



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Processo nº: 00600-00004587/2020-18-e. B

Órgão de origem: Polícia Militar do Distrito Federal – PM/DF.

Assunto: Licitação – Pregão Eletrônico nº 42/2020 (suspensão).

Valor estimado: R\$ 20.417.153,86.

Ementa: **Pregão Eletrônico nº 42/2020.** Objeto: Contratação de serviço continuado de empresa especializada para a prestação de serviço de gerenciamento e administração da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos terrestres e aquáticos da Polícia Militar do Distrito Federal (PM/DF), utilizando como metodologia a autogestão, por meio de uma rede credenciada de estabelecimentos do setor da reposição automotiva e náutica, com o fornecimento e aplicação de peças, lubrificantes e acessórios. **Despacho Singular nº 291/2020-GCPT:** com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspensão do certame na fase em que se encontrava, a fim de que a jurisdicionada ajustasse o edital ou apresentasse as justificativas pertinentes. **Decisão nº 3.283/2020:** referendo do Despacho Singular. Manifestação da PM/DF. **Nesta fase:** análise do cumprimento das diligências. **Corpo Técnico:** tendo em vista os esclarecimentos prestados pela PM/DF, sugere o prosseguimento do certame e o consequente arquivamento dos autos. **Ministério Público junto a este Tribunal:** parecer divergente. Propõe a manutenção da suspensão do certame, com a oitiva da PM/DF para novos esclarecimentos. **Voto convergente para o Corpo Técnico,** com acréscimo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 42/2020, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PM/DF, tendo por objeto a contratação de serviço continuado de empresa especializada para a prestação de serviço de gerenciamento e administração da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos terrestres e aquáticos da Polícia Militar do Distrito Federal (PM/DF), utilizando como metodologia a autogestão, por meio de uma rede credenciada de estabelecimentos do setor da reposição automotiva e náutica, com o fornecimento e aplicação de peças, lubrificantes e acessórios, em conformidade com as especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do Edital.

Em sede de exame inicial do Edital, acompanhando as proposições lançadas pela Unidade Instrutiva, mediante o Despacho Singular nº 0291/2020- GC/PT (Peça nº 11), referendado pela Decisão nº 3.283/2020 (Peça nº 15), determinei a suspensão do certame, bem como a manifestação da PM/DF. Confira-se o teor do *decisum*:

O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado despacho, proferido nos seguintes termos: 'I - tomar conhecimento: a) do Edital de Pregão Eletrônico nº 42/2020, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, e do documento (Peça nº 04), contendo informação acerca da disponibilização de link de acesso ao Processo SEI nº 0005400011543/2019-81, anexado em cópia aos autos na aba associados; b) da Informação nº 138/2020 (Peça nº 08); II - determinar à PM/DF que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RITCDF, suspenda o Pregão Eletrônico nº 42/2020 até ulterior deliberação desta Corte, para que promova a correção das seguintes falhas identificadas no Edital, encaminhando ao Tribunal a documentação comprobatória da regularização, ou apresente as devidas justificativas: a) ausência de divisão do objeto do certame, em desacordo com o disposto no art. 1º, alínea 'a.2', da Decisão Normativa TC/DF nº 02/2012; b) ausência de adoção de cota reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do objeto, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 26 da Lei Distrital nº 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital nº 35.592/2014, em harmonia com o reiterado entendimento manifestado por esta Corte de Contas; c) ausência de documentação dando conta da existência de saldo na dotação própria, suficiente para fazer face à despesa estimada, bem como de declaração de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); **d**) ausência de pesquisa de preços de mercado, bem como de orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração, na forma preconizada no Decreto Distrital nº 39.453/2018; **III** - alertar à Polícia Militar do Distrito Federal – PM/DF que, caso entenda por manter o texto original, deixando de promover as alterações acima determinadas, encaminhe as justificativas pertinentes, mantendo suspenso o certame até ulterior deliberação desta Corte de Contas; **IV** - autorizar: **a**) o encaminhamento de cópia do presente do Despacho Singular e da Informação nº 138/2020, à PM/DF e ao Pregoeiro responsável, a fim de subsidiar o cumprimento do item II; **b**) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE para os devidos fins.”” (destaquei).*

Em atendimento à Decisão acima, a PM/DF, por meio do Ofício nº 359/2020-PMDF/DLF/ASPROJ, apresentou suas justificativas, que foram anexadas no Processo nº 0060000005126/2020-54, o qual foi juntado aos presentes autos, conforme Termo de Apensação (Peça nº 20).

Os esclarecimentos da jurisdicionada assim foram sintetizados pela Unidade Instrutiva (Informação nº 199/2020-DIFLI. Peça nº 21):

*5. Em relação ao **item II, “a”, da Decisão nº 3283/2020** (ausência de divisão do objeto do certame, em desacordo com o disposto no art. 1º, alínea 'a.2', da Decisão Normativa TC/DF nº 02/2012), a Jurisdicionada alegou, em síntese, que a opção de contratação de uma única empresa para gerenciar e administrar a manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos terrestres e aquáticos da Corporação teve como sustentáculo orientações contidas em trabalho de auditoria regular realizado pelo TCDF em exercícios anteriores (Processo TCDF nº 27846/2017).*

6. No mencionado procedimento de auditoria foi identificado que parte da frota da PMDF, da ordem de 37,44% do total de veículos, não está coberta por contrato de manutenção vigente. Foram apontados, também, no procedimento de auditoria, a insuficiência dos sistemas informatizados de controle dos serviços de manutenção e o descontrole do histórico de manutenção de cada veículo, com ausência de informações plenamente confiáveis e fidedignas no que tange à integralidade dos veículos, inviabilizando o controle efetivo por parte da Unidades de Polícia Militar – UPM, previsto na Portaria PMDF nº 766/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

7. *Para sanar as falhas apontadas no procedimento de auditoria, a PMDF realizou estudo técnico, juntamente com a Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF, a fim de deliberar sobre o modelo a ser adotado para a presente contratação.*

8. *Nesse diapasão, o não parcelamento do objeto definido no Termo de Referência teve como objetivo evitar que a segregação em diversos contratos pudesse acarretar a adoção de pessoa jurídica intermediária (credenciadora) com políticas e insumos diferentes, fazendo persistir as inconsistências de controle e registro já existentes na PMDF e identificadas pela auditoria do Tribunal. Segundo a Jurisdicionada, a matriz de risco do Termo de Referência de Gestão de Frota aponta a necessidade de controle e confiabilidade dos dados, aliado a uma contratada com capacidade técnica de gerenciar a frota complexa da Corporação. Tal forma de contratação produzirá dados confiáveis com o exaurimento da pulverização de contratos do mesmo objeto. A proposta da PMDF seria reunir a capacidade de autogestão por meio da contratação de credenciadora e, partindo do modelo de solução adequado, construir o software interno da Corporação para, em fase posterior, decidir pelo credenciamento direto dos prestadores de serviço.*

9. *Ainda acerca do não parcelamento do objeto, traz à colação posicionamento do Diretor de Licitações do Tribunal de Contas da União - TCU, no sentido de que a adjudicação global, em sede de exceção, dever ser previamente motivada no processo administrativo, conforme Enunciado de Súmula nº 247.*

10. *Tendo em conta o entendimento manifestado pelo servidor do TCU, entende a PMDF que a indivisibilidade do objeto se justifica pelas seguintes razões (verbis): “(...) À uma, porque o entendimento dessa caserna é que o objeto é indivisível.*

O que se busca aqui é uma pessoa jurídica capaz de gerir, por meio de credenciamento, um rol de prestadoras de serviços, cuja deflagração das atividades será desenvolvida pela própria PMDF, pois caberá a contratada apenas selecionar/permitir as proposições orçamentárias de tais prestadoras, cabendo sua escolha à própria PMDF, conforme sua oportunidade e conveniência, considerados requisitos como proximidade do local de manutenção, preço, velocidade do serviço a ser prestado, qualidade, dentre outros. À duas, porque contratações separadas, que a Corporação realiza há décadas, já se mostraram uma relevante perda de economia de escala, aumentando os gastos na temática em comento. À três, porque com a logística de credenciamento reunidas em uma só administradora, aumenta-se o leque de escolhas para a Corporação e a consequente comparação de preços, resultando em um sistema



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*eficiente, tanto no elenco demonstrado pelo número de parceiros apto a prestar o serviço, quanto na didática célere do método de escolha, diminuindo a demanda em logística individual de cada credenciado, inclusive com a possibilidade de execução contratual com número menor de policiais militares, do que atualmente é exigido para os contratos separados, exaurindo as dificuldades que a PMDF enfrenta com sua redução de efetivo e consequente capacidade operacional. À quatro, porque **foram realizados estudos técnicos preliminares em larga escala, com a participação preventiva da Controladoria-Geral do DF e da Procuradoria-Geral do DF**, respectivamente órgãos de controle interno e de orientação jurídica à*

Administração Direta do Distrito Federal. À cinco, por fim, vê-se retornando à baila a avaliação de gestão de riscos, que fora tratada no processo administrativo de maneira exaustiva, demonstrando que a melhor solução é a apresentada na forma em que se encontra no termo de referência: uma única credenciadora contratada, para serviço de autogestão, coordenada pela PMDF, inclusive no processo de escolha dos prestadores de serviços quando da efetiva utilização destes”.

11. Em seguida, traz julgados do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão TCU 2731/2009, ressaltando que o modelo pretendido de licitação/contratação não seria uma inovação apenas no âmbito da PMDF, tendo sido adotado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Exército Brasileiro - EB, Departamento de Polícia Federal - DPF e Departamento de Polícia Rodoviária Federal - PRF.

12. Concluiu suas alegações em relação ao não parcelamento do objeto afirmando que o TCDF, no processo de auditoria realizado no órgão, apontou que uma das soluções possíveis para resolver os problemas com a manutenção e administração dos veículos da Corporação seria copiar modelos de mercado que tivessem obtido êxito na sua aplicação nas mais diversas organizações, sugerindo, inclusive que fosse verificada a possibilidade de terceirização da frota. Dessa forma, a PMDF afirmou, em suas justificativas, entender como razoável a adoção do certame na forma construída, solicitando dessa Corte a manutenção do objeto do certame em um único item.

*13. Relativamente ao apontado no **item II, ‘b’ da Decisão nº 3283/20** (ausência de adoção de cota reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do objeto, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 26 da Lei Distrital nº 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital nº 35.592/2014, em harmonia com o reiterado entendimento manifestado por esta Corte de Contas), a PMDF ressalta em*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

seus apontamentos que os itens 2.22 e 7.2 do Termo de Referência são taxativos ao garantir aos credenciados, considerados microempresário individual - MEI, empresa de pequeno porte - EPP e empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI, um percentual mínimo acima do estabelecido na norma, alcançando o número mínimo de 50% do contingente total da carteira da empresa credenciadora.

14. Nesse caso, segundo a PMDF, o Termo de Referência é categórico em definir a responsabilidade tanto para a Corporação quanto para a empresa vencedora no sentido de envidar esforços para o atendimento integral do prescrito na Lei Distrital que favorece as entidades beneficiadas, protegendo o pequeno empreendedor e fomentando o comércio e os empregos na economia local. Dessa forma, em que pese o Termo de Referência apresentar a contratação de forma indireta, a finalidade do Decreto Distrital estaria sendo cumprida, uma vez que o item 2.22 do Termo exige o credenciamento de 50% do rol de fornecedores enquadrados como entidades preferenciais.

*15. No tocante à questão apontada pelo Tribunal, manifestada no **item II, 'c' da referida Decisão** (ausência de documentação dando conta da existência de saldo na dotação própria, suficiente para fazer face à despesa estimada, bem como de declaração de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); ressaltou-se que, embora o Termo de Referência não faça menção de previsão orçamentária adequada, constam do processo licitatório (Processo SEI nº 00054-00011543/2019-81) diversos registros que demonstram a existência de saldo em dotação própria em orçamento de custeio para amparar a despesa da pretendida contratação de manutenção veicular.*

16. Foi anexado aos autos, com vistas à demonstração da existência de orçamento compatível para realização da contratação pretendida, quadro elaborado pela Diretoria de Patrimônio, Manutenção e Transporte da PMDF – DPMT, denominado “Plano Interno de Orçamento 2020 – Portaria PMDF nº 1.126, de 05 de junho de 2020”, parágrafo 41 da Peça nº 06 do Processo apenso, no qual estariam discriminadas as dotações autorizadas para o exercício de 2020 para manutenção Veicular, Peças e Pneus.

*17. Por último, no tocante ao apontado no **item II, 'd', da Decisão em referência** (ausência de pesquisa de preços de mercado e de orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado, para objeto similar ao pretendido pela Administração, consoante previsto*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

no Decreto Distrital nº 39.453/2018), a Corporação, inicialmente, reproduz texto da Informação nº 138/20, comparando-o com os registros dispostos no processo de origem (Proc. nº 0005400011543/2019-81 – PMDF), que tratou do tema, para em seguida refutar as supostas falhas apontadas pelo Tribunal.

18. Nessa linha, argumenta que, contrariamente ao apontado, foi indicada a existência de diversos outros preços, em âmbito nacional, que poderiam atender aos preceitos normativos relativos à pesquisa de preços, embora não transcrito na peça informativa, deixando, inclusive, de replicar, segundo alega, cópias das planilhas da pesquisa de preços, que tratavam de preços públicos.

19. Aponta, em seguida, em suas justificativas que foram realizadas pesquisas de preços no banco de preços públicos disponível no endereço eletrônico: www.comprasnet.gov.br ou <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>, sendo verificada a existência de possíveis pregões eletrônicos com objeto similar ao do presente procedimento, não tendo sido encontrado nesses sítios preços de referência compatíveis com os da pretendida licitação.

20. Destaca que, não obstante a ausência de preços de pregões eletrônicos, foram encontrados preços públicos, conforme “Tabela de Pesquisa de Preços nos Bancos de Preços Públicos” apontados na tabela contida no parágrafo 47 das justificativas apresentadas (Processo apenso nº 00600-00005126/2020-54, Peça nº 06, e-Doc. 819369A8-e). Comenta que foram encontrados tanto preços públicos, quanto privados, para a composição da taxa de administração, com atendimento ao Decreto nº 39.453/2018, em especial aos arts. 4º ao 6º, de, no mínimo, 03 (três) preços válidos, sendo que para o presente certame foi estabelecido a taxa de administração de serviços de 0,015%.

21. No tocante à alegação da Unidade Técnica do Tribunal de que não foram levados em consideração dados históricos da Corporação para a composição de custos de peças, materiais, acessórios, serviços e mão de obra, alegou-se a impossibilidade, no caso concreto, da adoção e fornecimento de dados quantitativos suficientes por parte do mercado local, quanto à mensuração individualizada de todos os itens que compõem as futuras manutenções dos veículos policiais, razão pela qual a Corporação teria sim se baseado no uso histórico dos dados de gastos gerais com manutenção de viaturas da frota, atendendo ao princípio da racionalidade administrativa dos processos e controles da Administração. Nesse sentido, o autor do Termo de Referência utilizou-se de dados obtidos junto à Seção de Acompanhamento Orçamentário – SEO, compreendendo o Relatório



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Histórico de gastos com manutenção de viaturas da PMDF entre os anos de 2013 a 2019 (quadro reproduzido no parágrafo 72 da Peça nº 06 do Processo apenso), não existindo, assim, razão para se questionar a suposta inexistência de apresentação de dados com lastros históricos dos custos orçamentários. A consolidação dos dados e da metodologia aplicada estariam no Anexo B do Termo de Referência, conforme quadros que foram reproduzidos no parágrafo 74 da Peça nº 06 do Processo apenso.

22. Por fim, no desfecho das justificativas apresentadas, a PMDF pede que o Tribunal conheça dos esclarecimentos e justificativas apresentados e possa reconsiderar a preliminar suspensão do certame e aprovar a continuidade do PE nº 42/2020.

Na sequência, o diligente Corpo Técnico deste Tribunal passou ao exame dos esclarecimentos prestados pela jurisdicionada. Nesse sentido, concluiu que a PM/DF adotou as providências determinadas pelo Despacho Singular nº 291/2020-GCPT, referendado pela Decisão nº 3.283/2020, e propôs a continuidade do certame. Confira-se:

Análise da Documentação Encaminhada

23. Conforme se depreende na documentação encaminhada pela PMDF ao Tribunal em cumprimento à Decisão nº 3283/2020, a Corporação Militar optou por justificar as supostas falhas observadas no Edital em detrimento de uma possível retificação do Instrumento Convocatório.

24. As alegações apresentadas formalmente pela Corporação foram reforçadas em contato com o Ordenador de Despesas da Corporação, CEL QOPM Stéfano Lobão, e com o autor do Termo de Referência, realizado pela Unidade Técnica do Tribunal, no dia 23/10/2020, elucidando alguns aspectos porventura ainda obscuros em relação à contratação almejada pela Instituição.

25. Conforme detalharemos a seguir, as justificativas apresentadas e os novos documentos trazidos aos autos supriram as falhas identificadas no processo de origem que suportou a versão final do Edital, e em nosso entendimento podem ser acatadas pelo Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

26. *Em relação ao item II, “a”, da Decisão em referência, frisamos que no precedente procedimento de auditoria realizado pelo Tribunal na PMDF¹, citado nas justificativas apresentadas, não há deliberação expressa para que a Jurisdicionada adote a contratação de uma única empresa para gerenciar o sistema de manutenção de veículos da Corporação, como faz crer a Jurisdicionada em suas alegações. A orientação, naquela oportunidade, nos termos do estabelecido na Decisão nº 347/2019 (Peça nº 30, e-Doc EDD7F5AD-e, do Processo nº 27846/2017), foi, dentre outras deliberações, no sentido de que fossem adotadas as devidas providências para tornar eficaz o processo de monitoramento de manutenção da frota de veículos, no qual foram identificadas falhas de extrema relevância, como por exemplo a existência de parte significativa da frota sem qualquer contrato de manutenção e lacunas na documentação de acompanhamento dos veículos sob suporte de contrato de manutenção.*

27. *Em contrapartida, nas justificativas apresentadas, a PMDF apresentou documentação comprovando que criou grupo de trabalho, juntamente com a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF, para estudar a melhor forma de enfrentar os problemas apontados e sanar as falhas identificadas, e a conclusão conjunta foi de que a melhor alternativa seria a contratação de uma única empresa de gerenciamento, tendo como referência experiências exitosas observadas em outros entes públicos.*

28. *Tal opção se mostra aceitável, visto que, conforme identificado no procedimento de auditoria realizado pelo Tribunal, a forma de controle hoje adotada não se mostra confiável e, conforme alegado nas justificativas apresentadas, sem possibilidade de solução a curto prazo com a manutenção de contratos de manutenção diversos. Conforme demonstrado, a utilização da prática de contratação de uma empresa de gerenciamento de todo o sistema de manutenção é prática que tem se mostrada recorrente na Administração, aparentemente com resultados satisfatórios, sendo possível a adoção de tal solução na Corporação Militar, dentro do princípio da discricionariedade da Administração.*

29. *No tocante ao item II, “b”, da Decisão, a concordância com a opção de contratação de uma única empresa de gerenciamento da gestão da manutenção da frota (atendimento ao item II, ‘a’, da mesma Decisão) torna sem fundamento a questão da obrigatoriedade da implementação da destinação de cota preferencial no Edital em análise, em razão da especificidade do objeto, que, a nosso sentir, inviabilizaria o seu parcelamento. Acrescentamos que, conforme salientado nas justificativas*

¹ Processo nº 27846/2017 – Auditoria Operacional para avaliar a gestão da frota de veículos automotores rodoviários da PMDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

apresentadas pela PMDF, existem no Edital alternativas que, ainda que indiretamente, conduzem para que parte do serviço a ser contratado seja necessariamente prestado por entidades preferenciais, o que iria ao encontro do objetivo da legislação de regência da matéria em questão. Opinamos, dessa feita, que a diligência possa ser considerada cumprida.

30. Quanto ao item II, "c", a Jurisdicionada demonstrou, em suas justificativas, a existência de dotação orçamentária compatível com as despesas previstas para o exercício de 2020. A falha anteriormente identificada foi sanada a contento e a diligência cumprida.

31. Por fim, no que toca ao item II, "d", da Decisão, frisamos que a Jurisdicionada destinou parte de suas justificativas em relação a esse tópico para defender a tese de que o valor estimado da taxa de administração contratual teria sido calculado em conformidade com o Decreto nº 39.453/2018, ao contrário do que constou na Decisão nº 3283/2020.

32. O valor estimado da taxa de administração foi de R\$ 3.062,11 (três mil, sessenta e dois reais e onze centavos), de um montante estimado a ser contratado de R\$ 20.417.153,86 (vinte milhões, quatrocentos e dezessete mil, cento e cinquenta e três reais e oitenta e seis centavos). Decerto que o foco da preocupação do Tribunal em relação à licitação em tela não foi com a taxa de administração dos serviços, de valor ínfimo em relação ao montante a ser contratado, mas sim com a forma como foram estabelecidas as estimativas de custos dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos e com a estimativa de custo das peças.

33. Em relação a esses valores de expressivo montante, consideramos aceitável a alegação da Jurisdicionada de que uma pesquisa de preços nos moldes do estabelecido no Decreto nº 39.453/2018, com base em preços públicos de referência, seria impraticável, haja vista a natureza diversa dos veículos da Corporação. Em relação à possível obtenção de preços privados de referência, também seria inviável a realização de pesquisa que abarcasse, com o mínimo de segurança, o universo de serviços a serem prestados na contratação almejada. Daí porque a necessidade de obtenção de tais valores estimados com base no histórico de contratações anteriores de serviços de manutenção, como alegado pela Unidade Técnica na Informação nº 138/2020 (Peça nº 08, e-Doc CD48781C-e).

34. Tal informação, que não estaria claramente identificada no Processo de origem de suporte à licitação, foi apresentada de forma satisfatória nas justificativas ora em análise, com quadros demonstrativos de contratações anteriores de mesma natureza. A Jurisdicionada valeu-se dos valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

dispendidos com manutenção de veículos nos exercícios de 2013 a 2019 para elaborar sua planilha estimativa para a presente licitação, com base em critério de razoabilidade. Dessa feita, opinamos que a diligência pode ser considerada cumprida.

Conclusão

35. As bem fundamentadas justificativas elaboradas pela PMDF em cumprimento à Decisão nº 3283/2020 sanaram as lacunas que existiam no Processo de origem que deu suporte à publicação do PE nº 42/2020. Dessa feita, somos de entendimento que as diligências contidas na referida Decisão podem ser consideradas cumpridas pelo Tribunal, não restando óbices à continuidade do certame.

36. Não vislumbrando motivação para a continuidade da ação do Controle Externo nos presentes autos, sugerimos o seu arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

37. Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

I - tome conhecimento do Ofício nº 359/2020 – PMDF/DLF/ASPROJ

(Peça nº 09, e-Doc 368EA8AC-e, do Processo apenso 060000005126/2020-54), encaminhado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF em atendimento às demandas contidas na Decisão nº 3283/2020 (Peça nº 15, e-Doc FD0AC84C-e, do processo principal), referente à análise do Edital do PE nº 42/2020 - PMDF;

II – considere cumpridas as diligências contidas na Decisão nº 3283/2020;

III - autorize:

a) a continuidade do PE nº 42/2020 – PMDF;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE, para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

As proposições acima foram aprovadas pelo Diretor da Divisão de Fiscalização de Licitações – DIFLI e pelo titular da Secretaria de Fiscalização Especializada (Peças nºs 21 e 22, respectivamente).

O **Ministério Público** junto a este Tribunal, mediante o Ofício nº 88/2020-G3P (Peça nº 18), solicitou a remessa dos autos para pronunciamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Com efeito, por intermédio do Parecer nº 852/2020, subscrito pela Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (Peça nº 23) o Ministério Público **divergiu** da Unidade Técnica.

Para o MPjTCDF, o item II.“a” da Decisão nº 3.283/2020 (*ausência de divisão do objeto do certame, em desacordo com o disposto no art. 1º, alínea 'a.2', da Decisão Normativa TC/DF nº 02/2012*) não restou esclarecido pela PM/DF. Dessarte, o *Parquet* sugere a manutenção da suspensão do certame e a oitiva da jurisdicionada para que se manifeste a respeito das considerações suscitadas na manifestação ministerial.

Relativamente às demais alíneas do item II da mencionada Decisão, o Órgão Ministerial concordou com o Corpo Técnico (§ 37 do Parecer). Reproduzo, a seguir, trechos do Parecer:

13. *Passo a examinar o cumprimento das determinações emanadas pelo Tribunal, destacando que atuo no presente feito em substituição, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na r. Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.*

Item II.a) ausência de divisão do objeto do certame, em desacordo com o disposto no art. 1º, alínea 'a.2', da Decisão Normativa TC/DF nº 02/2012

14. *Segundo destacado pela Área Técnica, “não há deliberação expressa para que a Jurisdicionada adote a contratação de uma única empresa para gerenciar o sistema de manutenção de veículos da Corporação, como faz crer a Jurisdicionada em suas alegações”.*

15. *A orientação constante do Processo 27846/2017 (Decisão 347/2019), foi no sentido de que fossem adotadas providências para tornar eficaz o processo de monitoramento de manutenção da frota de veículos, no qual foram identificadas falhas de extrema relevância, como por exemplo a existência de parte significativa da frota sem qualquer contrato de manutenção.*

16. *De outro lado, destaca-se que a LLC prevê a possibilidade de não parcelamento do objeto somente quando demonstrada a viabilidade técnica*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

e econômica. Desse modo, a pretensão de se contratar em conjunto deve ser motivada de maneira a evidenciar sua vantajosidade. Ou seja, para que para que se comprove a viabilidade do modelo proposto, imprescindível analisar os custos e benefícios de modo a evidenciar sua economicidade.

17. *Dessa forma, o não parcelamento do objeto deve ser devidamente embasado de modo a apontar a indicar a opção por este ou aquele modelo, uma vez que o artigo 3º da Lei de Licitações impõe a demonstração da vantajosidade como requisito para as contratações públicas.*

18. *Assim, a divisão ou não do objeto depende da demonstração da viabilidade técnica e econômica para a sua adoção.*

19. *Na espécie, verifica-se que a frota da Corporação é composta por 3.531 veículos, sendo:*

- a) 2.446 automóveis de diversas marcas e modelos (GM Blazer, VW Parati, FIAT Palio, Mitsubishi L200, Toyota Hilux etc); b) 5 Blindados;*
- c) 13 Caminhões;*
- d) 18 Embarcações (3 barcos, 7 botes infláveis e 8 Jet-Skis);*
- e) 790 Motocicletas;*
- f) 139 Ônibus;*
- g) 12 Tratores;*
- h) 108 Vans*

20. *Segundo a PM, a adoção pelo parcelamento do objeto importaria na divisão do certame em diversos lotes poderia:*

“produzir a adoção de pessoa jurídica intermediária (credenciadora) com políticas e insumos diferentes, fazendo persistir as inconsistências de controle e registro já existentes na PMDF”. À duas, porque o parcelamento do objeto em caráter comum, onde todas as credenciadoras estariam aplicando suas políticas e taxas enquanto em atividade, poderiam resultar prejuízos mascarados em uma cifra negra, uma vez que determinada credenciadora poderia ser favorecida por sua política de melhor qualidade, preço ou qualquer outro requisito, direcionando toda frota para a pessoa jurídica considerada vantajosa, produzindo embaraço entre os eventuais executores em razão da mencionada diferenciação, face a existência de diversos modelos de autogestão contratados ao mesmo tempo, sem falar que os dados e registros oriundos de diversos sistemas e soluções de individuais de cada empresa forçaria a PMDF a entrar em retrabalho na tabulação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

dados e resultar no hodierno problema que a Corporação enfrenta, agravado pelo deslocamento logístico para o rol de credenciados de determinada localidade, produzindo retardo de tempo e período de revisão, concentração da frota em fila, e gastos não mencionados com combustível e remoção de viaturas para uma única Região Administrativa do DF, o que não necessariamente pode estar localizada em uma região equitativa para toda a frota difusa nas diversas unidades policiais militares da Capital Federal.”

21. *Nesse sentido, não é incomum a contratação de empresas para gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos em um único item, ou seja, sem que o objeto seja fracionado.*

22. *Como exemplo, cita-se o Edital 3/2018-SPL/DAD/ANP/DGP/PF², onde o Departamento de Polícia Federal deflagrou certame para a contratação de empresa para prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva para parte de sua variada frota, que é composta por automóveis de diversas marcas (FIAT, GM, VW, M BENZ, TOYOTA, MITSUBISHI, NISSAN, VOLARE, MARSEY FERGUNSON (tratores), FORD, PEUGEOUT, RENAULT, SCANIA) e modelos (Fiorino, Palio Weekend, Grand Siena, Siena, Uno Vivace, Astra Sedan, Cobalt, Corsa Hatch, Classic Spirit, Montana Sport, Prisma Joy, S-10, Blazer, Veraneio, Opala, Amarock CD, Gol, Caminhão, Ônibus, L200, Trator, etc).*

23. *Nesse particular, a jurisdicionada afirma que o não parcelamento do objeto trará ganhos para a Administração, na medida em que: a) facilitará os procedimentos de manutenção ao eliminar o uso de contratos individualizados, que acabam por restringir o universo dos prestadores de serviço; b) simplificará o acesso à rede de fornecedores de serviços diversos, inclusive de pequeno porte, que, a partir da adoção deste modelo, podem se credenciar junto à empresa intermediadora contratada pela Administração para prestar serviços cujo acesso era antes inviável, promovendo maior competição entre os estabelecimentos a cada demanda por serviço e, ao mesmo tempo, aumentando a disponibilidade de serviços e fornecedores para a Administração Pública; c) a contratação englobará a intermediação da manutenção em ampla rede de estabelecimentos, vinculada ao sistema informatizado de gerenciamento, permitindo maior eficiência, transparência e controle sobre as transações realizadas; d) a*

² <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/licitacoes/2018/distrito-federal/orgaos-centrais/anp/pregoes/edital-e-anexosii-ao-vi.pdf/@download/file/Edital%20e%20Anexos.zip>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Administração somente desembolsará o que for efetivamente e imediatamente consumido.

24. *Além da Polícia Federal, outros entes celebraram contratos neste mesmo modelo: Justiça Federal (Pregão 22/2019), Funai (Pregão 6/2019), INSS (Pregão 3/2019), MEC – UFP (Pregão 8/2019) e TJDFT(Contrato 33/2019).*

25. *No mesmo sentido, o TCU, pelo Acórdão nº 2731/2009, não ofereceu óbice à contratação no modelo em debate, consoante excertos do seu voto condutor:*

26. Registro, ainda, que o modelo em discussão assemelha-se à chamada quarteirização, procedimento em que a gestão de um serviço já terceirizado – no caso concreto, a manutenção de veículos – é entregue a uma quarta entidade incumbida de gerenciar a atuação dos terceirizados – na situação em foco, o administrador da manutenção.

27. Trata-se de uma prática bastante disseminada no mercado privado, cuja adoção no âmbito da administração é salutar, pois demonstra empenho em modernizar métodos arcaicos, ineficientes e burocráticos de gestão e, com isso, melhorar o desempenho dos órgãos e entidades públicos.

28. Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise.

29. Friso, entretanto, que a elevada possibilidade de disseminação da iniciativa pioneira do DPF por outros setores do Estado, associada a seu caráter experimental, tornam aconselhável seu acompanhamento e sua avaliação tanto pelo próprio órgão quanto por este Tribunal. Por tal motivo, sugeri ao eminente relator a formulação de determinações nesse sentido, proposta gentilmente acatada por S.Exa em seu voto e na minuta de acórdão que trouxe ao escrutínio deste colegiado.

26. *Assim, tal qual o Corpo Técnico defendeu, de fato, “a utilização da prática de contratação de uma empresa de gerenciamento de todo o sistema de manutenção é prática que tem se mostrada recorrente na Administração, aparentemente com resultados satisfatórios, sendo possível a adoção de tal solução na Corporação Militar, dentro do princípio da discricionariedade da Administração”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

27. *Contudo, o princípio da discricionariedade deve respeitar os princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente o que determina o art. 19 da LODF, dentre eles, o da motivação.*

28. *Na hipótese, o que o MPC/DF divisou foi uma justificativa genérica, além do que houve a inclusão de veículos diversos entre si, como automotivos, náuticos, etc. Não houve também qualquer estudo comparativo entre as diferentes possibilidades, como aquisição, locação³ ou remuneração por quantidade de serviços prestados (remuneração por demanda flexível).*

29. *Com efeito, a hipótese eleita, de outra banda, depara-se com a contratação indireta de prestadoras de serviços, não submetidas a um procedimento formal de licitação/impeccabilidade, sem que haja critérios que isonômicos a esse respeito. Nesse contexto, avulta o risco de conluio entre as oficinas cadastradas e a gerenciadora do contrato, sendo em tese possível a elevação dos preços ao mais alto patamar possível, ainda que limitados os valores das tabelas oficiais das fabricantes.*

30. *Esses riscos foram examinados pelo TCU no Acórdão no.120/18. Na ocasião, o Corpo Técnico ressaltou:*

a) na licitação estudada, todavia, a selecionada disponibilizaria um software e a licitação se daria em duas etapas, assim: a primeira consiste em uma licitação para a escolha da gerenciadora de manutenção de frota (a qual, consoante exposto nesta instrução, na verdade se refere apenas ao fornecimento de software de gerenciamento e cadastramento de oficinas aptas a prestarem os serviços de manutenção), enquanto a segunda fase - realizada pela contratante - se refere à escolha da oficina a executar o serviço de manutenção veicular entre as cadastradas da contratada dentro do raio previsto em relação à unidade operacional cujo veículo necessite do serviço. Nessa segunda fase, a contratante solicita o orçamento de oficinas credenciadas da contratada, escolhendo aquela que apresenta maior desconto em relação ao sistema referencial. Tal procedimento parece caracterizar uma espécie de procedimento de 'negociação', visando ao aumento de desconto, em relação ao mínimo ofertado pela gerenciadora, a cada execução de serviços, considerando que a diminuição dos preços contratados é um direito disponível da contratada, e que as credenciadas

³ A Secretaria de Administração de Pernambuco publicou um aviso de licitação, no Diário Oficial desta quinta-feira (9), visando a locação anual de veículos para "atividade policial sigilosa e de fiscalização" (<https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2020/04/5605487-pernambuco-vai-locar-carros-para-atividade-policial-porate-25-milhoes.html>). Assim como em Alagoas (https://gazetaweb.globo.com/porta/noticia/2019/03/ssp-abandona-frota-e-gasta-r-28-milhoes-em-locacao-de-veiculos_71522.php), MG (<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/cpp/03012017133727358.pdf>), RO (<http://www.rondonia.ro.gov.br/governo-economiza-r-15-milhoes-com-locacao-de-300-viaturas-para-aseguranca-publica-em-rondonia/>), etc.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

podem ofertar melhores preços a fim de serem selecionadas para prestarem os serviços cotados, algo aderente ao princípio da economicidade e da competitividade;

Considerações do MPC/DF: no edital em análise o procedimento previsto não alude expressamente a um software⁴: “10.44. Fornecer à CONTRATANTE todo o material e documentação técnica necessária para a perfeita administração e acompanhamento do contrato, tais como códigos de peças, tabela de preços, códigos e rotinas de operação, planos de manutenção recomendados pela fábrica, tabelas de tempo de serviço e reparos, além de garantir um mínimo de três orçamentos dos estabelecimentos credenciados, a cada solicitação de serviços, peças ou acessórios, para que a CONTRATANTE verifique o que for mais adequado ao caso”;

b) Uma vez que cabe à contratada a disponibilização e manutenção do software de gerenciamento dos serviços e o credenciamento dos estabelecimentos executores dos serviços, entende-se que a contratação em tela não se confunde com a administração contratada, até porque não é a credenciadora que selecionará a credenciada que prestará o serviço de manutenção veicular, e sim a própria contratante (mediante o cotejo de orçamentos para os estabelecimentos credenciados no raio de vinte quilômetros a partir da Unidade Operacional onde o veículo estiver lotado;

Considerações do MPC/DF: na espécie, o Termo de Referência (itens 2.2.6 a 2.2.10) prevê que os orçamentos apresentados pela contratada (no mínimo três) serão examinados pelo gestor responsável, que deverá analisar a relação custo-benefício. Na sequência, o orçamento será apresentado à unidade fiscalizadora que Corporação (Cman) que, após nova análise, autorizará ou não a execução do serviço;

c) propõe-se determinar que sua prorrogação seja realizada apenas após a elaboração de estudos que comprovem a economicidade da contratação, diante de alguns riscos inerentes a esta contratação, uma vez que há dúvidas sobre se os preços efetivamente pagos são adequados àqueles cobrados no mercado. Isso porque, a mera apresentação de um sistema de orçamentação não é suficiente para se atestar a vantajosidade econômica das ordens de serviço emitidas ao longo da execução contratual. Daí porque, sugeriu-se determinar a ampliação do envio de cotações a cada OS expedida a todas as credenciadas existentes no raio de vinte quilômetros (ou outra distância máxima considerada viável) da unidade operacional da jurisdição que possua o veículo precisando de reparo e/ou manutenção

⁴ Ao contrário, como se verá adiante, a Corporação informou em outros autos, no ano de 2018, que estava desenvolvendo justamente essa ferramenta para gerenciar a sua frota.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

preventiva, pois é a competição entre os credenciados que permitirá a redução dos custos, mitigando o risco de se contratar todas as peças e serviços por valores próximos aos da tabela referencial, devido ao aumento da oferta de fornecedores. Caso o número de credenciadas no raio coberto por determinada Unidade Operacional torne inviável a cotação a todas, enviar a pelo menos mais da metade dessas. Daí, a proposta de se inserir cláusula que torne obrigatório o envio de pedido de cotação a todos os estabelecimentos, exceto se o número for tão alto que torne a consulta a todos contraproducente, credenciados dentro do raio definido pela Administração;

Considerações do MPC/DF: o Edital em exame tão somente impõe a obrigação da contratada enviar três orçamentos. Todavia, em razão da existência de múltiplas oficinas credenciadas no DF, localizadas umas próximas das outras, para resguardar o interesse público e garantir o melhor preço, entende o Ministério Público que deveria o edital em exame atender o que foi pontuado pela Área Técnica do TCU;

d) Para as contratações futuras, a contratante informou que o preço de referência terá como base, além da pesquisa de mercado prescrita em manual normativo, os históricos de despesa obtidos a partir de relatórios extraídos do sistema e também a projeção dos custos alicerçados em Indicadores de Gestão da Frota. Tais indicadores permitem que a contratante determine, a partir das despesas de manutenção de cada marca/modelo de veículo existente em cada Centro de Transporte Operacional, um custo máximo em reais por quilômetro (R\$/km) que cada veículo da frota pode alcançar. Assim, tal valor, multiplicado pela quilometragem rodada pela frota estadual, informa um custo estimado para os diversos modelos de veículos da contratante. A partir desse valor, é possível estimar os custos mensais com manutenção;

Considerações do MPC/DF: de início, cumpre destacar que, conforme registrado pela Corporação, não se pode comparar manutenções veiculares de uso não policial de outros órgãos, “pois as viaturas da PMDF operam quase sempre de maneira contínua e severa, seja em decorrência da própria atividade de policiamento diuturno ou em relação à diversidade de motoristas que operam tais ferramentas na corporação”.

Nesse sentido, observa-se que a PMDF realizou levantamento de anos anteriores dos gastos efetivos com manutenção, peças e mão de obra, sendo efetuado cálculo somente após apuradas as proporções referentes a serviços e materiais, individualmente, ano a ano, obtendose assim uma média prévia, apesar do que, como já se ressaltou, essa média pode não ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

fidedigna diante das fraudes detectadas pela própria Corporação⁵;

e) o fato de o credenciamento ser de exclusiva responsabilidade da contratada traz em si um risco inerente à solução proposta, já que não há garantias que serão credenciados os prestadores de serviços mais eficientes e/ou baratos. Todavia, o risco de subjetividade é minimizado pelo fato de se exigir uma quantidade mínima de credenciados por Unidade Operacional, o que majora a concorrência pela realização dos serviços de reparo e manutenção.

Considerações do MPC/DF: como acima sugerido, com o escopo de que sejam minorados os riscos de a própria contratada, não devem ser encaminhados apenas três orçamentos;

f) o fato de haver um empregado do contratante com conhecimentos técnicos em manutenção veicular realmente pode mitigar o risco de orçamentos eivados de irregularidades, uma vez que, devido à assimetria de informações, existe o risco de cotações com sobrepreço e/ou serviços desnecessários. Daí a determinação para que seja designado para atuar na condição de fiscal do contrato empregado que tenha passado por treinamento de mecânica e possua, no mínimo, conhecimentos básicos sobre o assunto, possibilitando melhorias na avaliação e aprovação dos serviços e peças constantes nos orçamentos recebidos dos estabelecimentos credenciados.

Considerações do MPC/DF: no caso em exame, é fundamental que seja eleito executor do contrato um integrante do Centro de Manutenção, a quem compete, conforme art. 14 do Decreto 41167/2020, administrar, executar e supervisionar a manutenção, reparação, conservação, adaptação de viaturas, embarcações e equipamentos afins, sendo de se supor que haja pessoal qualificado para atuar junto ao ajuste.

31. Posteriormente, o TCU apreciou o Processo nº 000.944/2019-0. Acórdão nº 1.077/2019, em relação a mesma contratante, para fixar, as falhas detectadas em razão da adoção do referido método de gerenciamento de frota. Esses achados são consistentes, porque podem antecipar futuras falhas no presente Edital. Vejamos:

- Não foram considerados dados da composição e idade da frota, que impactaram diretamente no custo do quilômetro rodado. Além disso, não foi considerada a previsão de aumento da distância percorrida; e*
- ficou evidenciada a ausência de valores referencias dos serviços de reparo dos veículos, o que deixou a análise dos orçamentos fragilizada. A*

⁵ <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/08/pmdf-multara-empresa-por-suposta-maquagem-namanutencao-de-frota.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

própria equipe de auditoria observou, em pesquisa que realizou em algumas oficinas, uma grande variação de preços.

32. *As sugestões foram as seguintes:*

- 9.1.1. definir previamente referenciais de preços dos conjuntos de peças e serviços mais utilizados, como por exemplo os serviços de manutenção preventiva (troca de óleo, filtros, geometria, kit de relação, velas, baterias, correia dentada, entre outros) , de forma a subsidiar a aprovação dos orçamentos e dar aos responsáveis parâmetros mais seguros, com vistas a garantir que a vantagem ofertada nas licitações seja observada na execução dos serviços;

- 9.1.2. definir um conjunto mínimo de controles que contemple a definição de prazos para liquidação das despesas e realização de pagamentos a gerenciadora e desta a oficinas credenciadas, a ser implementado nos sistemas de gerenciamento de manutenção veicular com a finalidade de dar transparência a respeito do cumprimento dos diversos eventos necessários para o completo adimplemento das obrigações por parte de todos os atores envolvidos no processo de gerenciamento, de modo a minimizar a ocorrência de conflitos;

- 9.2.1. desconsideração da composição, da idade e da previsão da distância a ser percorrida pela frota dos Correios nos cálculos da estimativa de custos dos serviços de manutenção veicular, com vistas à alocação de recursos suficientes e necessários para prestação dos serviços durante todo o período contratual, tendo como consequência o descumprimento do art. 8º da Lei 8.666/1993;

9.2.2. insuficiência dos controles empreendidos em contratos de manutenção veicular no sentido de garantir que as oficinas credenciadas pudessem utilizar e alimentar o sistema para apresentar os seus orçamentos e que fosse possível a contratante solicitar outros orçamentos diretamente via sistema, de modo a permitir a transparência na aprovação de orçamentos dos serviços de manutenção, conforme dispõem as especificações técnicas anexas ao Contrato 22/2017, afrontando o art. 66 da Lei 8.666/1993.

33. *O estudo desses casos só reforça a necessidade de motivação pelo método eleito e, após, se for o caso, ao menos o aprimoramento da licitação em tela, com base nas Boas Práticas tão bem desenhadas pelo TCU, de modo que o MPC/DF irá opinar pela manutenção da suspensão do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

certame, para que a Corporação fundamente a adoção do método de gerenciamento de frota e para os ajustes necessários, caso se mantenha a opção desejada, de modo a prevenir e evitar futuros prejuízos aos cofres públicos.

34. *Noutro giro, mas em reforço a tudo o que aqui já se falou, no âmbito do Processo 8356/14, informou a PMDF que **um Sistema de Gestão de Frota estaria em desenvolvimento**, no qual seria possível acompanhar desde a compra até a alienação da viatura, com possibilidade de emissão de relatórios gerenciais, sendo que, conforme constante da documentação enviada, o **Módulo de Cadastro de viaturas já foi finalizado**.*

35. *Em 2018, fora anunciado, ainda, que a DiTel/PMDF estaria finalizando o **processo de contratação de uma fábrica de software, tendo como foco principal o desenvolvimento dos demais módulos do Sistema de Gestão de Frotas, inclusive com a implementação de telemetria em todas as viaturas da Corporação, in verbis (e-DOC 007A0193):***

Foi demandado por este Chefe a Diretoria de Telernática - DiTel/PMDF o desenvolvirnento de um sistema corn as características que atendesse as reais necessidades da PMDF e que fosse integrado ao SGPo1 (Sisterna de Gestão Policial), que quando concluído integrará todas as areas da PMDF em apenas urn grande sistema, corn compartilhamento de bancos de dados por todos os órgãos da Corporação

Para tanto, foi realizado levantamento de requisitos, abordando todo o processo de gestão de frota, da aquisição, inclusão, manutenção, ate a sua efetiva alienação. Assim, o processo de desenvolvirnento do Sistema de GestAo de Frota-SGF foi dividido ern módulos a serem criados progressivamente e de maneira a contemplar toda a cadeia logística ligada a gestão, manutenção, pagamento, abastecirnento e controle de uso das viaturas da PMDF, através de telernetria. Como informnado, o sisterna é modular e será desenvolvido por etapas, sendo iniciado novo módulo após a homologacao do anterior, para evitar retrabalho

Dentre os principais módulos para este sistemas destacam-se:

- a) Cadastro;*
- b) Controle Uso Diário da Viatura (registros de uso, vistorias diárias, controle de abastecimento, rnovimentação patrimonial das viaturas);*
- c) aplicativo mobile (para realizar a abertura e encerrarnento de ficha de servico de viatura pelo celular);*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- d) *Controle de Manutenção (com registro das manutenções, peças trocadas e serviços realizados, controle de garantia de peças, controle de gastos, etc.);*
- e) *Módulo de alienação de viatura (doação, leilão, etc.);*
- f) *Módulo de Relatórios e Fiscalização. (grifos acrescidos)*

36. *Tais providências contrastam com a licitação em curso, daí porque, seguindo a tônica deste parecer, isto é, a necessidade de motivação, a Corporação deve, também, manifestar-se a respeito da conclusão das medidas do item anterior; valores pagos e por qual motivo, aparentemente, foram abandonadas essas iniciativas.*

37. *Quanto aos demais itens, o MPC/DF não se opõe ao quanto analisado pelo Corpo Técnico desta Corte. Vejamos:*

Item II.b) ausência de adoção de cota reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do objeto, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 26 da Lei Distrital nº 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital nº 35.592/2014, em harmonia com o reiterado entendimento manifestado por esta Corte de Contas

38. *Consoante apontado pela Instrução, “a concordância com a opção de contratação de uma única empresa de gerenciamento da gestão da manutenção da frota torna sem fundamento a questão da obrigatoriedade da implementação da destinação de cota preferencial no Edital em análise”.*

39. *Ademais, conforme salientado nas justificativas apresentadas, existem no Edital alternativas que, ainda que indiretamente, conduzem para que parte do serviço a ser contratado seja necessariamente prestado por entidades preferenciais:*

“Notadamente com relevante diferença ao dispositivo legal apontado pelo TCDF - Artigo 26 - o Item 2.22 do Termo de Referência tem aplicação por arrastamento do contido no Artigo 27 da mencionada Lei, vez que exige o credenciamento (análogo à subcontratação) de 50% (cinquenta por cento) do rol de credenciados pertencentes à gama de entidades preferenciais. Nesse sentido, tem-se que a determinação foi cumprida satisfatoriamente, cabendo a Corte de Contas ratificar as considerações aqui colocadas. É o que se espera.” ***Item II.c) ausência de documentação dando conta da existência de saldo na dotação própria, suficiente para fazer face à despesa estimada, bem como de declaração de adequação orçamentária e***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

40. A PMDF, ao se manifestar, demonstrou a existência de dotação suficiente a amparar a contratação pretendida, conforme se observa da Portaria PMDF 1126/2020, abaixo reproduzida:

Plano Interno de Orçamento 2020 - Portaria PMDF n.º 1.126, de 05 de junho de 2020					
Coordenador Setorial de Orçamento: Diretoria de Patrimônio, Manutenção e Transporte - DPMT					
Plano Interno de Orçamento para o exercício de 2020					
DIRETORIA DE PATRIMÔNIO, MANUTENÇÃO E TRANSPORTE - DPMT					
1. ORÇAMENTO - CUSTEIO					
Dotação autorizada para o exercício financeiro de 2020 - Anexo "A" - FCDF					
Dem.	Discriminação	Classificação da Despesa	Meta Física	Produto / Unidade	Valor
526	Peças para Manutenção Veicular	3.3.90.30.39	12	293	R\$ 5.837.314,73
486	Manutenção Veicular	3.3.90.39.19	-	-	R\$ 1.822.148,13
Dotação autorizada para o exercício financeiro de 2020 - Anexo "C" - GDF					
486	Manutenção Veicular	3.3.90.39.19	1	93	900.000,00
Despesas com limitação de empenho/contingenciamento no exercício financeiro de 2020 - Anexo "D"					
470	Pneus Automotivo	3.3.90.30.39	1	93	R\$ 4.200.000,00

Item II.d) ausência de pesquisa de preços de mercado, bem como de orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração, na forma preconizada no Decreto Distrital nº 39.453/2018

41. A licitação em questão buscou utilizar como critério objetivo de julgamento **a taxa de administração** apresentada pelas empresas interessadas e, com o objetivo de estimar tais custos, demonstrou que efetuou pesquisa de preços nos bancos de preços públicos, bem como no mercado privado, conforme parágrafos 47 e 49 do e-DOC **819369A8-e**.

42. Seja como for, considerando que é prejudicial a devida motivação diante dos riscos delineados nos autos (que tomaram por parâmetro análise empreendida pelo TCU), o MPC/DF sugere a manutenção da suspensão do certame e a oitiva da jurisdicionada, notadamente, a respeito dos seguintes itens: 28, 30, 31 e 36.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

VOTO

Tratam os presentes autos da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 42/2020, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PM/DF, tendo por objeto a contratação de serviço continuado de empresa especializada para a prestação de serviço de gerenciamento e administração da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos terrestres e aquáticos da Polícia Militar do Distrito Federal (PM/DF), utilizando como metodologia a autogestão, por meio de uma rede credenciada de estabelecimentos do setor da reposição automotiva e náutica, com o fornecimento e aplicação de peças, lubrificantes e acessórios, em conformidade com as especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do Edital.

Nesta fase, examina-se o atendimento ao disposto no Despacho Singular nº 291/2020 – GC/PT (Peça nº 11), referendado pela Decisão nº 3.283/2020 (Peça nº 15), pelo qual foi determinada a suspensão do Pregão Eletrônico - PE nº 42/2020-PM/DF, com a adoção das seguintes medidas corretivas do Edital:

- a) ausência de divisão do objeto do certame, em desacordo com o disposto no art. 1º, alínea 'a.2', da Decisão Normativa TC/DF nº 02/2012;*
- b) ausência de adoção de cota reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do objeto, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 26 da Lei Distrital nº 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital nº 35.592/2014, em harmonia com o reiterado entendimento manifestado por esta Corte de Contas;*
- c) ausência de documentação dando conta da existência de saldo na dotação própria, suficiente para fazer face à despesa estimada, bem como de declaração de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);*
- d) ausência de pesquisa de preços de mercado, bem como de orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração, na forma preconizada no Decreto Distrital nº 39.453/2018;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

A Unidade Técnica, mediante a Informação nº 199/2020-DIFLI (Peça nº 21), constatou que a PM/DF atendeu integralmente às determinações desta Corte, acima transcritas. Propôs, por conseguinte, a continuidade do certame e o arquivamento dos autos.

O MPjTCDF, por meio do Parecer nº 852/2020, subscrito pela ilustre Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (Peça nº 23), discordou da Unidade Instrutiva **tão somente** quanto ao atendimento do **item II. “a” da Decisão nº 3.283/2020**, pois, para o Órgão Ministerial, tal item não restou esclarecido pela PM/DF. Dessarte, sugeriu a manutenção da suspensão do certame e a oitiva da jurisdicionada para que se manifeste a respeito das considerações suscitadas nos parágrafos 28, 30, 31 e 36 do Parecer.

Inicialmente, ao cotejar as manifestações do Corpo Técnico e do Ministério Público, em face das determinações contidas na Decisão nº 3.283/2020, verifico que inexistem divergências quanto ao atendimento das alíneas “b”, “c” e “d”, do **item II**. Portanto, acolho os uniformes pronunciamentos para considerar estas diligências atendidas.

Resta examinar o cumprimento da alínea “a” do citado item (*ausência de divisão do objeto do certame, em desacordo com o disposto no art. 1º, alínea 'a.2', da Decisão Normativa TC/DF nº 02/2012*).

Deveras. Ao proceder à análise dos esclarecimentos e documentos encaminhados pela jurisdicionada, peço *venia* ao Ministério Público, mas entendo que assiste razão ao diligente Corpo Técnico.

Sabe-se que esta Corte de Contas, nos autos do Processo nº 27.846/2017, que versa sobre auditoria operacional para avaliar a gestão da frota de veículos automotores rodoviários da PM/DF, dentre outras deliberações, orientou a jurisdicionada que, nos termos do estabelecido na Decisão nº 347/2019 (Peça nº 30, do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Processo nº 27846/2017), adotasse as devidas providências para tornar eficaz o processo de monitoramento de manutenção da frota de veículos, no qual foram identificadas falhas de extrema relevância, como por exemplo a existência de parte significativa da frota sem qualquer contrato de manutenção e lacunas na documentação de acompanhamento dos veículos sob suporte de contrato de manutenção.

Segundo levantado pelo Corpo Técnico, a jurisdicionada apresentou documentação comprovando que criou grupo de trabalho, juntamente com a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF, para estudar a melhor forma de enfrentar os problemas apontados e sanar as falhas identificadas, e a conclusão conjunta foi de que a melhor alternativa seria a contratação de uma única empresa de gerenciamento, tendo como referência experiências exitosas observadas em outros entes públicos.

Tal opção mostrou-se plausível, visto que, conforme identificado no procedimento de auditoria, a forma de controle hoje adotada não se mostra confiável e, conforme alegado nas justificativas apresentadas, sem possibilidade de solução a curto prazo com a manutenção de contratos de manutenção diversos. A utilização da contratação de empresa de gerenciamento de todo o sistema de manutenção é prática que tem se mostrada recorrente na Administração Pública, aparentemente com resultados satisfatórios, sendo possível a adoção de tal solução na Corporação Militar, à luz do princípio da discricionariedade.

Ademais, sob o aspecto da eficiência, deve ser levado em consideração as seguintes justificativas apresentadas pela PM/DF, assim sintetizados pela Unidade Instrutiva:

6. No mencionado procedimento de auditoria foi identificado que parte da frota da PMDF, da ordem de 37,44% do total de veículos, não está coberta por contrato de manutenção vigente. Foram apontados, também, no procedimento de auditoria, a insuficiência dos sistemas informatizados de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

controle dos serviços de manutenção e o descontrole do histórico de manutenção de cada veículo, com ausência de informações plenamente confiáveis e fidedignas no que tange à integralidade dos veículos, inviabilizando o controle efetivo por parte da Unidades de Polícia Militar – UPM, previsto na Portaria PMDF nº 766/2012.

7. Para sanar as falhas apontadas no procedimento de auditoria, a PMDF realizou estudo técnico, juntamente com a Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF, a fim de deliberar sobre o modelo a ser adotado para a presente contratação.

8. Nesse diapasão, o não parcelamento do objeto definido no Termo de Referência teve como objetivo evitar que a segregação em diversos contratos pudesse acarretar a adoção de pessoa jurídica intermediária (credenciadora) com políticas e insumos diferentes, fazendo persistir as inconsistências de controle e registro já existentes na PMDF e identificadas pela auditoria do Tribunal. Segundo a Jurisdicionada, a matriz de risco do Termo de Referência de Gestão de Frota aponta a necessidade de controle e confiabilidade dos dados, aliado a uma contratada com capacidade técnica de gerenciar a frota complexa da Corporação. Tal forma de contratação produzirá dados confiáveis com o exaurimento da pulverização de contratos do mesmo objeto. A proposta da PMDF seria reunir a capacidade de autogestão por meio da contratação de credenciadora e, partindo do modelo de solução adequado, construir o software interno da Corporação para, em fase posterior, decidir pelo credenciamento direto dos prestadores de serviço.

(...)

12. Concluiu suas alegações em relação ao não parcelamento do objeto afirmando que o TCDF, no processo de auditoria realizado no órgão, apontou que uma das soluções possíveis para resolver os problemas com a manutenção e administração dos veículos da Corporação seria copiar modelos de mercado que tivessem obtido êxito na sua aplicação nas mais diversas organizações, sugerindo, inclusive que fosse verificada a possibilidade de terceirização da frota. Dessa forma, a PMDF afirmou, em suas justificativas, entender como razoável a adoção do certame na forma construída, solicitando dessa Corte a manutenção do objeto do certame em um único item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Dessarte, o procedimento adotado pela PM/DF está em harmonia com a eficiência administrativa, entendida assim como princípio que norteia toda a Administração Pública. Na balizada doutrina da professora Odete Medauar, *o vocábulo liga-se a ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população*⁶.

Certamente que a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, desde que devidamente justificada, como sói ocorrer no caso vertente, permite a continuidade do certame e o consequente arquivamento destes autos.

Contudo, considerando o ineditismo da pretendida contratação, faz-se necessário determinar à Unidade Técnica que, em autos apartados, acompanhe a **execução do corresponde contrato a ser firmado** decorrente do Pregão Eletrônico nº 42/2020-PM/DF, especialmente sob a perspectiva da economicidade.

Tal fato decorre da necessidade de uma observação mais acurada da forma de prestação dos serviços pretendida no Pregão Eletrônico *sub examine*. Aliás, essas foram as balizas traçadas pelo egrégio Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.731/2009, em análise de processo de contratação de objeto similar ao dos presentes autos, *in verbis*

9.1. *com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

9.2. *revogar a cautelar concedida no bojo deste processo;*

9.3. *determinar ao Departamento de Polícia Federal que, diante da especificidade do caso concreto, efetue estudos, no prazo de um ano,*

⁶ Odete Medauar, *In Direito Administrativo Moderno. 18ª edição. Revista dos Tribunais.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada, estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços;

9.4. *determinar à Secex/RJ que, nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno/TCU, promova o Acompanhamento da prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos levada a efeito pela SR/DPF/RJ, em especial, no que tange ao aspecto da economicidade; (grifei).*

Pelo exposto, em harmonia com a Unidade Técnica, cujos fundamentos lançados na Informação nº 199/2020-DIFLI adoto como razões de decidir, com o acréscimo que faço, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício nº 359/2020-PMDF/DLF/ASPROJ (Peça nº 09, e-DOC 368EA8AC-e, do Processo apenso 060000005126/2020-54), encaminhado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PM/DF, em atendimento às determinações contidas na Decisão nº 3.283/2020;
 - c) da Informação nº 199/2020-DIFLI (Peça nº 21); e,
 - d) do Parecer nº 852/2020 (Peça nº 23);
- II. considere cumpridas as diligências contidas na Decisão nº 3.283/2020;
- III. determine à Unidade Técnica que, em autos apartados, acompanhe a execução do contrato a ser firmado, decorrente do Pregão Eletrônico nº 42/2020-PM/DF, especialmente sob a perspectiva da economicidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

IV. autorize:

- a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 042/2020-PM/DF;
- b) a ciência da decisão que vier a ser proferida à PM/DF e ao Ministério Público junto a esta Corte;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

Sala das Sessões, em 18 de novembro de 2020.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator