações que balizaram a estimativa de preços do certame e da falta de competitividade do certame. O periculum in mora advém do possível prejuízo irreparável ou de difícil reparação, pois já foram empenhados e pagos pelo Detran mais de R\$ 700 mil em favor da empresa GENOA, bem como podem ocorrer adesões à ata vigente, nos termos da legislação.*

Por fim, “constatado vício de direcionamento, superfaturamento do objeto, prejuízo ao erário, desvio de finalidade na contratação ou ainda seja evidenciada a inidoneidade das cotações apresentadas na fase interna da licitação, requer:

a) No mérito, que seja dada continuidade ao contrato administrativo de locação de Chanceladora de Documentos CRV/CRLV até a promoção do novo modelo da Resolução nº 599/2016 em 01/01/2017, para se evitar a mudança de padrão na assinatura do Diretor Geral antes da nova norma, bem como, evitar a falta de padronização com os demais entes federativos, que ainda utilizam a Assinatura por meio de Chanceladora Mecânica até a licitação de modelo de papel da nova Resolução 599/2016.

b) Outrossim, ainda no mérito, que SEJA DECLARADA A NULIDADE DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO firmado com a GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA, nos termos do art. 59 da Lei 8.666/93, nulidade esta que deverá surtir efeitos ex tunc, retroativos à data da licitação, desconstituindo-se todos os direitos advindos desta.

c) Requer ainda, para fins de prestar esclarecimentos, a oitiva da autoridade competente responsável mencionada no preâmbulo [Detran/DF], para fins de prestar esclarecimentos.

(grifos originais)

5. Passamos, em seguida a análise das manifestações encaminhadas à Corte em razão da diligência contida no item III.b da referida Decisão Plenária.

Manifestação do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF

6. Regularmente notificado em 22/07/16 acerca do item III.b da Decisão nº 3684/2016 (peça nº 16), o Detran encaminhou ao Tribunal, em 11/08/16, com três dias de atraso, o Ofício nº 1488/GAB, acostado à peça nº 21 (e-doc 1A0032B7), no qual informa¹, verbis:

(...)

¹ Grifos nossos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Inicialmente, impende esclarecer que a aquisição das impressoras matriciais se deu em virtude da necessidade de substituição das antigas, uma vez que as mesmas encontravam-se sem garantia desde julho de 2014, o que gerava grande risco ao bom funcionamento da Autarquia, eis que alguns postos de atendimento estavam funcionando com apenas uma impressora, assim, caso a mesma deixasse de funcionar, o posto ficaria inoperante para o serviço de impressão de CRLV e de CRV, conforme informações prestadas pelo Diretor de Tecnologia da Autarquia, em 04 de maio de 2015, o que pode-se depreender da análise do processo de contratação (fls. 04).

Ademais, tal aquisição alinhou-se ao planejamento estratégico do Órgão, uma vez que a amplitude e a complexidade das ações da Autarquia exigem uma capacidade de gestão tecnológica, eficaz e altamente especializada.

Desta forma, o PDTIC 2012-2015 foi desenvolvido em aderência com o Mapa Estratégico e com o PPA para o período de 2012 a 2015 e; ainda, em consonância com a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação-EGTI, elaborada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação, o qual foi orientador para a presente contratação (fls. 26).

*A propósito, a Diretoria de Veículos afirma no Documento de Oficialização da Demanda (fls. 02) que, **a solução utilizada antes da aquisição não atendia de forma plena a necessidade da Autarquia, uma vez que não realizava impressão em lote é apresentava lentidão mesmo na impressão um a um, portanto, obsoletas e sem cobertura de garantia encontravam-se as impressoras antigas.***

*Registra, ainda, que os formulários para impressão dos documentos **tinham que ser chancelados com a assinatura do Diretor-geral previamente em equipamento específico, ou seja, em máquinas chanceladoras locadas da empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda**, ficando à disposição do setor já chanceladas e, somente posteriormente, eram impressos os dados do veículo, conforme demanda.*

*Este fato expunha o procedimento de confecção dos documentos a **grande vulnerabilidade**, sendo considerado pela Diretoria responsável como um fator de risco a que eram submetidos os documentos, os quais, uma vez chancelados com a assinatura do Diretor-geral, caso fossem furtados ou extraviados, certamente causariam grande prejuízo à Autarquia.*

*Desta forma, balizado pela oportunidade e a conveniência decidiu a Direção-geral pela autorização da aquisição dos equipamentos, considerando o **ganho com a alta disponibilidade de funcionamento das novas impressoras, além dos aspectos de segurança** pela capacidade de **imprimir assinado/chancelado pelo processo digital de impacto**, o qual permite a identificação dos pontos impressos e facilita -o trabalho de perícia, o que impede eventuais tentativas de fraude nos documentos e atende plenamente à legislação em vigor.*

Neste diapasão, o Termo de Referência, às fls. 25/40, traz como Justificativa da Solução Escolhida, item 2.3, in verbis:

"As impressoras matriciais em uso nas áreas de atendimento ao público do Detran-DF não possuem capacidade nominativa e robustez suficiente e apropriada capazes de suportar demandas atuais de impressões para emissão dos documentos acima citados, pré-impressos de segurança, cuja técnica de fabricação apresenta algumas especificidades que só equipamentos de grande porte e tecnologia apropriada são capazes de suportar, volume de impressão, rapidez/agilidade, facilidade de manuseio e outros requisitos técnicos para uma-bom prestação de serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Constantemente ocorrem inúmeras solicitações de reparos e manutenções corretivas em impressoras matriciais instaladas em locais estratégicos para o Detran/DF, cuja paralisação se constitui em grande prejuízo operacional, administrativo, afetando negativa e desnecessariamente a imagem da Instituição, de seus colaboradores diretos e indiretos, com tecnologias de mercado que podem ser absorvidas, bem como pequenos incrementos de infraestrutura adequando as necessidades operacionais, remanejamento e treinamento de pessoal e a aquisição de bens e serviços de TI, aqui. Preconizados, certamente melhorará em muito a execução dos serviços de sua competência, melhorando o relacionamento entre usuários e os servidores do Órgão.

A solução definitiva para esses problemas está na substituição de todas essas impressoras por equipamentos novos, em quantidades suficientes e que contenham atributos tecnológicos operativos que atendam na íntegra as peculiaridades de fabricação dos formulários pré-impressos de CRV e CRLV, configurados para suportar todos os tipos de demandas de impressão, sejam elas de ordem padrão (média diária) e/ou eventuais demandas de impressão de grandes volumes de documentos”.

Já a descrição da solução, inserto no item 04 do TR, às fls. 27, dispõe:

"Aquisição de impressoras, tipo matricial/linear de alta resolução, desempenho, robustez e capacidade industrial de impressão, entendida como solução global de impressão de documentos de segurança, compreendidos por CRV e CRLV para atender a demanda do Detran/DF, de acordo com a Resolução n° 512, de 27 de novembro de 2015, incluindo fornecimento de suprimentos necessários para atender a execução dos serviços, além dos serviços de instalação, configuração, manutenção e assistência técnica especializada dos equipamentos durante a garantia on-site de 36 meses, conforme especificado neste Termo de Referência e seus Anexos”.

Neste sentido, observa-se que o Registro de Preços para aquisição de impressoras matriciais teve por objetivo principal substituir as impressoras antigas que encontravam-se obsoletas e sem garantia, as quais não mais supriam às necessidades da Autarquia, principalmente por não proporcionar condições para que fossem atendidas as metas previstas no PDTI e PPA.

*Desta forma, buscou-se como solução um equipamento que atendesse tanto a legislação atual quanto aos aspectos de segurança pela capacidade de imprimir assinado/chancelado pelo processo digital de impacto, permitindo a identificação de pontos impressos, facilitando os trabalhos de perícia nos mesmos e **impedindo eventuais tentativas de fraude, quanto àquela que adviria com a entrada em vigor da Resolução n° 512 do Contran.***

Portanto, o fato de estar suspensa a implementação da supracitada resolução não traz nenhum prejuízo à Autarquia, uma vez que a aquisição das impressoras encontra-se em total consonância com a legislação em vigor.

*Por outro lado, **relativamente a arguição da empresa US Price** de que "na fase interna, durante o planejamento, se previu na análise de riscos 1.1 **a exigência de qualificação técnica, enquanto que o edital a substituiu por prova de conceito**, deixando inclusive de solicitar amostras ou atestados que demonstrassem que a futura contratada já teria executado o objeto em situações anteriores e, portanto, estaria apta a desempenhar o objeto específico do contrato licitado", necessário faz se observar o que, de fato, ocorreu.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Compulsando os autos observa-se que realmente encontra-se previsto na Análise de Riscos, item 1.1, a possibilidade de ser exigida a qualificação técnica (fls. 23).

*Outrossim, impende esclarecer que a Prova de Conceito foi escolhida pela área de TI da Autarquia como a mais adequada para o exame de conformidade, uma vez que considerou-se como necessário aferir se a empresa vencedora teria condições de atender à necessidade da contratação em **ambiente específico do Departamento de Trânsito**, qual seja, um ambiente repleto de especificidades, no qual reside um **sistema legado e descontinuado, da década de 80, chamado PROIV, o qual é utilizado para impressão de CRLV na maioria dos postos de atendimento do Órgão e não possui previsão para ser substituído.***

*Logo ressalta-se que, **caso fosse exigida Atestado de Capacidade Técnica das empresas que participariam do certame, incorreria em uma exigência sobremodo restritiva**, a qual cercearia a competitividade e concorrência das empresas sem justa causa, assim, optou a área técnica por fazer constar no Edital a Prova de Conceito, por ser considerada a que melhor atenderia ao exame de conformidade.*

No tocante à prova de conceito, vale destacar o disposto no Acórdão n° 1984/2006 do TCU:

*"que também pode ser entendida como uma apresentação de amostras, é certo que a mesma tem por objetivo permitir que a empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar no certame comprove que a solução apresentada satisfaz os requisitos exigidos no edital. **Não deve ser entendida como uma categoria habilitatória, mas sim como uma verificação prática de aderência técnica da proposta ao edital, situada na fase de classificação/julgamento da licitação.** A 3ª edição do Manual de Licitações e Contratos do TCU, entre as páginas 97 e 100, traz diversas deliberações do Tribunal que permitem, disciplinam e recomendam a sua utilização. Por último, resta analisar o acompanhamento da prova de conceito. O resultado final que se espera de tal prova é que a solução satisfaça os requisitos do edital, ou seja, nem todas as suas etapas precisam ser, inspecionadas. É evidente que, utilizando-se de suas prerrogativas, a Administração tem o poder de acompanhar as etapas que bem entender. Deve, ainda, em homenagem ao princípio da publicidade, viabilizar a inspeção pelos demais licitantes. (grifo nosso)*

Aliás, a Prova de Conceito, que "se assemelha à avaliação de amostras" - Informativo TCU n° 172/2013, não viola os preceitos da Lei 8666/93, segundo inteligência do Acórdão n° 1237/2012 do TCU, o qual dispõe que: "A possibilidade de solicitação de amostras, para exame de conformidade, não é apenas lícito, como recomendável para evitar a repetição da licitação, quando o licitante vencedor, tendo já a licitação adjudicada para si, oferece produto incompatível com as especificações técnicas ou de qualidade aceitável".

A propósito tal entendimento, seguindo a mesma esteira de raciocínio, encontra-se também esposado nos Acórdãos n° 1182/2007 e 1215/2009 do TCU. Com efeito, nesta última decisão aquela E. Corte recomendou à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que elaborasse notas técnicas, com base nas reiteradas jurisprudências do TCU, acerca de avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de TI na modalidade pregão.

Diante disto, forçoso é concluir que não se incorreu em afronta à legislação em vigor, nem ao entendimento majoritário relativo a contratações de Tecnologia da Informação, uma vez que a convocação da empresa Genoa para a realização da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Prova de Conceito se deu na fase de aceitação de proposta em conformidade com o item 8 do instrumento convocatório logo após o envio dos anexos 1, 2 e 3 no dia 15/10/2015, às 14:24. Ademais, foram informados, no comprasnet, data e horário para que todos os licitantes participantes que tivessem interesse pudessem acompanhar o procedimento.

Por conseguinte, no dia 27/10/2015 a empresa Genoa teve sua proposta aceita e declarada apta na Prova de Conceito, sendo que, somente após este fato, ocorreu a convocação da mesma para o envio da documentação habilitatória, conforme item 11.6 do edital.

Por outro lado, quanto a alegação da existência de vínculo de parentesco (sic) entre as empresas que forneceram cotação de preços, cabe esclarecer que carece a Autarquia de subsídios quanto ao fato, uma vez que não é exigência da legislação a verificação da composição societária das empresas que fornecem orçamento. A outro tanto, tal pesquisa foi realizada obedecendo os preceitos do Decreto GDF nº 36220/2014.

Relativamente ao pregão nº 19/2015, afirmou o pregoeiro oficial que na ocasião 07 (sete) licitantes se propuseram a participar do certame, de três fabricantes diferentes (Printronic, Epson e Ricoh) e que, apesar de haver número reduzido de participantes, foi respeitado o prazo legal da publicação em Diário Oficial e jornal de grande circulação para se desse a abertura da sessão pública e, apesar de ter havido poucos lances durante a primeira sessão, a qual teve um lapso temporal de quase 01 (uma) hora, o pregoeiro procedeu ao envio discricionário de mensagens solicitando melhores lances, conforme Ata de Realização do Pregão Eletrônico, podendo ser observado no item: "Troca de Mensagens" a insistência por melhores lances por 03 (três) vezes.

Indubitavelmente, portanto, observa-se, que foram respeitados (sic) todas as exigências quanto a realização do certame.

Por outro lado, importa salientar que diante da possibilidade de serem substituídos dois contratos, o de impressoras antigas e o de chancela dos documentos, por apenas um e, considerando que as novas impressoras absorvem com competência essas atividades, com ganho com a alta disponibilidade de funcionamento e atendendo perfeitamente aos preceitos da legislação em vigor e à necessidade da Autarquia, concluiu a Autarquia, obviamente, que a aquisição das novas impressoras seria a opção mais oportuna e conveniente.

Neste diapasão, adotou a Autarquia o meio mais econômico e eficiente para a Administração, qual seja a aquisição das impressoras matriciais, através de Ata de Registro de Preços, no montante de R\$ 724.800,00 (setecentos e vinte e quatro mil e oitocentos reais) e pela não renovação do contrato de chancela encerrado em julho de 2016, o qual se tornou desnecessário após aquisição, representando uma economia de pelo menos R\$ 1.487.400,00 (um milhão, quatrocentos e oitenta e sete mil e quatrocentos reais) por ano - custo do contrato de chancela com a empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda.

A propósito, o texto constitucional inseriu no ordenamento jurídico parâmetro de natureza essencialmente gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e eficiência, eficácia e efetividade, impondo como um dos vetores da regular gestão de recursos e bens públicos o respeito ao princípio da economicidade (CF, art. 70, caput).

Destarte, é sabido que o vocábulo economicidade se vincula à ideia fundamental de desempenho qualitativo, tratando da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico. Nesse contexto, parece relevante uma pequena amostra doutrinária do aspecto conceitual da questão em tela: "economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício" (OLIVEIRA, Régis Fernandes de HORVATH, Estevão; e TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. Manual de Direito Financeiro, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 94).

Neste diapasão, para a aquisição das impressoras matriciais levou-se em consideração a redução de custos, tendo reconhecidamente o melhor custo-benefício, uma vez que as despesas que envolvem aluguel de equipamentos para cancelar CRV/CRLV passaram a ser desnecessários a partir da aquisição das novas impressoras, conforme dito alhures.

Com efeito, observa-se que a aquisição em comento teve por finalidade atender à demanda necessária ao atingimento dos objetivos institucionais da Autarquia, em conformidade com a diretrizes do procedimento licitatório, de acordo com as exigências da legislação atinente à impressão dos documentos CRV e CRLV e, notadamente, em consonância com o princípio da economicidade, previsto na Carta Magna.

Ante o exposto, considerando que as declarações prestadas pela empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda. encontram-se totalmente dissociadas da realidade dos fatos, requer a esta E. Corte que sejam julgados improcedentes os pedidos elencados na exordial.

Manifestação da empresa Genoa Informática e Engenharia Ltda.

7. Regularmente notificada em 28/07/16 acerca do item III.b da Decisão nº 3684/2016 (peça nº 16), a empresa Genoa encaminhou ao Tribunal, em 15/08/16, o documento visto à peça nº 23 (e-doc B32DB11A), no qual informa², verbis:

II – SÍNTESE PROCESSUAL E DOS FATOS ENVOLVIDOS NA REPRESENTAÇÃO

(...)

III – RAZÕES DA MANIFESTAÇÃO DA REPRESENTADA GENOA

32. A Representada GENOA passa a impugnar especificamente todas as alegações aduzidas pela Representante em sua exordial, consideradas também as diretrizes observadas como relevantes à discussão por este Colendo TCDF.

33. Tal impugnação deve ser feita porque a contratação da Representada GENOA alterou o cenário da contratação das soluções de impressão em benefício do Representado DETRAN-DF e da população destinatária dos serviços prestados nas agências de atendimento presencial deste órgão de fiscalização, ao contrário do que induz a acreditar a Representante em sua exordial. E o fez sob vários aspectos: (i) segurança dos documentos, que são impressos com qualidade e rapidez em um único processo de impressão; (ii) celeridade e continuidade do atendimento ao público por parte do Representado DETRAN-DF; (iii) contratação da aquisição de impressoras matriciais de avançada tecnologia e de alta performance, com garantia de 3 anos, em detrimento da mera locação de máquinas canceladoras com tecnologia defasada e que demandavam rotineiras intervenções de manutenção; dentre outros benefícios que serão melhor apresentados adiante.

² Grifos nossos, à exceção daqueles explicitamente indicados como "originais"



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

III.1) O objetivo do Representado DETRAN-DF e as soluções de impressões fornecidas pela Representada GENOA

34. Antes de ingressar nas impugnações específicas aos argumentos da Representação aviada pela Representante, mister se faz considerar que, quando da realização do Pregão Eletrônico 19/2015, (i) o Representado DETRAN-DF possuía um objetivo legítimo sob o ponto de vista de redução de custos e de melhoria no atendimento ao público, bem como que (ii) **a Representada GENOA possui credibilidade empresarial e know-how específico para proporcionar ao Representado DETRAN-DF o que há de mais avançado no campo das soluções de impressão de documentos oficiais, e a preços justos sob o ponto de vista dos contratos públicos!** Vejamos.

35. Como já observado no início desta peça, o Representado DETRAN-DF buscou contratar a aquisição de soluções tecnológicas para a chancela e a impressão de documentos oficiais que fossem admitidas para aplicação em CRV e em CRLV nas suas agências de atendimento presencial. E o buscou porque procedimentos internos levantaram a informação de que há tecnologia disponível para realizar a chancela e a impressão de conteúdo de forma concomitante — conforme pode ser verificado pelos atestados de qualificação técnica emitidos pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE e pela Companhia Riograndense de Artes Gráficas – CORAG (doc. 10).

36. Vale dizer, o anseio do Representado DETRAN-DF pela contratação de uma nova solução para a chancela e a impressão dos documentos CRV e CRLV encontrava respaldo nas experiências de outros DETRANs, como é o caso daqueles situados nos Estados de São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. A propósito do DETRAN-MG e do DETRAN-RS, é oportuno mencionar, desde já, importantes informações fornecidas na declaração de qualificação emitida pela CORAG e no atestado de capacidade técnica nº 021/2016 da PRODEMGE (doc. 10):

CORAG

Declaramos para os devidos fins, que a **Companhia Riograndense de Artes Gráficas — CORAG**, sediada em Porto Alegre/RS, adquiriu em 2012 da empresa Genoa Informática Ltda, sediada em São Paulo/SP, **03 (três) impressoras matriciais da fabricante Printronix, modelo P7215.**

Estas impressoras são utilizadas para impressão de documentos CRV/CRLV. Desde 2014 utiliza-se o módulo de impressão gráfica, para impressão dos dados dos documentos juntamente com a impressão da assinatura (chancela). Este procedimento simultâneo de impressão dos dados e assinatura gera o benefício de eliminar a etapa da chancela mecânica (Carimbo), acarretando em vantagens financeiras, operacionais, segurança e qualidade. (doc. 10)

PRODEMGE

Detalhamento do fornecimento/prestação de serviços:

(...) h) **PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS:**

As interfaces IGP'S foram instaladas desde 2013 nas **impressoras printronix P7220 do nosso sistema de impressão do CRLV/CRV.** Com isso, houve a eliminação da etapa de chancelamento no processo de produção. Isto acarretou economia de tempo e também economia financeira, além da segurança, pois o documento não precisa ser chancelado antes ou após a impressão deste. (doc. 10)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

37. As impressoras, bem como as máquinas canceladoras, até então utilizadas pelo Representado DETRAN-DF, contratadas junto à Representante, (i) traziam tecnologia já obsoleta, pois contratada em 2011; (ii) demandava duplo procedimento, sendo um de chancela e um de impressão de conteúdo; (iii) implicavam elevados custos acessórios de contratação, pois eram alugadas e demandavam a intervenção de terceiros para a realização de manutenção; (iv) atuavam de forma deficiente em se considerando a diretriz de celeridade e de eficiência que se espera dos serviços públicos; e (v) acarretavam consideráveis riscos à segurança pública, pois apenas chancelava os documentos com a assinatura da autoridade responsável pelo órgão de fiscalização de trânsito, procedimento esse que ainda dependia do deslocamento dos documentos CRV e CRLV em branco até as agências de atendimento presencial do DETRAN-DF, não raro com desvio dos documentos.

38. Esse objetivo do Representado DETRAN-DF encontrava um claro e notório respaldo fático: são conhecidas de todos os brasilienses as filas que se formam no atendimento presencial do DETRAN-DF em qualquer época do ano. Muitas dessas filas se formavam, até o início deste ano, em razão da demora relacionada ao sistema de impressão de documentos no atendimento presencial¹. Evidente que uma solução deveria ser encontrada e implementada pelos gestores públicos em benefício dos cidadãos.

¹ Exemplos disso podem ser vistos nas seguintes matérias, todas anteriores à contratação da Representada GENOA como fornecedora de impressoras para o Representado DETRAN-DF:

Motoristas enfrentam longas filas por senhas no Detran: Detran não envia documento e apreende veículos que não o tem. Disponível em <<http://www.diariodopoder.com.br/noticia.php?i=41607413982>>;

Postos do DETRAN lotam nesta época do ano. Disponível em <<http://www.jomaldebrasil.com.br/cidades/postos-do-detrans-lotam-nesta-epoca-do-ano/>>;

Detran admite falhas e estima que demora no atendimento deve continuar. <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticiacidades/2011/08/19/interna_cidadesdf,266166/detrans-admite-falhas-e-estima-que-demora-no-atendimento-deve-continuar.shtml>; dentre outras.

39. A Representada GENOA entendeu ser oportuno oferecer a sua contribuição ao Representado DETRAN-DF porque possui know-how específico no fornecimento e na gestão de soluções de impressões de documentos oficiais, tal qual definido na fase interna da vertente licitação (CRV e CRLV). **Isso porque a Representada GENOA é representante, no Brasil, da empresa norte-americana PRINTRONIX**, reconhecida mundialmente por suas soluções na área de impressão graças a sua completa gama de produtos, que incluem (1) impressoras matriciais em linha, (h) impressoras a laser, (iii) impressoras por transferências térmicas, (iv) softwares para soluções de impressão e (v) suprimentos de impressão. Segue excerto da apresentação da Representada GENOA, visualizável em seu sítio na Internet (doc. 11):

A Genoa Informática Ltda, fundada em 1993, iniciou suas atividades com o objetivo de prover ao mercado brasileiro soluções profissionais de impressão como distribuidor oficial no Brasil dos produtos Printronix, tornando-se especializada em soluções de impressão para aplicações industriais, centros de distribuição etc., onde confiabilidade e pronto atendimento, são requisitos fundamentais para operações que empregam alta tecnologia de impressão.

Contando, desde sua fundação, com corpo técnico de vasta experiência em desenvolvimento e suporte técnico de aplicações, envolvendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

qualquer tipo de tecnologia de impressão, a Genoa supri (sic) todas as exigências de um mercado onde qualidade, eficiência e domínio tecnológico são fundamentais para a realização de projetos que visam minimizar custos sem prejuízo da produtividade.

*Distribuidor oficial de toda linha de produtos **Printronix, Compuprint, Printek e RJS**, a **Genoa** presta assistência técnica, com pessoal treinado na própria fábrica, fornecendo também peças e suprimentos originais.*

***Printronix**, empresa americana, fundada em 1974, é o mais importante fabricante, no mercado mundial, de impressoras de Linha e inovador na fabricação de impressoras térmicas para código de barras. As impressoras Printronix, são utilizadas mundialmente onde alta velocidade, produção e confiabilidade são requisitos primordiais. (grifos do original)*

40. Os modelos de impressoras apresentados pela Representada GENOA ao Representado DETRAN-DF, qual seja a PRINTRONIX matricial de impacto linear — vide manual anexo (doc. 12) —, possuem plena capacidade de atendimentos a todos os requisitos definidos na fase interna do Pregão Eletrônico nº 19/2015 e que foram exigidos em sua fase externa: os modelos correspondem à **impressora matricial linear, com capacidade mínima de impressão de 500 LPM e de 1000 LPM²**. Essa constatação foi comprovada na fase de "prova de conceito" (doc. 13), de modo a demonstrar a aderência do produto oferecido à contratação aos objetivos do certame — a "prova de conceito" será melhor abordada quando da demonstração da qualificação técnica da Representada GENOA. (grifo original)

² "LPM" é a sigla correspondente a "Linhas Por Minuto", a demonstrar a velocidade e alcance da impressão a ser realizada pelas impressoras indicadas à contratação.

41. **Tais contribuições na área de solução de impressões já foram apresentadas pela Representada GENOA aos órgãos de fiscalização de trânsito dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santos e Rio Grande do Sul e também por uma das pouquíssimas gráficas no país que produzem os papéis de segurança dos CRV e CRLV utilizados pelo DETRAN-DF. Todas essas entidades contrataram e adquiriram as soluções de impressão de documentos CRV e CRLV oferecidas pela Representada GENOA (doc. 10) — este ponto também será melhor detalhado na parte referente à demonstração da qualificação técnica da Representada GENOA e à adequação dos valores indicados na sua proposta.**

III.2) Diferenças entre os contratos com a Representante e com a Representada GENOA

42. É oportuno observar, ainda, as diferenças entre os contratos administrativos de locação de máquinas canceladoras que o Representado DETRAN-DF mantinha com a Representante e o que agora celebrou com a Representada GENOA em decorrência do menor preço da proposta apresentada por esta no Pregão Eletrônico nº 19/2015.

43. **O contrato celebrado entre o Representado DETRAN-DF e a Representante correspondia à mera locação de máquinas canceladoras — só fazem a chancela, ou seja, apenas apostam de forma automática a assinatura da autoridade — dos documentos CRV e CRLV com tecnologia já obsoleta, pois referente ao ano de 2011. Tal contrato implicava ao erário do Distrito Federal o empenho e a liquidação de RS 1.487.400,00 por ano no período de 2014/2015 e de RS 1.287.136,14 por ano no período de 2015/2016, sem falar nas despesas incorridas para transporte e segurança dos documentos chancelados. (grifo original)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

44. Além dessa despesa empenhada diretamente para pagamento do contrato de locação das máquinas chanceladoras, o Representado DETRAN-DF ainda teve de adquirir, também em 2011, várias impressoras que complementavam o processo com a impressão do conteúdo dos documentos CRV e CRLV. Ou seja, o procedimento era duplo e demandava custos adicionais com a manutenção dessas impressoras adquiridas pelo DETRAN-DF. (grifo original)

45. Por sua vez, o contrato celebrado entre os Representados DETRAN-DF e GENOA corresponde à aquisição (compra e venda) de impressoras de impacto matriciais lineares que já fazem simultaneamente in loco a chancela e a impressão de conteúdo e que se utilizam da mais avançada tecnologia disponível no mercado mundial. No caso, o contrato celebrado em decorrência do Pregão Eletrônico nº 19/2015 apresenta o preço global de R\$ 1,7 milhão e já assegura ao Representado DETRAN-DF o período de 3 anos de garantia on-site, ou seja, no local, sem custo adicional. (grifo original)

46. As impressoras matriciais lineares, como é o caso daquelas que foram adquiridas pelo Representado DETRAN-DF por meio do Pregão Eletrônico nº 19/2015, funcionam da seguinte forma: uma sequência de agulhas organizadas em linha, todas com a ponta cilíndrica, é movimentada pelo mecanismo da impressora de modo a causar um impacto no papel que receberá a tinta; o impacto das agulhas cilíndricas causa uma pressão no papel e esta ocasiona o rompimento das suas fibras (do papel): o rompimento das fibras do papel promove uma impressão de segurança, que não pode ser apagada sem que exponha o dano causado às fibras; o espectro de espaço e de velocidade da impressão é considerado em termos de linha por minuto (LPM). No caso das impressoras adquiridas pelo Representado DETRAN-DF, as velocidades consideradas são de 500 LPM e de 1000 LPM.

47. Este ponto deve ser considerado em razão da importância do processo de impressão em termos de eficiência, celeridade e segurança, e também em razão da regulamentação vigente desde 1998 — vide Resolução CONTRAN 16/1998, Resolução CONTRAN 512/2014 e Resolução CONTRAN 599/2016 (docs. 04 a 06).

48. Isso porque **agiliza o atendimento nas agências presenciais do Representado DETRAN-DF e diminui os riscos inerentes ao fato de que os documentos CRV e CRLV sejam chancelados em um lugar e impressos em outro**, como ocorria à época em que a Representante locava máquinas chanceladoras ao Representado DETRAN-DF. No aspecto segurança, evitam-se contratempos como o sumiço ou extravio de documentos chancelados e com custos de transporte e armazenamento de documentos já chancelados.

49. Independente de uma definição acerca do modelo do CRV e do CRLV a ser impresso, o fato incontestável é que as impressoras matriciais lineares fornecidas pela Representada GENOA ao Representado DETRAN-DF têm capacidade para imprimir, com eficiência, qualidade e segurança, tanto os modelos estabelecidos nas Resoluções CONTRAN 512/2014 quanto os modelos definidos na Resolução CONTRAN 599/2016. As alegações da Representante afiguram-se mero e inócuo exercício de um desenfreado esperneio contra o legítimo resultado do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

50. Em termos financeiros, é evidente que o contrato administrativo de aquisição de impressoras matriciais, ao custo único de aproximadamente R\$ 1,7 milhão, é mais vantajoso que a manutenção de um contrato administrativo para a locação de máquinas chanceladoras ao custo anual superior a R\$ 1,2 milhão — em 3 anos, o custo da locação superará R\$ 3,6



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

milhões, a evidenciar economia aproximada de R\$ 1,9 milhão em 3 anos com o contrato celebrado com a Representante GENOA. (grifo original)

51. Em termos práticos, o contrato de aquisição também é mais interessante ao interesse público, pois representa a utilização de tecnologia de ponta em soluções de impressão e implica segurança e continuidade nas impressões de documentos nas agências de atendimento do DETRAN-DF. (grifo original)

52. A identificação inicial deste cenário, em que ambientada a presente discussão, faz-se oportuna a especificação das impugnações que ora são apresentadas pela Representada GENOA à exordial da Representação em tela.

III.3) Disputa de lances e competitividade do certame

53. Na exordial da Representação, a Representante sustenta que "a vitória tranquila da empresa GENOA ENGENHARIA em um certame com 07 proponentes levanta diversos questionamentos, inclusive o fato de que destas, 5 delas cotaram a mesma marca de equipamentos, já que Ricoh e Printronix são a mesma marca conforme catálogo anexo, enquanto que uma delas cotou impressora EPSON que não atende ao termo referencial, ao passo que a empresa remanescente, NUNES REZENDE COMERCIAL EIRELI – EPP, simplesmente omitiu marca e modelo do equipamento, inviabilizando qualquer diligência para auferir a compatibilidade de sua proposta com o requisitado no edital" (página 5 da exordial).

54. No ponto, a Decisão 3684/2016 entendeu que, em sede de cognição sumária, assistiria inicial razão à Representante, pois, ao ver deste Colendo TCDF, deveria ser verificada uma suposta "restrição indevida do caráter competitivo do certame", isso tanto no que se refere à quantidade de participantes quanto no estímulo do pregoeiro à disputa dos lances de preços.

55. Data maxima venia ao entendimento consignado na r. Decisão 3684/2016 deste Colendo TCDF, e de modo a impugnar especificamente as alegações da exordial da vertente Representação, inexistente in casu qualquer restrição indevida à competição levada a efeito no Pregão Eletrônico nº 19/2015.

56. A Lei 8.666/1993, que é a Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública, a Lei 10.520/2002, que institui o Pregão como modalidade de licitação, e mais especificamente o Decreto 5.450/2005, que regulamenta o Pregão Eletrônico, têm dentre suas diretrizes essenciais prestigiar a isonomia e a competição em busca do menor preço em benefício do interesse público. Tal é o que se percebe com vistas ao capuz do artigo 5º do mencionado Decreto 5.450/2005, segundo o qual "a licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade".

57. Não é por outra razão que, "no § 1º, inciso 1, do artigo 3º da Lei nº 8.666, está implícito outro princípio da licitação, que é o da competitividade decorrente do princípio da isonomia: é vedado aos agentes públicos "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 artigo 3º da Lei nº 8248, de 23-10-1991".³

3 DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 273 ed. SP: Atlas, 2014, p. 378.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

58. Tal diretriz deriva e está em consonância com o que prescreve o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (...)

59. Evidente, contudo, que o menor preço como objetivo do certame não deve ser buscado per se. Já está superada a ideia de que o interesse público justifica-se sem qualquer contrapartida, vale dizer sem que se busque também um mínimo de eficiência na prestação dos serviços ou na aquisição de bens contratados pela Administração Pública. É essa interpretação que se extrai, v.g., do inciso II do artigo 48 da Lei 8.666/1993, que prevê a possibilidade de desclassificação das propostas de preço tidas por inexequíveis.

60. Pois bem. O caso em apreço nesta Reclamação evidencia a busca do Representado DETRAN-DF pela prestação de um serviço de qualidade aos usuários dos seus postos de atendimento presencial, mediante a contratação de soluções de impressão eficientes e seguras em seus procedimentos, rápidas em suas atividades e menos onerosas em seus custos ao erário. Não foi por outra razão que a Representada GENOA figurou como a vencedora do certame: **ofereceu produtos que aderiram aos objetivos do Pregão e com preços inferiores ao oferecidos por seus concorrentes, inclusive na fase de lances.** (grifo original)

61. Um olhar sobre o aspecto "competitividade" do vertente Pregão Eletrônico nº 19/2015 demanda compreender que tal atributo da licitação não se verifica apenas em uma desejável existência de vários lances de negociação ou na participação de um número elástico de participantes.

62. O caráter "competitivo" do Pregão Eletrônico nº 19/2015 está evidenciado, aí sim, nas ofertas obtidas pelo Representado DETRAN-DF dos vários modelos de impressoras que seriam aderentes ao objeto por si proposto à contratação e na verificação de distintas ofertas de preço. **Eventual desinteresse comercial das empresas participantes na disputa de lances não pode ser considerado restrição à competitividade do Pregão quando constatado que o preço da adjudicação é inferior ao preço estimado pelo órgão licitante.** (grifo original)

63. Vale dizer, na linha do que ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, que, "se à licitação comparecer apenas um interessado, deve-se apurar sua habilitação normalmente. Se habilitado, sua proposta será examinada tal como ocorreria se outros disputantes houvesse. Não há óbice algum a que lhe seja adjudicado o objeto da licitação, em sendo regular sua proposta, pelo fato de inexistirem outros interessados. O mesmo ocorrerá se vários comparecerem, mas apenas um for habilitado"⁴.

4 DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 270 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 594.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

64. Este cenário não é incomum, frise-se, quando compreendido o contexto comercial da licitação, ou seja, as margens de preço definidas pelo empresário como possíveis e interessantes à sua participação no certame e à consequente contratação com a Administração Pública. Isso decorre da garantia de livres iniciativa e disposição do direito de propriedade, que decorre das normas extraídas dos artigos 1º, inciso IV, 5º, caput e inciso XXII, e 170, incisos II, III e IV, da Constituição Federal de 1988.

65. A despeito da existência de relativamente poucos lances de discussão de preços no Pregão Eletrônico nº 19/2015, **há de se considerar, em benefício da manutenção do resultado ora impugnado, a origem e a especialização dos produtos contratados pelo Representado DETRAN-DF. Por isso é que a Representada GENOA, instigada pelo pregoeiro, manifestou-se no sentido de que não conseguiria diminuir os preços indicados em razão da manutenção, em outubro de 2015, dos preços praticados em julho de 2015 e da situação cambial do Real face ao Dólar no segundo semestre de 2015, notadamente porque as impressoras são importadas dos Estados Unidos.** Vejamos:

(...)

66. A propósito da variação do Dólar frente ao Real, insta observar que aquela moeda experimentou uma elevada valorização em relação à moeda utilizada no Brasil apenas no ano de 2015. Ou seja, a diminuição de preços estava impossibilitada à Representada GENOA sob o ponto de vista comercial, sob pena de arcar e atuar com prejuízo no contrato a ser celebrado com o Representado DETRAN-DF em razão da oscilação dos preços praticados quando da importação das impressoras, o que, evidentemente, não se pode lhe ser exigido.

67. Ademais, sobreleva considerar que **os preços apresentados pela Representada GENOA à contratação com o Representado DETRAN-DF são equivalentes aos valores praticados em outros contratos públicos celebrados em outros Estados brasileiros.** (grifo original)

68. Observe-se, ainda, que o artigo 4º da Lei 10.520/2002 e o artigo 24 do Decreto 5.450/2005, que disciplinam a fase externa do Pregão Eletrônico, não estabelecem qualquer trava ou critério referente ao valor da oferta. **Evidente, contudo, que se deve adotar por referência o valor da estimativa levantada pelo órgão licitante na fase interna do certame, conforme estabelece o artigo 3º da Lei 10.520/2002. Isso porque se faz necessária a aprovação do "termo de referência" do certame pela autoridade competente, de modo a demonstrar a existência de "elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva"** (artigo 9, §2º, do Decreto 5.450/2005).

69. De outro lado, e em uma mais estrita observância ao já mencionado artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, a apuração de uma eventual restrição ao caráter competitivo do certame em evidência nestes autos, e a despeito da razoabilidade dos preços ofertados e contratados, deve demonstrar a existência de um conjunto "de indícios vários e coincidentes que apontem para a ocorrência de fraude à licitação, consubstanciada na prática de atos capazes de restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e de promover o direcionamento do certame"⁵. E isso não ocorreu in casu. **Inexistem indícios de conluio entre**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

os licitantes do Pregão Eletrônico n° 19/2015 do DETRAN-DF ou de dolosa oferta de preço mais elevado com o objetivo de lesar o erário.

⁵ TCU, Acórdão 2649/2015, Plenário, Relator Conselheiro André de Carvalho.

70. Relativamente ao detalhamento do objeto do certame, há de se observar que o Edital Pregão Eletrônico n° 19/2015 do DETRAN-DF conferiu especificação objetivo (sic) ao produto que o Representado DETRAN-DF pretendia adquirir, de modo a assegurar ampla competitividade. **Inexiste, no caso em epígrafe, especificação de uma determinada marca de impressoras ou de um determinado fornecedor, o que evidenciaria, aí sim, um direcionamento do certame e a restrição do seu caráter de ampla competição.** Há, pois, in casu, atendimento à diretriz do inciso II do artigo 3° da Lei 10.520/2002.

71. As especificações definidas na fase interna do Pregão Eletrônico n° 19/2015 e indicadas pelo Representado DETRAN-DF no Edital repercutem apenas no resultado que se espera da impressão, considerados critérios de segurança, eficiência e custos que se conseguiu aferir no mercado atual: **buscaram-se impressoras do tipo matricial linear que fossem capazes de imprimir 500 e 1000 linhas por minuto (LPM), apenas isso.**

72. Finalmente, é de meridiana importância considerar o fato de que o certame em referência nestes autos houve por bem fracionar o objeto a ser contratado em itens distintos, de modo que cada item pudesse ter disputa própria. **A contratação em itens distintos proporciona, por certo, maior competitividade.** Vale frisar, novamente, que a **eventual inexistência de interessados ou de lances acirrados na fase de disputa não pode ser considerada como vício da licitação, tampouco sob o ponto de vista de uma hipotética prejudicialidade ao erário.**

73. Por tais razões, e com a devida vênia ao entendimento esposado por este Colendo TCDF na Decisão 3684/2016, há de se entender que o Pregão Eletrônico n° 19/2015 do DETRAN-DF foi um certame competitivo e que a contratação dele decorrente representou evidente benefício ao Poder Público. Com efeito, **fica expressamente impugnada e rechaçada a alegação da Representante de que o certame teria carecido de "competitividade nesta etapa [de disputa de preços], ou não houve condições ou estímulo para disputa de lances até o período da batida iminente"** (página 5 da exordial).

74. Portanto, devidamente esclarecidos os fatos e assentada a juridicidade necessária aplicada ao caso concreto, constata-se a ausência de qualquer restrição indevida ao caráter competitivo do Pregão Eletrônico n° 19/2015 do DETRAN-DF.

III.4) Qualificação técnica e prova de conceito

75. A Representante alega que, "na fase interna [do certame], durante o planejamento, se previu na análise de riscos 1.1, a exigência de qualificação técnica, enquanto que o edital a substituiu por 'prova de conceito', deixando inclusive de solicitar amostras ou atestados que demonstrassem que a futura contratada já teria executado o objeto em situações anteriores e portanto, estaria apta a desempenhar o objeto específico do contrato licitado. Nada foi exigido da GENOA ENGENHARIA quanto à sua comprovação de aptidão técnica para desempenhar contrato vultuoso, além da prova de conceito, que inclusive foi ilegalmente exigida como requisito habilitatório e em substituição à capacidade técnica" (página 5 da exordial).

76. No ponto, a Decisão 3684/2016 não trouxe qualquer fundamentação que indicasse o reconhecimento da plausibilidade das alegações da Representante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

77. Com efeito, não assiste nenhuma razão ao argumento estritamente formalista da Representante, argumento este que a Representada GENOA passa a impugnar especificamente.

78. O iter das licitações que ocorrem sob a modalidade do Pregão, inclusive o eletrônico, está detalhado na Lei 10.520/2002 e no Decreto 5.450/2005. Por se tratar de uma modalidade de licitação, há de se observar que a sua preparação e execução são fracionadas em uma fase interna e uma fase externa: "A interna é aquela [fase] em que a promotora do certame, em seu recesso, pratica todos os atos condicionais à sua abertura; antes, pois, de implementar a convocação dos interessados. A etapa externa — que se abre com a publicação do edital ou com os convites — é aquela em que, já estando estampadas para terceiros, com a convocação de interessados, as condições de participação e disputa, irrompe a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõem afluir ao certame" ⁶.

6 DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 273 d. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 574.

79. Na fase preparatória do Pregão Eletrônico n° 19/2015, o Representado DETRAN-DF **obteve informações suficientes para a realização do certame para a contratação da aquisição de impressoras matriciais lineares, seja no que se refere aos modelos e tecnologias disponíveis no mercado, seja quanto aos preços médios praticados em tão específico nicho.**

80. Este cenário demonstra ser falaciosa a afirmação da Representante de que "a GENOA ENGENHARIA pode nunca ter executado o objeto do contrato" (página 7 da exordial).

81. Ainda na fase interna do Pregão Eletrônico n° 19/2015, a Representada GENOA já havia se mostrado amplamente qualificada a atender o objeto a ser contratado pelo Representado DETRAN-DF. A prova de tal qualificação está (i) no reconhecimento da qualidade das impressoras PRINTRONIX para a impressão dos documentos CRV e CRLV; (ii) na expertise dos sócios da Representada GENOA, que atuaram por mais de 20 anos na empresa brasileira ELEBRA INFORMÁTICA LTDA., a maior fabricante de impressoras de impacto no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990; e (iii) **na existência de contratos para o fornecimento de soluções de impressão para outros órgãos públicos, como é o caso do DETRAN-SP, conforme atestado conferido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP (doc. 10); do Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo – PRODEST, que opera em favor do DETRAN-ES (doc. 10); da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, que opera em favor do DETRAN-MG (doc. 10); e da Companhia Riograndense de Artes Gráficas – CORAG, que opera em favor do DETRAN-RS (doc. 10), apenas para citar alguns exemplos.** (grifo original)

82. Ainda neste ponto, há de se observar que mesmo a empresa gráfica Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda., que figura no seletor rol de gráficas habilitadas à impressão de documentos oficiais, adquiriu e se utiliza, desde o ano de 2008, das impressoras matriciais de impacto da PRINTRONIX para a "impressão da numeração sequencial dos formulários CRLV (Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos)" (doc. 10). Essa informação é de *meridiana importância para a resolução da presente Representação, e demonstra que uma das gráficas que produz os documentos CRV e CRLV se utiliza das impressoras fornecidas pela Representada GENOA para gravar itens de segurança nos referidos documentos.* (grifo original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

83. Ora, se os itens mais robustos de segurança são impressos pela Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda. mediante utilização das impressoras PRINTRONIX, tal qual as fornecidas ao Representado DETRAN-DF, é evidente que as marcas necessárias à chancela também são por elas (impressoras PRINTRONIX) produzidas.

84. No que se refere aos atos praticados na fase externa do vertente Pregão Eletrônico nº 19/2015, não se desconhece que a habilitação do vencedor na fase de lances do Pregão Eletrônico, na medida em que decorrente de exigência legal, deve ser rigorosamente atendida. Ocorre que, segundo consta da alegação da Representante, embora vencedora na fase de proposta de preços, a Representada GENOA não teria apresentado documentos aptos à sua habilitação, documentos esses que teriam sido superados pela mera exigência de "prova de conceito" ou "prova de aderência".

85. Olvida a Representante, em sua alegação, das previsões normativas do § 2º do artigo 32 da Lei 8.666/1993; do inciso XIV do artigo 4º da Lei 10.520/2002; do inciso I do artigo 13 do Decreto 5.450/2005; e dos itens 3.2, 3.3 e 11.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, que se contentam, para o fim da comprovação da habilitação do licitante, com as informações previamente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores — SICAF, verbis: (grifo original)

Lei 8.666/1993

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (...)

§ 2º O certificado de registro cadastral a que se refere o § 1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penalidades legais, a superveniência de fato impeditivo da habilitação.

Lei 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...)

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores — Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

Decreto 5.450/2005

Art. 13. Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica:

I - credenciar-se no SICAF para certames promovidos por órgãos da administração pública, federal direta, autárquica e fundacional, e de órgão ou entidade dos demais Poderes, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que tenham celebrado termo de adesão;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015

3. DO CREDENCIAMENTO E DA REPRESENTAÇÃO (...)

3.2. O credenciamento junto ao provedor do sistema implica responsabilidade legal do licitante ou de seu representante legal e **presunção de sua capacidade técnica para realização das transações inerentes ao pregão eletrônico.**

3.3. O credenciamento do licitante, bem como a sua manutenção, dependerá de registro cadastral atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, que também será requisito obrigatório para fins de habilitação. (...)

11.1. Como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, o Pregoeiro verificará o eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros:

11.1.1. SICAF;

11.1.2. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);

11.1.3. Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php).

11.1.4. Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;

86. Evidente que a participação da Representada GENOA no Pregão Eletrônico nº 19/2015 estava condicionada ao seu prévio cadastramento no SICAF, sob sua responsabilidade o conteúdo das informações inseridas no sistema. Não tivesse efetuado tempestiva e validamente o cadastro das informações no sistema, a Representada GENOA não poderia sequer indicar as suas propostas de preço no sistema Comprasnet; não tivesse a Representada GENOA atendido ao item 11.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, seria considerada inabilitada nos termos do item 11.2 do mesmo Edital.

87. Enfim, os documentos que instruem esta manifestação (doc. 14) comprovam que a Representada GENOA sempre esteve, e de fato está, habilitada à participar do Pregão Eletrônico nº 19/2015 e a contratar com a Administração Pública. Tal habilitação serve tanto para certames realizados no Distrito Federal quanto para disputas ocorridas em qualquer outro ente da federação brasileira.

88. A argumentação da Representante é generalista e descabida neste ponto, e busca acarretar confusão entre as exigências e os procedimentos das diversas modalidades de licitação. No caso vertente, o que se examina é um Pregão Eletrônico, de modo que a sua regulamentação específica, inclusive o Edital do certame, devem ser estritamente observados.

89. Não é demasiado afirmar que o excesso de formalismo — não se confunda formalismo com formalidades — na etapa de habilitação, notadamente quando por vários meios outros se fizer possível aferir o preenchimentos (sic) dos requisitos para tanto, não pode se sobrepor ao interesse público consubstanciado na contratação de produto mais benéfico sob vários aspectos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

90. Calha salientar, ainda, que, **considerasse a Representante a existência de problemas relacionados à suposta inexigência de habilitação para o Pregão Eletrônico nº 19/2015, deveria ela ter impugnado o Edital do certame, conforme determina o artigo 41 da Lei 8.666.** Essa "norma tem o evidente intuito de evitar que os licitantes deixem transcorrer o procedimento da licitação sem levantar objeções ao edital, somente as arguindo, posteriormente, quando as decisões da Comissão lhes sejam desfavoráveis".

91. Finalmente, impende salientar que a denominada "prova de conceito", estabelecida no Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015 como uma de suas fases, implica mera conferência acerca da aderência do produto oferecido à contratação em relação ao objeto que se pretende contratar. In casu, a Representada GENOA compareceu à área técnica do Representado DETRAN-DF, conforme determinação do Edital e do pregoeiro, e demonstrou que as impressoras PRINTRONIX de impressão linear que foram oferecidas atendiam a todos os itens descritos na cláusula 8.3 do Anexo A (Termo de Referência) do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, a saber:

8.3. A Prova de Conceito deverá demonstrar:

8.3.1. Impressão de um documento CRV de cada vez;

8.3.2. Impressão em lote de documento CRV;

8.3.3. Impressão de uni documento CRLV de cada vez;

8.3.4. Impressão em lote de documento CRLV;

8.3.5. O mesmo procedimento tanto para Impressora Tipo I como para Tipo II.

92. O teste de aderência realizado pelo Representado DETRAN-DF acusou o cumprimento de todos os requisitos exigidos na "prova de conceito" das impressoras matriciais (doc. 13):

(...)

93. Uma vez atestado pelo Representado DETRAN-DF a regularidade das informações apresentadas pela Representada GENOA e comprovada a capacidade de as impressoras PRINTRONIX de impressão linear atenderem a todas as exigências da prova de conceitos, não existe qualquer razão para se acolher a alegação de que teria ocorrido vício no certame relacionado à habilitação da Representada GENOA e à sua qualificação técnica.

94. **Ainda com o objetivo de comprovar a capacidade técnica da Representada GENOA, há de se observar que já foram entregues em 23 de fevereiro de 2016 ao Representado DETRAN-DF 20 impressoras matriciais lineares PRINTRONIX da série P8000, sendo 19 impressoras de 500LPM (item 1 do Edital) e 1 impressora de 1000LPM (item 2 do Edital). Todas as impressoras entregues já foram colocadas pelo Representado DETRAN-DF em funcionamento e têm representado um grande ganho de qualidade e de eficiência na prestação dos serviços públicos e de segurança relativamente aos documentos, que são chancelados e impressos em uma única operação. Há um evidente grau de satisfação por parte do contratante.**

95. Por esta razão, são expressamente refutadas as alegações da Representante.

III.5) Relação de parentesco e idoneidade das cotações e da contratação

96. A Representante afirma que "verificou-se que as cotações obtidas na fase interna são viciadas, vez que duas das três empresas consultadas, a UNIDIGIT INFORMÁTICA LTDA. – CPNJ: 56.969.769/0001-77, e a GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA – CNPJ 71.632.509/0001-03, vencedora



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

na licitação, possuem vínculo de parentesco de primeiro grau entre os sócios (...) Pela GENOA INFORMÁTICA LTDA, temos que LUIS ALBERTO VASCONCELOS CARVALHO é sócio-administrador. Pela UNIDIGIT INFORMÁTICA LTDA., CLAUDIO AUGUSTO VASCONCELOS DE CARVALHO também é sócio-administrador. O vínculo de parentesco comprovado já coloca em dúvidas a idoneidade das cotações e as circunstâncias da contratação de um certame vencido pela GENOA que careceu de disputa" (páginas 7-8 da exordial).

97. A Decisão 3684/2016 observou, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator, que o parentesco entre os sócios das empresas que apresentaram orçamento tenderia a evidenciar uma deficiência do certame relacionada à contratação por preço superior ao de mercado.

98. Com o devido respeito à r. Decisão 3684/2016, e de modo a impugnar especificamente as alegações da Representante, **a Representada GENOA esclarece que, independente da existência de relação de parentesco entre um dos seus sócios e um dos sócios da sociedade UNIDIGIT INFORMÁTICA LTDA., esta não participou, sob nenhum aspecto e em nenhuma etapa, da fase externa do Pregão Eletrônico nº 19/2015.**

99. No ponto, sobreleva assentar que "a existência de relações de parentesco entre sócios de empresas concorrentes, por si só, não caracteriza frustração ao caráter competitivo da licitação, exceto se verificados elementos que apontem para a burla de tal princípio"⁷.

⁷TCU, Acórdão 721/2016, Plenário, Relator Conselheiro Vital do Rêgo

100. Eventual dúvida acerca do caráter competitivo do certame em razão da participação de parentes na fase interna do Pregão consiste em mera presunção relativa e exige comprovação de consilium fraudis a abalar o atributo da moralidade e da impessoalidade dos atos administrativos então praticados. **Essa presunção juris tantum não resiste, in casu, ao fato de que a Representante não se descuidou do seu ônus de comprovar em que aspecto a competitividade do certame teria acarretado restrição à concorrência.**

101. Merece ser impugnada, também a alegação de que a participação da empresa SOFTCOM INFORMÁTICA LTDA. na fase interna do Pregão teria acarretado vícios atinentes à definição da estimativa de preços, mormente porque ela não forneceria as impressoras matriciais buscadas pelo Representado DETRAN-DF.

102. Como se depreende do seu cadastro perante o SINTEGRA/IMCS do Estado de São Paulo e a Receita Federal do Brasil (doc. 15), **a SOFTCOM INFORMÁTICA LTDA. é uma empresa que tem como atividade principal o desenvolvimento e a fabricação de softwares comerciais e a respectiva instalação. Isso demonstra e comprova que a SOFTCOM INFORMÁTICA LTDA. é habilitada sim a vender e a fazer manutenção em equipamentos hardware de impressão, vale dizer impressoras, computadores, placas, etc., e que, como tal, poderia auxiliar na fase interna do certame e concorrer em sua fase externa.**

103. Ademais, sobreleva registrar que, a despeito disso, a sociedade SOFTCOM INFORMÁTICA LTDA. não participou da fase externa do vertente Pregão Eletrônico, tendo contribuído apenas para o levantamento de informações pelo DETRAN-DF na fase interna.

104. Inexistente qualquer indicativo de alinhamento mais elevado de preços ou de prejuízo ao erário, deve ser considerada insubsistente a alegação da Representante. São idôneas as cotações, os lances e a contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

III.6) Resolução CONTRAN nº 512/2014

105. A Representante questiona "a justificativa adotada para abertura do procedimento licitatório visando a aquisição de impressoras matriciais como nova solução para preenchimento de formulários, haja vista que, a solução pretendida pela resolução 512/2015 do CONTRAN ainda não havia sido implementada efetivamente no âmbito do DF, bem como o fato de que já estava suspensa na época da licitação e as impressoras matriciais contratadas são ineficazes para os efeitos do art. 5º, 11 desta resolução, uma vez que a tinta não é capaz de penetrar nos formulários CRV e CRLV" (página 10 da exordial).

106. A Decisão 3684/2016 considerou relevante este argumento da Representante, em sede de cognição sumária, ante o "risco de prejuízo ao erário decorrente de o objeto contratado não atender a necessidade da Administração (suspensão da resolução 512/2015 do CONTRAN)".

107. A impugnação específica à presente alegação da Representante deve ser conferida de forma detalhada, observando-se as partes que a compõem: (i) justificativa para abertura do certame; (ii) suspensão da Resolução CONTRAN 512/2015; (iii) ineficácia das impressoras fornecidas pela Representada GENOA, pois não seria capaz de atender à necessidade do Representado DETRAN-DF no que diz respeito à impressão de documentos CRV e CRLV; e (iv) prejuízo ao erário.

A) Justificativa para abertura do certame

108. A justificativa para a abertura de Pregão Eletrônico para a contratação da aquisição de impressoras matriciais pelo DETRAN-DF está lastreada na necessidade de se prestar um adequado atendimento à população do Distrito Federal que necessita ser atendida de forma presencial pelo DETRAN-DF, notadamente para a impressão de documentos de registro de veículos (CRV) e de registro e licenciamento de veículos (CRLV).

109. O item 2.2 do Anexo A (Termo de Referência) do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015 é claro ao expor as verdadeiras justificativas do certame:

2.2. Fundamento da Necessidade de Aquisição

2.2.1. Registra-se que nos últimos quatro anos, motivados por programas de isenção/redução de impostos do Governo Federal, constatou-se um grande aumento na frota de veículos automotores em âmbito nacional, equivalente aproximadamente ao dobro da frota existente na época.

2.2.2. O crescimento da frota de veículos automotores no Distrito Federal e o conseqüente aumento de demanda de usuários na busca dos serviços conclusos com emissões em grande escala dos documentos de CRV (Certificado de registro de veículo) e CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo), nos principais pontos de atendimento ao público do Detran/DF.

2.2.3. Além disso, no Detran/DF as impressoras utilizadas para emissão desses documentos permanecem inalteradas desde Junho de 2011, levando o Órgão a adotar como solução a contratações de serviços de terceiros para minimizar os transtornos operacionais decorrentes da depreciação tecnológica, desgaste natural e utilização excessiva desses equipamentos com configuração e porte inadequado para os fins a que se destinam.

110. **Conforme se percebe do excerto, inexistente qualquer vinculação da justificativa do Pregão Eletrônico nº 19/2015 à edição da Resolução CONTRAN 512/2014 ou de qualquer outra Resolução do CONTRAN. (grifo original)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

111. A referência que se faz, e aí com a finalidade de se comprovar a aderência das soluções de impressão, consiste em que **as impressoras matriciais a serem contratadas pelo DETRAN-DF devem ser capazes de atender à demanda do órgão de fiscalização, inclusive com a impressão de documentos na forma estabelecida pela Resolução CONTRAN 512/2014.**

112. **Recorde-se, no ponto, o que foi dito no início desta manifestação: "A chancela, ou assinatura automática, realizada por impressora matricial de impacto possui requisitos de segurança que estão atrelados à forma como a tinta penetra o papel, de modo que a regulamentação — a referência normativa pode ser tanto a Resolução CONTRAN 16/1998 (doc. 04), quanto a Resolução CONTRAN 512/2014 (doc. 05) ou mesmo a Resolução CONTRAN 599/2016 (doc. 06) — tem exigido que as impressões sejam efetuadas por impacto, com pressão, como forma de causar o rompimento das fibras do papel."**

113. Logo, a exigência de atendimento à Resolução CONTRAN 512/2014 não tem a ver, necessariamente, com o novo modelo da CRV ou CRLV a ser definido e implementado, **mas apenas com a observância dos procedimentos de segurança da impressão dos documentos**, notadamente no que se refere à "chancela", ou assinatura automática. A propósito, vejamos o que estabelece o item 4.1 do Anexo A (Termo de Referência) do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, verbis:

4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

4.1. Aquisição de impressoras, tipo matricial/linear de alta resolução, desempenho, robustez e capacidade industrial de impressão, entendida como solução global de impressão de documentos de segurança, compreendidos por CRV (Certificado de Registro de Veículo) e CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo), para atender a demanda do Detran/DF, **de acordo com a Resolução Nº 512 do CONTRAN, de 27 de Novembro de 2014**, incluindo fornecimento de suprimentos necessários para atender a execução dos serviços, além dos serviços de instalação, configuração, manutenção e assistência técnica especializada dos equipamentos durante a garantia on-site de 36 meses, conforme especificados neste Termo de Referência e seus Anexos.

114. Além disso, não está especificado em nenhum momento nos objetivos e resultados a serem atingidos com a contratação, a implantação imediata de um novo modelo de documentos oficiais. A propósito, vejamos o que consta dos itens 3.1 e 3.2 do Anexo A (Termo de Referência) do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, verbis:

3. RESULTADOS E BENEFÍCIOS ESPERADOS

3.1. A presente contratação tem por objetivo auxiliar a Dirtec no cumprimento das ações delineadas no Plano Diretor de TIC, alinhado às estratégias institucionais da Autarquia, uma vez que permitirá o fornecimento adequado do serviço de impressão de documentos em todos os setores do Detran/DF.

3.2. Além disso, existem outros benefícios a serem auferidos com a presente aquisição especificados como, por exemplo, os seguintes:

a. Melhoria na qualidade do serviço de impressão de documentos fornecido pelo Detran/DF;

b. Continuidade dos serviços de impressão de documentos CRL e CRLV independente de contratos com prestadoras de serviço.

c. Alta disponibilidade do ambiente de impressão de documentos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

d. Gerenciamento pró-ativo do consumo, com a substituição de insumos e de componentes sem interrupção do serviço;

e. Eliminação das tarefas e dos processos administrativos relativos às licitações para compra de componentes e manutenção durante a garantia on-site;

f. Ganho de tempo e eficiência com a inclusão do serviço de chancela/assinatura no mesmo equipamento.

B) Efeitos da suspensão da Resolução CONTRAN 512/2015 e eficácia das impressoras matriciais lineares PRINTRONIX para imprimir em documentos CRV e CRLV

115. O que a Representada GENOA pretende dizer com a demonstração da justificação acima — que é desvinculada da edição da Resolução CONTRAN 512/2014 — é que pouco importa para a presente contratação, decorrente do Pregão Eletrônico n° 19/2015, que a Resolução CONTRAN 512/2014 tenha sido suspensa ou revogada.

116. Com efeito, as soluções de impressão matricial adquiridas pelo Representado DETRAN-DF junto à Representada GENOA são capazes de atender tanto a impressão dos documentos CRV e CRLV atuais quanto os novos modelos a serem implantados — conforme se percebe da Resolução CONTRAN 599/2016. Prova disto são os atestados de qualificação técnica que dão subsídios a esta manifestação (doc. 10).

117. Oportuno observar, no ponto, o que prescrevem os incisos I e II do artigo 4° da Resolução CONTRAN 599/2016 — resolução esta que revogou a anterior Resolução CONTRAN 512/2014:

Art. 4° Os procedimentos relativos ao controle e expedição do CRV e CRLV devem ser realizados, por meio computadorizado, no âmbito dos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, obedecidas as seguintes diretrizes:

I – A expedição do CRV e do CRLV corresponde à personalização eletrônica destes documentos, mediante a impressão dos dados do proprietário e do veículo, em seu avverso, conforme ilustrado no Anexo III e na forma disposta neste artigo;

II – Os documentos de CRV e CRLV deverão ser expedidos, obrigatoriamente, por processo de impressão por impacto, ocasionando pressão e penetração da tinta no papel, proporcionando maior segurança no processo de personalização e dificultando a remoção e rasura do texto impresso; (...)

118. Como já observado anteriormente nesta manifestação, a solução de impressão matricial linear oferecida pela Representada GENOA ao Representado DETRAN-DF atende a tais especificações: mediante processo de impressão por impacto, que ocasiona pressão, penetração de tinta no papel e rompimento das suas fibras, proporciona a personalização eletrônica dos documentos CRV e CRLV, mediante a impressão de dados do proprietário e do veículo. Essa é a única vinculação que o Edital do Pregão Eletrônico faz para o fim de atendimento à Resolução CONTRAN 512/2014. (grifo original)

119. De fato, a tecnologia de ponta adotada pelas impressoras fornecidas pela Representada GENOA atendem tanto às impressões de documentos mais simples quanto as de documentos mais sofisticados. Não é por outra razão que a tecnologia em referência foi contratada por outros órgãos de fiscalização de trânsito Brasil afora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

120. As já mencionadas agulhas organizadas de forma linear nas impressoras matriciais PRINTRONIX são capazes de romper as fibras de qualquer papel atualmente utilizado no Brasil para a confecção de documentos oficiais, permitindo a penetração de tinta no papel ocasionada pela pressão dos pistões com ponta cilíndrica.

C) Prejuízo ao erário

121. Ademais, inexistente qualquer prejuízo ao erário com a contratação das soluções de impressão matricial por linha oferecidas pela Representada GENOA ao Representado DETRAN-DF. E não existe prejuízo por várias razões.

(i) a tecnologia adquirida pelo Representado DETRAN-DF junto à Representada GENOA é a mais moderna em termos de impressão matricial linear aplicável a documentos oficiais que se utilizam de papel especial;

(ii) o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 19/2015 é de aquisição de impressoras matriciais lineares com a prestação de garantia, pela Representada GENOA, pelo prazo de 3 anos;

(iii) o valor da aquisição das impressoras matriciais lineares foi de aproximadamente R\$ 1,7 milhão, já considerada a garantia de 3 anos, ao passo que o anterior contrato de locação de máquinas chanceladoras junto à Representante implicava custo de aproximadamente R\$ 1,2 milhão por ano ao Representado DETRAN-DF — há, no ponto, uma economia de pelo menos R\$ 1,9 milhão no prazo de 3 anos;

(iv) há um relevante ganho em termos de segurança dos documentos CRV e CRLV, pois, com as impressoras fornecidas pela Representante GENOA, a chancela (assinatura) e a impressão de informações ocorrem simultaneamente em um único procedimento, ao passo que, com as máquinas chanceladoras da Representante, o documento era chancelado (assinado) em um lugar para, depois, ainda depender de transporte e distribuição para as agências de atendimento presencial do DETRAN-DF.

122. Ademais, há de se reiterar o fato de que 20 impressoras PRINTRONIX de impressão linear — 19 impressoras do item 1 e 1 impressora do item 2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015 — já foram entregues ao Representado DETRAN-DF em 23 de fevereiro de 2016 e que já estão em operação. Cabe mencionar, inclusive, que a Representada GENOA já fez treinamento com os operadores em todas as agências presenciais do DETRAN-DF que receberam as impressoras matriciais.

123. O resultado que se percebe em termos de eficiência, de custos e de segurança tem sido muito favorável aos interesses do Representado DETRAN-DF e do atendimento ao público. Tanto assim o é que a manifestação por si apresentada nestes autos não trouxe nenhuma reclamação ao funcionamento das impressoras fornecidas pela Representada GENOA.

124. No ponto, há de se considerar que todos os pagamentos empenhados e liquidados pelo Representado DETRAN-DF em benefício da Representada GENOA tiveram como contrapartida desta a entrega, já com vigência da garantia, das impressoras matriciais de linha.

125. Logo, concessa venia, não há de se falar em perigo da demora in casu, notadamente porque as impressoras já estão em pleno e satisfatório funcionamento, não deixando qualquer margem que obste o exercício do controle fiscalizador a ser exercido por esta Corte de Contas ou mesmo a possibilidade de fácil inspeção nos equipamentos contratados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

IV – CONCLUSÕES

126. Consideradas as razões desta manifestação, e com as devidas vêniãs ao entendimento deste Colendo TCDF, não assiste a menor razão às alegações da Representante, nem mesmo em sede de cognição sumária, notadamente em face dos requisitos ensejadores de uma tutela cautelar: não há verossimilhança nas alegações da Representação e não há qualquer perigo de dano ao erário ou ao interesse público em decorrência da contratação em epígrafe.

127. Percebe-se de forma que a vertente Representação proposta pela Representante não passa de mero inconformismo face o resultado legítimo, lícito e legal que lhe foi desfavorável no Pregão Eletrônica nº 19/2015. Em verdade, qualquer empresa que sagrasse vencedora no certame seria objeto de algum "ataque" por parte da Representante, e isso pelo simples fato de ser ela (a Representante) a anterior detentora do contrato com o DETRAN-DF.

128. Vale afirmar que o contrato celebrado entre os Representados DETRAN-DF e GENOA conferem maior efetividade à diretriz do interesse público e representa, em todos os aspectos possíveis, grande espectro de benefícios em relação ao contrato de locação de máquinas canceladoras até então vigente.

129. A Representada GENOA coloca-se à disposição deste Egrégio TCDF para a realização de inspeção, para o que se prontifica a apresentar ao imparcial corpo técnico desta Corte de Contas todas as funcionalidades das impressoras matriciais lineares adquiridas pelo Representado DETRAN-DF em decorrência do contrato celebrado no âmbito do Pregão Eletrônico nº 19/2015 — impressoras PRINTRONIX SÉRIE P8000.

130. Ante o exposto, a Representada GENOA manifesta-se no sentido de que este Colendo TCDF reforme o teor da medida cautelar concedida nos termos da Decisão 3684/2016, e julgue insubsistente a Representação/Denúncia e improcedentes os seus pedidos tal qual formulados pela Representante.

131. Em consequência, a Representada GENOA manifesta-se pelo reconhecimento da higidez do contrato que decorre do Pregão Eletrônico nº 19/2015, de modo a manter incólume o contrato administrativo formalizado com o Representado DETRAN-DF e a adjudicação administrativa.

Análise

8. Pelas informações apresentadas, observa-se, em apertada síntese, que o contrato celebrado entre o Detran/DF e a empresa Representante correspondia à locação de máquinas canceladoras que efetuavam a aposição da assinatura do Diretor-Geral da autarquia nos documentos CRV e CRLV.

9. Segundo informado pelo Detran/DF, tal ajuste implicava ao erário distrital uma despesa de R\$ 1.487.400,00 por ano, a qual teria sido encerrada em julho/2016, com a aquisição das impressoras matriciais sub examine, com garantia on-site (no local), pelo período de 3 anos, proporcionando, assim, significativa economia aos cofres públicos.

10. De fato, em consulta ao sistema SISCOEX desta Casa, pudemos verificar que significativo montante vinha sendo empenhado à conta da referida locação desde 2009, conforme indica a tabela a seguir (peça nº 38 - edoc 46D17880-e):



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Exercício	Valor empenhado R\$
2009	446.706,00
2010	645.840,00
2011	645.840,00
2012	645.840,00
2013	777.400,00
2014	1.099.599,80
2015	1.398.393,75
2016 - até 24/10/2016	715.075,82
TOTAL	6.374.695,37

11. Segundo argumenta a empresa Genoa, as impressoras e as máquinas canceladoras, até então utilizadas pelo DETRAN-DF:

a) traziam tecnologia obsoleta, pois contratada em 2011;

b) **demandavam duplo procedimento, sendo um de chancela e um de impressão de conteúdo;** (grifo nosso)

c) implicavam elevados custos acessórios de contratação, pois eram alugadas e demandavam a intervenção de terceiros para a realização de manutenção;

d) atuavam de forma deficiente em se considerando a diretriz de celeridade e de eficiência que se espera dos serviços públicos; e

e) acarretavam consideráveis riscos à segurança pública, pois apenas cancelava os documentos com a assinatura da autoridade responsável pelo órgão de fiscalização de trânsito, procedimento esse que ainda dependia do deslocamento dos documentos CRV e CRLV em branco até as agências de atendimento presencial do DETRAN-DF, não raro com desvio dos documentos.

12. No tocante ao Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2015 do Detran/DF e seu objeto, a Representante argui, em linhas gerais, os seguintes aspectos:

a) carência de competitividade no certame;

b) ilegalidade da exigência de prova de conceito como meio comprobatório da qualificação técnica em atendimento aos requisitos de habilitação no certame, permitindo supor que a empresa Genoa nunca tivesse executado o mesmo tipo de objeto contratual;

c) inidoneidade das cotações obtidas na fase interna, haja vista a existência de parentesco entre um dos sócios da Representada GENOA e o sócio da empresa Unidigit Informática Ltda.; e

d) prejuízo à realização do certame, face à sucessiva edição de normas administrativas pelos órgãos de trânsito, não havendo, em consequência, um modelo definitivo para os novos documentos CRV e CRLV;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

13. No que se refere à suposta **carência de competitividade no certame**, reputamos como improcedente a alegação da Representante, entendendo assistir razão ao Detran/DF quando argumenta que foram respeitadas as exigências quanto à realização do certame.

14. Pelo quanto examinado com relação aos trâmites do Pregão nº 19/2015 (Processo nº 055.027.775/2014³), não se constatarem desvios dignos de observação, tendo havido a participação de sete licitantes, bem como observado o prazo de publicação em Diário Oficial e jornal de grande circulação para a abertura da sessão pública, conforme registrado na Ata de Realização do Pregão Eletrônico (fls. 337/341 e 369/376 - processo nº 055.027.775/2014 – volume 1).

15. Neste sentido, pode-se reputar como válida a ponderação da empresa Genoa de que “a eventual inexistência de interessados ou de lances acirrados na fase de disputa não pode ser considerada como vício da licitação, tampouco sob o ponto de vista de uma hipotética prejudicialidade ao erário”.

16. Do mesmo modo, entende-se plausível, à primeira vista, o argumento da Genoa de que não pôde conceder descontos ao longo da realização do Pregão, mesmo quando solicitada pelo Pregoeiro, “em razão da manutenção, em outubro de 2015, dos preços praticados em julho de 2015 e da situação cambial do Real face ao Dólar no segundo semestre de 2015, notadamente porque as impressoras são importadas dos Estados Unidos” (peça nº 23 – fl. 18).

17. Todavia, não foram juntados aos autos documentos probantes acerca da afirmação da empresa Genoa, verbis:

67. Ademais, sobreleva considerar que **os preços apresentados pela Representada GENOA à contratação com o Representado DETRAN-DF são equivalentes aos valores praticados em outros contratos públicos celebrados em outros Estados brasileiros.** (grifo original)

18. Neste sentido, cabe informar que referido assunto é tratado mais adiante (§ 28), na análise quanto à suposta **inidoneidade das cotações obtidas na fase interna**.

19. No que se refere à **ilegalidade da exigência de prova de conceito** como meio comprobatório da qualificação técnica em atendimento aos requisitos de habilitação no certame, reputamos igualmente improcedente a alegação da Representante, inferindo, em conclusão, que a empresa Genoa poderia nunca ter executado o objeto do contrato anteriormente.

20. A nosso ver, não restou caracterizada a alegada substituição da exigência de atestados de capacidade técnica pela previsão da prova de conceito.

21. Assim, consideramos razoável a alegação da jurisdicionada de que “(...) a Prova de Conceito foi escolhida pela área de TI da Autarquia como a mais adequada para o exame de conformidade, uma vez que **considerou-se como necessário aferir se a empresa vencedora teria condições de atender à necessidade da contratação em ambiente específico do Departamento de Trânsito, qual seja, um ambiente repleto de especificidades, no qual reside um sistema legado e descontinuado, da década de 80, chamado PROIV, o qual é utilizado para impressão de CRLV na maioria dos postos de atendimento do Órgão e não possui previsão para ser substituído**” (grifo nosso).

³ Cópia digitalizada acostada à aba Associados do presente processo (2 volumes).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

22. Neste sentido, há indícios de que a medida adotada pela jurisdicionada preocupou-se em garantir o efetivo funcionamento dos equipamentos adquiridos, dada a especificidade de seu ambiente.

23. Além disso, reputamos pertinente, smj, a alegação da empresa Genoa de que seriam suficientes, no presente caso, para fins de comprovação da habilitação do licitante, as informações previamente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores — SICAF, segundo os dispositivos legais mencionados⁴ e transcritos a seguir:

Lei 8.666/1993

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (...)

§ 2º O certificado de registro cadastral a que se refere o § 1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penalidades legais, a superveniência de fato impeditivo da habilitação.

Lei 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...)

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores — Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

Decreto 5.450/2005

Art. 13. Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica:

I - credenciar-se no SICAF para certames promovidos por órgãos da administração pública, federal direta, autárquica e fundacional, e de órgão ou entidade dos demais Poderes, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que tenham celebrado termo de adesão;

Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015

3. DO CREDENCIAMENTO E DA REPRESENTAÇÃO (...)

3.2. O credenciamento junto ao provedor do sistema implica responsabilidade legal do licitante ou de seu representante legal e **presunção de sua capacidade técnica para realização das transações inerentes ao pregão eletrônico.**

3.3. O credenciamento do licitante, bem como a sua manutenção, dependerá de registro cadastral atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, que também será requisito obrigatório para fins de habilitação. (...)

11.1. Como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do

⁴ 85. Olvida a Representante, em sua alegação, das previsões normativas do § 2º do artigo 32 da Lei 8.666/1993; do inciso XIV do artigo 4º da Lei 10.520/2002; do inciso I do artigo 13 do Decreto 5.450/2005; e dos itens 3.2, 3.3 e 11.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, que se contentam, para o fim da comprovação da habilitação do licitante, com as informações previamente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores — SICAF, *verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, o Pregoeiro verificará o eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros:

11.1.1 . SICAF;

11.1.2. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);

11.1.3. Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php).

11.1.4. Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;

24. *Note-se, particularmente, o efetivo cumprimento pela empresa Genoa, com relação às exigências do item 11.1 e respectivos subitens editalícios, conforme registros do processo nº 055.027.775/2014 (volume 1), arquivo associado aos presentes autos (fls. 381/386).*

25. *Apesar de não constante no processo, a certidão referida no item 11.1.3, consulta efetuada ao sítio Internet ali descrito confirmou a inexistência de qualquer pendência, conforme se observa à peça nº 32 (e-doc 720CB049-e).*

26. *Ressalte-se, igualmente, o fato de que a prova de conceito realizada pelo DETRAN-DF acusou o cumprimento, pelas impressoras matriciais fornecidas pela empresa Genoa, de todos os requisitos exigidos, conforme se depreende à fl. 365 do já citado processo nº 055.027.775/2014 (volume 1).*

27. *Por fim, de se ressaltar, neste aspecto, a veracidade da afirmação prestada pela empresa Genoa, a qual foi confirmada pela Inspeção realizada na jurisdição, relatada em detalhes mais adiante nesta Informação, verbis:*

94. Ainda com o objetivo de comprovar a capacidade técnica da Representada GENOA, há de se observar que já foram entregues em 23 de fevereiro de 2016 ao Representado DETRAN-DF 20 impressoras matriciais lineares PRINTRONIX da série P8000, sendo 19 impressoras de 500LPM (item 1 do Edital) e 1 impressora de 1000LPM (item 2 do Edital). Todas as impressoras entregues já foram colocadas pelo Representado DETRAN-DF em funcionamento e têm representado um grande ganho de qualidade e de eficiência na prestação dos serviços públicos e de segurança relativamente aos documentos, que são chancelados e impressos em uma única operação. Há um evidente grau de satisfação por parte do contratante.

28. *No que se refere à **inidoneidade das cotações obtidas na fase interna**, haja vista a existência de parentesco entre um dos sócios da Representada GENOA e o sócio da empresa Unidigit Informática Ltda., reputamos parcialmente procedentes os argumentos oferecidos pela Representante.*

29. *Ressalte-se, por primeiro, diante das informações constantes nos autos e da competência desta Corte de Contas, o significativo grau de dificuldade de se estabelecer indícios inequívocos acerca de um possível conluio entre jurisdição e empresas no sentido do estabelecimento intencional de um nível médio de preços acima daqueles de mercado, com o fito de ser utilizado como balizador do certame examinado.*

30. *Pudemos, de fato, confirmar a correção da informação prestada pela*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Representante no sentido de que “duas das três empresas consultadas, a UNIDIGIT INFORMÁTICA LTDA. – CNPJ: 56.969.796/0001-77, e a GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA – CNPJ 71.632.509/0001-03, vencedora da licitação, possuem vínculo de parentesco de primeiro grau entre sócios”.

31. *Neste sentido, os documentos objeto de consulta ao sistema da Receita Federal indicam que os sócios administradores daquelas empresas seriam irmãos, conforme acostado à peça nº 33 (e-doc 1620A1BD-e).*

32. *Todavia, o argumento da Representante de que “o vínculo de parentesco comprovado já coloca em dúvidas a idoneidade das cotações (...)”, apesar de guardar certa coerência, não tem o condão, por si só, de condenar a pesquisa realizada, a não ser que estivesse acompanhada de evidências documentais probatórias acerca do suposto entendimento entre as partes no sentido de burlar o certame sub examine.*

33. *Deve-se sopesar, neste aspecto, a jurisprudência oriunda do Tribunal de Contas da União⁵, ponderando, verbis:*

*Conforme já assente na jurisprudência desta Corte de Contas, a existência de relações de parentesco entre sócios de empresas concorrentes, por si só, não tem o condão de frustrar o caráter competitivo do certame, **exceto se verificados elementos nos autos que apontem para a burla de tal princípio.** (grifo nosso)*

34. *Do mesmo modo, entendemos improcedente a alegação da Representante acerca da impossibilidade da terceira empresa pesquisada (Softcom Informática Ltda.) fornecer cotação acerca do objeto licitado, simplesmente em razão de suposta incompatibilidade de seu Objeto Social.*

35. *Neste sentido, note-se, em sentido contrário, que a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) da empresa em questão, segundo dados consultados na Receita Federal do Brasil (peça nº 34 - e-doc CF06E2B0-e), é “Comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática”, o que, a princípio, permitiria à empresa o fornecimento do objeto licitado. Frágil, portanto, a nosso ver, a alegação da Representante.*

36. *Note-se, inclusive, que das três empresas pesquisadas, apenas a Genoa participou do certame licitatório, conforme se depreende da Ata de Realização do Pregão nº 19/2015 (fls. 369/379 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1), apesar de o certame ter sido dividido em três lotes.*

37. *Todavia, no que pese a dificuldade em efetivamente se comprovar a participação das empresas em possível conluio, objetivando elevar o preço base da licitação, procuramos levantar preços para impressoras matriciais com as mesmas características daquelas do objeto do Pregão Eletrônico nº 19/2015, de modo a aferir a sua concordância com os preços praticados pelo mercado.*

38. *Registre-se que, neste aspecto, apesar de todos os esforços em obter preços praticados pela Administração Pública ou por particulares, mediante consultas à Internet, não foi possível aferir preços praticados com relação aos equipamentos licitados, sugerindo tratar-se de equipamentos de certa singularidade.*

⁵ Acórdão TCU 721/2016 - Plenário, Processo nº 030.778/2012-3, Relator Conselheiro Vital do Rêgo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

39. Neste sentido, conforme comentado no tópico anterior (§ 17), carece de comprovação a afirmação da empresa Genoa de que, verbis:

67. Ademais, sobreleva considerar que os preços apresentados pela Representada GENOA à contratação com o Representado DETRAN-DF são equivalentes aos valores praticados em outros contratos públicos celebrados em outros Estados brasileiros. (grifo original)

40. Note-se que a própria empresa Genoa, ao manifestar-se quanto à sua qualificação técnica para participar no certame, afirma ter fornecido impressoras similares a outros órgãos públicos, quais sejam, verbis:

81. Ainda na fase interna do Pregão Eletrônico nº 19/2015, a Representada GENOA já havia se mostrado amplamente qualificada a atender o objeto a ser contratado pelo Representado DETRAN-DF. A prova de tal qualificação está (i) no reconhecimento da qualidade das impressoras PRINTRONIX para a impressão dos documentos CRV e CRLV; (ii) na expertise dos sócios da Representada GENOA, que atuaram por mais de 20 anos na empresa brasileira ELEBRA INFORMÁTICA LTDA., a maior fabricante de impressoras de impacto no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990; e (iii) na existência de contratos para o fornecimento de soluções de impressão para outros órgãos públicos, como é o caso do DETRAN-SP, conforme atestado conferido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP (doc. 10); do Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo – PRODEST, que opera em favor do DETRAN-ES (doc. 10); da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, que opera em favor do DETRAN-MG (doc. 10); e da Companhia Riograndense de Artes Gráficas – CORAG, que opera em favor do DETRAN-RS (doc. 10), apenas para citar alguns exemplos. (grifo original)

82. Ainda neste ponto, há de se observar que mesmo a empresa gráfica Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda., que figura no seletorol de gráficas habilitadas à impressão de documentos oficiais, adquiriu e se utiliza, desde o ano de 2008, das impressoras matriciais de impacto da PRINTRONIX para a "impressão da numeração sequencial dos formulários CRLV (Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos)" (doc. 10). Essa informação é de se (sic) meridiana importância para a resolução da presente Representação, e demonstra que uma das gráficas que produz os documentos CRV e CRLV se utiliza das impressoras fornecidas pela Representada GENOA para gravar itens de segurança nos referidos documentos. (grifo original)

41. Dos órgãos mencionados, conseguimos levantar os preços relativos ao fornecimento realizado à PRODEMGE, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 038/2013, conforme se observa pelos documentos acostados às peças nº 35 e 36 (e-doc CA8F83ED e A1535B3B).

42. Trata-se de fornecimento de 2 impressoras matriciais de linha com velocidade de impressão igual ou maior que 2000 lpm (item 2.1.2), incluídos os suprimentos necessários ao funcionamento por um mês (item 2.5.1), bem como garantia técnica de 36 meses (peça nº 35 – edoc CA8F83ED-e).

43. O valor total da aquisição ficou em R\$ 170.000,00, conforme se observa na peça nº 36 (edoc A1535B3B-e), o que implica em um custo de R\$ 85.000,00 por cada equipamento de 2000 lpm, representando aproximadamente o dobro da capacidade e do preço da impressora de maior capacidade adquirida pelo Detran/DF (1.000 lpm), R\$ 41.700,00 (fl. 377 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

44. *Enfim, à vista do exposto, não foi possível levantar evidências inequívocas de estabelecimento intencional de nível médio de preços acima dos de mercado, bem como de conluio entre os licitantes do Pregão Eletrônico nº 19/2015 - DETRAN-DF.*

45. *No que se refere ao **prejuízo à realização do certame, face à sucessiva edição de normas administrativas pelos órgãos de trânsito**, não havendo, em consequência, um modelo definitivo para os novos documentos CRV e CRLV, consideramos parcialmente procedentes as alegações da Representante.*

46. *A questão levantada pela Representante se concentra na vigência e eficácia das Resoluções CONTRAN nº 512/2014, nº 539/2015 e nº 599/2016, enfatizando a suposta ineficácia das impressoras matriciais contratadas em atender o art. 5º, II da Resolução nº 512/2014⁶, uma vez que, segundo a empresa US Price, a tinta não seria capaz de penetrar nos formulários CRV e CRLV.*

47. *Para melhor compreensão, listamos o teor e os períodos de vigência dos referidos normativos:*

Resolução	Data	Publicação	Assunto	Situação
<u>512</u>	27.11.14	10.12.14	<i>Altera os modelos e especificações do Certificado de Registro de Veículo – CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV e sua produção e expedição.</i>	<i>Revoga as Resoluções 16/98, 61/98 e 187/06. Inclui QRCode</i>
<u>539</u>	17.06.15	23.06.15	<i>Suspende a vigência da Resolução CONTRAN nº 512, de 27 de novembro de 2014, que altera os modelos e especificações do Certificado de Registro de Veículo – CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV, sua produção e expedição.</i>	<i>Em vigor</i>
<u>599</u> <u>Anexo</u>	24.05.16	30.05.16		

⁶ Art. 5º Os procedimentos relativos ao controle e expedição do “Certificado de Registro de Veículos” (CRV) e “Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos” (CRLV) serão realizados, por meio computadorizado, no âmbito dos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, obedecidas às seguintes diretrizes:

I – (...)

II – Os documentos de CRV e CRLV deverão ser expedidos, obrigatoriamente por processo de impressão por impacto, ocasionando pressão e penetração da tinta no papel, proporcionando maior segurança no processo de personalização e dificultando a remoção e rasura do texto impresso;


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
 PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

			Altera os modelos e especificações do Certificado de Registro de Veículo – CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV e sua produção e expedição.	Esta Resolução entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2017, Revogando as Resoluções 664/86; 766/93; 016/98; 061/98; 187/06; 512/14 e 539/15 Inclui Código de Barras
--	--	--	---	---

48. Destaque-se que a realização do certame ocorreu em 13/10/15, oportunidade em que a Resolução nº 512 estava suspensa, vigorando a legislação anterior à mesma. Como se observa pelo quadro anterior, a Resolução nº 599/16 somente irá entrar em vigor em 01/01/2017.

49. Interessante notar que a empresa Genoa informa em sua manifestação que, verbis:

49. Independente de uma definição acerca do modelo do CRV e do CRLV a ser impresso, o fato incontestável é que as impressoras matriciais lineares fornecidas pela Representada GENOA ao Representado DETRAN-DF têm capacidade para imprimir, com eficiência, qualidade e segurança, tanto os modelos estabelecidos nas Resoluções CONTRAN 512/2014 quanto os modelos definidos na Resolução CONTRAN 599/2016. As alegações da Representante afiguram-se mero e inócuo exercício de um desenfreado esperneio contra o legítimo resultado do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

50. A empresa vencedora do certame, inclusive, acrescenta:

112. Recorde-se, no ponto, o que foi dito no início desta manifestação: "A chancela, ou assinatura automática, realizada por impressora matricial de impacto possui requisitos de segurança que estão atrelados à forma como a tinta penetra o papel, de modo que a regulamentação — a referência normativa pode ser tanto a Resolução CONTRAN 16/1998 (doc. 04), quanto a Resolução CONTRAN 512/2014 (doc. 05) ou mesmo a Resolução CONTRAN 599/2016 (doc. 06) — tem exigido que as impressões sejam efetuadas por impacto, com pressão, como forma de causar o rompimento das fibras do papel."

(...)

115. O que a Representada GENOA pretende dizer com a demonstração da justificativa acima — que é desvinculada da edição da Resolução CONTRAN 512/2014 — é que pouco importa para a presente contratação, decorrente do Pregão Eletrônico nº 19/2015, que a Resolução CONTRAN 512/2014 tenha sido suspensa ou revogada.

116. Com efeito, as soluções de impressão matricial adquiridas pelo Representado DETRAN-DF junto à Representada GENOA são capazes de atender tanto a impressão dos documentos CRV e CRLV atuais quanto os novos modelos a serem implantados — conforme se percebe da Resolução CONTRAN 599/2016. Prova disto são os atestados de qualificação técnica que dão subsídios a esta manifestação (doc. 10). (grifo nosso)

51. Tal afirmação, destaque-se, foi confirmada pela própria jurisdicionada ao longo da Inspeção realizada, conforme registrado mais adiante neste Relatório (tópico Realização de Inspeção), não havendo dúvidas, a princípio, quanto à capacidade das impressoras adquiridas poderem atender a qualquer das Resoluções mencionadas.

52. Reparem-se, igualmente, as declarações de fornecimento da Genoa no Processo 055.027.775/2014 – volume 1 (fls. 343 e 345), constando a capacidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

de impressão de QR Codes ou códigos de barra.

53. O que chama a atenção, porém, é a sofisticação das impressoras contratadas, bem como seu poder de impressão, destacados pela empresa Representante:

a) “(...) as canceladoras garantem segurança contra falsificações, ao passo que as impressoras matriciais dependem exclusivamente de sistema informatizado para **leitura de QR CODE, que sequer foi implementado no Distrito Federal**” (fl. 10 da peça nº 3)

b) que a impressão de assinatura oficial da autoridade de trânsito via impressora matricial não apresenta nenhum sistema de segurança à prova de falsificações, **pois tais equipamentos são destinados à impressão de QR CODES e códigos de barras em formulários, “e os procedimentos e sistemas justificadores de sua contratação, aqueles previstos na resolução nº 512 do CONTRAN, sequer foram implementados e estão suspensos desde antes mesmo da abertura do processo licitatório que culminou na compra destas máquinas, pela resolução número 539, que data de 17 de Junho de 2015”;** (fl. 11 da peça nº 3)

c) **“a aquisição de produto mais oneroso com alta sofisticação para impressão matricial sob a égide de resolução suspensa, que presta inerte ante a não implementação do sistema de leitura por QR CODE, correndo lesão ao erário”;** (fl. 18 da peça nº 3)

(grifos nossos)

54. A própria declaração da empresa Genoa confirma tal ideia, verbis:

119. De fato, a tecnologia de ponta adotada pelas impressoras fornecidas pela Representada GENOA atendem tanto às impressões de documentos mais simples quanto as de documentos mais sofisticados. Não é por outra razão que a tecnologia em referência foi contratada por outros órgãos de fiscalização de trânsito Brasil afora.

55. Neste sentido, buscando avaliar e esclarecer a questão do dimensionamento de tais equipamentos, demos início ao procedimento de Inspeção previamente autorizado por meio do item IV, “a” da Decisão nº 3684/2016, o qual é relatado no item a seguir “Realização de Inspeção”.

Realização de Inspeção

56. Em razão da Designação vista à peça nº 29 (e-doc 6C770D07), mediante o Ofício de apresentação nº 515/2016 (peça nº 31 – edoc 78AC3E75-e), comparecemos ao Detran/DF, em 06/10/16, com vistas a proceder a inspeção autorizada pela Decisão nº 3684/2016.

57. No encontro que tivemos com servidores da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação, na mesma data, Sr. Luciano Barnabé (Executor da Ata de Registro de Preços nº 06/2015 – fls. 431/437 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1), Sr. Bruno Borges de Castro (Integrante Técnico – Termo de Referência – fls. 49/67 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1) e Sr. Raul Coelho Soares (Diretor da Diretoria de Tecnologia de Informação e Comunicação - fls. 49/67 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1), nos foi informado que:

a) anteriormente à contratação das impressoras Printronix, fornecidas pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Genoa, a impressão dos CRV e CRLV ocorria por meio de duas etapas:

a.1) primeiro os documentos CRV e CRLV tinham a assinatura do Diretor-Geral chancelada nos equipamentos locados da empresa US Price e

a.2) posteriormente, ao efetuar o atendimento ao público, os dados de cada proprietário eram preenchidos por impressoras adquiridas em 2011 (Okidata 810), as quais sofriam muitas manutenções;

b) atualmente, a impressão dos CRV e CRLV é feita por meio de duas formas:

b.1) os documentos que são impressos em função de requisições presenciais nos postos de atendimento do Detran/DF são impressos pelas impressoras Printronix, adquiridas da empresa Genoa;

b.2) os documentos que vão para as residências, em torno de 800.000, são impressos, envelopados e remetidos para as residências por meio de um contrato firmado com a empresa Valid;

58. Na mesma oportunidade, solicitamos cópia do Processo nº 055.027.775/2014, referente ao procedimento licitatório sub examine, a qual foi acostada como arquivo associado aos autos em dois volumes.

59. Posteriormente, em 11/10/16, ao serem indagados acerca da escolha dos modelos de impressoras matriciais, foi informado pelo Sr. Luciano e Sr. Raul que:

a) a solução Matriz de Linha (Line Matrix) foi escolhida em razão de que a impressão da assinatura do Diretor-Geral é uma imagem e somente as impressoras de Matriz de Linha atenderiam a este requisito de forma satisfatória;

b) a capacidade de impressão das impressoras de Matriz de Linha inicia em 500 lpm;

c) a distribuição das 20 impressoras Printronix, recebida da empresa Genoa, foi feita conforme segue:

Unidade	Quantidade
Brazlândia	2
Gama	2
Paranoá	2
Planaltina	2
Recanto das Emas	2
Shopping Popular	3
Sobradinho	2
Taguatinga	3
Sede	2
Total	20

60. Em 13/10/16, em reunião com o Sr. Adelson Siqueira de Lima (Integrante



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Requisitante - Termo de Referência – fls. 49/67 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1) foi informado que:

a) o fato de haver impressoras listadas no Termo de Referência destinadas aos “Na Hora” é um equívoco. Isto porque no sistema “NaHora”, a responsabilidade pelos equipamentos é da empresa responsável pelo contrato do “Na Hora” e não do Detran/DF. Tal informação foi confirmada no mesmo dia pelo Sr. Uelson Souza Praseres – Diretor de Controle de Veículos e Condutores (fl. 67 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1), o qual confirmou que nos postos do “Na Hora” o Detran/DF é responsável por encaminhar apenas os servidores e os formulários de CRLV;

b) atualmente, os documentos destinados aos “Na Hora” são chancelados previamente com a assinatura do Diretor-Geral do Detran nas impressoras Printronix adquiridas da empresa Genoa e remetidos aos “Na Hora” para preenchimento dos dados dos proprietários no momento de atendimento presencial;

c) após a entrega das 20 impressoras pela Genoa, ficaram faltando ainda 4 impressoras, que seriam alocadas aos DVA (Depósitos de Veículos) sites em Taguatinga, Plano Piloto, Gama e Paranoá;

61. *Em seguida, no mesmo dia 13/10/16, o Sr. Uelson Souza Praseres (Diretor de Controle de Veículos e Condutores – Área Requisitante - fl. 67 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1) informou que:*

a) no que se refere aos documentos CRLV que não são entregues presencialmente aos proprietários nos postos de atendimento, existe um contrato com a empresa Valid (CGC 33113309001542), a qual é responsável por:

a.1) imprimir o documento com suas próprias impressoras;

a.2) imprimir o endereço de remessa no envelope, o qual é fornecido pelos correios ao Detran (é cobrado do Detran);

a.3) envelopar o documento; e

a.4) encaminhar o produto final aos correios para envio ao proprietário;

b) no contrato do Detran/DF com os Correios estão previstos o fornecimento de envelope e o envio propriamente dito de CRLV, CNH e PID⁷;

d) o Denatran, por meio da Fenaseg, fornece os formulários de CRLV gratuitamente para todos os Detrans do país, sendo que a Fenaseg se utiliza da taxa de seguro obrigatório para isto;

62. *Diante das informações anteriormente obtidas, cabem algumas ponderações.*

63. *Em primeiro lugar, atente-se para o fato de que o total estimado para impressão, constante do Termo de Referência (fls. 53/54 do processo nº*

⁷ O Certificado de Registro do Veículo (DUT) somente pode ser obtido presencialmente nos postos de atendimento do Detran/DF


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
 PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

055.027.775/2014 – volume 1), era de 60.389 documentos por mês, com base em dados históricos, representando uma estimativa anual de 724.668 documentos a serem impressos, especificamente para atendimento presencial nos postos de atendimento do Detran/DF.

64. Conforme informado, os documentos que são encaminhados para os endereços dos proprietários, em torno de 800.000, são tratados pela empresa Valid, representando gastos adicionais, como veremos em seguida.

65. Em segundo lugar, chamamos a atenção para a elevada capacidade de impressão das impressoras adquiridas.

66. Conforme se observa pela descrição dos equipamentos adquiridos (Processo nº 055.027.775/2014 – volume 1 – fls. 397/404), os mesmos são capazes de imprimir nas seguintes velocidades:

Modelo da Impressora	P8205	P8210
Velocidade de Impressão	LPM (Caracteres em Caixa Alta)	
High Speed (Draft)	500	1000
Data Processing	375	750
Near Letter Quality	200	400

67. Utilizando critério conservador e assumindo que os documentos sejam impressos na melhor qualidade, as velocidades assumidas seriam de 200 e 400 linhas por minuto, respectivamente.

68. Considerando 22 dias úteis por mês, em média, e trabalho de 6 horas diárias, calcula-se 132 horas mensais, ou seja, 7.920 minutos de trabalho de impressão a cada mês.

69. Ademais, considerando que cada documento CRV ou CRLV tenha 25 linhas no máximo a cada impressão, conforme modelos constantes nos anexos das Resoluções CONTRAN nº 512/2014 e 599/2016, registra-se, na tabela seguinte, a produtividade de cada uma das impressoras adquiridas:

Modelo da Impressora	Linhas/mês	Documentos/mês
P8205 (200 LPM)	1.584.000	63.360
P8210 (400 LPM)	3.168.000	126.720

70. Nota-se, então, que uma única impressora de menor capacidade estaria apta a atender a demanda mensal geral de impressão estimada no Termo de Referência.

71. Neste particular, os representantes do Detran/DF alegam basicamente que:

a) a impressão da assinatura do Diretor-Geral é lastreada em uma imagem e somente as impressoras de Matriz de Linha atenderiam a este requisito de forma satisfatória;

b) a distribuição aos pares em cada unidade (v. § 64, "c") deve-se à necessidade de se ter unidades backup em cada local, acrescentando que nas unidades mais procuradas (Shopping Popular e Taguatinga) foram disponibilizadas três unidades em razão de eventuais processamentos de grandes lotes de documentos, normalmente oriundos de um único



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

proprietário (ex. pessoas jurídicas), visando não atrapalhar o atendimento ao público em geral;

72. *A nosso ver, podem ser tomadas por razoáveis as alegações feitas pelos representantes do Detran/DF quanto à necessidade de dois equipamentos em cada local, especialmente se considerarmos que a utilização dos equipamentos é feita em ambiente de atendimento ao público.*

73. *Contudo, reputamos como inadmissível a aquisição das impressoras de capacidade maior (1000 lpm), uma vez que as impressoras de 500 lpm atendem integralmente ao quanto requerido tecnicamente pela jurisdicionada.*

74. *Ressalte-se o fato de que, conforme informado pela própria jurisdicionada, a previsão de equipamento para os postos de atendimento do "Na Hora" foi equivocada, havendo previsão desnecessária para 6 novas impressoras de 500 lpm, além daquela relativa a Backup, sendo uma de 500 lpm e outra de 1000 lpm.*

75. *Em suma, pelas informações apresentadas, restariam 4 impressoras de 500 lpm a serem adquiridas em razão da Ata de Registro de Preços nº 06/2015, uma vez que já foram adquiridas 19 de um total de 23, restando, na forma das informações prestadas pelo Detran/DF, conforme § 65,"c" supra, 4 localidades a serem atendidas: DVA (Depósitos de Veículos) sites em Taguatinga, Plano Piloto, Gama e Paranoá.*

76. *Porém, ao examinar a demanda estimada mensal de impressão de documentos destas localidades (287, 574, 27 e zero, respectivamente), conforme Termo de Referência – Item 5. Estimativas (fl. 260 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1), nota-se claramente que a demanda não justifica a aquisição de novas impressoras, devendo o Detran/DF providenciar uma forma alternativa de atendimento a estes locais, observando a relação custo benefício inerente.*

77. *Neste sentido, proporemos ao Tribunal que suspenda, em definitivo, novas aquisições de impressoras advindas do Pregão nº 19/2015 (SRP) e Ata de Registro de Preços nº 06/2015 (itens 1 – Impressora Matricial Tipo I e 2 – Impressora Matricial Tipo II), cuja vencedora foi a empresa GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA, excetuando aquisições relativas aos cartuchos referidos no item 3 – Cartucho de Fita de Impressão, que sejam necessários ao funcionamento das impressoras já adquiridas pelo Detran/DF.*

78. *Além do mais, entendemos, smj, que as impressoras já adquiridas possam ser aproveitadas para suprir a demanda de impressão dos documentos que são remetidos diretamente aos endereços dos proprietários, atualmente gerando despesas para o Detran com a empresa Valid.*

79. *Neste sentido, note-se que a capacidade de impressão adquirida pelo Detran/DF à conta do Pregão nº 19/2015 (19 impressoras de 500 lpm e 1 impressora de 1000 lpm) é de 1.330.560 documentos por mês (v. § 74), sendo mais que suficiente para imprimir os estimados 800.000 documentos anuais impressos no âmbito do contrato firmado com a Valid.*

80. *Para se ter uma ideia dos gastos efetuados com a referida empresa, listamos os empenhos realizados pelo Detran/DF à mesma, desde 2011, sintetizados na tabela a seguir e detalhados à peça nº 37 (e-doc 690E2994-e):*


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
 PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Exercício	Valor empenhado R\$
2011	4.916.141,94
2012	6.239.436,00
2013	6.688.061,80
2014	7.447.871,09
2015	7.761.270,82
2016 - até 13/10/2016	5.814.124,89
TOTAL	38.866.906,54

81. *No que pese referido ajuste cuidar de serviços de confecção e emissão de Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos (CRLV), Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e Permissão Internacional para Dirigir (PID), foi-nos informado que a parcela maior de impressão do referido ajuste fica por conta do CRLV, uma vez que a validade da CNH é bem superior à do CRLV (anual), e que a PID é requerida em quantidades inferiores à da CNH.*

82. *Segundo nos foi informado, o contrato com a empresa Valid estaria prestes a findar, existindo um projeto em andamento no Detran/DF, objeto do Processo nº 055.028.112/2015, versando sobre Solução Integrada para Controle Processual e Emissão de Documentos de Segurança, à época de nossa inspeção com carga para a Seplag (Governança), que deverá absorver a questão de impressão de CRLVs dentre outros diversos assuntos, porém ainda sem data para abertura do certame.*

83. *Neste sentido, entendemos que seja oportuno o Tribunal demandar a jurisdicionada que verifique a viabilidade de utilizar a capacidade de impressão recém adquirida de modo a suprir a impressão dos documentos que são enviados diretamente aos endereços dos proprietários, visando proporcionar adequada utilização dos equipamentos adquiridos, proporcionando significativa economia aos cofres públicos.*

Manifestação dos Interessados acerca do teor do Relatório Prévio de Inspeção – Informação nº 194/2016

Manifestação do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF

5. Regularmente notificado em 28/11/16 acerca do teor do Despacho Singular nº 337/2016-MM (peça nº 45), o Detran/DF encaminhou tempestivamente ao Tribunal, em 27/12/16, o Ofício nº 2221/GAB, acostado à peça nº 48 (e-doc 9054CEB0), no qual informa⁸, *verbis*:

Em atenção às determinações exaradas por esta E. Corte, por meio do Despacho Singular nº 337/2016 - GCMM, consignado no Processo nº 18.516/2016-e, seguem os esclarecimentos pertinentes:

⁸ Grifos nossos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

De início, depreende-se que cuida a presente de Representação formulada pela empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda. acerca de possível irregularidade ocorrida no âmbito do Pregão Eletrônico nº 19/2015 e respectiva contratação.

Destarte, o Relatório Prévio de Inspeção foi apresentado ao Ilustre Conselheiro Relator, através da Informação nº 194/16 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, sugerindo envio de cópia a esta Autarquia, para fins de exercício de manifestação prévia, com fulcro na Resolução nº 271/2014 TCDF.

Neste diapasão, com base nos apontamentos inseridos no supracitado relatório observa-se que foram considerados pelo corpo de auditoria desta E. Corte como impropriedades, em grande parte, as alegações da Representante.

Contudo, a partir da realização de uma inspeção *in loco* dos equipamentos adquiridos, restou consignada a proposta de suspensão em definitivo novas aquisições de impressoras advindas do Pregão nº 19/2015, por considerar que a demanda estimada de utilização não justifica a aquisição de novos equipamentos.

Asseverou-se, ainda, que as impressoras de 500 lpm atendem integralmente ao quanto requerido tecnicamente pela jurisdicionada, reputando como inadmissível a aquisição de impressoras de capacidade maior, qual seja de 1000 lpm.

Entretanto, necessário se faz esclarecer que nos Postos de Atendimento da Autarquia com maior capacidade, tais como Shopping Popular e o de Taguatinga, os quais alcançam o triplo da demanda dos outros Postos, a impressora de 1000 lpm, conforme informações prestadas pela área técnica responsável - Diretoria de Tecnologia da Autarquia, **supre melhor a demanda, em virtude da finalidade precípua de oferecer um melhor atendimento ao cidadão, através de uma prestação de serviço mais célere e, portanto, com maior qualidade, o que, de plano, justifica a aquisição, notadamente em períodos específicos, em que a demanda é aumentada de forma substancial.**

Outrossim da análise do quadro abaixo, é possível depreender **a disparidade relativa à quantidade de atendimentos realizados no Posto de Atendimento de Taguatinga no ano de 2016, onde encontra-se instalada a impressora de 1000 lpm (síc), e demais Postos da Autarquia, senão vejamos:**

Posto de Atendimento	Quantidade de Atendimento
Taguatinga	322.380
Sobradinho	89.739
Planaltina	88.698

Cabe, ainda, apontar a diminuição na quantidade de documentos cancelados, decorrente da qualidade da nova impressora, o que acarretou maior agilidade e sensível redução no tempo de atendimento ao cidadão:

ANO	TIPO EMISSÃO	SITUAÇÃO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
2015	LOCAL	CANCELADOS	15.874	11.920	9.180	13.135	50.109
2015	LOCAL	VÁLIDOS	66.172	78.837	39.745	55.886	240.640
TOTAL			116.486	124.860	68.552	81.196	391.094
2016	LOCAL	CANCELADOS	7.719	7.247	3.960	1.214	20.140
2016	LOCAL	VÁLIDOS	69.512	105.283	53.625	31.136	259.556
TOTAL			115.886	165.386	81.311	36.983	399.566

(dados relativos até a data da geração)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

À propósito, o tempo médio de atendimento ao cidadão no ano de 2016 teve uma grande redução com relação ao ano de 2015. Na unidade de Taguatinga, a maior do Detran/DF, no ano de 2015, **o tempo médio de atendimento passou de 7min32s para 6min34s.** Relativamente às unidades menores o ganho foi ainda maior, à exemplo a unidade de Sobradinho, onde **o tempo médio em 2015 era de 6min03s passando a ter uma média de 2min09s.** Como não houve contratação de pessoal neste período, pode-se afirmar que **grande parte nesta redução do tempo de atendimento se deve à implantação das novas impressoras.**

Por outro lado, o Relatório Prévio de Inspeção concluiu que as impressoras adquiridas devem ser aproveitadas para suprir a demanda de impressão dos documentos CRLV's que são enviados pelo correio aos proprietários, ao quais são emitidos através do contrato firmado com a empresa Valid.

Neste ponto, impende informar a esta E. Corte acerca do projeto desta Autarquia de criação de uma Central de Emissão de documentos CRV e CRLV, através do qual a demanda de emissão de CRLV's pela empresa Valid será absolvida (sic), o que acarretará a extinção do contrato hoje em vigor, representando considerável economia aos cofres públicos.

Desta forma, as impressoras Modelo P8210 serão utilizadas na supracitada Central, o que promoverá um aproveitamento máximo da capacidade de impressão dos equipamentos, enquanto que as de menor capacidade (500 lpm) permanecerão nos postos de atendimento, para suprimento de demandas emergenciais.

Manifestação da empresa Genoa Informática e Engenharia Ltda.

6. Regularmente notificada em 28/11/16 acerca do teor do Despacho Singular nº 337/2016-MM (peça nº 47), a empresa Genoa Informática e Engenharia Ltda. encaminhou tempestivamente ao Tribunal, em 09/01/17, o documento acostado à peça nº 49 (e-doc 3B0FF3B1), no qual informa⁹, *verbis*:

III – IMPROCEDÊNCIA DA RESSALVA APONTADA PELO RELATÓRIO DA INSPEÇÃO

17. Atenta às ressalvas apresentadas pelo relatório da inspeção, a Representada GENOA passa a impugnar tais conclusões e a demonstrar as razões pelas quais deve ser mantida a contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

III.1) Ressalvas apresentadas pelo relatório de inspeção

18. Como cediço, os aspectos legal e técnico do procedimento licitatório estão superados na presente discussão, seja em razão das afirmações e das provas trazidas pela Representada GENOA em sua primeira manifestação, seja em decorrência do reconhecimento, por parte do Representado DETRAN-DF e da inspeção realizada por este E. TCDF, da eficiência e qualidade das impressoras matriciais lineares PRINTRONIX contratadas.

19. Resta controvertido, unicamente, a necessidade de aquisição de 24 impressoras matriciais lineares que, embora contratadas, ainda não foram entregues. Isso porque a visita de inspeção realizada nos postos de atendimento do Representado DETRAN-DF e o contato com as impressoras PRINTRONIX já entregues pela Representada GENOA ao Representado DETRAN-DF **induziram a eminente equipe de inspeção a concluir que seria desnecessária a**

⁹ Grifos nossos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

aquisição de mais impressoras além daquelas que foram entregues, bem como pela impertinente contratação das impressoras com capacidade de impressão de 1000 linhas por minuto (LPM).

20. No ponto, e é aqui que se assentará de forma mais contundente a presente manifestação, o relatório da inspeção observou e concluiu que:

62. *Diante das informações anteriormente obtidas, cabem algumas ponderações.*

63. *Em primeiro lugar, atente-se para o fato de que o total estimado para impressão, constante do Termo de Referência (..), era de 60.389 documentos por mês, com base em dados históricos, representando uma estimativa anual de 724.668 documentos a serem impressos, especificamente para atendimento presencial nos postos de atendimento do Detran/DF. (..)*

65. *Em segundo lugar, chamamos a atenção para a elevada capacidade de impressão das impressoras adquiridas.*

66. **Conforme se observa pela descrição dos equipamentos adquiridos (...), os mesmos são capazes de imprimir nas seguintes velocidades:**

MODELO DA IMPRESSORA	P8205	P8210
VELOCIDADE DE IMPRESSÃO	LPM (Caracteres em Caixa Alta)	
HIGH SPEED(DRAFT)	500	1000
DATA PROCESSING	375	750
NEAR LETTER QUALITY	200	400

67. *Utilizando o critério conservador e assumindo que os documentos sejam impressos na melhor qualidade, as velocidades assumidas seriam de 200 e 400 linhas por minuto, respectivamente.*

68. *Considerando 22 dias úteis por mês, em média, e trabalho de 6 horas diárias, calcula-se 132 horas mensais, ou seja, 7.920 minutos de trabalho de impressão a cada mês.*

69. *Ademais, considerando que cada documento CRV ou CRLV tem 25 linhas no máximo a cada impressão, conforme modelos constantes nos anexos das Resoluções CONTRAN n° 512/2014 e 599/2016, registra-se, na tabela seguinte, a produtividade de cada uma das impressoras adquiridas:*

MODELO DA IMPRESSORA	LINHAS/ MÊS	DOCUMENTOS/ MÊS
P8205 (200LPM)	1.584.000	63.306
P8210 (400LPM)	3.168.000	126.720

70. **Nota-se, então, que uma única impressora de menor capacidade estaria apta a atender a demanda mensal geral de impressão estimada no Termo de Referência. (..)**

72. **A nosso ver, podem ser tomadas por razoáveis as alegações feitas pelos representantes do Detran/DF quanto à necessidade de dois equipamentos em cada local, especialmente se considerarmos que a utilização dos equipamentos é feita em ambiente de atendimento ao público.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

73. Contudo, reputamos como inadmissível a aquisição das impressoras de capacidade maior (1000 lpm), uma vez que as impressoras de 500 lpm atendem integralmente ao quanto requerido tecnicamente pela jurisdicionada.

74. Ressalte-se o fato de que, conforme informado pela própria jurisdicionada, a previsão de equipamento para os postos de atendimento do "Na Hora" foi equivocada, havendo previsão desnecessária para 6 novas impressoras de 500 lpm, além daquela relativa a Backup, sendo uma de 500 lpm e outra de 1000 lpm.

76. Porém, ao examinar a demanda estimada mensal de impressão de documentos destas localidades (..), conforme Termo de Referência – item 5. Estimativas (..), nota-se claramente que a demanda não justifica a aquisição de novas impressoras, devendo o Detran/DF providenciar uma forma alternativa de atendimento a estes locais, observando a relação custo benefício inerente.

77. Neste sentido, proporemos ao Tribunal que suspenda, em definitivo, novas aquisições de impressoras advindas do Pregão n° 19/2015 (SRP) e da Ata de Registro de Preços n° 06/2015 (itens 1 – Impressora Matricial Tipo 1 e 2 – Impressora Matricial Tipo II), cuja vencedora foi a empresa GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA, excetuando aquisições relativas aos cartuchos referidos no item 3 – Cartucho de Fita de Impressão, que sejam necessários ao funcionamento das impressoras já adquiridos pelo Detran/DF. (e-DOC C3689085-e)

21. Conforme se verá detidamente adiante, não assiste razão ao relatório da eminente equipe de inspeção. **É que ele (o relatório da inspeção) apresenta análise meramente mediana e não considera a necessidade de dimensionamento extremado dos recursos de impressão para o adequado atendimento nos postos do Representado DETRAN-DF em períodos de pico de demanda.**

III.2) Projeção meramente mediana, não real, da análise empreendida pelo relatório da inspeção. Atuação descentralizada dos postos de atendimento do DETRAN-DF

(...)

25. Com efeito, as 20 impressoras PRINTRONIX de impressão matricial linear — 19 impressoras do item 1 (500 LPM) e 1 impressora do item 2 (1000 LPM) do Edital do Pregão Eletrônico n° 19/2015 — que já foram entregues ao Representado DETRAN-DF demonstraram que a aquisição foi correta tanto sob o ponto de vista da técnica e qualidade da impressão, em benefício dos serviços nos postos de atendimento beneficiados, quanto sob o ponto de vista econômico, haja vista a economia "de pelo menos R\$ 1.487.400,00 (um milhão, quatrocentos e oitenta e sete mil e quatrocentos reais) por ano – custo do contrato de chancela com a empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda." (pag. 2 do e-DOC 1A0032B7e).

26. Ocorre, todavia, que, não obstante os benefícios já advindos da contratação das 20 impressoras PRINTRONIX já entregues ao Representado DETRAN-DF, não se tem ainda um cenário de suficiente melhora no serviço nos seus postos de atendimento ao público. Tal fato implica a necessidade de aquisição das outras 24 impressoras.

27. A análise empreendida pela eminente equipe de inspeção desse C. TCDF apresentou um exame horizontal mediano da demanda nos pontos de atendimento do Representado DETRAN-DF. **Vale dizer, considerou-se apenas a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

existência de um cenário ideal, não de um ambiente real de funcionamento em que haveria a prestação de serviço descentralizado de atendimento ao público a uma frequência constante; e, com vistas a esse cenário ideal, a eminente equipe de inspeção traçou um corte metodológico mediano.

28. Ocorre, todavia, que os serviços atendidos pelas impressoras matriciais lineares PRINTRONIX, fornecidas ao Representado DETRAN-DF pela Representada GENOA, não podem ser aferidos com o corte metodológico realizado pela eminente equipe de inspeção pelo simples fato de que não se está a tratar de um serviço que reflete atividade constante e previsível.

29. A propósito, a eminente equipe de inspeção bem reconhece a existência de dois tipos de impressão de CRV/CRLV: uma centralizada e outra descentralizada. O relatório da inspeção inclusive considerou que a atual impressão dos CRV/CRLV, é feita de duas formas:

b) atualmente, a impressão dos CRV e CRLV é feita por meio de duas formas:

b.1) os documentos que são impressos em função de requisições presenciais nos postos de atendimento do Detran/DF são impressos pelas impressoras Printronix, adquiridas da empresa Genoa;

b.2) os documentos que vão para as residências, em torno de 800.000, são impressos, envelopados e remetidos para as residências por meio de um contrato firmado com a empresa Valid.

(e-DOC C3689085-e)

30. Há, portanto, (i) um serviço de impressão constante e previsível de aproximadamente 800.000 documentos CRV/CRLV, que é atendido e realizado pela empresa VALID, e (ii) um serviço sazonal e imprevisível de emissão da quantidade "n" de documentos CRV/CRLV nos postos de atendimento ao público do Representado DETRAN-DF, que é realizado pelos servidores do Representado DETRAN-DF mediante utilização das impressoras matriciais lineares adquiridas junto à Representada GENOA.

31. No ponto, há de se observar que o único serviço que pode ser aferido sob o prisma da frequência média é aquele contratado pelo Representado DETRAN-DF junto à empresa VALID. Ora, a partir da conferência dos proprietários de veículos automotores que estão quites com suas obrigações tributárias relativamente ao IPVA e que recolheram as multas devidas já se tem a expectativa de impressão, envelopamento e envio às residências dos cidadãos beneficiários dos serviços prestados pelo Representado DETRAN-DF. **Atualmente, como observado pelo relatório da auditoria, a média de impressão anual é de aproximadamente 800.000 documentos CRV/CRLV. Logo, a média constante de impressão é previsível e pode ser facilmente aferida, com pequena margem de variação.** Os serviços prestados pela VALID ao Representado DETRAN-DF indicam uma operação centralizada, sem surpresas em seu ritmo/frequência de produção.

32. Por outro lado, é inviável aferir uma frequência média para o serviço de impressão nos postos de atendimento ao público do Representado DETRAN-DF, notadamente porque é imprevisível a quantidade de pessoas que frequentam os postos de atendimento diariamente em busca da impressão de documentos CRV/CRLV. Qualquer tentativa neste sentido incorrerá no inevitável vício da não representação da realidade. **Os serviços realizados nos postos de atendimento do Representado DETRAN-DF, por intermédio da utilização das impressoras fornecidas pela Representada GENOA, representam uma operação descentralizada, susceptível a variações na constância do funcionamento.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

33. O que se quer dizer com isso é que, ao passo que a VALID (operação centralizada) produzirá de forma constante e previsível uma média de 800.000 impressões em um período de "x" dias — a VALID pode estimar e se preparar para o início das impressões —, **o atendimento ao público nos postos do Representado DETRAN-DF, notadamente para a impressão de documentos CRV/CRLV, é variável, inconstante e sazonal, o que não permite projetar uma média mais ou menos precisa de impressão diária.**

(...)

35. *Mutatis mutandis*, a hipótese vertente atrai a mesma interpretação. **Nos postos de atendimento, que possuem volubilidade em seu funcionamento, se faz necessário estimar a alocação dos recursos de impressão em conformidade com a sua máxima demanda, notadamente quando do início dos procedimentos mais intensificados de fiscalização de trânsito.**

36. O risco de se contratar impressoras em número insuficiente é o de, *in casu*, o gestor público achar que o serviço está operando normalmente para, em um primeiro momento de sobrecarga, passar a entender que a contratação em número inferior ao previsto foi subdimensionada, em prejuízo da eficiência — vide Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 19/2015, item 3.2, letra "f", referente aos mencionados "Resultados e benefícios esperados". Neste cenário, o gestor público seria possivelmente premido a efetuar uma contratação de emergência, a custo mais elevado e em prejuízo dos serviços públicos e da imagem e credibilidade do Representado DETRAN-DF.

37. Não se olvide que a previsão de contratação veiculada no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 19/2015 foi elaborada com estudo prévio de demanda e de impacto na execução dos serviços de impressão, notadamente nos atendimentos presenciais nos postos do Representado DETRAN-DF, e que objetivou tornar o serviço mais eficiente a um preço mais baixo que aquele do contrato então mantido com a Representante US PRICE.

38. **Além disso, há uma relevante diferença de frequência no atendimento nos postos do Representado DETRAN-DF. Veja, por exemplo, que um operador do posto de atendimento do Núcleo de Veículos de Taguatinga (NUVEI II TAG) emitiu 7.622 documentos CRV/CRLV em abril/2015 e 6.137 em maio/2015. Tem-se uma diferença na demanda de mais de 25% entre um mês e outro por operador em um mesmo posto de atendimento. Se a comparação contemplar postos de atendimento diversos, cabe inferir que a Gerência de Trânsito de Brasília (GERTRAN I) imprimiu 41 documentos CRV/CRLV em abril/2015 e 115 em maio/2015. Tem-se, aqui, uma diferença de mais de 130% entre um mês e outro por operador em um mesmo posto de atendimento.**

39. Prova disso é o que traz o item 5 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, que merece ser aqui transcrito por se tratar de clara exemplificação do aspecto variável e sazonal do serviço de impressão de CRV/CRLV nos postos de atendimento do Representado DETRAN-DF:

5. ESTIMATIVAS

5.1. Foi realizado levantamento pelo sistema de trânsito GETRAN sobre a quantidade de impressões dos documentos CRV e CRLV por Postos de Atendimento, conforme tabela abaixo:

Emissão de CRV e CRLV, por lotação do operador

LOCAL	MARÇO	ABRIL	MAIO	TOTAL
CGATE SED	616	580	746	647
DVA BRASÍLIA	592	565	566	574


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
 PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

DVA GAMA	33	23	24	27
DVA TAG	320	243	298	287
GERTRAN I	41	115	119	92
GERTRAN II	0	3	2	2
GERTRAN IV	2.335	1.946	2.714	2.332
GERTRAN VI	2.246	1.774	2.450	2.157
NA HORA GAM	1.863	1.300	2.024	1.729
NA HORA ROD	3.450	3.228	3.731	3.470
NA HORA SOB	1.287	929	1.550	1.255
NA HORA TAG	2.378	1.822	2.160	2.120
NUATE I	5.994	4.965	5.459	5.473
NUATE II	4.061	4.078	4.065	4.068
NUATE V	4.784	3.783	4.565	4.377
NULEI	7	5	8	7
NULIV CEI	2.769	2.074	3.111	2.651
NULIV GAMA	4.150	3.440	4.403	3.998
NUMED (SIA)	140	127	35	101
NUTRAN IV	2.013	1.548	2.467	2.009
NUTRAN SEDE	1.127	938	1.163	1.076
NUVEI I	9.124	7.805	9.928	8.952
NUVEI I SIA	160	179	250	196
NUVEI II TAG	7.622	6.137	7.954	7.238
SERLIC SEDE	4	2	3	3
SERTRAN BRAZ	1.676	1.371	1.714	1.587
SERTRAN PLAN	2.403	2.025	2.923	2.450
SERTRAN RIAC	1.481	1.202	1.853	1.512
TOTAL	62.676	52.207	66.285	60.389

40. Dessa forma, é inviável deixar de reconhecer que a análise empreendida no relatório de inspeção é rasa e não reflete minimamente a realidade do atendimento nos postos do Representado DETRAN-DF. Isso conduz à manutenção da aquisição das 24 impressoras matriciais lineares junto à Representada GENOA.

III.3) Dimensionamento pela demanda mais extremada

41. A despeito da já apontada variação na frequência de impressão nos postos de atendimento do Representado DETRAN-DF, há de se observar, ainda, que a boa técnica em qualquer serviço de engenharia quando se fala em impressões está-se diante de um serviço de engenharia elétrica e da computação — **dispõe que a sua realização deve ser planejada sempre com vistas a considerar a máxima demanda previsível.**

42. **Vale dizer, dimensiona-se o serviço pela demanda extremada, de modo**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

a possibilitar um dimensionamento de reserva, a diminuição de perdas de tempo e o incremento da possibilidade de que se tenha mais gente realizando os serviços. O dimensionamento para atender demandas extremadas tem por objetivo manter o alcance de níveis de eficiência e a plena alocação de mão de obra nas atividades fim.

43. E não é desproporcional ou desarrazoado que seja assim feito mesmo no serviço público. Com efeito, não se pode desconsiderar que a contratação de impressoras a laser para funcionar o serviço de impressão nos órgãos públicos é superdimensionada — imprime-se aquém da quantidade projetada —, e nem por isso se diz que a contratação das impressoras é indevida. Embora fiquem parte do tempo ociosas, as impressoras a laser contratadas ou adquiridas prestam-se a atender a demandas imediatas variáveis e imprevisíveis de cada servidor, de cada órgão.

44. Nem se diga que a aquisição de uma impressora matricial linear de 1000 LPM, tal como contratado no Pregão Eletrônico nº 19/2015, representaria algum prejuízo ao erário. Pelo contrário, o preço das impressoras matriciais lineares de 1000 LPM adquiridas pelo Representado DETRAN-DF junto à Representada GENOA possui diferença de aproximadamente 19% em comparação com o preço da impressora de 500 LPM — veja-se a Cláusula 2.2. Da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 19/2015, apresentada pela Representada GENOA por ocasião da manifestação anterior. **A diferença de preço é, pois, relativamente pequena para obter o dobro de eficiência em termos de tempo na impressão.**

45. Além disso, não se olvide de que as impressoras matriciais lineares de 1000 LPM proporcionam um adequado dimensionamento para a realização dos serviços de impressão, notadamente em períodos de mais severa frequência para atendimento nos postos do Representado DETRAN-DF.

III.4) Impressoras já importadas para atender o Representado DETRAN-DF.
Inexistência de motivo para a rescisão do contrato e necessidade

46. Não menos relevante para a presente discussão é a informação de que **as 24 impressoras matriciais lineares** — 20 unidades de 1000 LPM e 4 unidades de 500 LPN — adquiridas pelo Representado DETRAN-DF junto à Representada GENOA, por meio do Pregão Eletrônico nº 19/2015, e ainda pendentes de entrega, **já foram importadas com o exclusivo objetivo de atender ao objeto do contrato público celebrado** (doc. anexo).

47. **Esta é, em verdade, uma obrigação que foi assumida pela Representada GENOA e que consta, expressamente, do Extrato do Instrumento Contratual publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 225, de 24/11/2015,** que instruiu a manifestação anteriormente apresentada.

48. A toda evidência, isso **implicou custos operacionais à Representada GENOA — aquisição das impressoras, transporte, tributos, armazenamento etc. — com o exclusivo objetivo de atender ao objeto do contrato.** Evidentemente que não se trata de custo que possa ser considerado inerente à teoria do risco do negócio. Antes, **afigura-se hipótese de contrato já celebrado e de ato jurídico formal e materialmente consolidado que necessita ser atendido pela Representada GENOA.** Fosse ela (GENOA) inadimplente, certamente sofreria as consequências legais previstas nos Decreto Distrital 26.851/2006, que regulamentou as sanções administrativas previstas na Lei 8.666/1993.

49. **Eventual desistência da contratação,** qualquer que seja a razão ou motivação, irá repercutir em quebra da real expectativa decorrente do contrato público celebrado, vale dizer, em abalo da segurança jurídica inerente aos contratos, na medida em que instrumento estabilizador das expectativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

50. Não se tem por presente qualquer das hipóteses legais que constituem motivo para a rescisão do contrato público, conforme previsto no artigo 78 da Lei 8.666/1993. A vista disso, não se tem como possível o enquadramento da rescisão ventilada pela eminente equipe de inspeção à previsão do artigo 79, inciso I, da mesma Lei 8.666/1993. Este dispositivo exige que a rescisão ocorra mediante ato unilateral e escrito da Administração Pública nas hipóteses dos incisos I a XII e XVII do mencionado artigo 78 da Lei 8.666/1993. **A mingua dessa possibilidade, não se há de sustentar a legalidade da rescisão indicada no relatório da inspeção.**

51. A este propósito, a moderna doutrina administrativista tem assentado o seguinte:

I) Modalidades de rescisão

O art. 79 prevê três modalidades de rescisão contratual. Nas hipóteses dos incs. I a XII e XVII do art. 78, assim como em caso de descumprimento de outros deveres contratuais ou legais, a rescisão se fará através de ato administrativo, por deliberação unilateral da Administração. As outras modalidades (amigável e judicial) destinam-se ao restante do elenco do art. 78.

Nos casos dos incs. I a XII, é a Administração quem titulariza o interesse jurídico para decretar a rescisão. Os incs. I a XI referem-se a inadimplemento do particular. Já o inc. XII não alude a descumprimento de deveres contratuais pelo particular, mas refere-se à necessidade da Administração de extinguir o contrato. Portanto, quando a manutenção do contrato prejudicar seu interesse, a Administração poderá promover a rescisão por ato unilateral e autoexecutável. O inc. XVII também prevê situação que cabe à Administração solucionar.²

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1118.

52. Ainda que se cogitasse da possibilidade de rescisão do contrato celebrado no âmbito do Pregão Eletrônico nº 19/2015 com arrimo no mencionado inciso XII do artigo 78 da Lei 8.666/1993, o que somente se admite em atenção ao princípio da eventualidade e por amor ao debate, a Administração não poderia se descuidar do ônus financeiro advindo da aplicação do § 2º do artigo 79 da Lei 8.666/1993:

Art. 79 (..)

§ 2º Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII a XVII do artigo anterior, sem que haja culpa do contratado, será este ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito a:

I – devolução da garantia;

II – pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão;

III – pagamento do custo de desmobilização.

53. No ponto, a doutrina administrativista tem assentado o entendimento de que a indenização ou ressarcimento ao contratado não decorre de ato de liberalidade por parte da Administração. Vejamos:

6) Indenização ao particular (§ 2º)

Em qualquer caso em que a rescisão não se fundamente em seu inadimplemento, o particular deverá ser amplamente indenizado. Isso se passa inclusive no caso de rescisão por conveniência da Administração (art. 78, XII). A discricionariedade da Administração circunscreve-se à apreciação da conveniência de manter (ou não) o contrato. Não há



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

liberdade para decidir se o contratado será indenizado ou não. Não se faculta que a Administração decrete a rescisão unilateral por sua conveniência e simplesmente se recuse a indenizar o particular, remetendo-o ao Poder Judiciário.

O § 2º refere-se a ressarcimento por "prejuízos" comprovados. Isso não significa indenização restrita a danos emergentes. Também os lucros cessantes devem ser indenizados. Ou seja, o particular não terá o direito de receber o valor integral da prestação que o contrato impunha à Administração. Tem direito de receber o valor dos "pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão" (inc. II). Mas quanto ao remanescente do contrato, o particular tem direito ao valor do lucro que auferiria se o contrato fosse mantido. Isso se impõe porque a proposta formulada pelo particular e aceita pela Administração tinha em vista a execução da prestação como um todo, se o particular soubesse, de antemão, que o contrato se restringiria a um montante mais reduzido, sua proposta seria diferente. Eventualmente, não teria nem chegado a participar dessa licitação. A Administração, através da faculdade de rescisão unilateral, não pode subtrair do particular o lucro que ele obteria através da execução integral.³

³JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 118.

54. Tal entendimento doutrinário filia-se à atual jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESCISÃO UNILATERAL. INDENIZAÇÃO POR LUCROS CESSANTES. CABIMENTO.

1. A rescisão do contrato administrativo por ato unilateral da Administração Pública, sob justificativa de interesse público, impõe ao contratante a obrigação de indenizar o contratado pelos prejuízos daí decorrentes (art. 69, I, § 2º, do Decreto-Lei 2.300/86; art. 79, § 2º da Lei 8.666/93), como tais considerados, não apenas os danos emergentes, mas também os lucros cessantes (CC/1916, art. 1.059; CC/2002, art. 402). Precedentes.

2. Embargos de divergência a que se dá provimento.

(REsp 737.741/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/11/2008, DJe 21/08/2009)

55. **Em casos que tais, este E. TCDF haverá de reconhecer a hipótese de desequilíbrio contratual, a repercutir no abalo da equação econômico-financeira, e a necessidade de reparação patrimonial por parte do Representado DETRAN-DF em benefício da Representada GENOA.** É que, ainda que se esteja a falar da extinção do contrato público por uma suposta conveniência da Administração Pública (artigo 78, inciso XII, Lei 8.666/1993), estampada na sugestão grafada no relatório de inspeção ou em um acórdão a ser proferido por este E. TCDF, não se pode afastar a necessária indenização ao particular relativamente a todas as despesas incorridas para o cumprimento, a tempo e modo, do objeto contratual.⁴

⁴ "A extinção do contrato por conveniência da Administração depende da indenização ao particular." In JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 11ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015, p. 526.

56. No ponto, há de se inferir que, em verdade, tal indenização representará o próprio valor a ser empenhado e liquidado pelo Representado DETRAN-DF para a aquisição das impressoras contratadas junto à Representada GENOA no ambiente do Pregão Eletrônico nº 19/2015, na medida em que representativo da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

extensão do dano emergente e dos lucros cessantes a serem ressarcidos à Representada GENOA.

57. Mais vantajoso ao Representado DETRAN-DF, portanto, e a toda a sociedade que depende dos seus serviços, que sejam cumpridos os termos contratuais e **mantida a aquisição das impressoras matriciais lineares que ainda estão pendentes de entrega** — tal aquisição, como cediço, está lastreada em dotação orçamentária suficiente, em estudos de adequação para a melhoria no atendimento ao público e possui o inafastável respaldo de representar 1/3 do valor do contrato então mantido com a Representante US PRICE.

IV – CONCLUSÕES

58. Consideradas as razões desta manifestação, duas conclusões podem ser extraídas.

59. A primeira é de que é de todo improcedente a representação apresentada pela Representante US PRICE. O relatório da inspeção, sobre o qual ora se manifesta, deixou isso bem claro sob os aspectos da legalidade do procedimento licitatório, da sua competitividade, da qualidade técnica dos produtos contratados com a Representada GENOA e dos benefícios econômicos da contratação.

60. A segunda conclusão é a de que, com as devidas vênias ao entendimento da eminente equipe de inspeção, a Representada GENOA não pode concordar com a recomendação para a não aquisição de impressoras adicionais às 20 unidades já entregues ao Representado DETRAN-DF. **A uma porque a análise do relatório da inspeção partiu de uma análise mediana do funcionamento dos postos descentralizados de atendimento do Representado DETRAN-DF, sem se atentar ao fato de que o adequado dimensionamento e alocação dos recursos de impressão deve se atentar à demanda extremada; a duas porque há postos do Representado DETRAN-DF que ainda não foram contemplados com as impressoras matriciais lineares fornecidas pela Representada GENOA; a três porque, em caso de rescisão contratual, o Representado DETRAN-DF deverá indenizar a Representada GENOA no valor dos investimentos por ela realizados para atender ao contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 19/2015.**

61. Ante o exposto, a Representada GENOA manifesta-se no sentido de que este Colendo TCDF mantenha a contratação das 24 impressoras matriciais lineares adquiridas pelo Representado DETRAN-DF a partir do Pregão Eletrônico 19/2015.

62. Na eventualidade de este C. TCDF acolher o indicativo de sugestão constante na INFORMAÇÃO Nº 194/2016 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, a Representada GENOA ressalva a necessidade de que seja adequadamente ressarcida.

63. **Ratificam-se os termos da manifestação anteriormente apresentada, de modo a que este Colendo TCDF reconheça a integral higidez do contrato que decorre do Pregão Eletrônico nº 19/2015, mantendo incólume o contrato administrativo formalizado com o Representado DETRAN-DF e a adjudicação administrativa.**

Análise

7. De pronto, cumpre discordar da argumentação da empresa Genoa de que o Relatório de Inspeção *“apresenta análise meramente mediana e não considera a necessidade de dimensionamento extremado dos recursos de impressão para o adequado atendimento nos postos do Representado DETRAN-DF em períodos de pico de demanda”*.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
 PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

8. Nesse sentido, cumpre repisar a significativa discrepância entre a capacidade de impressão dos equipamentos sendo adquiridos e a real necessidade de impressão da jurisdicionada.

9. Conforme consignado nos §§ 66 e 69 da Informação nº 194/2016, a capacidade de impressão de cada uma das impressoras é a relacionada na tabela a seguir, considerando qualidade de impressão *Near Letter Quality*.

Modelo da Impressora	Linhas/mês	Documentos/mês
P8205 (200 LPM)	1.584.000	63.360
P8210 (400 LPM)	3.168.000	126.720

10. Assim, ressaltamos que, de modo conservador, para o cálculo da capacidade de impressão em questão, a unidade técnica considerou que uma impressora de 500 linhas por minuto (lpm) irá operar a uma velocidade de apenas 200 lpm e a impressora de 1000 lpm a uma velocidade de 400 lpm.

11. De outro lado, os dados históricos de impressão registrados no Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015 podem ser vistos no Termo de Referência – *Item 5. Estimativas* (fl. 260 do processo nº 055.027.775/2014 – volume 1, associado aos presentes autos).

12. Desse modo, ao confrontarmos as informações sobre a capacidade de impressão com volume a ser impresso, nota-se que o percentual de utilização máximo de uma impressora de 500 lpm é de apenas 14,1%, conforme a tabela vista a seguir, relativa à emissão de CRV e CRLV, por lotação do operador:

LOCAL	MÉDIA MENSAL DE DOCUMENTOS IMPRESSOS	CAPACIDADE MENSAL DE IMPRESSÃO de 1 IMPRESSORA DE 500 LPM	% UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE DE 1 IMPRESSORA DE 500 LPM
CGATE SED	647	63.360	1,0
DVA BRASÍLIA	574	63.360	0,9
DVA GAMA	27	63.360	0,0
DVA TAG	287	63.360	0,5
GERTRAN I	92	63.360	0,1
GERTRAN II	2	63.360	0,0
GERTRAN IV	2.332	63.360	3,7
GERTRAN VI	2.157	63.360	3,4
NA HORA GAM	1.729	63.360	2,7
NA HORA ROD	3.470	63.360	5,5
NA HORA SOB	1.255	63.360	2,0
NA HORA TAG	2.120	63.360	3,3
NUATE I	5.473	63.360	8,6

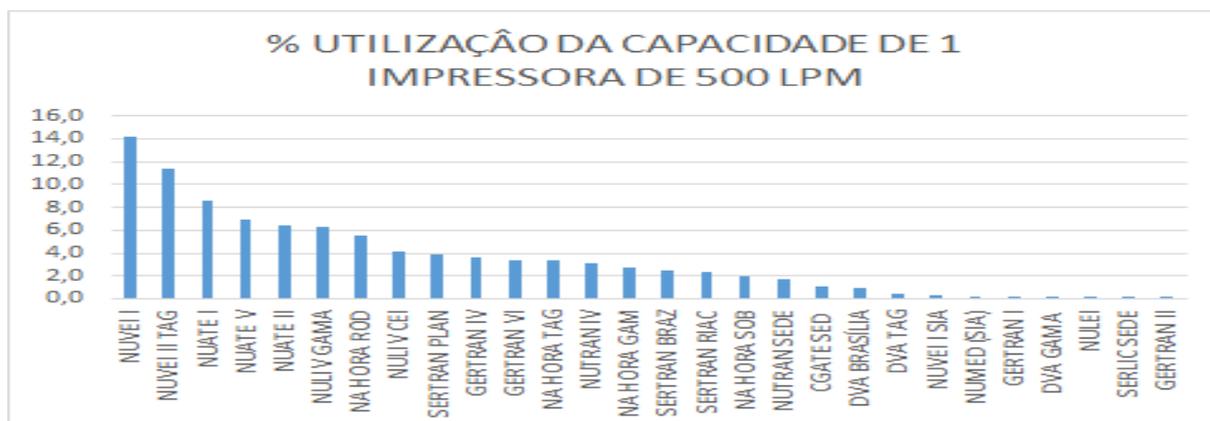


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

NUATE II	4.068	63.360	6,4
NUATE V	4.377	63.360	6,9
NULEI	7	63.360	0,0
NULIV CEI	2.651	63.360	4,2
NULIV GAMA	3.998	63.360	6,3
NUMED (SIA)	101	63.360	0,2
NUTRAN IV	2.009	63.360	3,2
NUTRAN SEDE	1.076	63.360	1,7
NUVEI I	8.952	63.360	14,1
NUVEI I SIA	196	63.360	0,3
NUVEI II TAG	7.238	63.360	11,4
SERLIC SEDE	3	63.360	0,0
SERTRAN BRAZ	1.587	63.360	2,5
SERTRAN PLAN	2.450	63.360	3,9
SERTRAN RIAC	1.512	63.360	2,4
TOTAL	60.389	63.360	95,3

13. O gráfico listado a seguir demonstra o nível de subutilização do equipamento de 500 lpm:



14. Considerando que a estimativa mensal geral de impressão de CRVs e CRLVs do Detran/DF, nos postos de atendimento, é de 60.389 documentos por mês, nota-se que **qualquer unidade do Detran/DF, contemplada com uma só impressora de 500 lpm, poderia imprimir a demanda mensal de todo o órgão trabalhando apenas 6 horas diárias, apenas em dias úteis** (v. §§ 68/69 da Informação nº 194/2016).

15. Observe-se, ainda, que a distribuição das 20 impressoras adquiridas foi de, no mínimo, **2 impressoras para cada localidade física contemplada** (v. § 59, "c" da Informação nº 194/2016), permitindo-se concluir que, em cada posto de atendimento, há capacidade de impressão bem superior à sua demanda, **na ordem**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

de 126.720 documentos por mês.

16. Destaque-se, também, que as unidades com maior demanda mensal de impressão (Nuvei I e Nuvei II – Taguatinga), com 8.952 e 7.238 documentos por mês respectivamente, têm mais folga de capacidade de impressão ainda, uma vez que possuem três impressoras, conforme consignado no § 59, “c” da Informação nº 194/2016, **o que equivaleria a uma capacidade de impressão de 190.080 documentos por mês.**

17. Tal situação evidencia, em um caso e outro, um percentual de utilização dos equipamentos na ordem de 4,71%¹⁰ e 3,81%¹¹, respectivamente, o que contempla, com evidenciada folga, o mencionado *dimensionamento extremado dos recursos de impressão*, alegado pela empresa Genoa.

18. Note-se que o raciocínio exposto anteriormente evidencia uma considerável folga proporcionada pelo equipamento de 500 lpm, razão pela qual a Informação nº 194/2016 considerou, *verbis*:

73. **Contudo, reputamos como inadmissível a aquisição das impressoras de capacidade maior (1000 lpm), uma vez que as impressoras de 500 lpm atendem integralmente ao quanto requerido tecnicamente pela jurisdicionada. (grifo nosso)**

19. Reputamos improcedentes, assim, as alegações oferecidas pela empresa nesse particular.

20. Outra questão a ser abordada diz respeito à alegação da empresa Genoa de que as 24 impressoras matriciais lineares¹², supostamente adquiridas pelo DETRAN/DF e ainda pendentes de entrega, *“já foram importadas com o exclusivo objetivo de atender ao objeto do contrato público celebrado”*.

21. Acresce a contratada que trata-se de obrigação por ela assumida, constante do extrato de contrato publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 225, de 24/11/2015, tendo tal fato implicado em custos operacionais¹³ com o exclusivo objetivo de atender ao dito ajuste e que, caso haja quebra do mencionado contrato, deve haver ressarcimento à empresa.

22. Discordamos cabalmente da empresa nesse aspecto. Explica-se.

23. É que, em se tratando de preços registrados, não há obrigação por parte da Administração de necessariamente firmar contratações, ainda mais pelo montante total da ata de registro de preços correspondente, na forma do estatuído pelo §04, art. 15 da Lei de Licitações e Contratos c/c o art. 16 do Decreto Federal nº 7.892, de 23/01/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, *verbis*:

Lei nº 8.666/1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...)

¹⁰ 8.952 / 190.080 * 100

¹¹ 7.238 / 190.080 * 100

¹² 20 unidades de 1000 LPM e 4 unidades de 500 LPM

¹³ Com a aquisição das impressoras, transporte, tributos, armazenamento, dentre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

§ 4o **A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir**, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

Decreto nº 7.892/2013

Art. 16. **A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar**, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições. (grifo nosso)

24. A própria doutrina no Tribunal de Contas da União confirma a assertiva anterior, conforme sintetizado no informativo jurisprudencial do órgão acerca de licitações e contratos, visto à peça nº 50 (e-doc D7294748-e), *verbis*:

1. A ata de registro de preços caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação.

Pedido de Reexame interposto por empresa licitante contestara deliberação proferida pelo TCU mediante a qual foram expedidas determinações à Universidade Federal do Rio Grande do Norte para que “se abstinhasse de adquirir ou de aditar, individualmente, os itens da Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico (...), cujos preços unitários estavam acima do estabelecido no respectivo instrumento convocatório, assim como que não autorizasse adesões à aludida Ata de Registro de Preços”. A recorrente, vencedora do certame, alegara, em síntese, que “não foi oportunizada defesa e contraditório (...) durante o presente processo, bem como que as limitações quanto à adesão à Ata de Registro de Preços, determinadas pelo Tribunal, implicaram modificação injustificada das regras do edital”. Na análise de admissibilidade, a unidade técnica propusera o não conhecimento do recurso, pois defendera a inexistência de interesse recursal, visto que a recorrente não possuiria direito líquido e certo à contratação. Dissentindo dessa posição, o relator reconheceu a existência de direito subjetivo passível de ser afetado, tendo em vista que “a deliberação recorrida gerou sucumbência da parte, pois interferiu em disposições constantes da própria ata de registro de preços e não apenas em futuras e incertas contratações”. **Nesse sentido, considerou que a ata de registro de preços “é um acordo de vontades, assinado pela Administração e pelas licitantes que ofertaram os preços registrados. Caracteriza-se como um negócio jurídico entre as partes, criando vínculos e estabelecendo obrigações recíprocas, embora predominantemente do particular signatário. Na ata de registro de preços, é acordado entre as partes apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados, diferenciando-se de um típico contrato administrativo, no qual também são acertadas as quantidades a serem contratadas e existe a obrigação, e não mera faculdade, de o contratante demandar as quantidades previamente acordadas”**. Assim, concluiu o relator, quanto à admissibilidade do recurso, pelo seu conhecimento, uma vez restar “incontroverso que o Acórdão recorrido questionou o preço de alguns itens constantes da Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico (...), interferindo, por conseguinte, nos direitos subjetivos da recorrente estabelecidos em cláusulas e condições presentes na própria ata, e não em eventuais contratações futuras advindas de adesões ao instrumento”. Ao examinar o mérito do recurso, o relator observou que a sua análise estaria prejudicada por perda de objeto, tendo em vista que a ata de registro de preços encontrava-se expirada. O Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, conheceu do recurso para, no mérito, considerá-lo prejudicado por



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

perda de objeto. **Acórdão 1285/2015-Plenário, TC 018.901/2013-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 27.5.2015.** (grifo nosso)

25. Note-se que o Detran/DF e a empresa Genoa celebraram contrato específico, de nº 04/2016 (v. processo nº 055.027.775/2014 – arquivo associado aos autos – volume 1, fls. 479/493), com o intuito de adquirir parte das impressoras constantes da Ata de Registro de Preços (ARP) nº 06/2015 (v. processo nº 055.027.775/2014 – arquivo associado aos autos – volume 1, fls. 431/437).

26. Assim, de um total de 23 impressoras de 500 lpm, 21 impressoras de 1.000 lpm e 122 cartuchos, previstos na mencionada ARP, a qual previa gastos de até R\$ 1.715.940,00, foram adquiridas inicialmente 19 impressoras de 500 lpm, uma impressora de 1.000 lpm e 60 cartuchos, totalizando o montante de R\$ 724.800,00, o que representa 42,24% do valor total da ARP *subexamine*.

27. Em suma, *smj*, o fato de não ter havido celebração de contrato de aquisição entre as partes, relativamente aos equipamentos e cartuchos restantes, constantes da citada Ata de Registro de Preços, não configura qualquer irregularidade por parte da Administração Distrital.

28. Assim, resta-nos reputar como improcedentes, também, as alegações oferecidas pela empresa com relação a esse aspecto.

29. Acerca das informações ofertadas pelo Detran/DF, sobre a diminuição do tempo médio de atendimento ao cidadão bem como do número de documentos cancelados, ressaltamos que apenas confirmam a elevada capacidade de impressão dos equipamentos adquiridos.

30. Nesse sentido, chamamos a atenção para o baixo percentual de utilização das impressoras de 500 lpm distribuídas para as localidades de Sobradinho e Planaltina, de acordo com as informações prestadas pelo próprio Detran/DF, sendo duas impressoras de 500 lpm em cada local (v. §59,"c"):

Posto de Atendimento	Quantidade de Atendimentos em 2016	Capacidade de impressão anual (CRV, CRLV) ¹⁴	Percentual de utilização da capacidade (%)
Sobradinho	89.739	1.520.640	5,90
Planaltina	88.698	1.520.640	5,83

31. Considerando ainda que, segundo informa o próprio Detran/DF, uma das impressoras de Taguatinga tem capacidade 1.000 lpm, conclui-se que a situação naquela localidade também é confortável, situando-se o percentual de utilização dos equipamentos na faixa de 11%, conforme visto a seguir:

¹⁴ Com 2 impressoras de 500 lpm: 63.360 documentos / mês (v. §94) x 12 meses x 2 impressoras


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
 PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Posto de Atendimento	Quantidade de atendimentos em 2016	Capacidade de impressão anual (CRV, CRLV) ¹⁵	Percentual de utilização da capacidade (%)
Taguatinga	322.380	3.041.280	10,6

32. De todo o exposto, nota-se que as manifestações da jurisdicionada, bem como da empresa Genoa não lograram evidenciar novas informações capazes de alterar o entendimento inicialmente esposado na Informação nº 194/2016.

33. De se ressaltar, por oportuno, a informação do Detran/DF acerca do *“projeto desta Autarquia de criação de uma Central de Emissão de documentos CRV e CRLV, através do qual a demanda de emissão de CRLV's pela empresa Valid será absolvida (sic), o que acarretará a extinção do contrato hoje em vigor, representando considerável economia aos cofres públicos”*.

34. Recordamos que esse foi, inclusive, o posicionamento inicial da Informação nº 194/2016, visto em seus §§ 78/83, assumindo, todavia, que a capacidade das 20 impressoras já adquiridas poderia absorver a impressão dos 800.000 documentos anuais remetidos aos domicílios dos respectivos proprietários.

35. De qualquer modo, registre-se que a Ata de Registro de Preços nº 06/2015 encontra-se vencida desde novembro/2016, uma vez que foi assinada em 19/11/15, com validade de 12 meses (fls. 432 e 437 do arquivo associados aos autos – Processo nº 055.027.775/2014 – vol. 1), não havendo que se considerar possível prorrogação em razão da suspensão determinada por esta Corte mediante o item II da Decisão nº 3684/2016, de acordo com a doutrina esposada pelo Tribunal de Contas da União, constante do já mencionado informativo jurisprudencial visto à peça nº 50, *verbis*:

2. Na contagem do prazo de validade da ata de registro de preços, computa-se o período em que vigorou medida cautelar suspensiva adotada pelo TCU. Ultrapassados doze meses (art. 12 do Decreto 7.892/13), a própria vantagem da contratação pode estar prejudicada, seja qual for o adquirente (gerenciador, participante ou "carona"). A proteção ao valor fundamental da licitação –obtenção da melhor proposta- se sobrepõe à expectativa do vencedor da licitação.

Ainda no Pedido de Reexame interposto contra deliberação proferida pelo TCU mediante a qual foram expedidas determinações à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a licitante vencedora questionara a **“impossibilidade de prorrogação do prazo de validade da Ata de Registro de Preços, em função da suspensão cautelar do contrato firmado entre a [recorrente] e a UFRN”**, requerendo, desse modo, que fosse considerado o prazo de suspensão cautelar para prorrogar o prazo de validade da referida ata, até que se complete um ano de vigência. O relator, analisando o ponto, ressaltou que o art. 12 do Decreto 7.892/13 prevê **“que o prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas as eventuais prorrogações. Essa mesma condição encontra-se prevista no art. 15, §3º, da**

¹⁵ Com 2 impressoras de 500 lpm: 63.360 documentos / mês (v. §94) x 12 meses x 2 impressoras +
1 impressora de 1.000 lpm: 126.720 documentos / mês (v. §88) x 12 meses



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Lei de Licitações e Contratos”, de forma que “não existe amparo legal no pedido formulado pela recorrente”. Ainda sobre o art. 12 do Decreto 7.892/13, reproduziu trecho do Acórdão 1401/2014-TCU-Plenário, que apreciara embargos de declaração opostos contra o ora acórdão recorrido: “o espírito do dispositivo não é proteger os direitos do fornecedor por até um ano. O valor a ser protegido é sempre o interesse público, o que, nas licitações, encontra-se materializado pela obtenção da melhor proposta. Como diversos adquirentes poderão aderir à Ata decorrente do SRP, o prazo de doze meses é um limite razoável para presumir a ‘vantajosidade’ daquele resultado, em face das características próprias do mercado à época da licitação. Os preços, afinal, não são consequência única do processo inflacionário. Existem flutuações específicas de custos dos insumos e relações distintas de oferta e demanda, além de superlativas variáveis específicas no âmbito mercadológico de cada fornecimento/serviço a impactar o resultado potencial da licitação”. Por fim, concluiu o relator que “independe se a Ata restou-se suspensa por qualquer motivo - inclusive em face da medida cautelar prolatada. **Ultrapassados doze meses, a própria vantagem da contratação pode estar prejudicada, seja qual for o adquirente (gerenciador, participante ou ‘carona’ do SRP).** Tal proteção ao valor fundamental licitatório, obviamente, se sobrepõe à ‘expectativa’ do vencedor da licitação”. O Tribunal, considerando que o prazo de validade da ata de registro de preços encontrava-se expirado, conheceu do recurso para, no mérito, considera-lo prejudicado por perda de objeto. Acórdão 1285/2015-Plenário, TC 018.901/2013-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 27.5.2015.

36. Nesse diapasão, proporemos ao Tribunal que, em conformidade parcial com a proposição vista no § 77 da Informação nº 194/2016, determine ao Detran/DF que suspenda, em definitivo, novas aquisições advindas do Pregão nº 19/2015 (SRP) e da Ata de Registro de Preços nº 06/2015, cuja vencedora foi a empresa GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA.

PROPOSIÇÕES

37. Ante o exposto, proporemos ao egrégio Plenário que:

I) tome conhecimento:

a. das manifestações do Detran/DF e da empresa Genoa Informática e Engenharia Ltda. acerca do teor do Relatório Prévio de Inspeção – Informação nº 194/2016 (peças nº 48 – e-doc 9054CEB0 e nº 49 - e-doc 3B0FF3B1), remetidas a esta Corte em cumprimento ao Despacho Singular nº 337/2016–GCMM (peça nº 41); e

b. do presente Relatório Final de Inspeção;

II) considere a Representação (peça nº3) formulada pela empresa US Price Comércio de Máquinas e Serviços Ltda.:

a. improcedente, no tocante à suposta carência de competitividade no certame; (**§ 13 da Informação nº 194/2016**)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- b. improcedente, no tocante à ilegalidade da exigência de prova de conceito como meio comprobatório da qualificação técnica em atendimento aos requisitos de habilitação no certame; (**§ 19 da Informação nº 194/2016**)
 - c. parcialmente procedente, no tocante à inidoneidade das cotações obtidas na fase interna; (**§ 28 da Informação nº 194/2016**)
 - d. parcialmente procedente, no que se refere ao prejuízo à realização do certame, face à sucessiva edição de normas administrativas pelos órgãos de trânsito; (**§ 45 da Informação nº 194/2016**)
- III) determine ao Detran/DF que suspenda, em definitivo, novas aquisições advindas do Pregão nº 19/2015 (SRP) e da Ata de Registro de Preços nº 06/2015, cuja vencedora foi a empresa GENOA INFORMÁTICA E ENGENHARIA LTDA; (**§ 36 da Informação nº 25/2017**)
- IV) autorize:
- a. o conhecimento da Decisão que vier a ser adotada nos autos a todos os interessados; e
 - b. a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.

À superior consideração,

De acordo.

À elevada consideração do senhor Secretário.

Em 21 de fevereiro de 2017.

Assinatura Eletrônica

ANTONIO ALEXANDRE DO NASCIMENTO FILHO

Diretor – 1ª Divisão de Acompanhamento