



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2.0040.06

PROCESSO N.º 18.687/06 (Anexos I^(C), II^(D), III^(E) e IV^(F) ¹)

APENSO: Processos n.º 7.992/06 (Anexos I^(A) e II^(B) ²) e n.º 32.086/2006 com 1 (um) Anexo

JURISDICIONADA: SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

EMENTA: Contratos de locação de veículos, com dispensa de licitação. Dispensa irregular de licitação. Subcontratação irregular. Ausência de justificativas para locação de veículos em caráter emergencial. Irregularidades na pesquisa de preços e indícios de superfaturamento. Irregularidades no acompanhamento da execução do contrato. Decreto n.º 24.815/2004 em desacordo com a Constituição Federal. Pela instauração de TCE, conversão em TCE, audiência dos responsáveis e demais sugestões apresentadas. Valor auditado: R\$ 11.584.841,57. Prejuízo apurado em Amostra: R\$ 3.746.287,72.

Senhor Diretor,

Tratam os autos de Auditoria n.º 2.0040.06, realizada em cumprimento ao item II da Decisão n.º 6.252/2005, Processo n.º 38.500/2005:

*“II - autorizar a inspetoria competente a acompanhar o desfecho do referido procedimento licitatório e a **realizar auditoria especial para os fins previstos no referido voto**, observada a urgência que o caso requer;” (grifo nosso)*

2. No voto da nobre Relatora, Conselheira Marli Vinhadeli, citado no *decisum* acima, extrai-se o que segue:

“15. Isto posto, me parece claro que a opção pela locação decorre de política governamental que não se resume à licitação ora em apreço. Por certo que há necessidade de verificação da economicidade dessa política, mas essa verificação, a meu ver, necessita de aprofundada investigação e análise, que extrapola o

¹ Os Anexos I, II, III e IV do Processo 18.687/06 serão referidos no presente Processo como “C”, “D”, “E” e “F”, respectivamente.

² Os Anexos I e II do Processo 7.992/06, Apenso, serão referidos no presente Processo como “A” e “B”, respectivamente.



escopo restrito e a celeridade que caracterizam os exames de editais de licitação, em especial na modalidade pregão.

16. *Penso que não há nos autos informações suficientes para obstar o prosseguimento da licitação, que é parte de política governamental mais ampla e que teve a expressa autorização do Governador (ver despacho de fl. 51). Mas **entendo que o Tribunal deve acompanhar o desenrolar da licitação e avaliar seus resultados, além de aprofundar a análise dessa política, mediante auditoria especial.***" (grifo nosso)

3.O presente Relatório contém os seguintes tópicos:

1. Dados sobre a Jurisdicionada
2. Objetivo da Auditoria
3. Fiscalizações sobre Temas Relacionados com o Objetivo da Auditoria
4. Histórico
5. Desenvolvimento dos Trabalhos
 - 5.1. Exame dos Contratos n.º 09/2006 e n.º 25/2006 (Processos n.ºs 030.004.985/2005 e 030.003.313/2006, respectivamente)
 - 5.2. Aquisição x Locação de Veículos
6. Inconformidade do § 1º do art. 3º do Decreto n.º 24.815/2004 com o art. 37 da Constituição Federal e art. 12 da Lei n.º 8.666/1993
7. Conclusão
8. Sugestões

1. DADOS SOBRE A JURISDICIONADA

4. A Secretaria de Gestão Administrativa - SGA, unidade auditada, tinha suas áreas de competência definidas pelo inciso XV do artigo 15 do Decreto n.º 21.170, de 05 de maio de 2000, e alterações, conforme descrito em seu Regimento Interno:

*"Art. 1º À **Secretaria de Gestão Administrativa**, unidade orgânica de direção superior, diretamente subordinada ao Governador, nos termos do inciso XV, do art. 15, do Decreto nº 21.170, de 05 de maio de 2000, compete:*
I – promover a modernização e organização administrativa;



II – formular e executar as políticas de seleção, administração e capacitação de recursos humanos;

*III – **planejar, coordenar, executar e controlar as atividades de administração patrimonial, de materiais, de serviços e do transporte oficial;***

IV – planejar, coordenar, executar e avaliar as atividades relacionadas a assuntos previdenciários;

V – conduzir as negociações sindicais;

VI – normatizar as práticas de gestão do Governo do Distrito Federal.

(...)

*Art. 7º À **Gerência de Suporte Operacional**, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Apoio Operacional, compete:*

(...)

*VIII – controlar o consumo de combustível, quilometragem, trocas de óleo, datas de lavagem, lubrificação e **revisão periódica dos veículos da Secretaria;***

(...)

*Art. 27. À **Diretoria de Transportes**, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Subsecretaria de Logística e Modernização, compete:*

I – supervisionar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de transporte, de equipamentos motorizados, de controle, manutenção e abastecimento de combustíveis para os órgãos da Administração Direta do Distrito Federal;

II – elaborar e propor normas relativas ao transporte e equipamentos motorizados e acompanhar a sua execução;

*III – **cadastrar, manter e propor a renovação da frota de veículos;***

*IV – **manter registro e controle do consumo de combustível, lubrificantes, pneus, câmaras de ar, peças e acessórios;***

*V – **subsidiar os órgãos da Administração Direta do Distrito Federal na elaboração de especificações técnicas quando da aquisição e/ou locação de veículos oficiais;***

*VI – **propor a aquisição, locação e alienação de veículos oficiais;***

(...)

*Art. 28. À **Gerência de Registro e Controle de Veículos**, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Transportes, compete:*

*I – **supervisionar o recebimento, registro, distribuição e a regularização da documentação de veículos e equipamentos motorizados, da frota própria e terceirizada;***

II – proceder o registro funcional dos condutores de veículos oficiais e equipamentos motorizados;

III – supervisionar a baixa ou transferência de propriedade de veículos;

IV – instruir processos de apuração de danos e acidentes com veículos e apurar o seu uso indevido;

V – coordenar processos de apuração de danos e acidentes com veículos e apurar seu uso indevido;

(...)

*Art. 29. Ao **Núcleo de Registro**, unidade orgânica de execução,*



diretamente subordinado à Gerência de Registro e Controle de Veículos, compete:

I – receber, registrar, distribuir e manter regularizada a documentação de veículos e equipamentos motorizados;

*II – **executar atividades de licenciamentos e emplacamento de veículos ao órgão de trânsito competente;***

III – executar o registro funcional dos condutores de veículos oficiais e equipamentos motorizados;

IV – executar a vistoria em veículos para remanejamento entre as unidades usuárias;

V – exercer outras atividades que lhe forem atribuídas ou delegadas.

*Art. 30. Ao **Núcleo de Controle**, unidade orgânica de execução, diretamente subordinado à Gerência de Registro e Controle de Veículos, compete:*

I – instruir processos de apuração de danos e acidentes com veículos e apurar o seu uso indevido;

(...)

*Art. 31. À **Gerência de Manutenção de Veículos**, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Transportes, compete:*

I – promover a vistoria, a revisão preventiva e a recuperação mecânica dos veículos;

II – supervisionar os serviços de lanternagem, capotagem e pintura de veículos;

III – confeccionar peças e artefatos de metal, ferramentas e aparelhos para recuperação de veículos;

IV – propor o recolhimento de veículos antieconômicos, para fins de alienação;

V – propor critério de avaliação de veículo, para alienação;

(...)

*Art. 33. Ao **Núcleo de Manutenção**, unidade orgânica de execução, diretamente subordinado à Gerência de Manutenção de Veículos, compete:*

*I – **executar a manutenção dos veículos da frota oficial;***

II – executar a atividade de recuperação de lanternagem, pintura, capotaria e mecânica de veículos avariados;

III – apropriar custos de gastos na ordem de serviço de cada veículo atendido;

IV – exercer outras atividades que lhe forem atribuídas ou delegadas.

(...)

*Art. 108. Ao **Diretor de Apoio Operacional**, incumbe, especificamente:*

(...)

XVII – coordenar e supervisionar o uso, o consumo e o licenciamento da frota oficial e terceirizada afeta à Secretaria;

(...)

*Art. 111. Ao **Gerente de Suporte Operacional**, incumbe, especificamente:*

(...)

XVII – cadastrar, manter, controlar o uso, o consumo e o licenciamento da frota oficial e terceirizada afeta à Secretaria;

XVIII – manter o cadastro de condutores de veículos da frota oficial e terceirizada da Secretaria;" (grifos nossos)



2. OBJETIVO DA AUDITORIA

5. Fiscalizar a execução dos Contratos de Locação de Veículos efetuados entre a SGA e a Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda. e avaliar aspectos relacionados à economicidade da locação frente à aquisição de veículos.

3. FISCALIZAÇÕES SOBRE TEMAS RELACIONADOS COM O OBJETIVO DA AUDITORIA

PROCESSO N.º 4.230/1995

6. Contratos n.ºs 008/95 e 010/95, celebrados pela Coordenadoria Especial do Metrô/DF com as Empresas Construtora ARTEC Ltda. e BRASÍLIA Empresa de Serviços Técnicos Ltda., respectivamente, objetivando a locação de veículos, com ou sem motorista. Havia necessidade de demonstrar a evolução, nos autos, do aluguel, esclarecendo as taxas de depreciação utilizadas. De igual modo, exigia-se a demonstração da relação Custo x Benefício entre a compra e a locação.

7. O Ministério Público junto a esta Corte argumentou que o exercício da atividade comercial fora do objeto social é irregular e deveria ter ensejado a inabilitação da empresa ARTEC Ltda. ou que fosse imposta a nulidade do contrato, observado o disposto no art. 59 e respectivo parágrafo único da Lei n.º 8.666/93, pois o objeto social da empresa era “o fabrico e venda de artefatos de cimento armado com compra de matéria prima”.

8. Finalizando, o Tribunal, seguindo as sugestões do Corpo Técnico, proferiu a Decisão n.º 8.626/2000:

*“O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu: a) tomar conhecimento de auditoria realizada e dos documentos a ela vinculados; b) recomendar à Direção da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - Metrô-DF que oriente os responsáveis do Departamento Administrativo para promover o reexame de critérios de compilação de dados com vistas ao aprimoramento do controle do consumo de combustível; c) determinar à Cia do Metropolitano do Distrito Federal que, doravante, nos casos em que houver prorrogação dos contratos de prestação de serviços contínuos, **faça constar justificativa circunstanciada da existência de condições mais vantajosas para a administração, consoante previsto no inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações**; d) determinar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.” (grifo nosso)*



PROCESSO N.º 696/2002

9. Trata o Processo de análise dos relatórios emitidos pelo Sistema de Controle Externo - SISCOEX, relativos às despesas da Secretaria de Estado de Comunicação Social do Distrito Federal, no exercício financeiro de 2002.

10. O Corpo Técnico, após análise das despesas referentes à locação de veículos automotores, informou que tal contratação teve por fundamento o sucateamento da frota do Governo do Distrito Federal, posta à disposição da Secretaria de Comunicação Social, e a ausência de dotação orçamentária suficiente para comportar a compra de novos veículos em 2002.

11. Conclui argumentando que deveria ser realizada avaliação acerca dos custos versus benefícios, ponderando-se entre a locação e a aquisição, e que, após esse estudo, se fosse o caso, deveriam ser adotadas providências para garantir a economicidade, anexando aos autos de origem a documentação comprobatória das avaliações procedidas.

12. O voto do Conselheiro Antonio Renato Alves Rainha assim concluiu a esse respeito:

“Neste aspecto, assiste razão à Unidade Técnica. Os atos administrativos como expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública devem ser motivados. Somente o ato motivado é capaz de produzir efeitos jurídicos, especialmente no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância ao princípio da legalidade e ao interesse público.

No caso sob exame, penso que a realização de novo procedimento licitatório, caso venha a ser adotado pela Secretaria de Comunicação Social, deve ser precedido da avaliação do custo-benefício entre a locação e a aquisição de veículos. A locação de veículos, como a que foi efetuada, sem nenhuma característica especial e por um período de vigência superior a quatro anos, sem dúvida requer a demonstração da vantagem dessa opção, haja vista os valores que comumente são envolvidos nesse tipo de prestação de serviços.”

13. O que culminou com a Decisão 3.402/2004, *in verbis*:

*“II - determinar àquela Secretaria que **proceda à criteriosa avaliação da relação custo-benefício da locação de veículos, de forma a demonstrar a economicidade dessa opção em contraposição à aquisição desses bens**, instruindo os autos pertinentes com a documentação resultante das avaliações procedidas;”* (grifo nosso)



PROCESSO N.º 1.937/2003

14. Representação, encaminhada pelo Conselheiro Jacoby Fernandes, versando sobre denúncia anônima enviada pelo Deputado Distrital Augusto de Carvalho que comunicava possível ocorrência de irregularidades na condução da Concorrência Pública n.º 18/2003 - CAESB, tendo por objeto a locação de veículos, sem motorista, para transporte de passageiros, materiais e ferramentas.

15. O Corpo Técnico opinou pela regularidade do procedimento licitatório. A Egrégia Corte, na Decisão n.º 1.411/2004, assim se pronunciou:

*“O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - tomar conhecimento: a) da Representação formulada por meio do O.I. n.º 00127/03-Gab-JF e anexos; b) da Informação n.º 04/2004; c) dos documentos constantes do Anexo I e de fls. 16/19; II - considerar regulares os procedimentos licitatórios objeto da Concorrência Pública n.º 18/2003 realizados até a fase de habilitação pela CAESB; III - **determinar à 3ª ICE que faça registro, junto à pasta permanente da Companhia, da conveniência de se verificar, por ocasião de procedimentos fiscalizatórios, a confirmação dos estudos sobre a economicidade na substituição de contrato de manutenção por outro de locação de veículos;** IV - autorizar: a) seja dada ciência ao Senhor Deputado Distrital Augusto Carvalho do Relatório e Voto de fls. 25/29 e do teor desta decisão; b) o arquivamento dos autos.” (grifo nosso)*

PROCESSO N.º 3.107/2004

16. Concorrência n.º 03/04-METRÔ/DF, lançada pela Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, objetivando a locação de veículos leves e pesados, com ou sem motorista, para uso contínuo ou eventual, visando ao atendimento das necessidades das diversas unidades administrativas, operacionais e de engenharia daquela Companhia.

17. Foram apresentados estudos de viabilidade econômico-financeira e normas relacionadas ao controle de frota, em atendimento às indagações feitas pelo corpo técnico.

18. Diante das argumentações trazidas pelo Analista, o Plenário deste Tribunal assim decidiu:

“O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu: I) tomar conhecimento dos documentos acostados às fls. 09 a 62, assim como dos resultados apurados nos procedimentos de inspeção levados a efeito junto à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, pela 3ª ICE; II) considerar que o Edital da Concorrência n.º 003/2004-METRÔ/DF guarda conformidade com a legislação regente; III) determinar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.”



PROCESSO N.º 3.772/2004

19. Trata de Representação do Conselheiro Renato Rainha, solicitando a realização de auditoria especial, objetivando fiscalizar os contratos de locação de veículos celebrados pelo GDF, com ênfase na questão atinente ao recolhimento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA.

20. Por meio da Decisão n.º 55/2006, esta Corte deliberou por:

"II - determinar ao GDF que estude a possibilidade de estabelecer alíquotas diferenciadas do IPVA para veículos destinados à locação, de molde a impedir a elisão fiscal, objeto da representação inicial;"

21. Em atendimento a Decisão supra, foi editada a Lei nº 3.757/2006, alterando disposições da Lei nº 7.431/1985, que instituiu no DF o IPVA, determinando a aplicação da alíquota de 1% (um por cento) aos veículos automotores destinados exclusivamente à locação, que sejam de propriedade de pessoa jurídica com essa atividade, comprovada pela Secretaria de Estado de Fazenda, e limitada ao período em que o veículo for efetivamente utilizado com a finalidade específica de locação.

22. Consoante informado pela Secretaria de Estado da Fazenda, a alteração promovida na legislação do IPVA buscou compatibilizar a alíquota de cálculo do imposto com as demais unidades da federação, a fim de coibir prática de empresas do setor quanto ao registro e licenciamento de veículos em outros Estados, que adotavam alíquota do IPVA menor que a do DF.

23. Considerando que a providência foi adequada à deliberação do Tribunal, a Unidade Técnica propôs o arquivamento dos autos, o que foi procedido à luz da Decisão n.º 4.232/2006.

4. HISTÓRICO

24. O Processo n.º 38.500/05, que acolheu a Decisão desencadeadora desta Auditoria, trata da análise do Pregão n.º 686/2005, contratação de empresa para a prestação de serviços de locação de 1.400 veículos, sem motorista, sem fornecimento de combustível e com seguro total, para o Governo do Distrito Federal. Encontra-se sobrestado devido a uma ação cautelar na Primeira Vara da Fazenda Pública para suspender a solenidade de coleta das propostas do Pregão.

25. Devido a essa suspensão do Pregão, a SGA contratou, em caráter emergencial, com Dispensa de Licitação, a empresa LINKNET TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA. para a prestação de serviços de locação de veículos automotores, de pequeno e médio porte, destinados ao transporte de pessoal, documentos e pequenas cargas, sem motorista, sem fornecimento de combustível e com seguro total, para uso exclusivo em serviço da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal. O valor mensal do Contrato era de R\$



1.324.970,00 e está formalizado no Processo n.º 030.004.985/05, da SGA.

26. Esse Contrato foi analisado preliminarmente pela Divisão de Acompanhamento desta Inspeção, por meio do Processo n.º 7.992/2006, atendendo Representação do ilustre Procurador Inácio Magalhães Filho. A Decisão n.º 5.090/2006 (fl. 58, A) determinou que tal Processo fosse juntado aos presentes autos para que fosse examinada questão levantada pelo Ministério Público junto ao TCDF, “*aquisição x locação de veículos*”, item 5.2 deste Relatório.

27. Após o término do ajuste referido acima, novo Contrato emergencial foi pactuado e, novamente, a LINKNET foi a escolhida para a prestação do serviço de locação de veículos. Tal Contrato está formalizado no Processo n.º 030.003.313/2006-SGA e foi analisado pela Divisão de Acompanhamento da 2ª Inspeção de Controle Externo mediante o Processo n.º 32.086/2006, também atendendo representação do Ministério Público de Contas. A Divisão de Acompanhamento entendeu que os temas relacionados à Representação já estariam contemplados na presente Auditoria e sugeriu o arquivamento dos autos. Posteriormente, parecer do MPC/DF propôs a apensação do Processo n.º 32.086/2006 ao presente Processo. O Egrégio Plenário acolheu a proposição do Ministério Público, culminando com a Decisão n.º 2269/2007 (fl. 85 do Processo n.º 32.086/2006 apenso e fl. 42 deste Processo).

5. DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS

28. A Designação da equipe e os Ofícios de Apresentação às Jurisdicionadas estão acostados às fls. 13 e 14.

29. A presente Auditoria aborda a análise dos contratos emergenciais firmados e sua execução; e a análise dos aspectos de economicidade relacionados a aquisição x locação de veículos.

30. Adotou-se, como procedimento de coleta, o levantamento de informações junto à SGA, além de pesquisas, inclusive via Internet. Notas de auditoria, entrevistas e observações foram utilizadas como técnicas de pesquisa. Corroborar o trabalho amostras aleatórias simples – cerca de 10% (dez por cento) do universo em foco. (fl. 4, D)

31. Os anexos ao Processo Apenso de n.º 7.992/2006 são cópias de parte do Processo n.º 030.004.985/2005, que trata justamente da contratação da LINKNET por meio do Contrato n.º 09/2006. Para seguirmos adequadamente uma linha cronológica, os Anexos I e II do Processo n.º 7.992/2006 são aqui tratados como “A” e “B”, respectivamente; os demais anexos da presente Auditoria são denominados com as letras “C” em diante.

32. Para fins de avaliação da pertinência dos Achados e em conformidade com o disposto na alínea “h”, item 7.4.4 do Manual de Auditoria do TCDF, aprovado pela Resolução n.º 93, de 25/11/97, apresentamos os Achados da Auditoria, o item 5.1, seguinte, à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (antiga SGA), para manifestação (fl. 25).



33. Os esclarecimentos oriundos da Secretaria (fls. 29 a 38), apresentados pelos servidores Demilson Moreira Bose e Henrique Vieira Ferrari e as conclusões deste Corpo Técnico estão explicitadas em cada Achado da Auditoria.

5.1. EXAME DOS CONTRATOS N.ºs 09/2006 e 25/2006 (Processos n.ºs 030.004.985/2005 e 030.003.313/2006, respectivamente)

34. A presente análise verificou os contratos mencionados acima e sua execução, com atenção principal para o seguinte:

- I. aspecto emergencial da contratação;
- II. conformidade com as cláusulas do Contrato e do Projeto Básico; e
- III. comparação com valores praticados no mercado.

5.1.1) Ausência de caracterização de urgência (ACHADO 1)

35. O Procurador do Distrito Federal Sr. Luís Márcio Olinto Pessoa, em seu Parecer de número 0030/06-PROCAD/PGDF (fls. 99 a 117 do Anexo A) preceituou que, *“para que seja possível a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, em caráter emergencial, para locação de automóveis, **deverão** ser atendidos, entre outros, os requisitos do próprio art. 24, IV, e dos arts. 7º, § 2º, incisos I a IV, 38, caput, 26, caput, e incisos I, II e III de seu parágrafo único, todos daquele diploma legal”*. Ainda segundo o Procurador, deveria *“constar ou ser demonstrado nos autos: ... 3) a efetiva emergência; 4) existência efetiva de urgência no atendimento de situação de riscos e perigos oriundos da não realização dessa forma de contratação direta”* (grifos do original).

36. O Subsecretário de Gestão de Recursos Logísticos, às fls. 272/273 do Anexo B, argumentou que, após a exclusão de veículos com características singulares, como ambulâncias, veículos de fiscalização, veículos de carga, caminhões, tratores, dentre outros, aferiu um *“quantitativo mínimo de 600 (seiscentos) veículos para serem locados, ficando demonstrado que a frota de veículos restante é insuficiente para o atendimento das necessidades estritamente imprescindíveis para o regular funcionamento da Administração Pública”*. No entanto, não foi evidenciado onde seriam alocados tais veículos e tampouco qual seria a emergência intrínseca na locação de cada veículo.

37. Mais adiante, a Secretária de Estado de Gestão Administrativa, Sra. Maria Cecília da Silva Landim, argumentou que a questão de emergência *“comprova-se pela destinação dos veículos conforme indicado pela Secretaria de Governo, documentos de fls. 22 a 34 e 87, ressaltando-se que tais veículos se destinam a situações essenciais”* (fls. 289/290, B). Segundo o entendimento da Secretária de Estado, as planilhas que demonstram o quantitativo de veículos e seu destino (fls. 23 a 32 e 88, A) seriam suficientes para demonstrar a *“questão de emergência”*. Diferentemente da visão da Secretária, conforme se observa nas planilhas citadas, nada se pode inferir sobre o



efetivo destino de cada veículo e qual seria seu uso. Simplesmente dizer que o veículo será utilizado na “Consultoria Jurídica” ou na “Secretaria de Governo”, por exemplo, não esclarece, de fato, a emergência de sua necessidade.

38. Novamente instada a se pronunciar, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal argumentou:

“A necessidade de nova análise, encarecida pelo Procurador-Chefe, já foi desenvolvida, restando plasmada no próprio Parecer n.º 0030/2006. Assim, não nos cabe a análise sobre o atendimento específico de cada um dos aspectos examinados naquela oportunidade, não competindo a esta Casa fazer auditoria dos procedimentos adotados pela Administração para o atendimento a seus pronunciamentos jurídico-formais.

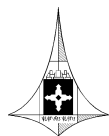
Lembramos que naquela ocasião, concluímos que a Administração poderia valer-se da contratação direta almejada, desde que atendidas todas as observações lá expendidas.” (fls. 293 a 297, B)

39. Concluiu dizendo que a autoridade administrativa, responsável pela contratação direta, seria a responsável por sopesar a conformação das medidas anteriormente sugeridas para atender ao Parecer n.º 0030/2006-PROCAD/PRG/DF.

40. A Diretoria de Transportes/SGA, para justificar a contratação emergencial, carente de argumentos sólidos, expôs o que segue:

“3. No projeto básico, observa-se que a contratação em caráter emergencial torna-se imperiosa e urgente em razão do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, através de Ações Cíveis Públicas, ter determinado a suspensão contrato (sic) de locação de veículos com o Instituto Candango de Solidariedade e, também, a suspensão do Pregão nº 686/2005, objeto do processo nº 030.000288/2005, em andamento, destinado à contratação definitiva da locação de 1.400 (um mil e quatrocentos) veículos que substituirão os do Instituto Candango de Solidariedade – ICS, bem como os previstos no § 1º do art. 3º do Decreto nº 24.815, de 21 de julho de 2004 (fls. 163).

4. Note-se, ainda, que o citado projeto fornece as especificações técnicas tão somente dos veículos indispensáveis à continuidade de serviços essenciais pertinentes à execução das atividades ligadas diretamente à segurança do Governador e da Vice-Governadora e demais atividades-fim de órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal, que não podem, de maneira alguma, sofrer solução de continuidade, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança e saúde de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, contemplando, portando (sic), a hipótese de dispensa de licitação de que trata o inciso IV, artigo 24, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações posteriores.” (grifos nossos) (fls. 341/342, B)



41. A mesma justificativa foi utilizada quando do novo contrato emergencial pactuado (fl. 101 do Anexo C). Nessa oportunidade, foram anexados ofícios demonstrando a “*situação de emergência*” (fls. 51 a 77, C). Tais ofícios apenas comprovam a preocupação das diversas secretarias e órgãos do GDF, que já utilizavam os veículos locados, em mantê-los. Não há justificativas nos ofícios que possam atestar a efetiva emergência da locação dos veículos, a não ser as expressões “*imprescindível*”, “*permanência*” e “*necessidade*”. Mormente, em nenhum momento é esclarecido porque a permanência dos veículos é imprescindível e necessária para a continuidade das atividades de cada órgão ou entidade.

42. Não houve demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e nem comprovação de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar tal risco. Não se verificou os “*fins a que se destinam cada um dos veículos a serem locados, para que fique patente a urgência de utilização de cada um*”, como aventado pelo Procurador Inácio de Magalhães Filho em seu Parecer constante do Processo 7.992/2006 (fl. 49 do Proc. n.º 7.992/2006).

43. Saliente-se que a emergência preconizada no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, não pode ser interpretada de forma genérica. Se considerarmos todas as situações de precariedade na Administração como requisito para a contratação direta por emergência, certamente a dispensa de licitação se tornaria regra geral.

44. Não se admite o pressuposto fático teórico como argumento para contratação urgente por dispensa, pois a emergência tem que ser concreta e imediata.

45. Nessa linha, Marçal Justen Filho³ apregoa que:

“a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência. Suponha-se, por exemplo, uma aquisição de medicamentos a ser efetivada pela Administração Pública. Colocada a questão em termos gerais, nunca caberia a licitação. Sempre seria possível argumentar que a demora na aquisição de medicamentos traria prejuízos à saúde pública. Como decorrência, a aquisição de medicamentos nunca se sujeitaria à prévia licitação”.

46. Esta Corte já destacou, de maneira geral, que não é suficiente a alegação de emergência, sendo necessário demonstrar que a contratação imediata – e sem prévia licitação – constitui medida efetiva para afastar o estado de emergência. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que comprovam a urgência

47. Também não pode a Administração Pública invocar emergência se não adotou anteriormente medidas sistemáticas para combater as causas que previsivelmente levariam à situação extrema, quais sejam: a) que a situação

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 240/241.



adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; b) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

48. Já a expressão “prejuízo” deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer “prejuízo” que autoriza a dispensa de licitação. O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará danos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de seqüelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração, por exemplo.

49. Não se pode buscar os fins colimados pelo Estado atropelando-se as normas legais que ele mesmo fez e às quais, juntamente com os particulares, se submete. A prevalecer tal interpretação, estaríamos chancelando a máxima maquiavélica segundo a qual os fins justificam os meios.

50. Finalizando, os argumentos da Secretaria estão notadamente baseados no fato de que a ação cautelar da Primeira Vara da Fazenda Pública suspendeu o Pregão previsto para locar 1.400 veículos e, dessa forma, a situação emergencial teria sido criada. Caso a SGA tivesse revogado esta licitação e lançasse outra que não colidisse com as irregularidades demonstradas na Decisão Judicial (fls. 188 a 120, A), a contratação emergencial não seria necessária. Esta Corte já proferiu recomendação neste sentido, a todos os órgãos e entidades do DF, portanto, nova orientação não se faz necessária no momento. O item II da Decisão n.º 2.151/2007, efetuada no Processo n.º 2.569/2004, assim preceitua:

“II. recomendar à Secretaria de Estado de Educação do DF e aos demais órgãos e entidades do DF que, ao perceberem estar o curso do certame licitatório obstruído, principalmente na esfera judicial, não sendo possível a conclusão em prazo razoável, avaliem a conveniência de se revogar imediatamente a licitação e de se lançar outra, aperfeiçoada, com as modificações necessárias;” (grifos nossos)

Esclarecimentos Prestados (fls. 30 a 36)

“É cediço que os requisitos legais para contratação emergencial encontram-se dispostos no inciso IV do art. 24 c/c parágrafo único do art. 26, ambos da Lei nº 8.666/1993. Determinam os mencionados dispositivos legais:

‘Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que



possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;'

Art. 26. (...)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - (...)'.

Em julho de 2004, o Governador do Distrito Federal mediante o Decreto nº 24.815, de 21 de julho de 2004 definiu a política de terceirização da frota de veículos que atende as necessidades dos órgãos integrantes de sua estrutura organizacional, a partir dessa data a extinta Secretaria de Estado de Gestão Administrativa iniciou procedimentos para sua efetivação.

Foram procedidos levantamentos da frota oficial com intuito de identificar os veículos com para de dez anos (sic) destinados a alienação.

Não obstante a isso, com o incremento da estrutura organizacional do Governo a partir de 2004 proporcionado pelo desmembramento de várias Secretarias de Estado e a criação de Administrações Regionais e Subadministrações Regionais, o suporte na área de transporte era dado por contratos de gestão firmados com o Instituto Candango de Solidariedade - ICS e as Secretarias de Estado de Governo e a extinta Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais, que disponibilizavam veículos para suas atividades.

Com o advento do Decreto nº 25.952, de 21 de julho de 2005 que definiu a extinta Secretaria de Estado de Gestão Administrativa do Distrito Federal como órgão gestor, responsável pelo acompanhamento; avaliação e estabelecimento de política de locação de veículos dos órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, foi deflagrado procedimento para locação de aproximadamente 1400 veículos destinados a substituir os veículos disponibilizados por conta do contrato de gestão do ICS e os veículos a serem alienados por força do Decreto nº 24.815/2004.

O processo nº 030.000288/2005 foi instruído e encaminhado a Subsecretaria de Compras e Licitações, sendo deflagrado o Pregão nº 686/2005 que não prosperou, tendo em vista o ajuizamento de



Civil Pública 2005.01.1.133823-4, promovida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDF que suspendeu o certame.

O mesmo MPDF também ajuizou outra ação suspendendo os efeitos do contrato de gestão firmado entre o ICS e a Secretaria de Estado de Governo.

Diante destes fatos e considerando a necessidade de manter o Governo em funcionamento, pois sem veículos não há como manter suas atividades, sendo instruído o processo 030.004.985/2005-SGA para locação de veículos, objeto de análise pela Divisão de Auditoria da Segunda Inspeção de Controle Externo do TCDF.

O contrato firmado por dispensa de licitação em caráter emergencial visava tão somente dispor à Administração os veículos efetivamente essenciais para o desempenho de suas atividades:

- *Segurança e Cerimonial do Governador e Vice-Governador;*
- *Suporte às Residenciais Oficiais;*
- *Representação;*
- *Transporte de servidores e documentos;*
- *Transporte de defensores e estagiários aos fóruns e tribunais;*
- *Transporte de material didático entre Inspetorias e Escolas;*
- *Transporte de mulheres da Casa Abrigo à Delegacia, Hospitais e ao Fórum;*
- *Suporte as atividades para impressão e distribuição do Diário Oficial;*
- *Transporte de pacientes com tratamento em hemodiálise entre as unidades hospitalares do Distrito Federal;*
- *Transporte de roupas suja e roupas limpa entre as unidades de saúde do Distrito Federal;*
- *Transporte de medicamento e produtos médico-hospitalares entre as unidades de saúde;*
- *Coleta e distribuição de leite-materno;*
- *Transporte para depósito de materiais e bens apreendidos pela fiscalização de atividades urbanas;*
- *Suporte as atividades de fiscalização do uso do solo;*
- *Transporte de documentos e materiais nas 6 rotas do sistema de malote;*
- *Suporte a integração do Distrito Federal com municípios do entorno;*

Para contestar em juízo as argumentações do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na Ação Civil Pública foram realizados estudos que consideraram todos os aspectos que envolvem a locação e a aquisição de veículos.

Esse procedimento submeteu-se a estudos que consumiram tempo significativo, como a coleta de dados que se apresentou demasiadamente complexa em face das inúmeras informações, acarretando considerável atraso para sua conclusão. Após sua



conclusão foi demonstrada a vantagem da locação de veículos sobre a aquisição.

Esta demonstração foi encaminhada pela Excelentíssima Secretária de Estado de Gestão Administrativa, no segundo semestre de 2006 à Douta Procuradoria-Geral para peticionar junto à Vara competente.

Nesse momento, cumpre destacar a essencialidade dos serviços de transporte, no sentido de que sua descontinuidade impossibilita a prestação do serviço público, fim único de toda atividade administrativa. Descontinuar sua prestação, ainda que por breve lapso temporal, configuraria flagrante irresponsabilidade da Administração Pública.

É oportuno lembrar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça ao apreciar Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 4.081-DF (2001/0100343-5), interposto por meio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, relativamente a serviço de limpeza prestado pelo Governo do Distrito Federal, que assim se pronunciou:

'No caso dos autos, seria lesão grave impedir-se a administração de manter a limpeza, asseio e conservação das repartições públicas. Deve ser observado, contudo, que a Lei de Licitações traz em seu artigo 24, inciso IV, a possibilidade de contratação temporária, razão pela qual não há risco de paralisação do serviço público em decorrência de eventual demora na solução definitiva da lide.' (grifamos).

Sob o argumento de obter a tutela jurisdicional pugnada, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal alegou:

'a urgência do caso em tela reside na circunstância de que o ente público não pode prescindir da prestação continuada e regular dos serviços essenciais de limpeza, asseio e conservação dos prédios onde estão instaladas todas as suas unidades de Governo, sob pena de se malferir a continuidade do serviço público, modo pelo qual outra alternativa não resta ao Distrito Federal senão vir pugnar pela reforma da decisão'.

Diante do que foi dito, a Administração se vê obrigada a manter a referida contratação, tendo como única alternativa legal ao seu alcance a imediata realização de contratação direta por emergência, medida amparada pelo art. 24, inciso IV, e pelo art. 26, ambos da Lei 8.666/1993, em respeito ao Princípio Constitucional da Legalidade, que será extinta tão logo seja concluído o processo licitatório definitivo, que se suspenso judicialmente.

As dispensas de licitações foram realizadas com base nas normas legais vigentes, notadamente a Lei nº 8.666/93. O inciso IV do artigo 24 da Lei de Licitações, preceitua:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens,



públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Inclusive, quanto a matéria o Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, assim já se pronunciou: _

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATORIO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL. DISPENSA. ARTIGO 24, INCISO iv DA Lei nº 8.666/93.

1 - Se o contrato é de prestação de serviço de conservação e limpeza, e a demora no procedimento torna-se incompatível com a urgência da celebração do contrato, esbarra-se numa situação emergencial.

2 - A própria conveniência sobrepuja, nesse caso, às próprias razões determinantes do procedimento licitatório. (2ª Turma Cível - Relator Edson Alfredo Smanioto - DJU 09/05/2001.

A dispensa de licitação, simplesmente não pode ser tida como lesiva, casos há em que o art. 24 da Lei nº 8.666/93, que trata dos casos de dispensa de licitação, assim dispõe:

‘art. 24 - É dispensável a licitação.’

Quanto à existência de lesão ao patrimônio público, vale dizer que não se comprova nenhum dano ou lesividade ao patrimônio público, porque existe a previsibilidade de dispensa com base no art. 24, inciso VIII da Lei 8.666/93,

Para a efetivação das contratações direta reafirmamos que foram observadas as determinações constantes no artigo 26 do Estatuto das Licitações, estando a caracterização da emergência expressamente justificada nos Projetos Básicos.” (grifos do original)

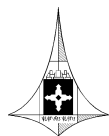
Análise dos Esclarecimentos/Sugestões

51. Os representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão não demonstraram a efetiva emergência e os perigos oriundos da não realização dessa forma de contratação direta (§).

52. Não foi evidenciado onde seriam alocados os veículos objeto dos Contratos e tampouco qual seria a emergência intrínseca de cada veículo locado (§§ e).

53. Os esclarecimentos apresentados pouco diferem daqueles que constam nos Processos relativos aos Contratos em análise. Como já visto, tais argumentos não foram suficientes para esclarecer a irregularidade demonstrada neste Achado.

54. Pelo exposto, entendemos que não foi demonstrado o caráter emergencial necessário para o cumprimento do disposto na Lei 8.666/93 em



nenhum dos contratos analisados (Contratos n.º 09/2006 e 25/2006). Assim, os responsáveis pela irregularidade, aos quais incumbem a apresentação de justificativas ao Tribunal são:

- I. **Demilson Moreira Bose** - Gerente de Administração de Frota – por ter apresentado informações insuficientes para caracterizar a contratação emergencial (fls. 341 a 347, B e 101 a 106, C).
- II. **Amauri Vilarindo Lima** - Diretor de Transportes – foi co-signatário das justificativas apresentadas pelo Sr. Demilson.
- III. **Henrique Vieira Ferrari** – Subsecretário – na condição de subsecretário não teve a devida cautela ao concordar com os termos apresentados pela Diretoria de Transportes e dar prosseguimento ao Processo (fl. 348, B e 107/108, C).
- IV. **Maria Cecília Landim** – Secretária de Estado de Gestão Administrativa – signatária dos contratos de locação de veículos n.ºs 09/2006 e 25/2006 (374 a 378, B e 120 a 124, C).

55. A irregularidade demonstrada neste Achado é relevante e pode influenciar as Contas Anuais da Secretaria do exercício de 2006.

CAUSA: (i) ausência de comprovação de emergência na contratação de serviços de locação de veículos.

CONSEQÜÊNCIAS: (i) descumprimento do disposto no inciso IV, art. 24 e inciso I, § único, art. 26 da Lei n.º 8.666/93; (ii) repercussão nas Contas Anuais da Jurisdicionada.

SUGESTÕES:

- a) audiência dos servidores nominados no parágrafo , para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos a da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94 e com vistas ao possível julgamento irregular das Contas Anuais da Secretaria de Gestão Administrativa, relativas ao exercício de 2006 (**Sugestão “II.a”**);
- b) sobrestamento das Contas Anuais da Secretaria de Gestão Administrativa relativas ao ano de 2006. (**Sugestão “V.a”**)

5.1.2) Irregularidades na pesquisa de preços, indícios de conluio e favorecimento da empresa contratada (ACHADO 2)

56. Para embasarmos nosso posicionamento em relação a este Achado cabe buscarmos, preliminarmente, o proferido no voto da Conselheira Marli Vinhadeli,



citado na Nota Técnica do Subsecretário de Gestão de Recursos Logísticos (fls. 132/133, A), que diz:

“... essa terceirização visa substituir as atividades que antes eram executadas por intermédio do pseudo contrato de gestão celebrado com o ICS...”

*Não se pode deixar de ressaltar e parabenizar tal providência e destacar que, de certa forma, **o Governo do Distrito Federal, oficialmente admite e busca regularizar ilegal e antieconômica situação que vem sendo fortemente combatida por esta Corte de Contas.***

*(...) Mas entendo que **o Tribunal deve acompanhar o desenrolar da licitação e avaliar seus resultados, além de aprofundar a análise dessa política, mediante auditoria especial**”.* (grifos nossos)

57. Com efeito, os contratos celebrados pelo Instituto Candango de Solidariedade – ICS, com empresas locadoras de veículos, eram notadamente antieconômicos e representavam um verdadeiro ralo de recursos públicos. O entendimento da Conselheira Marli Vinhadeli era que a licitação seria uma alternativa para buscar *“regularizar ilegal e antieconômica situação”*.

58. Porém, o que se verificou nos contratos em análise é que os valores de locação continuam abusivos e em nenhum momento objetivou-se alterar a situação antes encontrada mediante o contrato com o ICS.

59. Outro ponto importante verificado é que o Contrato de Gestão n.º 001/2003, celebrado entre o ICS e a SGA, nos dizeres da Decisão Interlocutória da Oitava Vara de Fazenda Pública (fl. 13, A), tratava-se de *“mera condição do ICS de intermediador de **contratação das empresas terceirizadas Quality Aluguel de Veículos, LinkNet Informática Ltda. e Aloucar Ltda., beneficiadas com contratação direta com propósito de burlar a exigência de licitação pública**”* (grifo nosso).

60. Pois bem, mesmo ciente da necessidade de buscar regularizar aquela situação antieconômica patenteada, a SGA, diante das 48 locadoras de veículos atuantes no Distrito Federal⁴, buscou cotações com as mesmas empresas que vinham prestando serviços ao ICS de forma terceirizada e ilegal. Até aí, nada se poderia inferir com relação ao proposto, pois, em tese, todas as empresas têm o mesmo direito de serem contratadas. Mas, surgiram coincidências que podem ser classificadas de estranhas, não-comuns.

61. Das seis empresas que a SGA solicitou propostas de preços (fls. 58 a 63, A), três terminaram por prestar o serviço à SGA. Como analisaremos mais detalhadamente em outro Achado, a LINKNET subcontratou a ‘Quality’ e a ‘Rosário’ para fornecimento de veículos, sem que houvesse previsão contratual para isso.

62. As duas empresas “concorriam” com a LINKNET quando convidadas pela SGA para a cotação de preços visando o contrato emergencial em questão. A Quality apresentou preços maiores, viabilizando, com isso, a contratação da LINKNET por menor preço. Contudo, os serviços depois foram repartidos entre elas,

⁴ Fonte: ABLA – Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis. <http://www.abla.com.br>, 13/09/2006. Dados referentes ao ano de 2005. Fl. 99 do Anexo E.



a título de subcontratação. A Rosário não apresentou proposta. Está claro, a solicitação de propostas de preços feitas às empresas em questão e a subsequente escolha e contrato falecem de legitimidade.

63. Outro ponto, é o fato de as empresas Rosário e Quality possuírem a senhora Letizia Maria Montanaro Bertozzi como sócia em comum (fl. 100, E).

64. Na seqüência, as propostas apresentadas (fls. 64 a 80, A) serviram de base para a elaboração de tabela com valores médios que, posteriormente, fizeram parte do Projeto Básico (fl. 51, A). Além de permanecer com as mesmas empresas prestando o serviço de locação, antes atendido por intermédio do ICS, o que se verifica, também, é que os valores continuaram tão despropositados quanto os anteriormente verificados nas planilhas do ICS (fl. 42, D). Importa observar que os veículos estão exatamente com os mesmos preços cobrados pelo ICS, desconsiderando a taxa administrativa de 9%⁵, ou com uma diferença irrisória, como demonstrado no Quadro em seguida:

Quadro 1: Comparativo de preços pagos ao ICS e à LINKNET (valores em R\$)

Veículo	Valor cobrado pelo ICS	Valor cobrado pelo ICS, sem a taxa administrativa de 9%	Valor cobrado pela LINKNET nos contratos analisados	Diferença
Astra Sedan	3.357,20	3.080,00	3.080,00	0,00
Fiat Siena	2.125,50	1.950,00	1.950,00	0,00
S10	4.578,00	4.200,00	4.200,00	0,00
Caminhão 710 ou 1418	6.758,00	6.200,00	6.200,00	0,00
Ducato	6.758,00	6.200,00	6.200,00	0,00
Fiorino	2.136,40	1.960,00	1.950,00	10,00
Fiat Strada	2.136,40	1.960,00	1.950,00	10,00
Toyota Corolla	3.357,20	3.080,00	3.080,00	0,00
Polo Sedan	3.357,20	3.080,00	3.080,00	0,00
Kombi Std	2.136,40	1.960,00	1.960,00	0,00
Sprinter	6.758,00	6.200,00	6.200,00	0,00
Blazer	4.578,00	4.200,00	4.200,00	0,00
Celta, Gol, Palio, Uno	1.733,10	1.590,00	1.550,00	40,00

Fonte: Fls. 42, 44, 46 e 78 do Anexo A e 24 do Anexo C.

65. Nota-se que os valores pagos para o serviço de locação de veículos continuam os mesmos. A única diferença é a taxa de administração que o ICS cobrava. Ou seja, a LINKNET continua a receber a mesma quantia que já auferia por meio do ICS.

66. Também merece destaque – o que fortalece o argumento aqui colocado, que a LINKNET, em nenhum momento, provou ser capaz de executar o contrato em sua integralidade; e, logo no primeiro mês de execução já estava utilizando os veículos da Quality e da Rosário (ver Achado 3).

⁵ O ICS costumava utilizar taxa de administração de 9%, por sua intermediação na contratação das empresas, sobre o valor do serviço contratado.



Esclarecimentos Prestados (fls. 36 e 37)

“A empresa contratada preenche os requisitos legais para a contratação sendo tradicional no ramo de atividade, tendo contratado com diversas entidades do Distrito Federal e em outras unidades da federação. A mesma foi a que ofereceu o melhor preço.

Destaque-se que foram realizadas pesquisas de mercado, bem demonstrada nos respectivos processos.

Foram coletadas propostas de preços junto a empresas do ramo, que se encontravam aptas a contratar com a Administração Pública, tendo sido escolhidas aquelas que apresentaram o menor preço, observando as orientações dispostas no Acórdão do TCU nº 1584/2005 - Segunda Câmara:

‘(...)36.1.1 proceder, quando da realização de licitação ou dispensa à consulta de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços em cumprimento ao disposto no art. 43, inc. IV.; e no art. 26 parágrafo único, inc. III, da Lei 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados aos procesos de contratação’

Dessa feita, resta atendido este requisito legal.”

Análise dos Esclarecimentos/Sugestões

67. Como se observa nos esclarecimentos decorrentes da última Nota da Auditoria, nada foi acrescentado em relação ao que se encontra nos Processos relativos aos Contratos de Locação. Nenhuma informação nova ou que pudesse esclarecer melhor a questão foi adicionada. O fato de que a *“empresa contratada preenche os requisitos legais para a contratação sendo tradicional no ramo de atividade”* não afasta o indício exposto neste Achado.

68. Assim, das análises, tem-se como incontestado que os pontos críticos recaem sobre a possibilidade de ter havido conluio entre os proponentes. Por existir indícios de cotações de preços direcionadas, entendemos que a Corte deve encaminhar cópia integral dos presentes autos, volumes anexos e apensos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, com vistas à apuração da possibilidade da ocorrência do crime versado no art. 90 da Lei 8.666/93⁶ e no art. 10 da Lei 8.429/92⁷.

69. Já em relação as irregularidades nas pesquisas de preços, são responsáveis, por não terem agido com a devida cautela e diligência na obtenção das propostas de preços os Senhores Haroldo da Silva (fls. 58 a 63, A) e Demilson

⁶ Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

⁷ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei ...



Moreira Bose (fls. 11 a 15, C).

CAUSA: (i) cotações de preços sem a devida cautela; (ii) subcontratação imediata por parte da empresa contratada, após a assinatura do contrato, evidenciando incapacidade de executar o contrato; (iii) subcontratação das empresas participantes das apresentações de propostas.

CONSEQUÊNCIAS: (i) descumprimento do disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666/93; (ii) ocorrência do crime previsto no art. 90 da Lei 8.666/93.

SUGESTÕES:

- a) audiência dos servidores nominados no parágrafo , para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto as irregularidades nas pesquisas de preços de locação de veículos, efetuadas sem a devida cautela e diligência, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar n.º 01/94; **(Sugestão “II.b”)**
- b) envio dos autos ao MPDFT para apuração dos crimes previstos no art. 90 da Lei 8.666/93 e art. 10 da Lei n.º 8.429/92. **(Sugestão “V.b.i”)**

5.1.3) Sub-contratação do objeto sem autorização formal da Contratante (ACHADO 3)

70. Verifica-se que houve subcontratação do Objeto do Contrato. Como se vê nos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV acostados às fls. 7 a 85 do Anexo D, a maioria dos veículos é de propriedade da Quality Aluguel de Veículos Ltda. e da Rosário Locadora de Veículos Ltda..

71. O contrato administrativo é, em regra, de natureza pessoal. Por meio da licitação ou da escolha do contratado, no caso da dispensa de licitação, a Administração Pública examina a capacidade e a idoneidade da contratada, cabendo-lhe executar pessoalmente o objeto do contrato, sem transferir as responsabilidades ou subcontratar, a não ser que haja autorização da contratante e nos limites definidos em lei.

72. A subcontratação ou o cometimento a terceiro de partes da execução do objeto e de suas obrigações contratuais é perfeitamente lícita, desde que haja previsão desta faculdade no edital e no contrato, até o quantitativo admitido pelo contratante, respondendo a contratada pela execução total do objeto. O Projeto Básico (fls. 50 a 54, A) estabelece, no item 6.7, que uma das obrigações da contratada é *“não transferir a outrem, parte do presente contrato, sem solicitação formal e a devida e expressa autorização da CONTRATANTE”*. Não há previsão expressa do limite admitido para subcontratação e também não se verificou autorização para a subcontratação.



Esclarecimentos Prestados (fls. 36 e 37)

“Tal constatação não tem consistência, eis que os veículos pertencem a empresa LINKNET. Quanto aos veículos, indagada a mencionada empresa, apresentou provas. Mediante recibo que era proprietária da frota utilizada. Tratando-se de bens móveis os mesmos se transferem pela tradição (entrega), nos termos do Código Civil em vigor. É engano da auditoria no sentido de achar que os mesmos se transferem pela transcrição do DETRAN, eis que tal órgão é um regulador das inscrições por questões de Segurança Pública.

Comprova a empresa mencionada pelo recibo que pequena parte dos veículos encontram-se em nome da empresa citada em virtude do pacto de compra e venda estabelecer a transferência após a quitação da dívida. Tal também ocorre com os veículos de leasing.”

Análise dos Esclarecimentos/Sugestões

73. Como bem salientou os signatários dos esclarecimentos prestados, a compra e venda de bem móvel se concretiza com a simples tradição, ou seja, com a entrega da coisa adquirida pelo vendedor ao adquirente, consoante estabelece o artigo 1267 do Código Civil de 2002⁸, ainda que não se tenha comunicado a transferência do veículo ao DETRAN. O registro dessa alienação junto ao DETRAN possui fins cadastrais e administrativos, não sendo requisito indispensável para configurar a transferência de domínio. No entanto, a simples tradição não é suficiente para comprovar o domínio, havendo presunção de ser proprietário aquele em cujo nome está registrado o automóvel junto ao DETRAN.

74. A Secretaria informou que a LINKNET apresentou provas de que era proprietária da frota utilizada. No entanto, não foram anexadas tais provas nos autos de origem e a presente resposta. Informou, também, que os veículos encontram-se em nome da LINKNET *“em virtude do pacto de compra e venda estabelecer a transferência após a quitação da dívida”*. Em que pese tal previsão contratual, a obrigação do comprador em fazer a transferência de titularidade do veículo adquirido por tradição decorre da própria natureza do contrato de compra e venda de bem móvel e do Código de Trânsito Brasileiro - CBT, em decorrência do dever de regularizar a situação jurídica de sua propriedade perante o órgão público competente (Detran-DF). Incumbe ao vendedor, tão somente, assinar e entregar a autorização. Assim preceitua o CBT:

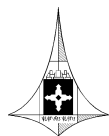
“Art. 123. Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo quando:

I - for transferida a propriedade;

(...)

§ 1º No caso de transferência de propriedade, o prazo para o

⁸ Art. 1.267. A propriedade das coisas não se transfere pelos negócios jurídicos antes da tradição. Parágrafo único. Subentende-se a tradição quando o transmitente continua a possuir pelo constituto possessório; quando cede ao adquirente o direito à restituição da coisa, que se encontra em poder de terceiro; ou quando o adquirente já está na posse da coisa, por ocasião do negócio jurídico.



proprietário adotar as providências necessárias à efetivação da expedição do novo Certificado de Registro de Veículo é de trinta dias, sendo que nos demais casos as providências deverão ser imediatas.”

75. A penalidade imposta ao descumprimento desta previsão legal está disciplinada no artigo 233, também do CTB:

“Art. 233. Deixar de efetuar o registro de veículo no prazo de trinta dias, junto ao órgão executivo de trânsito, ocorridas as hipóteses previstas no art. 123:

Infração - grave;

Penalidade - multa;

Medida administrativa - retenção do veículo para regularização.”

76. Portanto, como se vê, não efetuar a transferência no prazo é infração grave e enseja a retenção do veículo para regularização, além de multa. Em consulta⁹ ao site da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento verifica-se que alguns nomes constantes dos CRLVs continuam iguais aos demonstrados na nossa Amostra (fls. 39 a 41 e 20, 22, 59, D); portanto, não teria havido transferência no prazo legal.

77. Além do descumprimento ao CTB, também haveria, caso comprovada a propriedade dos veículos pela LINKNET, desrespeito ao Projeto Básico, que é parte integrante do Contrato, que assim estabelece no item 6.9 (fl. 52, A):

“6.9 - manter a documentação dos veículos dentro das exigências estabelecidas pelo Código Nacional de Trânsito;”

78. A questão poderia ser remetida ao Departamento de Trânsito do DF – DETRAN-DF, desde já, em vista da possível ilegalidade constatada. No entanto, como não foram apresentadas provas de que os veículos mencionados neste Achado são de propriedade da LINKNET, entendemos que os levantamentos iniciais apresentados por este Corpo Técnico permanecem.

79. As situações demonstradas neste Achado, “subcontratação do objeto do contrato sem autorização formal do contratante” e “descumprimento do Código Nacional de Trânsito”, são excludentes, não podem coexistir. Desta forma, nenhuma sugestão que advenha do entendimento de que os veículos são de propriedade da LINKNET será feita neste momento.

80. Assim, na medida em que não foram estabelecidos no Edital os limites para a subcontratação dos serviços, previstos no art. 72 da Lei n.º 8.666/93 e também por ter havido desrespeito ao item 6.7 do Projeto Básico, deve o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão adotar providências para o exato cumprimento da Lei.

⁹

Consulta realizada em 25/05/2007.



81. São responsáveis pela irregularidade apontada neste Achado os Executores de ambos os contratos analisados, Senhores Demilson Moreira Bose e Sandra Maia de Ataíde Vilela. A eles cabiam as competências definidas no art. 5º da Portaria n.º 29/2004-SGA¹⁰; no § 3º do art. 13 do Decreto Distrital n.º 16.098/94; no § 1º do art. 67 da Lei n.º 8.666/93.

CAUSA: (i) subcontratação do objeto do contrato sem autorização expressa da contratante.

CONSEQUÊNCIAS: (i) descumprimento do item 6.7 do Projeto Básico; (ii) descumprimento dos deveres, previstos em Lei, dos Executores de Contratos.

SUGESTÕES:

- a) audiência dos servidores nominados no parágrafo , para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos a da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; **(Sugestão “II.c”)**
- b) adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, por ter havido desrespeito ao item 6.7 do Projeto Básico, de acordo com o estabelecido no art. 72 da Lei n.º 8.666/93 e conforme preceitua o inciso II, art. 78 da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 79 da mesma lei. **(Sugestão “III.a”)**

5.1.4) Veículos com mais de 2 anos (ACHADO 4)

82. O item 6.2 do Projeto Básico estabelece que os veículos fornecidos devem ser novos ou com no máximo 2 anos de uso (fl. 51, A).

83. O que se verificou é que diversos veículos têm mais de 2 anos de uso desde a fabricação. Um veículo chega a registrar 7 anos de uso (ver Quadro 2 abaixo).

84. Já o item 6.4 determina que os veículos devem ser substituídos *“assim que completarem 2 anos de uso a contar da data de fabricação”*.

Quadro 2 – Veículos com mais de 2 anos

¹⁰

Art. 5º Caberá diretamente ao executor do contrato:

I - supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução do contrato, apresentando relatórios circunstanciados ao término de cada etapa ou quando solicitado pelo contratante;



Veículo	Placa	Ano de fabricação / Ano do modelo	Folha*
OMEGA CD	JGD-2273	2003/2004	7
S10	JFK-5421	2002/2003	39
S10	JGJ-8309	2003/2004	42
KOMBI	JGF-5264	2003/2003	73
KOMBI	JGF-5474	2003/2003	74
KOMBI	JGF-8804	2003/2003	75
KOMBI	JGI-5400	2003/2003	76
STRADA	JGT-4890	2003/2004	80
FIORINO	JGE-0360	2002/2002	81
DUCATO MINIBUS	JGS-1700	2003/2003	83
MERCEDES BENZ 312DS	JGF-3869	2001/2001	84
MERCEDES BENZ 310	CST-2808	1999/1999	85

Fonte: Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo.

* Anexo D

Esclarecimentos Prestados (fls. 36 e 37)

“Os veículos com mais de 2 anos foram substituídos dentro dos prazos.”

Análise dos Esclarecimentos/Sugestões

85. A Auditoria constatou que diversos veículos tinham mais de 2 anos de uso e que um deles possuía 7 (sete) anos. A afirmação dos servidores da Jurisdicionada não procede e o descumprimento contratual foi verificado.

86. Os responsáveis pela irregularidade apontada são os Executores do Contrato de Locação n.º 09/2006, Srs. Demilson Moreira Bose e Sandra Maia de Ataíde Vilela, conforme exposto no § .

CAUSA: (i) locação de veículos com mais de 2 (dois) anos de uso.

CONSEQÜÊNCIA: (i) descumprimento dos itens 6.2 e 6.4 do Projeto Básico; (ii) descumprimento dos deveres, previstos em Lei, dos Executores de Contratos.

SUGESTÕES:

- a) audiência dos servidores nominados no parágrafo , para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos a da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; **(Sugestão “II.d”)**

5.1.5) Veículos emplacados em outros estados (ACHADO 5)



87. O item 4.4 (fl. 51, A) do Projeto Básico determina que “os veículos deverão estar, obrigatoriamente, emplacados e licenciados em Brasília/DF”. No entanto, veículos não se enquadram no que foi pactuado, como demonstrado no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Veículos com placas de outras cidades

Veículo	Placa	Cidade / UF	Folha*
SANTANA	ALV-3616	CURITIBA / PR	24
PALIO FIRE	MWA-2538	PALMAS / TO	55
PALIO FIRE	MWA-9134	PALMAS / TO	69
PALIO FIRE	AMU-9255	CURITIBA / PR	70
KOMBI	ALP-1304	CURITIBA / PR	71
KOMBI	MVW-9326	PALMAS / TO	77
KOMBI	MVX-2706	PALMAS / TO	78
MERCEDES BENZ 310	CST-2808	GOIÂNIA / GO	85

Fonte: Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo.

* Anexo D

Esclarecimentos Prestados (fl. 37)

“Constatou-se que tais veículos foram transferidos dentro do prazo do contrato e 100% dos veículos registrados no DETRAN em nome da LINKNET são emplacados no Distrito Federal.”

Análise dos Esclarecimentos/Sugestões

88. O Contrato não previa prazo para que os veículos estivessem emplacados e licenciados em Brasília/DF. Essa obrigatoriedade era imediata, os veículos já deveriam ter esta característica quando da análise inicial de seus documentos. Como vimos no Quadro 3, não é o que foi verificado.

89. São responsáveis pela irregularidade apontada neste Achado, pois deveriam fiscalizar e acompanhar a execução do contrato adequadamente (art. 5º da Portaria n.º 29/2004; §), os Senhores Demilson Moreira Bose e Sandra Maia de Ataíde Vilela.

CAUSA: (i) veículos objeto do contrato de locação com placas de outros estados.

CONSEQUÊNCIA: (i) descumprimento do item 4.4 do Projeto Básico.

SUGESTÕES:

- audiência dos servidores nominados no parágrafo , para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos no parágrafo da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; **(Sugestão “II.d”)**

5.1.6) Veículos de categorias inferiores ao contratado (ACHADO 6)



90. O item 4.2 (fl. 51, A) do Projeto Básico que faz parte do Contrato n.º 09/2006 dispõe que:

“4.2 – os veículos a serem locados atenderão as especificações técnicas e quantidades constantes do anexo I do presente Projeto Básico;”

91. No Anexo I (fls. 55/56, A) estão dispostas 13 (treze) categorias de veículos. Diversas especificações são apontadas com expressões como “no mínimo” ou “superior a”. É certo que mesmo aquelas características em que não há tais expressões o que se exige é que o veículo fornecido tenha, pelo menos, os atributos exigidos.

92. Verifica-se que veículos foram locados pelos valores de determinada categoria quando na verdade só poderiam ser enquadrados em categoria inferior ou mesmo em nenhuma categoria solicitada. O fornecimento de veículos inferiores por valores de veículos superiores, além de representar prejuízo ao Erário, torna difícil a comparação com as propostas apresentadas pelas demais empresas locadoras de veículos. É evidente que se as demais empresas soubessem que seria ‘possível’ fornecer automóveis inferiores ao pedido no Projeto Básico os preços constantes das propostas tenderiam a ser menores.

93. Para melhor comparação entre os veículos, colhemos informações técnicas nos sites dos fabricantes. Para automóveis que sofreram remodelação (ex.: Vectra e Civic), e o fornecido pelo contratado é diferente da versão atual de fábrica, pesquisamos as características técnicas em sites da Internet especializados em automóveis (ex.: Mecânica Online, Quatro Rodas, Carsale, Webmotors, BestCars etc.).

94. A transcrição completa de cada categoria está nas páginas 55 e 56 do Anexo A. Analisaremos cada categoria em que foram identificados os pagamentos indevidos, demonstrando as características que comprovam o desrespeito ao Projeto Básico, com base nos CRLVs (fls. 04 a 85, D), obtidos por meio da Nota de Auditoria n.º 03 (fl. 17), e na relação de frota apresentada pela LINKNET (Anexo F).

Categoria 2:

Veículo tipo utilitário wagon... motorização 2.4 (dois ponto quatro) litros...

95. A LINKNET forneceu os veículos Doblò Adventure e Blazer para suprir o solicitado nessa categoria. Não verificamos todos os CRLVs, então não podemos afirmar se todos os veículos **Chevrolet Blazer** possuem a motorização 2.4 litros. O fato é que existem, no mercado, veículos desse modelo com motor de 2.2 litros.

96. Podemos excluir, sem sombra de dúvidas, o **FIAT Doblò** dessa categoria, pois não existe tal veículo com motor 2.4. Às folhas 241/242 do Anexo E, apresentamos páginas da Internet, retiradas do site da FIAT¹¹, com as características e modelos disponíveis desse veículo. O que se verifica é que a motorização única para o Doblò Adventure é de 1.8 litro (1.796 cilindradas) o que não atende a exigência mínima de 2.4 litros. Com essas características esse veículo

¹¹ <http://www.fiat.com.br>. Pesquisa realizada em 25/10/2006..



não poderia estar presente em nenhuma categoria contratada.

Categoria 3:

Veículo tipo Passeio/Executivo modelo sedan... motorização 1.8 (um ponto oito) a 2.2 (dois ponto dois) litros, potência superior a 125 cavalos (cv)...

97. Foram fornecidos pela Contratada os veículos: Vectra, Civic LX, Corolla XEI e XLI, Astra Confort, Astra Elegance, Astra 2.0, Parati 1.8, Parati 2.0, Parati Cross e Polo Sedan 2.0.

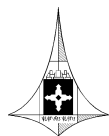
98. O veículo **Chevrolet Vectra** ano 2004, um dos veículos fornecidos, estava disponível naquele ano somente na versão 2.0 litros, 8V (válvulas) e 110 cv, ou com motor 2.2 litros, 16V e potência de 138 cavalos. Os veículos Vectra constantes da Amostra (ver §) possuem motorização 2.0 com 110 cv de potência, conforme se verifica em seus CRLVs (fls. 09, 10 e 11, D). Inferior à potência solicitada (125 cv), portanto. A categoria em que seria possível seu enquadramento é a 4.

99. Os **Honda Civic**, dos anos 2004 e 2005, fornecidos pela Contratada, só possuem motorização 1.7, disponíveis na versão de 115 cv ou 130 cv. Na versão LX fornecida só eram encontrados com motor 1.7 litro de 115 cv. Para esse veículo houve descumprimento do item motorização (1.8 litro no mínimo) e potência (125 cv). A categoria 4, que mais se aproxima desse modelo, limitou a motorização a no mínimo 1.8 litro. De acordo com as características desse veículo e como o motor é de 1.7 litro, eles só poderiam figurar nas categorias 7 ou 8, que estabelece motorização mínima de 1.000 cilindradas ou 1.0 litro. Percebe-se, assim, que as limitações que foram feitas na categoria 3 do Projeto Básico possivelmente excluíram o Honda Civic das propostas dos concorrentes.

100. O automóvel **Toyota Corolla** é disponível nos modelos XLi, XEi e SE-G (fls. 243 a 246, E). O modelo XLi, um dos fornecidos pela Contratada, só possui motorização 1.6 litro de 110 cv; portanto, descumprindo os itens motorização e potência. Assim como na situação apresentada do Honda Civic, somente a categoria 8 poderia contemplar esse tipo de veículo sem qualquer infração.

101. Cabe aqui uma observação. O que pode parecer uma diferença irrelevante na verdade se demonstra gritante, quando analisamos as características de cada modelo. Na tabela de preços fornecida pela Toyota, à fl. 246 do Anexo E, é possível perceber que as diferenças da versão XLi para a XEi variam de conforto (luz de leitura dianteiras) à segurança (*air bag* duplo, freios com sistema anti-bloqueio - ABS e potência), dentre outras. E o mais importante, a diferença de preço de tabela de um modelo para o outro é da ordem de 15%, R\$ 52.623,00 – XLi e R\$ 60.791,00 – XEi. Esse tipo de diferença pode ser determinante para uma empresa locadora conseguir fornecer o modelo XLi com melhor preço do que outra empresa que forneça o modelo XEi, que estaria em conformidade com as características da categoria 3.

102. O veículo **Astra 2.0** pode apresentar motorização de 2.0 litros, 8V e 110 cv e, dessa forma, descumprir o exigido dessa categoria. Como da Amostra só dispomos dos CRLVs dos modelos Astra Confort (128 cv), não podemos afirmar se os demais veículos Astra estariam dentro da categoria.



103. Os veículos **Polo Sedan 2.0** (116 cv, fls. 18 e 19, E), **Parati 1.8** (106 cv), **Parati 2.0** e **Parati Crossover** (112 cv) estão todos com potência inferior à exigida na categoria 3 (125 cv). Todos poderiam ser figurados na categoria 4.

Categoria 4:

Veículo tipo Passeio modelo sedan... motorização mínima de 1.8 (um ponto oito) litros, potência mínima de 99 cv...

104. O veículo **Fiat Palio 1.8** não é sedan. O modelo sedan da FIAT com a mesma plataforma do Palio é o Siena, que também aparece na lista, o que descarta a possibilidade de desconhecimento da nomenclatura exata do veículo.

Categoria 5:

Veículo tipo Passeio/Executivo... motorização mínima 2.0 (dois ponto zero) litros potência mínima de 120 cv...

105. Nessa categoria a grande maioria dos veículos fornecidos pela Contratada é do modelo **Toyota Corolla**. Encontramos erro na relação, onde um veículo modelo XLi é demonstrado na planilha da LINKNET como XEi (fl. 34 do Anexo E e como exemplo da planilha demonstrativa da LINKNET a fl. 08 do Anexo F). Essa falha é relevante, visto que o modelo XEi pode ser enquadrado na categoria 4 e o XLi não. De qualquer forma, todos os Corolla relacionados estão em desacordo com o solicitado na categoria 5, pois a motorização mínima exigida é 2.0 litros. Nenhum Toyota Corolla, original de fábrica, possui motor maior de 1.8 litro. Assim, todos os modelos XLi só podem figurar na categoria 8, como demonstrado anteriormente. Os demais Toyota Corolla (XEi) podem ser enquadrados na categoria 4.

106. Também consta nessa categoria dois **Honda Civic LX**, nos meses de abril e maio, que constavam na relação da LINKNET de março como sendo da categoria 3. Esse veículo já vimos que só pode estar dentro da categoria 8.

107. Outros veículos que antes constavam na relação da categoria 3, nos meses de março e abril, também passaram para a categoria 5 no mês de maio, como é o caso da **Parati 2.0**, **Parati Crossover** e **Polo Sedan**. Veja que a própria contratada não tem muita certeza da categoria em que o veículo deve figurar. Esses automóveis, como esclarecido anteriormente, devem constar na categoria 4.

Categoria 6:

Veículo tipo Utilitário modelo *pick-up*, com capacidade para até (cinco) passageiros...

108. Todas as *pick-ups* fornecidas são do modelo Chevrolet S-10. Algumas delas possuem cabine simples, o que impossibilita o transporte de 5 (cinco) passageiros. Com esse tipo de restrição no Projeto Básico, conclui-se que o veículo deve ser cabine dupla para comportar os 5 passageiros. Não existe categoria que possa abraçar *pick-ups* com cabine simples.

Categoria 9:

Veículo tipo Utilitário, com capacidade para 9 (nove) passageiros...



109. Foi encontrado nessa categoria um veículo FIAT Doblò. Neste caso, a característica conflitante é a capacidade para 9 (nove) passageiros. A FIAT diz, em seu *site*, que esse veículo tem capacidade para 5 pessoas.

110. Veja novamente a incoerência do Contratado. Em uma oportunidade, o FIAT Doblò se encaixa na categoria 2; em outra, na categoria 9. Daí a importância de o Executor do contrato estar atento, para coibir esse tipo de liberalidade por parte do Contratado.

Categoria 10:

Veículo tipo utilitário modelo *pick-up*... com potência superior a 80 cv...

111. Dentro da nossa Amostra, encontramos dois veículos **FIAT Strada** com potência de 67 cv, portanto inferior à solicitada (fls. 79/80, D). Além disso, um deles possui cor predominante vermelha, sendo que a cor solicitada é branca.

112. Os demais veículos fornecidos também são FIAT Strada, mas não podemos afirmar que possuem potência inferior à definida nessa categoria. Nenhuma outra categoria abarca esse tipo de veículo.

Categoria 13:

Veículo utilitário tipo VAN... motorização superior a 125 cv...

113. Foram fornecidos os veículos Ducato, Ducato Bus TD, Sprinter, Sprinter 310 D, Sprinter 313 e H 100.

114. Devido à descrição limitada de cada veículo feita pela LINKNET, não é possível afirmar se todos estão dentro ou fora dessa categoria. Mas, tendo em conta os veículos incluídos na Amostra, é possível inferir que ocorreu descumprimento da exigência de motorização mínima de 125 cv.

115. São eles: Ducato Minibus (fl. 83, E, 103 cv), Sprinter 312DS (fl. 84, E, 115 cv) e Sprinter 310D (fl. 85, E, 95 cv). Nesse caso, a única categoria que possui as características mínimas em seja possível adequar esses tipos de veículos é a 9.

Observações Gerais

116. Como se percebe, quase todas as categorias apresentam irregularidades. Nada disso foi motivo de contestação por parte dos Executores dos Contratos quando dos atestos para pagamentos. Veja, nem sequer era preciso verificar *in loco* as diferenças dos veículos. A própria Contratada já fornecia a informação necessária para a comparação com o Projeto Básico em planilhas demonstrativas.

117. Devido à dificuldade e à pouca materialidade, nesta fase, em se calcular o prejuízo do fornecimento de veículos com especificações abaixo do Contrato, faremos apenas o cálculo do prejuízo em relação aos valores de mercado das categorias 3, 4, 5, 7 e 8, como veremos no Achado subsequente.

118. No presente Achado, merece destaque a indiferença dos Executores do em relação às falhas gritantes de execução por parte do contratado.



Esclarecimentos Prestados (fl. 37)

“Constatou-se que não existe qualquer veículo de categoria inferiores à contratada, não podendo se confrontar a assertiva por vaga, em razão de não apontar qual ou quais veículos estavam em desacordo.”

Análise dos Esclarecimentos/Sugestões

119. Como se verifica, as afirmações da Jurisdicionada não são suficientes para afastar o contido neste Achado.

120. Assim, propomos a audiência dos senhores Executores dos Contratos n.º 09/2006 e 25/2006, Sr. Demilson Moreira Bose e Sra. Sandra Maia de A. Vilela, de acordo com o art. 43, II, da Lei Complementar n.º 1/94, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa, conforme dispõem os arts. 57, incisos II e III, para que apresentem razões de justificativa em relação à falta de adoção de medidas para o cumprimento pleno dos Contratos 09/2006 e 25/2006 e a não aplicação das sanções previstas em razão das irregularidades verificadas.

121. Também iremos propor que o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão verifique a possibilidade de aplicar sanções ao Contratado pelo desrespeito aos ajustes pactuados.

CAUSA: (i) veículos em desacordo com as categorias objeto do Projeto Básico.

CONSEQÜÊNCIA: (i) descumprimento do item 4.2 do Projeto Básico e art. 66 da Lei 8.666/93.

SUGESTÕES:

- a) audiência dos servidores nominados no parágrafo , para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos a da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; **(Sugestão “II.d”)**
- b) determinação ao Secretário de Estado de Planejamento e Gestão que verifique a possibilidade de aplicar sanções à empresa LINKNET pelo não cumprimento das cláusulas contratuais, principalmente os itens 4.2, 4.4, 6.2 e 6.4, conforme estabelece o artigo 87 da Lei n.º 8.666/93, e informe ao Tribunal as medidas tomadas; **(Sugestão “III.b”)**

5.1.7) Valores de locação acima do valor de mercado (ACHADO 7)

122. Foram anexadas ao Processo 030.004.985/2005 cópias das notas fiscais a planilhas demonstrativas do ICS, para subsidiar com custos e valores o Projeto



Básico que viria a orientar a contratação emergencial em análise (fls. 39 e 41 a 48, A).

123. Os valores pagos ao ICS referentes à locação de veículos são questionados em processos deste Tribunal e do MPDFT. O ICS contratava sem licitação empresas de sua escolha e cobrava taxa de administração de 9,0%. Somente por esse motivo, diante da incerteza dos preços do ICS serem padrão de referência aceitável, já seria recomendável outra pesquisa, excluindo o ICS, para buscar valores próximos do real preço praticado no mercado. No entanto, são justamente os valores do Instituto Candango que serviram de base para que as propostas solicitadas fossem aceitas como justas (fls. 58 a 79, A). Propostas essas que não atendem requisitos da Despesa Pública, inclusive porque, das 4 (quatro) empresas que forneceram propostas, 3 (três) terminaram por prestar o serviço. Duas, de forma indireta (Rosário e Quality), fornecendo veículos para a empresa contratada (LINKNET).

124. Dando seqüência, os Senhores Demilson Moreira Bose, Gerente de Administração da Frota, e Amauri Villarindo Lima, Diretor de Transportes, apresentaram pesquisas de preço de locação para justificar que o valor da LINKNET estava compatível com o mercado. Importante transcrever o trecho que destaca essa informação (fl. 344, Anexo B):

*“14. Observa-se pela pesquisa realizada que **os preços estão compatíveis com os praticados no mercado** estando, inclusive, bastante próximos. **E para corroborar, nova pesquisa de preços foi procedida, desta vez, verificando os preços junto a outras empresas especializadas no ramo de locação de veículos automotores** – fls. 318 a 337.”* (grifos nossos)

125. A pesquisa de preços citada pelos representantes da Diretoria de Transportes/SGRL/SGA é apresentada às folhas 320 a 338 do Anexo B. Os valores foram colhidos em sites da Internet, em data desconhecida, e a pesquisa é resumida à fl. 318 do mesmo Anexo para fins comparativos.

126. Os valores apresentados são baseados em preços de diárias multiplicados por 30, para demonstrarem quantitativos pagos por mês. É evidente que tais valores não podem ser considerados para fins de comparação com aqueles apresentados pela empresa contratada. Qualquer pessoa física que adentrar em uma locadora e alugar 1 (um) veículo por 1 (um) mês pode conseguir melhores preços do que esses. É sabido, em praticamente qualquer tipo de atividade comercial, quem adquire produtos em grandes quantidades paga menos por item do aquele que compra um único produto. O mesmo acontece com a locação de veículos. Quanto maior o período de locação pretendido e quanto maior a quantidade de veículos locados menor tenderá a ser o valor total dispendido.

127. Contudo, entendemos que não seria razoável esperar que a comparação fosse feita com base no mesmo período e exatamente na mesma quantidade. Mas a pesquisa poderia, sim, ser feita tomando por base pelo menos valores mensais.



Fizemos uma rápida pesquisa¹² para comprovar o ganho de escala a partir do nosso entendimento (fls. 101 a 103, E).

128. Vejamos alguns exemplos. Um veículo básico sem ar (Celta, Corsa, Fiesta, Gol ou Palio) é encontrado na locadora de veículos Avis, por uma diária de R\$ 84,00 (fl. 101, E). Para a locação semanal o valor da diária cai para R\$ 72,00 (R\$ 504,00 / 7). Considerando a locação mensal, o valor pago por dia de locação reduz para R\$ 42,00 (R\$ 1.260,00 / 30). Se fossemos utilizar o parâmetro da SGA, ou seja, multiplicar o valor da diária simples por 30, o mesmo veículo seria locado por R\$ 2.520,00 (R\$ 84,00 x 30). Uma diferença de 100% em relação ao efetivamente cobrado pela Avis para os mesmos 30 dias. Na locadora LocarAlpha, para o mesmo veículo, são quatro faixas de diárias: a) 1 dia = R\$ 70,00, b) 7 a 14 diárias = R\$ 60,00, 15 a 19 diárias = R\$ 56,00, d) acima de 20 diárias = R\$ 42,00 (fl. 103, E). Nesse caso a diferença também é considerável.

129. As locadoras apresentam em seus *sites* os valores para curtos períodos pois a grande clientela, pessoa física, loca veículos para viagens de lazer ou de negócio, o que dificilmente ultrapassa um mês. Nesse ponto pretendemos demonstrar, somente, que a metodologia utilizada pela SGA para comparar preços não merece guarida e as planilhas às folhas 320 a 338 do Anexo B devem ser desconsideradas.

130. Para uma comparação mais próxima do real valor que a SGA deveria pagar pelos contratos de locação em análise, pesquisamos diversos pregões eletrônicos que tratam do mesmo objeto (fls. 108 a 263, E). Saliente-se que os pregões desta Amostra foram colhidos de diversos estados da federação, o que não prejudica a composição do preço, pois, em alguns pregões, os participantes também são de diferentes estados, comprovando que o fator localização não é primordial para a competitividade das locadoras.

131. Todas as locações analisadas se referem às seguintes condições: domingo a domingo, 24 horas por dia, franquia de 3.000 km ou livre, vigência de 6 ou 12 meses, troca com 50.000 km ou 2 anos.

132. Às fls. 104 e 105 do Anexo E apresentamos um Quadro com diversos contratantes de serviços de locação e o valor mensal pago por veículo. Vejamos em seguida, mais detalhadamente, alguns dos contratantes mencionados na planilha, para comparação com o contrato da SGA.

¹² Valores pesquisados por meio do *site* <http://www.alugueldecarro.com.br> em 13/09/2006.



Quadro 4: Valores pagos em pregões eletrônicos de locação de veículos e pela SGA

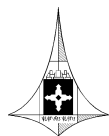
Contratante	Veículo solicitado	Veículos com as mesmas características	Valor unitário pago (R\$)	Veículo locado pela SGA	Valor pago pela SGA (R\$)
Banco do Brasil - MS	- 0 KM, 2006/2006 - bicomustível - até 1000 cilindradas - ar condicionado	GM Corsa 1.0 GM Celta 1.0 FORD Fiesta 1.0	735,71	VW Gol 1.0 FIAT Palio Fire 1.0	1.550,00
Banco do Brasil - GO	- 0 KM, 2006/2006 - gasolina ou flex - até 1000 cilindradas - ar condicionado	VW Gol 1.0 FIAT Palio 1.0 FIAT Mille	700,00	Fire 1.0 GM Celta 1.0	1.550,00
Banco do Brasil - SC	- 0 KM, 2006/2006 - até 1000 cilindradas - ar condicionado	RENAULT Clio Hatch 1.0 16V	797,30	GM Corsa 1.0	1.550,00
Assembléia Legislativa do Espírito Santo	- 0 KM, sedan, 4 portas - 1800 cilindradas (min.) - 117 cv (min.) - gasolina ou bi-combustível - ar condicionado - dir. hidráulica - vidros e travas elétricos - rádio AM/FM com CD / MP3.	GM Astra Sedan FORD Focus Sedan HONDA Civic TOYOTA Corolla FIAT Marea VOLKSWAGEN Santana VOLKSWAGEN Polo	1.942,74	FIAT Siena VW Santana	1.950,00
				GM Vectra VW Polo Sedan TOYOTA Corolla	3.080,00
Câmara Municipal de São Paulo	0 KM, sedan, 4 portas, 2000 cilindradas, 121 cv (min.), bi-combustível, ar condicionado, dir. hydr., vidros e travas elétricos, rádio AM/FM.	GM ASTRA SEDAN, FORD FOCUS SEDAN, FIAT MAREA, VW SANTANA, VW POLO.	1.608,46	VW Santana	1.950,00
				GM Vectra VW Polo Sedan	3.080,00

Fonte: Fls. 108 a 177 do Anexo E e Anexo F.

133. Como se percebe visualizando o Quadro, os valores pagos em pregões eletrônicos são consideravelmente menores que os desembolsados pela SGA. A maior diferença é encontrada nos veículos básicos, mais de 100% entre o valor médio dos pregões e o valor pago pela Secretaria de Gestão Administrativa.

134. Veja, em estados da federação distintos (Goiás, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina), os valores encontrados são bem próximos. Mesmo se tratando de locais em que os valores de manutenção e principalmente os de seguro podem apresentar diferenças consideráveis.

135. O gestor público tem obrigação legal de verificar a conformidade das propostas com os requisitos do edital e de cotejar os preços dessas propostas com os praticados no mercado. Essa comparação visa resguardar a administração de contratar serviços por preços acima dos praticados no mercado, contribuindo para a economicidade da gestão. Não houve essa preocupação por parte dos gestores aqui apontados.



136. Outro ponto que pode ter contribuído para os altos valores das propostas é o quantitativo total exigido, 600 veículos, e a diversidade de categorias. Conquanto possa parecer paradoxal, já que dissemos anteriormente que, quanto maior a quantidade de veículos locados a tendência é de que os valores globais sejam menores, entendemos que para se conseguir melhores preços a contratação poderia ter sido feita fracionada por tipos de veículos. Não é razoável esperar que uma mesma locadora tenha tamanha diversidade e quantidade de automóveis e de caminhões, o que reduz consideravelmente a quantidade de empresas no mercado capazes de atender ao Projeto Básico proposto. Dessa forma, a possibilidade de obtenção de preços menores diminuiria sobremaneira.

Cálculo do Prejuízo Verificado

137. Com base nos pregões analisados nesta Auditoria (fls. 104 e 105, E), estabelecemos valores médios de locações para veículos constantes de diversas categorias.

138. Para compor o preço das categorias 3, 4 e 5 do Contrato n.º 09/2006 e das categorias 3 e 4 do Contrato n.º 25/2006, utilizamos a média do valor adjudicado no Pregão Eletrônico n.º 0029/2006, da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo (fls. 122 a 144, E), e do valor referente ao último aditamento do Contrato n.º 20/2005, da Câmara Municipal de São Paulo (fls. 222 a 235, E).

139. Nos dois pregões o veículo fornecido foi o Chevrolet Astra Sedan 2.0. Na Assembléia Legislativa do Espírito Santo, o valor previsto era de R\$ 1.942,74 para cada veículo locado. Já na Câmara Municipal de São Paulo, o valor unitário de locação, desconsiderando os cinco veículos FIAT Mille Flex, que também foram fornecidos no contrato, foi de R\$ 1.608,46. Analisando as características das categorias citadas e as especificações do Chevrolet Astra Sedan 2.0, percebe-se que esse veículo atenderia perfeitamente aos requisitos solicitados nos Projetos Básicos (fls. 55, A, 09, C e 247 a 250, E).

140. Importante destacar que, em diversas categorias, alguns veículos fornecidos pela LINKNET possuíam características inferiores à exigida no Projeto Básico, como vimos no Achado 6. Mas, sendo conservador ao extremo, no cálculo do prejuízo, não iremos considerar tal fato, mesmo que isso possa implicar em um montante menor do que aquele que efetivamente poderia ser apurado.

141. Portanto, iremos utilizar a média dos valores dos pregões citados para estabelecermos o valor de mercado de locação de um tipo de veículo que atende as categorias mencionadas. Com base nessa média (R\$ 1.775,60), calculamos o prejuízo verificado nos meses de março a dezembro de 2006. Abaixo, Quadro que sintetiza o exposto na Tabela 2 do Anexo E (fl. 106, E):



Quadro 5: Prejuízo apurado nas categorias 3, 4 e 5 do Contrato n.º 09/2006 e 3 e 4 do Contrato n.º 25/2006 (março a dezembro de 2006)

Contrato n.º 09/2006 – março a agosto de 2006				Média Pregão		
Categoria	Total de Diárias	Diária (R\$)	Valor Pago (R\$)	Diária (R\$)	Total que seria pago (R\$)	Prejuízo Apurado (R\$)
3	13.406	102,67	1.376.350,37	59,19	793.456,45	582.893,92
4	6.499	65,00	422.435,00	59,19	384.654,15	37.780,85
5	4.848	102,67	497.729,15	59,19	286.936,96	210.792,19
					SUB-TOTAL	831.466,96
Contrato n.º 25/2006 – agosto a dezembro de 2006				Média Pregão		
3	11.958	102,67	1.227.687,75	59,19	707.754,16	519.933,59
4	5.092	65,00	330.980,00	59,19	301.378,51	29.601,49
					SUB-TOTAL	549.535,08
					TOTAL	1.381.002,04

Fonte: Folha 106 do Anexo E.

142. Seguindo o mesmo raciocínio do prejuízo calculado acima, apuramos média dos valores de mercado encontrados em nossa pesquisa para as categorias 7 e 8 do Contrato n.º 09/2006 e 6 do Contrato n.º 25/2006.

143. Nessas categorias, que contemplam basicamente os carros chamados “populares” de até 1.000 cilindradas, não ocorreram problemas perceptíveis de veículos fornecidos com especificações diversas das estabelecidas nos Projetos Básicos.

144. Utilizamos, para o cálculo da média, 5 (cinco) valores de diferentes pregões: Pregão n.º 2006/91983 (Banco do Brasil - MS, fls. 108 a 121, E), Pregão n.º 2006/19118 (Banco do Brasil - GO, fls. 145 a 159, E), Pregão n.º 2006/16692 (Banco do Brasil - SC, fls. 160 a 177, E), Pregão n.º 2006/13687 (Banco do Brasil - PR, fls. 192 a 205, E) e Pregão n.º 509/2006 (Prefeitura Municipal de Salvador, fls. 206 a 219, E).

145. Os veículos exigidos nos pregões mencionados no parágrafo anterior estão em conformidade com o requerido nos Projetos Básicos referentes aos Contratos n.ºs 09/2006 e 25/2006, categorias 7/8 e 6, respectivamente.

146. A média calculada ficou em R\$ 811,19 por veículo locado. Com base nessa média calculamos o prejuízo verificado nos meses de março a dezembro de 2006. Abaixo, apresentamos um Quadro que sintetiza o exposto na Tabela 3 do Anexo E (fl. 107, E):



Quadro 6: Prejuízo apurado nas categorias 7 e 8 do Contrato n.º 09/2006 e 6 do Contrato n.º 25/2006 (março a dezembro de 2006)

Contrato n.º 09/2006 – março a agosto de 2006				Média Pregão		
Categoria	Total de Diárias	Diária (R\$)	Valor Pago (R\$)	Diária (R\$)	Total que seria pago (R\$)	Prejuízo Apurado (R\$)
7	37.002	51,67	1.911.752,58	27,04	1.000.521,75	911.230,83
8	17.377	51,67	897.812,49	27,04	469.868,29	427.944,20
					SUB-TOTAL	1.339.175,03
Contrato n.º 25/2006 – agosto a dezembro de 2006				Média Pregão		
6	41.666	51,67	2.152.745,39	27,04	1.126.634,76	1.026.110,65
					SUB-TOTAL	1.026.110,64
					TOTAL	2.365.285,68

Fonte: Folha 107 do Anexo E.

147. O **total do prejuízo apurado**, considerando somente as categorias analisadas nos Quadros 5 e 6 até dezembro de 2006, ficou em **R\$ 3.746.287,72**.

148. Percebe-se que o valor cobrado pela LINKNET é quase o dobro do obtido normalmente no mercado em pregões pelo país. Praticamente, nenhum valor da Amostra, em relação às últimas categorias analisadas, ultrapassou a barreira dos R\$ 800,00. Somente o cobrado por veículo no pregão da Prefeitura Municipal de Salvador que estava acima desse patamar (R\$ 1.043,96). Em um determinado caso, o valor adjudicado foi de R\$ 700,00 por veículo. Isso em um pregão que contemplava apenas 8 (oito) veículos, ao passo que o contrato pretendido pela SGA contemplava inicialmente 315 veículos para essa categoria.

149. As demais categorias são de difícil análise, pois incluem veículos que raramente são locados por órgãos públicos e, dessa forma, a composição de preço médio de locação no mercado fica prejudicada. Normalmente, só valores para diárias ou valores para uma semana estão disponíveis para consulta. Importâncias essas que não representam a realidade de uma locação como a que está sendo analisada.

150. Assim, diante dos indícios de prejuízos nas demais categorias, torna-se indispensável a instauração de TCE, para apuração precisa dos danos causados ao Erário, para fins de ressarcimento. Esse procedimento especial deve contemplar as categorias que não foram objeto da apuração de prejuízo aqui apresentada e também todo o prejuízo verificado a partir de 1º de janeiro até o final da vigência do



Contrato.

Esclarecimentos Prestados (fl. 37)

“Os preços propostos foram devidamente cotejados com os praticados no mercado. A análise não informa quais os veículos locados que poderiam estar com os preços superiores aos praticados no mercado.”

Análise dos Esclarecimentos/Sugestões

151. Os signatários do documento em tela se manifestaram argumentando que *“a análise não informa quais os veículos locados que poderiam estar com os preços superiores aos praticados no mercado”*. Os Achados foram apresentados de acordo com o que preceitua o Manual de Auditoria, com o intuito de esclarecer as circunstâncias e fatores que contribuíram as ocorrências. Nova oportunidade de manifestação será dada, caso assim decidir o egrégio Plenário, na fase processual subsequente. Desta forma estará garantida a obediência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Portanto, nada foi acrescentado que pudesse esclarecer o presente Achado.

152. Assim, está sobejamente demonstrada nos autos a ocorrência de atos de gestão ilegal, dano ao Erário e atos de gestão antieconômicos. Não houve atendimento ao disposto no art. 26 da Lei n.º 8.666/93, em especial no que se refere à justificativa do preço contratado.

153. Temos aqui a possibilidade da ocorrência de crime de improbidade administrativa, previsto no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

*“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

(...)

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;” (grifos nossos)

154. Dessa forma, propomos o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal para a apuração do crime em comento.

155. Ante o exposto, para fins de adoção de procedimentos necessários à constituição de título executivo, se for o caso, visando a recomposição do dano ao Erário Distrital, sugere-se a conversão do assunto tratado neste Achado em Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 46 da LO/TCDF, em autos próprios, autorizando desde já a citação dos senhores signatários dos Projetos Básicos que orientaram a confecção dos Contratos n.ºs 09/2006 e 25/2006, Haroldo da Silva (fl.



54, A), Demilson Moreira Bose (fl. 54, A) e Amauri Vilarindo Lima (fl. 08, C) e a signatária dos contratos, Sra. Maria Cecília da Silva Landim, então Secretária de Estado de Gestão Administrativa (fls. 378, B e 124, C) para, no prazo de 30 dias, apresentarem suas alegações de defesa ou recolherem o débito imputado de R\$ 3.746.287,72, decorrente da prática de ato antieconômico verificada nos Contratos n.ºs 09/2006 e 25/2006.

156. Já em relação à LINKNET, sugerimos que a Empresa seja comunicada acerca das apurações em curso para, em 30 dias, se assim desejar, manifestar-se quanto às conclusões contidas nos autos, garantindo desse modo o direito constitucional do contraditório, diante da possibilidade de o Tribunal adotar decisões que possam afetar o patrimônio da Empresa, conforme dispõe o art. 17, § 2º, "b", da LO/TCDF.

CAUSA: (i) ausência de pesquisa apurada dos preços praticados no mercado e cotejo com as propostas apresentadas.

CONSEQÜÊNCIA: (i) descumprimento do previsto no art. 26, III da Lei 8.666/93; (ii) crime previsto no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92; (iii) veículos locados por preços acima dos praticados no mercado.

SUGESTÕES:

- a) conversão dos valores levantados e do assunto tratado no Achado 7 em Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 46 da LO/TCDF, em autos próprios, para fins de adoção de procedimentos necessários à constituição de título executivo, visando a recomposição do dano ao Erário Distrital, autorizando, desde já, a citação dos servidores nominados no parágrafo , para, no prazo de 30 dias, apresentarem suas alegações de defesa ou recolherem o débito imputado de R\$ 3.746.287,72, decorrente da prática de ato antieconômico verificada nos Contratos n.ºs 09/2006 e 25/2006, alertando-os sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista nos artigos 56 ou 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; **(Sugestão "V.c")**
- b) determinação à Corregedoria-Geral do Distrito Federal que instaure Tomada de Contas Especial para levantamento preciso dos danos causados ao Erário, para fins de ressarcimento, em relação às categorias de veículos 1, 2, 6, 9, 10, 11, 12 e 13 do Contrato n.º 09/2006 e 1, 2, 5, 7, 8, 9 e 10 do Contrato n.º 25/2006, que não foram objeto da apuração de prejuízo no Achado 7, bem como todo o possível prejuízo verificado à partir de 1º de janeiro de 2007 até o final da vigência do Contrato; **(Sugestão "IV.a")**
- c) envio de cópia dos autos ao MPDFT para apuração do crime previsto no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92. **(Sugestão "V.b.ii")**



- d) comunicação à empresa LINKNET TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA. acerca das apurações em curso para, em 30 dias, se assim desejar, manifestar-se quanto às conclusões contidas no Achado 7, em especial acerca de possível solidariedade diante do prejuízo detectado, garantindo desse modo o direito constitucional do contraditório, diante da possibilidade de o Tribunal adotar decisões que possam afetar o patrimônio da Empresa, conforme dispõe o art. 17, § 2º, “b”, da LO/TCDF; **(Sugestão “V.d”)**

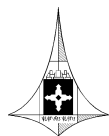
5.2. AQUISIÇÃO x LOCAÇÃO DE VEÍCULOS

157. A Decisão n.º 5.090/06, dada nos autos do Processo n.º 7.992/06 determinou que este Corpo Técnico examinasse *“a questão levantada pelo Ministério Público junto ao TCDF, atinente à economicidade da locação de veículos em detrimento à sua aquisição”*. O Parecer do MPjTCDF solicita, em resumo, o descrito em seu parágrafo 29 (fl. 52, A):

*“29. Assim, em que pese as considerações levantadas pela unidade de apoio, em homenagem ao Princípio da Economicidade, e do devido processo licitatório, **este Parquet pugna por que o órgão técnico demonstre ser a locação de veículos mais vantajosa que a aquisição**, confrontando ponto a ponto, os estudos apresentados pela Nota Técnica de fls. 128 e segs.”*

158. Não obstante a proposta sustentada pelo MPjTCDF, esta Equipe de Auditoria entende que este órgão técnico não é o responsável pela demonstração da vantajosidade da alternativa escolhida pelo gestor. Tal escolha deve ser motivada por aquele que optou por locar ou adquirir veículos. Um dos aspectos que devem ser observados nessa motivação é justamente a vantagem da escolha, de forma clara e objetiva. Se o estudo apresentado não for claro o suficiente e não conseguir provar com argumentos sólidos e factíveis a vantajosidade de uma ou outra alternativa, cabe ao órgão técnico tão somente recusar o estudo apresentado pelo gestor e exigir sua elaboração, com base no que é exigido na legislação. Em suma, o Dever de Prestar Contas cabe ao gestor e, mais, o exercício da primordial função “Controle”, em primeira instância, cabe ao administrador.

159. Entretanto, apresentamos um sucinto estudo no presente trabalho que aponta os diferentes custos encontrados para locação ou aquisição de veículos. Isso não afasta a obrigação do gestor de, quando optar pela locação, demonstrar porque, no caso específico, essa opção é mais vantajosa do que a aquisição de veículos. O gestor, além de ser o responsável por apresentar tais informações, é o mais apropriado para esta tarefa, por dispor da informação necessária ao bojo da sua atividade-fim.



5.2.1. Comentários sobre a Nota Técnica e considerações pertinentes

160. A Nota Técnica a que se refere o nobre *Parquet* foi assinada pelo Subsecretário de Gestão de Recursos Humanos Sr. Henrique Vieira Ferrari (fls. 128 a 133 do Anexo A) que a inicia alegando vantagens da locação frente à frota própria de veículos. Prossegue citando estudos comparativos que *“confrontam os custos de aquisição e locação de modelos específicos, representativos em suas categorias, quais sejam, Toyota/Corolla, Fiat/Siena, Fiat/Pálio e Volkswagen Kombi”*. Conclui argumentando, com base em seus estudos, que *“resta claro que a modalidade de locação mostra mais viável economicamente em relação à aquisição”*.

161. Dividimos os argumentos trazidos na Nota Técnica e os demonstrativos apresentados por tipo de despesa/custo. Após os esclarecimentos de cada segmento elaboramos uma planilha comparativa entre os valores de mercado para locação e os custos envolvidos na aquisição de veículos.

a) Manutenção

162. O preconizado na Nota Técnica sobre esse tema é de que *“a locação de veículos reduz de imediato o custo agregado à manutenção preventiva ou corretiva de veículos, de forma direta e imediata, elimina a necessidade de licitações para a aquisição de peças automotivas e também de constituição de seus respectivos estoques, reduzindo ao mesmo tempo a alocação de pessoal administrativo para a condução processual e de pessoal especializado em manutenção de automóveis”*. Continua dizendo que há *“economia até mesmo com os serviços de borracharia e de lavagens dos veículos”*.

163. De fato, o custo de manutenção passa a ser da locadora dos veículos. O pessoal responsável pela manutenção dos veículos e aqueles que conduzem os processos de aquisição de peças têm suas atividades prejudicadas dentro da SGA.

164. Mas esse ponto, assim como os demais, faz parte de um conjunto de fatores que não pode ser analisado isoladamente. As licitações para peças e o pessoal responsável pela manutenção podem representar aspectos que favorecem um menor custo para o Erário. Não podem ser tratados como vilões que devem ser exterminados. O mais importante é que a “comodidade” de se ter veículos locados pode ter um custo que a sociedade talvez não esteja disposta a pagar, como analisaremos mais adiante.

165. Nas planilhas da SGA (fls. 136 a 157, A) consta como custo de manutenção mensal um percentual de 0,92% sobre o valor de aquisição do veículo. Não consta dos autos nenhum estudo para demonstrar como se chegou a esse número e nem seus componentes. Como não está claro se o custo da mão-de-obra é parte desse custo, e para facilitar a compreensão dos componentes de custos envolvidos na aquisição de veículos, optamos por separá-lo em outro subitem, chamado “custo do servidor” (subitem “b”).

166. Como exemplo mais emblemático da utilização desse índice genérico de



0,92%, temos o custo de manutenção do Toyota Corolla. Cerca de R\$ 6.400,00 por ano, inclusive no primeiro ano. Ora, é evidente que se esse carro exigisse um dispêndio dessa magnitude por ano para sua manutenção suas vendas seriam pífias. É de difícil compreensão que alguém compraria um carro de cerca de R\$ 50.000,00 com manutenção tão dispendiosa, muito menos as locadoras de veículos. O que dizer então do Chevrolet Omega e seu custo anual de manutenção de R\$ 23.700,00? Se essa informação por si só já é de difícil comprovação, sem qualquer documento se tornaria completamente inverídica e descartável.

167. Com base nesse percentual, o custo de manutenção anual de um veículo FIAT Palio chega a R\$ 2.633,04 ou 11,04% do valor de aquisição do veículo (fls. 150/151, A). Tais valores estão presentes até nos cálculos para o primeiro ano de uso do veículo, que invariavelmente está dentro do período de garantia da fábrica (alguns fabricantes fornecem garantia de até 3 anos). Merece destaque que o mesmo autor da Nota Técnica já havia afirmado em outra Nota (fl. 170, A) que *“as despesas com a manutenção de veículos novos só começarão a ser realizadas após 12 meses da sua aquisição, exceto as referentes a lubrificação”*. Fica clara a contradição em suas afirmações, fruto de uma falta de cuidado e de dados precisos na elaboração dos custos de manutenção.

168. Por entendermos que tais valores não correspondem à realidade buscamos, por meio da Nota de Auditoria n.º 04 (fl. 20), informações relacionadas à manutenção de alguns veículos que fazem parte da frota da SGA.

169. Com base nas tabelas apresentadas (fls. 08 a 30, E), elaboramos uma planilha e concluímos que a média de gastos anuais com manutenção de veículos similares ao Palio locado (Uno Mille) ficou em R\$ 448,67 (fl. 251, E). No caso específico do veículo de placa JFP-4782, como se vê nos pedidos de peças (fls. 15 a 17, E), foram trocadas as seguintes peças, dentre outras: lanterna traseira, fechadura da tampa traseira e maçaneta da tampa traseira. Desse mesmo veículo e também do veículo de placa JFP-4792 foram trocados os parabrisas dianteiros (fl. 21, E). Ou seja, são peças que não fazem parte da manutenção normal de um veículo e, mesmo assim, o custo médio anual de quatro Unos Mille ficou 83% menor do que o apresentado pela SGA em suas planilhas demonstrativas dos custos de manutenção de veículo similar (Palio).

170. O mesmo ocorre para o veículo Kombi. O custo anual de manutenção apresentado nas planilhas comparativas da SGA é de R\$ 3.395,13 (fls. 155/156, A). O custo anual médio verificado entre 2001 e 2006 de cada uma das três Kombis da SGA (anos 1998, 1998 e 2001, respectivamente) é de R\$ 1.043,77. Diferença de 69,2%. Novamente, não estamos excluindo qualquer custo extraordinário que por ventura tenha ocorrido. Custos esses que podem até ter sido reembolsados pelos condutores (em caso de colisão, por exemplo).

171. Não se justifica que a SGA de posse dessas informações, tenha determinado um percentual tão distante da realidade. Em outro momento, a SGA apresentou outra planilha onde os custos de manutenção para o veículo Kombi eram ainda maiores, 1,13% do valor do veículo ao mês (fl. 190, A). Mais uma vez demonstrando a falta de cuidado na busca das informações que viriam a compor as planilhas.



172. Com base em nossa planilha, estabelecemos uma média de custo de manutenção por mês para cada veículo Uno e Kombi. Para o Uno, o custo de manutenção mensal representa, em média, 0,16% de seu valor de compra. Para a Kombi, o custo é de 0,21% por mês. Atente-se que das três Kombis que compõem esse custo, duas são do ano 1998, portanto já com três anos de uso quando do início da mensuração dos custos (2001), o que invariavelmente contribui para um maior custo de manutenção.

173. Assim, para que sejamos claramente conservadores, consideraremos, para efeito de nossa análise, o custo de manutenção de 0,21% do valor de cada veículo por mês.

b) Custo dos servidores/administração

174. A Nota Técnica do Subsecretário de Gestão de Recursos Logísticos argumenta, ainda em relação ao custo de manutenção, que *“o GDF conta com 124 servidores ativos cujas especialidades estão diretamente vinculadas a manutenção de veículos (Artífice de Manutenção e Restauração de Veículos, Artífice de Mecânica e Auxiliar de Mecânica) – cujas remunerações importam em um custo anual de aproximadamente R\$ 4,2 milhões – que podem ser melhor aproveitados a partir da locação de parte da frota, eis que passariam a atuar exclusivamente no conjunto de veículos vinculados a atividades específicas (fiscalização, saúde, segurança pública e limpeza urbana) que serão mantidos pelo Estado”*.

175. A informação, da maneira como foi exposta, carece de elementos para a compreensão do custo de manutenção efetivo por veículo. O quantitativo de servidores e o valor de suas remunerações tanto pode representar um custo considerável como irrisório. Se imaginarmos que os 124 servidores conseguem manter em condições operacionais 500 veículos, o custo por veículo seria de R\$ 750,00 por mês ($R\$ 4.200.000,00 / 500 / 12$). Se 1.000 veículos puderem ser mantidos pelos mesmos servidores o custo cairia para R\$ 375,00 por veículo/mês. A idade do veículo também influencia na capacidade operacional do setor de manutenção. Quanto mais velha a frota maior a exigência de manutenção. Portanto, a informação prestada na Nota Técnica, sem considerar outros fatores na sua composição, é desprovida de elementos fundamentais à uma análise e, portanto, sem utilidade prática.

176. Mais adiante, o Subsecretário argumenta que *“as especialidades vinculadas a manutenção de veículos compõem quadro de pessoal em extinção não havendo, portanto, perspectiva de reposição de mão-de-obra o que, em se mantendo o conceito de frota própria do GDF, sinaliza para sérios problemas futuros relacionados a continuidade desta tarefa”*. Essa necessidade pode ser suprida pela contratação de oficinas particulares. A manutenção pode ser terceirizada por meio de oficinas cadastradas por licitação, como já é feito hoje para os serviços de regulação de injeção eletrônica, por exemplo. Também pode ser criado, se já não o foi, banco de dados com cotações de preços de peças. Daí surgiria um outro custo de manutenção, que só pode ser verificado por meio de estudos que a SGA deve fazer para embasar a decisão.

177. Ainda no conceito de custos relacionados aos recursos humanos, temos o



custo de administração. A SGA colocou em suas planilhas comparativas um percentual de 0,80% ao mês de “custo administrativo”.

178. O entendimento da SGA é que o custo de administração só existe para o caso de frota própria. Para satisfazer essa condição todo o pessoal envolvido na composição desses gastos deveria ser aproveitado exclusivamente na operacionalização dos veículos que compõem o patrimônio da SGA. O mesmo vale para qualquer material administrativo que for gasto (papel, impressora etc.), com exceção dos materiais relacionados à manutenção, que estão embutidos em rubrica própria. Partindo desse pressuposto, todas as pessoas que estão envolvidas na manutenção da frota própria não podem, de forma alguma, participar de qualquer outra atividade quando ocorrer locação de veículos. Não foram fornecidos dados que possam esclarecer esta afirmação.

179. Os custos administrativos merecem cuidado especial, pois são indiretos em relação ao veículo e, portanto, precisam ser rateados. Assim, deve-se aplicar o critério de rateio que parecer mais justo. O mais simples é dividir o custo administrativo mensal pelo número de veículos. Mas, é importante tomar cuidado ao se utilizar esse método, pois o rateio por veículo não garante que o custo seja eliminado, ou mesmo reduzido, caso se diminua o tamanho da frota. Muitas vezes o crescimento da frota também não é suficiente para aumentar proporcionalmente tais custos. Como dissemos anteriormente, a capacidade de atendimento da mão-de-obra pode variar. É até possível que, com cursos e capacitação, a mão-de-obra se torne mais eficiente e consiga atender uma frota maior de veículos com menor número de servidores. Mas somente tais conjecturas não nos permite estabelecer o percentual indicado.

180. O mais indicado, no momento, é excluir quaisquer custos de administração dos cálculos. Isso porque qualquer que seja a escolha no momento, locação ou aquisição, esses custos continuarão a existir. Prescinde de uma política efetiva de opção por compra ou locação de veículos, com base em estudos abrangentes, para que se altere a organização e alocação de pessoal da SGA. Mais adiante teceremos outros comentários a esse respeito.

c) Veículos Parados / Veículo Reserva

181. Outro fator favorável à locação de veículos, segundo o Subsecretário, é que, dessa forma, *“evita-se a imobilização de veículos em oficinas oficiais (manutenção, acidente etc.), à espera de manutenção e/ou peças e, conseqüentemente, a descontinuidade de serviços que dependem dos carros para serem executados”*. Ainda, na mesma linha, argumenta que *“é possível verificar que no mês de novembro do corrente ano (2005), constatou-se uma média diária de 57 carros parados por falta de manutenção e/ou peça, o que traz um custo significativo para a Administração”*.

182. À folha 159 do Anexo A, foi juntada, como parte da Nota Técnica, tabela demonstrativa com o diário de entrada e saída de veículos para manutenção no mês de novembro de 2005. A intenção da tabela era justificar que veículos próprios ficam parados sem manutenção, o que não ocorre com veículos locados.



183. A crítica que se faz a esse tipo de argumento é que, sem se levantar e tornar públicas as causas que levam à falta de manutenção de tais veículos, a informação não serve de justificativa para indicar desvantagem da aquisição de veículos. Ainda, o quadro demonstrativo da quantidade diária de veículos paralisados para manutenção não apresenta informações que possam determinar o ano de fabricação dos veículos parados e nem o modelo.

184. Sabe-se que órgãos públicos demoram muito para substituir a frota de veículos. É comum termos veículos com mais de 10 anos ainda em operação. Como invariavelmente os veículos acabam se tornando fora de linha, ou seja, não fazem mais parte da linha de montagem da fábrica, os custos de manutenção tendem a aumentar e as peças ficam mais difíceis de serem encontradas no mercado. Conseqüentemente, veículos ficam parados à espera de peças e alguns praticamente abandonados, perdendo, a cada dia, valor de venda. Esse até é um dos argumentos trazidos pela SGA em sua Nota Técnica ao dizer que *“com a locação, espera-se que os serviços de transporte sejam melhor desempenhados, eis que as empresas contratadas são especializadas nessa atividade, aliando-se ao fato de que os veículos serão sempre novos, sendo, portanto, despiciendo proceder ao procedimento licitatório de alienação dos veículos oficiais, mediante leilão, cujos preços alcançados invariavelmente são baixos em função do estado de conservação dos bens”*.

185. Para ilustrar o leilão de veículos, citado pela SGA, juntamos aos autos cópia de partes do Processo n.º 030.003.727/04-SGA que trata do último grande leilão promovido pela SGA (fls. 130 a 160, C). Percebe-se que a grande maioria dos 107 veículos alienados possuía mais de 12 anos. Alguns ultrapassavam os 20 anos. De tais veículos não se poderia realmente esperar que o retorno financeiro fosse satisfatório, até porque, diante das dificuldades de se manter veículos com idade tão avançada, o estado de conservação não deveria ser dos melhores, o que contribuiu para baixos lances.

Percentual de Veículo Reserva

186. Para suprir a ausência do veículo parado a SGA determinou uma taxa chamada *“veículo reserva”* de 0,65% ao mês. Essa taxa incidiria como um custo de compensação pelo fato de que, na locação, um veículo reserva é fornecido imediatamente. Para um entendimento mais claro, o percentual indica que, de cada 154 veículos (100% / 0,65%), um estaria sofrendo manutenção em cada um dos dias do mês, e seria substituído imediatamente. Em todos os meses um dos 154 veículos estaria em manutenção. Faltam informações para respaldar esse índice. Em uma frota de 154 veículos novos, é possível afirmar que todos os dias a SGA teria um deles parado? Mesmo no primeiro mês de utilização?

187. Portanto, é necessário um estudo que contemple os custos de manutenção de veículos até uma idade razoável de, por exemplo, cinco anos para que esse ponto levantado pela SGA possa ser utilizado como um argumento satisfatório.

188. Assim, não faremos a inclusão dessa taxa em nossos cálculos por



entendermos que faltam dados precisos para comprová-la. Caso a SGA tenha veículos novos em sua frota e a manutenção, em consequência, reduza drasticamente, pode existir a possibilidade de utilizar veículos que estejam ociosos em substituição àqueles que estejam parados para manutenção.

d) Depreciação e Reposição da Frota

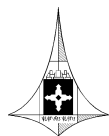
189. A Nota Técnica diz que *“a administração deixa de arcar com a depreciação da frota”*. Em relação à possibilidade da frota ficar por demais envelhecida, o Subsecretário argumentou que *“a terceirização possibilita a reposição imediata de veículos, reduzindo a obsolescência da frota, melhorando a qualidade do serviço prestado e a satisfação dos usuários”*.

190. Ocorre um equívoco nesse raciocínio. Não é a terceirização que reduz a obsolescência da frota. O que diminui a idade média dos veículos disponibilizados é a constante alienação dos mesmos e as novas aquisições. O fato dos procedimentos de venda de veículos serem de certa forma burocráticos e, às vezes, faltar vontade política para a renovação da frota impede que a troca ocorra regularmente, contribuindo para uma frota de idade avançada. A substituição freqüente, é evidente, representa um custo. Tais custos, por óbvio, estão embutidos nos valores de locação.

191. Para justificar a perda de valor de seus veículos, a SGA estabeleceu um fator de depreciação de 25% ao ano em suas tabelas comparativas. Na Nota Técnica, que trata da *“recomposição da frota oficial de veículos do Distrito Federal”*, o entendimento é de que os veículos têm vida útil de 72 meses (fl. 170, A), sem especificar qual seria a depreciação anual. Atente-se que não se confunde vida útil com depreciação. Portanto, segundo a SGA, o veículo estará 100% depreciado em 4 anos, ou seja sem valor contábil, mas ainda terá uma vida operacional de mais 2 anos.

192. A depreciação, neste caso, está sendo utilizada unicamente como parâmetro de desvalorização do carro. Assim, não corresponde à realidade uma desvalorização de 50% em dois anos em qualquer um dos veículos constantes das tabelas comparativas. Segundo o que foi publicado no jornal Folha de São Paulo¹³, *“entre os especialistas não há consenso sobre um índice anual de depreciação dos veículos. Em geral, o carro sofre maior desvalorização, entre 20% e 30%, no primeiro ano. Um fator que influencia essa queda abrupta é o lançamento de modelos novos, com outros atrativos e preços mais altos. A desvalorização se reduz e praticamente se estabiliza a partir do quarto ano, com um índice anual inferior a 10%”*. Portanto, adotaremos para nossos cálculos o fator de 20% ao ano, que nos parece mais realista, já que aqui a questão envolvida está mais relacionada à vida útil do que à depreciação contábil. Em todo caso, esse é o mesmo índice utilizado na contabilidade empresarial.

¹³ Folha de São Paulo, caderno Veículos de 01/08/2003. Fls. 252 a 254, E.



e) Seguros

193. Em relação aos Seguros, a Nota Técnica argumenta que *“a contratada cobre todos os gastos com acidentes, o que evita a discussão de responsabilidade de terceiros ou do próprio servidor, via processo administrativo, assim como a abertura e a condução de processos disciplinares e de Tomada de Contas Especial”*.

194. Discordamos dos argumentos do Sr. Subsecretário. Os contratos de locação prevêm franquia a ser paga em caso de acidentes. Com isso, o processo de TCE pode ser instaurado para apurar responsabilidades e o ressarcimento da franquia paga.

195. O Processo n.º 103/2002-TCDF tratou sobre a conveniência da contratação de seguro contra acidentes. O Diretor da Divisão de Acompanhamento da 2ª Inspeção, em sua Instrução, concluiu que todas as evidências indicavam que a relação custo-benefício tornaria desaconselhável ao poder público contratar seguros para veículos. No entanto, o estudo tratava de veículos direcionados às atividades-fim das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e da Secretaria de Saúde. Devido à especificidade da forma em que são conduzidos tais veículos, os custos de seguro realmente tendem a ser proibitivos, o que não acontece com veículos de uso comum ou administrativos.

196. Nas planilhas apresentadas pela SGA foi utilizada a taxa de 8,00% do valor do veículo para o cálculo do seguro.

197. O valor do seguro ou prêmio, que é o termo utilizado pelas seguradoras, depende do tipo de veículo e da unidade da federação onde o veículo será utilizado. Oito por cento é apenas uma taxa genérica utilizada pelas locadoras para uma previsão superficial, o que não é o caso das locações em foco.

198. Como o cálculo de seguro envolve dezenas de variáveis, optamos por não estipular um percentual diferente em nossa planilha. Entendemos ser mais sensato mantermos o índice de 8,00%, mesmo tendo ciência de que para diversos veículos locados, devido ao seu modelo e ao local onde é utilizado, o valor poderia ser bem menor.

f) Licenciamento

199. A SGA inseriu em suas planilhas um custo de licenciamento de 5,5% ao ano. Esse custo, no nosso entendimento, é composto de seguro obrigatório, licenciamento anual e IPVA.

200. A Constituição Federal estabelece em seu art. 150, inciso VI, alínea “a”:



“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;” (grifos nossos)

201. No mesmo entendimento constitucional, por óbvio, discorre o artigo 4º, inciso I do Decreto n.º 16.099, de 29 de novembro de 1994, que consolida a legislação que institui e regulamenta o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA:

“Art. 4º O imposto não incide sobre a propriedade de veículo automotor integrante do patrimônio:

I - da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;” (grifos nossos)

202. Portanto, o IPVA não pode fazer parte destes cálculos. Já em relação ao pagamento anual de Licenciamento de Veículos a Instrução de Serviço n.º 215 do DETRAN-DF, de 29 de junho de 2004, assim estabelece em seu parágrafo único do art. 2º (fl. 255, E):

“Parágrafo único: Ficam isentos do pagamento do preço pelo Serviço de Renovação do Licenciamento Anual de Veículos os órgãos que compõem a estrutura da segurança pública do Distrito Federal – Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e DETRAN-DF, bem como a Administração Direta e Indireta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal.” (grifos nossos)

203. Assim, somente o Seguro Obrigatório pode fazer parte dessa rubrica. No ano de 2006 o valor foi de R\$ 77,60 para automóvel oficial para o período de 12 meses (fl. 256, E).

g) Custo de Oportunidade

204. Sob o enfoque econômico, dois conceitos esclarecem o termo:

“O custos dos fatores para uma empresa é igual aos valores destes mesmos fatores em seus melhores usos alternativos.” BILAS¹⁴

“O custo de uma unidade de qualquer recurso usado por uma firma é o seu valor em seu melhor uso alternativo.” LEFTWICH¹⁵

¹⁴ BILAS, Richard A. Teoria microeconômica. 8ª ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1980, p.168.

¹⁵ LEFTWICH, Richard H. Introduction to microeconomics. New York, Holt, Rinehart and Winston,



205. Sob a ótica contábil, temos:

“É o recebimento líquido de caixa esperado que poderia ser obtido se o recurso fosse usado na outra ação alternativa mais desejável.”
MORSE¹⁶

“O quanto a empresa sacrificou em termos de remuneração por ter aplicado seus recursos numa alternativa ao invés de em outra.”
MARTINS¹⁷

206. Para a aplicação do conceito de custo de oportunidade, segundo o professor Doutor Roberto Vatan dos Santos¹⁸, *“tanto economistas quanto contadores concordam que **para aplicação do conceito de custo de oportunidade é necessária a existência de alternativas de decisão mutuamente exclusivas e viáveis para o decisor**, como por exemplo: se definimos que o objeto de mensuração é uma máquina instalada em determinada empresa, pode-se derivar que seu custo de utilização, para a entidade, poderia ser igual à sua venda a valores de mercado e a aplicação desse dinheiro no mercado financeiro. Sendo assim, **o custo de oportunidade da alternativa de ação escolhida corresponde ao custo da segunda melhor alternativa abandonada**”*. (grifos nossos)

207. Ou seja, se definirmos que existe um custo de oportunidade temos que demonstrar qual seria essa “oportunidade”. Se a SGA define que esse custo é de 1,80% ao mês quando ocorre a compra à vista de um veículo, ela deve definir, também, de que forma seria obtido esse retorno caso a compra não fosse efetivada. O mesmo ocorre com o custo de oportunidade definido para locação (o mesmo 1,80% a.m.). Seria razoável, por exemplo, definir uma aplicação financeira que daria tal retorno?

208. Entendemos que, na verdade, esse custo de oportunidade para o setor público não existe. Devido a escassez de recursos na administração pública, o capital disponível normalmente não fica estancado. Caso o gestor público opte por não utilizar determinados recursos para compra ou locação de veículos, provavelmente esses recursos terão outro destino que não uma aplicação financeira. Poderíamos argumentar que existe um “Custo Social” nessa escolha e não um Custo de Oportunidade. Cabe ao gestor pesar os prós e contras de sua opção.

209. Portanto, iremos desconsiderar, para nossos cálculos, os custos de oportunidade na composição dos custos de compra e locação de veículos por não terem embasamento, em nenhum dos casos, não refletindo à realidade observada.

1970, p. 123.

¹⁶ MORSE, Wayne J. Cost accounting: processing, evaluation and using cost data. 3rd ed. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing, 1978, p. 32.

¹⁷ MARTINS, Eliseu. Contabilidade de Custos. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 1990, p. 208.

¹⁸ SANTOS, Roberto Vatan dos. Aplicação do Custo de Oportunidade às Decisões de Preço de Venda sobre o Enfoque do Custeio Direto. Iob Informações Objetivas Temática Contábil e Balanços, 2000.



5.2.2. Tabelas comparativas

210. Elaboramos, com base nas argumentações expostas nos itens acima, tabelas comparativas entre os custos de aquisição e de locação de veículos (fls. 257 a 260, E). O período de dois anos permanece para efeitos comparativos com as tabelas apresentadas pela SGA.

211. De acordo com as tabelas elaboramos o Quadro 7 que resume os principais pontos observados.

Quadro 7: Comparativo entre custos de locação x aquisição de veículos

		Palio Fire Flex 4p (1.0)	Astra Elegance Flex Power 4p (2.0)
Valor de aquisição		25.830,00	54.874,00
Manutenção + seguro obrigatório + seguro (em 24 meses)		5.176,55	10.872,71
Locação (após 24 meses)	SGA	37.000,00	73.920,00
	Pregões	19.468,56 *	42.614,00 **
Locação em relação ao valor do veículo (%)	SGA	6,00%	5,61%
	Pregões	3,14%	3,24%
Valor pago a maior pela locação em relação à aquisição (%)	SGA	139,87%	125,56%
	Pregões	25,53%	30,03%

Fonte: Tabelas 5 e 6 (fls. 257 a 260, Anexo E)

* Com base na média de locações para veículos similares (fls. 108 a 121, 145 a 177, 192 a 219, todas do Anexo E)

** Com base na média do Pregão da Câmara Municipal de SP (fls. 222 a 235, E) e da Assembléia Legislativa do ES (fls. 122 a 144, E).

212. O valor pago a maior pela locação em relação à aquisição se refere ao custo de aquisição do veículo adicionado dos custos de manutenção, seguro obrigatório e seguro, excluindo o provável valor de venda (aquisição menos depreciação). Nesse raciocínio, após 24 meses o veículo teria que ser vendido para que seja possível verificar o gasto adicional de 139,87% demonstrado no Quadro 7.

213. O cálculo deve ser feito dessa forma para que as situações verificadas antes e após o período de 24 meses sejam equivalentes, ou seja, antes da locação/aquisição o veículo não estava disponível para a Secretaria e, após o período desejado, a situação também deve se restabelecer da forma original. Não que isso efetivamente irá ocorrer, ou seja, a SGA pode não vender o veículo após esse prazo ou então o contrato de locação pode ser prolongado, mas a venda do veículo deve ser considerada pois o veículo após 24 meses ainda possui valor de venda, que nada mais é do que o valor original menos sua depreciação.

214. Se considerarmos tão somente o fluxo de caixa dos dispêndios, sem considerar a alienação dos veículos após 24 meses, percebe-se que o total gasto na locação efetuada pela SGA no período é maior do que o que se gastaria com a aquisição do mesmo veículo adicionado de sua correspondente manutenção, seguro obrigatório e seguro no período. O mesmo já não acontece com os valores que consideramos de mercado, ou seja, os valores pagos na contratação de locação por



meio de pregões.

215. Como já vimos nesta Auditoria, o que a SGA pagou para a LINKNET não pode servir de parâmetro para a escolha da opção compra ou locação. São valores que, exorbitantes, já seriam suficientes para que o gestor optasse pela aquisição.

216. Já o valor pago nos contratos dos pregões nos parece razoável. Para ambos os veículos (Palio e Astra) o total gasto em 24 meses representa cerca de 30% a mais do que o que se gastaria na aquisição (diminuído do valor de venda).

217. Assim, com base somente nos dados que a SGA utilizou para efetivar a locação dos veículos, podemos afirmar sim, categoricamente, que a aquisição é a melhor alternativa para o fornecimento de veículos. Veremos no item seguinte que outros fatores também devem ser considerados e devem ser motivo de estudos pela SGA.

5.2.3. Necessidade de estudos aprofundados para optar entre compra ou locação

218. Um dos documentos utilizados pela SGA para embasar a vantagem de se utilizar veículos locados é o relatório da Transporta Consultoria em Transportes, feito para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP (fl. 227 a 271, Anexos A e B). O relatório trata de um *“modelo de gestão da frota e dos serviços de transporte”* acerca da realidade específica da SABESP. O estudo contemplou uma frota de cerca de 200 veículos, com condições operacionais diversas das verificadas na Secretaria de Gestão Administrativa, modelos e custos de manutenção diferentes que de nada servem para concluir pela locação ou compra para a SGA.

219. A elaboração de estudos de viabilidade de alternativas possíveis seria necessária ao processo de tomada de decisões e ao direcionamento das ações da própria Secretaria. Cabe à SGA providenciar a realização de estudo próprio e não se utilizar de estudo de outras empresas ou órgãos públicos, cujas alternativas disponíveis (frotas, mercado etc.) são outras.

220. É só observar o caso do contrato pactuado entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), que tratava da prestação de serviços técnicos e de consultoria, objetivando a reforma administrativa daquela Câmara (ver contrato às fls. 236 a 240, E). Nesse estudo a FGV concluiu que, naquele caso específico, a locação seria a melhor opção para fornecimento de veículos aos vereadores. Veja que tal conclusão só foi possível com uma análise global pertinente à Câmara Municipal.

221. Entendemos, assim, que cabe à SGA, por meio da Gerência de Transportes, realizar um estudo de avaliação comparativa entre o custo mensal dos serviços contratados por locação e o investimento que seria necessário para adquirir e manter uma frota própria equivalente. Tal estudo deve ser composto de indicadores precisos que possam orientar a decisão sobre este tema.



222. José Renato Ferreira Barreto¹⁹, citando COGE²⁰ sugere que nos cálculos que norteiam a renovação da frota estejam incluídos indicadores como:

- a) Custo de possuir: depreciação operacional, custo de manter, manutenção (peças e mão-de-obra) e paralisação para manutenção.
- b) Custo de operar: combustível, pneus, lavagem, lubrificação.
- c) Outros custos: licenciamento e custos administrativos.

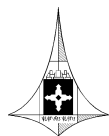
223. Outras questões devem ser levantadas no estudo. Por exemplo: é necessária manutenção própria ou terceirizada ou é preciso ter frota reserva para os casos de veículos parados em manutenção? A capacitação técnica da mão-de-obra também é fator fundamental para redução de custos de manutenção.

224. Ainda segundo Barreto, outros indicadores são fundamentais como, por exemplo:

- a) Horas Trabalhadas com o Veículo (HT/V): permite identificar o grau de utilização do veículo e otimizar o uso do transporte. Identifica a ociosidade do veículo e serve como parâmetro em estudos para dimensionamento da frota.
- b) Kms/Veículo (Kms/V): também identifica o grau de utilização do veículo. Bastante usado nas programações de manutenção de veículos. Também é utilizada para determinar a taxa de frequência de acidentes, que é calculada com base na exposição do veículo ao risco e acontece quando o mesmo está em movimento.
- c) Taxa de Indisponibilidade (TIN): mede o nível de desempenho operacional da frota. Um elevado valor da taxa de indisponibilidade operacional pode significar inadequação do veículo à atividade a que dá suporte, deficiência na sistemática de manutenção ou operação inadequada do veículo. Considera-se, para o cálculo dessa taxa, o total de horas paradas do veículo para receber manutenção e o total de horas disponíveis do veículo para o serviço no mesmo período.
- d) Horas Ociosas (HO): tem como objetivo evidenciar o desperdício gerado pela não utilização de veículos, possibilitar o dimensionamento da frota e a programação para atendimentos dos serviços de transportes.
- e) Kms/litro: possibilita a comparação entre diversos tipos de veículos. Busca-se assim a utilização de frotas mais leves, sem a perda da sua capacidade operacional.
- f) Vida Útil Econômica (VUE): indica o melhor momento para a

¹⁹ BARRETO, José Renato Ferreira. Indicadores da Função Transporte para Empresas de Utility: Um Estudo de Caso. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em engenharia de produção, Santa Catarina, 1999.

²⁰ COGE-STR. Projeto de Dimensionamento de Frota. ELETROBRÁS: Rio de Janeiro, 1993.



substituição do veículo.

- g) Custo Hora-Oficina: mede a produtividade da oficina e possibilita o controle do custo de mão-de-obra da oficina própria e ainda a escolha entre a utilização de manutenção própria ou contratada.

225. Todos esse fatores são fundamentais para que seja possível saber quanto custa efetivamente cada veículo para a SGA.

226. Portanto, para que o estudo que tem por objetivo definir a aquisição ou locação de veículos seja completo, deve possuir, no mínimo, as informações mencionadas. Sem uma visão global do setor de transporte da SGA e suas variáveis de custo, qualquer decisão gerencial de comprar ou locar veículos fica prejudicada.

227. Assim, para que a SGA possa comprovar que uma alternativa de fornecimento de veículos é mais vantajosa que outra, propomos que seja feito estudo que contemple, no mínimo, as variáveis apontadas nesse item do Relatório assim como outras que a Secretaria entender necessárias para o completo entendimento da matéria. **(Sugestão "III.c")**

6. INCONFORMIDADE DO § 1º DO ART. 3º DO DECRETO N.º 24.815/2004 COM O ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 12 DA LEI N.º 8.666/1993

228. Um dos motivos alegados pela SGA para a locação de veículo em detrimento à aquisição é *"a vontade política de se terceirizar os serviços de transporte"* (fl. 343, E). Para embasar essa afirmativa foi citado o § 1º do art. 3º do Decreto n.º 24.815/2004, que expomos abaixo:

"Art. 3º - Como órgão do Sistema Integrado de Apoio Operacional, fica a Secretaria de Estado de Gestão Administrativa do Distrito Federal autorizada a proceder, de forma centralizada, a locação de veículo, nas categorias de Veículos de Representação e Veículos de Serviço, na modalidade de pregão, regulamentada pelo Decreto n.º 32.460, de 16 de dezembro de 2002, por meio da Subsecretaria de Compras e Licitações de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

§ 1º. Os veículos alienados serão substituídos concomitantemente por veículos terceirizados." (grifos nossos)

229. O referido decreto *"dispõe sobre a alienação de veículos da frota da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, e dá outras providências"*. A idéia básica deste Decreto foi regulamentar os requisitos necessários para a alienação de veículos de idade avançada e de centralizar as atividades de locação de veículos na SGA.

230. Aqui se faz necessária a devida ressalva. O § 1º do art. 3º, de forma completamente equivocada e despropositada, dispõe que *"os veículos alienados serão substituídos concomitantemente por veículos terceirizados"*. Essa política governamental



não pode ter um alcance abrangente de tal forma que exclua a possibilidade de compra de veículos, até porque essa opção pode se configurar como mais vantajosa. Cumpre lembrar do disposto no art. 37 da Constituição Federal:

*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**... (grifo nosso)*

231. É notório que o ideal do legislador constituinte, ao elaborar os instrumentos que regem a matéria, foi conduzir a Administração à realização do melhor contrato possível, considerando valores e princípios como a isonomia, o interesse público, a economicidade e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

232. A Lei 8.666/93, seguindo preceito constitucional²¹, também demonstra a preocupação na economicidade dos contratos, em diversos artigos, notadamente em seu artigo 12:

*Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:
(...)*

*III – **economia na execução, conservação e operação**. (grifamos)*

233. A realização da melhor contratação, sob o ponto de vista da economicidade, é marcada pela indisponibilidade do interesse público e pela busca da eficiência. A eficiência é dever derivado da economicidade, uma vez que esta impõe a adoção da solução mais conveniente e eficiente na gestão dos recursos públicos. A indisponibilidade do interesse público baliza a série ordenada de atos jurídicos que permite aos particulares interessados competirem entre si, perante a Administração, em condições de igualdade. Cabe ao Administrador orientar estes atos para a persecução do interesse público, consignado na realização do melhor contrato possível, preservadas tais condições de igualdade - isonomia.

234. Assim sendo, é objetivo da licitação um contrato caracterizado por uma relação custo-benefício marcada pelo menor custo e maior benefício para o contratante, em atenção ao princípio da economicidade e visando à satisfação do interesse público.

235. Naquilo que tange à discricionariedade do Administrador, é este princípio que deverá orientar a escolha da solução mais correta e adequada, em face das circunstâncias do caso concreto. Impedir que o procedimento licitatório contemple a possibilidade de aquisição de veículos em se verificando que ela seja mais favorável que a locação afronta os princípios constitucionais descritos anteriormente e se

²¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1.º, III.”



configura em inovação no universo jurídico.

236. Se o Decreto n.º 24.815/2004 tinha o objetivo de regulamentar o procedimento de alienação de veículos e centralizar as atividades de locação de veículos junto a SGA, o § 1º do art. 3º extrapolou esse caráter regulamentar. Portanto, esse parágrafo não se destinou a regular lei precedente, deixando o Decreto com a forma de autônomo. O artigo 84, inciso IV, da Carta Constitucional²², assim como o art. 100 da LODF, traduz o denominado Poder Regulamentar da Administração Pública, ou seja, a competência para editar atos normativos denominados decretos e regulamentos, os quais se destinam a viabilizar a fiel execução das leis, por meio de um esclarecimento de seus preceitos, orientando a sua aplicação. O Direito Brasileiro só admite expedição de decretos com efeito tão apenas regulamentar, para dar executoriedade mais clara à lei, a fim de torná-la isenta de dúvidas.

237. Continuando, a competência do Governador, relativamente aos atos regulamentares, fica adstrita à expedição de decretos e regulamentos para fiel execução da lei, é o que dispõe o inciso VII do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

“Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”

238. Diante desses argumentos entendemos que esta Norma deve ser invalidada por ferir princípios constitucionais. No entanto, é sabido que este Tribunal de Contas não declara a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, como se sabe e tem ensinado Themístocles Brandão Cavalcanti²³:

“A declaração de inconstitucionalidade é, entretanto, prerrogativa do Poder Judiciário, de que não pode se utilizar o Tribunal de Contas sem invadir a esfera daquele Poder, mas ao apurar a sua própria competência em face da Constituição e das Leis e ao apreciar os atos submetidos ao seu julgamento nada impede que o Tribunal de Contas examine a validade e a eficácia das leis e dos seus atos administrativos perante a Constituição, deixe de aplicá-los e reconheça o seu vigor quando manifesta a inconstitucionalidade”.

239. Assim, não há que se falar em declaração de inconstitucionalidade por parte do TCDF. Esta Corte não afasta normas do mundo jurídico. De qualquer forma, a súmula 347 do Supremo Tribunal Federal – STF²⁴ reconhece aos Tribunais

²² Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”

²³ in Pareceres da Consultoria-Geral da República, pg. 179

²⁴ Súmula 347-STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”



de Contas o poder de apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder publico. Como a Suprema Corte reconhece esse poder quando a Corte de Contas estiver no exercício de suas atribuições, a apreciação da constitucionalidade da lei não pode ocorrer *in thesi*, mas no bojo da avaliação de ato concreto, sujeito ao seu controle. É o que ocorre no presente Processo. O reconhecimento da inconstitucionalidade, no caso concreto analisado, serve de razão de decidir quanto à invalidade do ato. Julgado inválido em razão da inconstitucionalidade da lei que o fundamenta, o Tribunal de Contas deve determinar a suspensão do ato, permanecendo a lei eficaz. A reiteração da prática de atos fundados em lei que o Tribunal de Contas tenha considerado inconstitucional irá propiciar novas decisões para suspendê-los. A eficácia da lei só poderá ser suspensa pelo Judiciário, quando do julgamento de ação direta.

240. Esta Corte já demonstrou preocupação em questão semelhante ao proferir a Decisão n.º 2.517/2002. Vejamos o contido no item II desta Decisão:

"antes de contratarem ou renovarem ajustes já em andamento, tendo por objeto a locação de equipamentos de informática, realizem estudos técnicos que demonstrem ser a locação mais vantajosa que a aquisição, no que concerne aos princípios da eficiência e da economicidade, inseridos no 'caput' do art. 37 da CF, com a redação dada pela EC nº 19/98". (grifamos)

241. Em vista do exposto, propomos que a egrégia Corte considere que o § 1º do art. 3º do Decreto n.º 24.815, de 21 de julho de 2004, não guarda conformidade com a Constituição Federal e com a Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, por afrontar os preceitos de economicidade e eficiência contidos nestes dispositivos legais, restringindo a busca da opção mais vantajosa pelo administrador. Em consequência, dê ciência desta decisão ao Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal informando que esta Corte negará validade aos atos praticados sob o abrigo do § 1º do art. 3º do Decreto n.º 24.815/2004. **(Sugestões "V e VI")**

8. CONCLUSÃO

242. A economicidade na gestão pública está estreitamente ligada a informações adequadas de custos. Sem estas, não se sabe quais insumos prejudicam os resultados esperados.²⁵

243. Uma administração pública eficiente é aquela que consegue os melhores resultados com o menor dispêndio possível de recursos.²⁶

244. Como vimos, a aquisição de veículos, considerando as premissas por nós

²⁵ AFONSO, Roberto Alexandre Elias. Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública. Ministério da Fazenda – ESAF. 1998.

²⁶ AFONSO, Roberto Alexandre Elias. Op. cit.



levantadas e as informações fornecidas pela SGA, se reveste de melhor opção que a locação.

245. Os custos envolvidos, sejam eles de manutenção ou de administração devem ser calculados de forma concreta e não por meio de índices desprovidos de análise aprofundada, cabíveis a outros universos, como fez a SGA. Custos fixos e custos variáveis devem ser analisados adequadamente e não podem ser misturados. É importante que haja alocação de cada custo departamental à atividade de cada veículo. Nada disso foi feito pela SGA. Os índices fornecidos não acompanharam qualquer estudo ou comprovação.

246. As propagadas vantagens da locação foram feitas de forma superficial. Foi mencionado que a frota própria de veículos é deficiente e problemática. Ora, isso ocorre porque não existe uma política definida no sentido de renovação e manutenção. Veículos parados sem manutenção não são uma deficiência do modelo adotado, e sim um problema gerencial.

247. Além da completa falta de informações que pudessem embasar a opção de locação em detrimento da aquisição de veículos, verificou-se que os Executores dos Contratos não acompanharam adequadamente o cumprimento das cláusulas. Como vimos, falhas apontadas poderiam ter sido evitadas sem que os executores sequer tivessem contato visual com os veículos. Toda a documentação disponível já era suficiente para a percepção de falhas contratuais por parte do contratado. Não se pode nem dizer que não estavam familiarizados com o objeto do contrato, como infelizmente é comum em diversos segmentos do GDF, pois um dos executores era o próprio Gerente de Administração da Frota.

248. Diversas irregularidades apontadas poderiam ensejar a nulidade do Contrato. Porém, entendemos que a solução mais coerente é que a LINKNET devolva ao Erário o valor pago em patamares maiores que os apresentados pelo mercado. Mesmo que, por valores exacerbados, o serviço de locação de veículos foi fornecido pela Contratada. Caso a Administração Pública resolvesse exigir a devolução da totalidade dos valores pagos estaria ela incorrendo em enriquecimento ilícito.

249. Finalizando, frisamos que as Contas Anuais da Jurisdicionada relativas ao exercício de 2006, tendo em vista as diversas irregularidades apontadas, somente deverão ser apreciadas após o deslinde dos procedimentos apuratórios dos prejuízos ressaltados nos presentes autos. Nesse sentido é que ofereceremos sugestão ao Tribunal. **(Sugestão "IV.a")**

250. Para concluir os trabalhos, apresentamos os Achados da presente Auditoria para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (que absorveu a antiga SGA), nos moldes do Quadro 7 abaixo. A apresentação foi feita por meio da Nota de Auditoria n.º 08-18.687/06 (fl. 25) e em conformidade com o disposto na alínea "h", item 7.4.4 do Manual de Auditoria do TCDF, aprovado pela Resolução n.º 93/97. As respostas estão presentes em cada Achado apresentado no Relatório.



Quadro 7: Matriz dos Achados da Auditoria n.º 2.0040.06 – Processo TCDF n.º 18.687/2006

ACHADO 1	
DESCRIÇÃO	- Ausência de caracterização de urgência para locação de veículos em caráter emergencial.
EVIDÊNCIA	- Não há justificativas nos processos relacionados aos Contratos n.º 09/2006 e 25/2006 que possam comprovar a efetiva emergência da locação dos veículos. Em nenhum momento é esclarecido porque a permanência dos veículos, que antes eram locados pelo ICS, é imprescindível e necessária para a continuidade das atividades de cada órgão.
CAUSAS POSSÍVEIS	- Ausência de comprovação de emergência na contratação de serviços de locação de veículos.
CONSEQUÊNCIAS (efeito)	- Descumprimento do disposto no inciso IV, art. 24 e inciso I, § único, art. 26 da Lei n.º 8.666/93; - Crime previsto no art. 89 da Lei n.º 8.666/93; - Repercussão nas Contas Anuais da Jurisdicionada.
SUGESTÕES	a) audiência dos servidores nominados no parágrafo 54, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas pela contratação emergencial de locação de veículos, com base no inciso IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, sem as devidas justificativas, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94 e com vistas ao possível julgamento irregular das Contas Anuais da Secretaria de Gestão Administrativa, relativas ao exercício de 2006; b) sobrestamento das contas anuais da Secretaria de Gestão Administrativa relativa ao ano de 2006. (Sugestão "V.a")
ACHADO 2	
DESCRIÇÃO	- Indícios de conluio e de favorecimento da empresa contratada.
EVIDÊNCIA	- As empresas subcontratadas são justamente aquelas que "concorriam" com a LINKNET quando convidadas pela SGA para a cotação de preços visando o contrato emergencial em questão; - As empresas subcontratadas Rosário e Quality, possuíam a senhora Letizia Maria Montanaro Bertozzi como sócia em comum; - A LINKNET em nenhum momento provou ser capaz de executar o contrato em sua integralidade, pois logo no primeiro mês de execução do contrato já estava utilizando os veículos da Quality e da Rosário.
CAUSAS POSSÍVEIS	- Cotações de preços sem a devida cautela; - Subcontratação imediata por parte da empresa contratada, após a assinatura do contrato, evidenciando incapacidade de executar o contrato; - Subcontratação das empresas participantes das apresentações de propostas.
CONSEQUÊNCIAS (efeito)	- Descumprimento do disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666/93; - Crime previsto no art. 90 da Lei n.º 8.666/93.
SUGESTÕES	a) audiência dos servidores nominados no parágrafo 69, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos 51 a 62 da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar n.º 01/94; (Sugestão "II.b") b) envio dos autos ao MPDFT para apuração dos crimes previstos no art. 90 da Lei 8.666/93 e art. 10 da Lei n.º 8.429/92. (Sugestão "V.b.i")



ACHADO 3	
DESCRIÇÃO	- Sub-contratação do objeto sem autorização formal da contratante.
EVIDÊNCIA	- Não há justificativas nos processos relacionados aos Contratos n.º 09/2006 e 25/2006 que possam comprovar a efetiva emergência da locação dos veículos. Em nenhum momento é esclarecido porque a permanência dos veículos, que antes eram locados pelo ICS, é imprescindível e necessária para a continuidade das atividades de cada órgão.
CAUSAS POSSÍVEIS	- Subcontratação do objeto do contrato sem autorização expressa da contratante.
CONSEQÜÊNCIAS (efeito)	- Descumprimento do item 6.7 do Projeto Básico; - Descumprimento do disposto no inciso VI do art. 78 da Lei n.º 8.666/93.
SUGESTÕES	a) audiência dos servidores nominados no parágrafo 81, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos 70 a 72 da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; (Sugestão "II.c") b) adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, por ter havido desrespeito ao item 6.7 do Projeto Básico, de acordo com o estabelecido no art. 72 da Lei n.º 8.666/93 e conforme preceitua o inciso II, art. 78 da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 79 da mesma lei. (Sugestão "III.a")
ACHADO 4	
DESCRIÇÃO	- Veículos com mais de 2 anos.
EVIDÊNCIA	- Não há justificativas nos processos relacionados aos Contratos n.º 09/2006 e 25/2006 que possam comprovar a efetiva emergência da locação dos veículos. Em nenhum momento é esclarecido porque a permanência dos veículos, que antes eram locados pelo ICS, é imprescindível e necessária para a continuidade das atividades de cada órgão.
CAUSAS POSSÍVEIS	- Locação de veículos com mais de 2 (dois) anos de uso.
CONSEQÜÊNCIAS (efeito)	- Descumprimento dos itens 6.2 e 6.4 do Projeto Básico; - Descumprimento dos deveres, previstos em Lei, dos Executores dos Contratos.
SUGESTÕES	a) Audiência dos servidores nominados no parágrafo 86, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos 82 a 84 da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; (Sugestão "II.d")
ACHADO 5	
DESCRIÇÃO	- Veículos emplacados em outros estados.
EVIDÊNCIA	- Veículos emplacados em outros estados em desacordo com o item 4.4 do Projeto Básico.
CAUSAS POSSÍVEIS	- Veículos objeto do contrato de locação com placas de outros estados.
CONSEQÜÊNCIAS (efeito)	- Descumprimento do item 4.4 do Projeto Básico.
SUGESTÕES	a) audiência dos servidores nominados no parágrafo 89, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos no parágrafo 87 da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; (Sugestão "II.d")



ACHADO 6	
DESCRIÇÃO	- Veículos de categorias inferiores ao contratado.
EVIDÊNCIA	- Veículos foram locados pelos valores de determinada categoria quando na verdade só poderiam ser enquadrados em categoria inferior ou mesmo em nenhuma categoria solicitada; - O fornecimento de veículos inferiores por valores de veículos superiores, além de representar prejuízo ao Erário, dificulta a comparação com as outras propostas apresentadas pelas demais empresas locadoras de veículos.
CAUSAS POSSÍVEIS	- Veículos em desacordo com as categorias objeto do Projeto Básico.
CONSEQUÊNCIAS (efeito)	- Descumprimento do item 4.2 do Projeto Básico e art. 66 da Lei 8.666/93.
SUGESTÕES	a) audiência dos servidores nominados no parágrafo 120, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos descritos nos parágrafos 90 a 118 da presente Instrução, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94; (Sugestão "II.d") b) determine ao Secretário de Estado de Planejamento e Gestão que verifique a possibilidade de aplicar sanções à empresa LINKNET pelo não cumprimento das cláusulas contratuais, principalmente os itens 4.2, 4.4, 6.2 e 6.4, conforme estabelece o artigo 87 da Lei n.º 8.666/93, e informe ao Tribunal as medidas tomadas; (Sugestão "III.b")
ACHADO 7	
DESCRIÇÃO	- Valores de locação acima dos valores de mercado.
EVIDÊNCIA	- A pesquisa de preços utilizada como parâmetro para locação foi feita com base em sites da Internet com data desconhecida. Os valores apresentados são baseados em preços de diárias multiplicados por 30 para demonstrarem quantitativos pagos por mês. - O valor cobrado pela LINKNET é quase o dobro do cobrado normalmente no mercado em pregões pelo país.
CAUSAS POSSÍVEIS	- Ausência de pesquisa apurada de preços praticados no mercado e cotejo com as propostas apresentadas.
CONSEQUÊNCIAS (efeito)	- Existência de dano ao Erário, decorrente de ato de gestão antieconômico; - Crime previsto no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92; - Descumprimento do previsto no art. 26, III da Lei 8.666/93.
SUGESTÕES	a) conversão dos valores levantados e do assunto tratado no Achado 7 em Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 46 da LO/TCDF, em autos próprios, para fins de adoção de procedimentos necessários à constituição de título executivo, visando a recomposição do dano ao Erário Distrital; (Sugestão "V.c") b) determinação à Corregedoria-Geral do Distrito Federal que instaure Tomada de Contas Especial para levantamento preciso dos danos causados ao Erário, para fins de ressarcimento, em relação às categorias de veículos 1, 2, 6, 9, 10, 11, 12 e 13 do Contrato n.º 09/2006 e 1, 2, 5, 7, 8, 9 e 10 do Contrato n.º 25/2006, que não foram objeto da apuração de prejuízo no Achado 7, bem como todo o possível prejuízo verificado à partir de 1º de janeiro de 2007 até o final da vigência do Contrato; (Sugestão "IV.a") c) envio de cópia dos autos ao MPDFT para apuração do crime previsto no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92; (Sugestão "V.b.ii") d) comunicação à empresa LINKNET TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA. acerca das apurações em curso para, em 30 dias, se assim desejar, manifestar-se quanto às conclusões contidas no Achado 7, em especial acerca de possível solidariedade diante do prejuízo detectado, garantindo desse modo o direito constitucional do contraditório, diante da possibilidade de o Tribunal adotar decisões que



	possam afetar o patrimônio da Empreiteira, conforme dispõe o art. 17, § 2º, “b”, da LO/TCDF; (Sugestão “VIII”)
--	--

9. SUGESTÕES

120. Ante o exposto, sugerimos ao Egrégio Plenário que:

- I. tome conhecimento do Relatório da Auditoria n.º 2.0040.06 e dos documentos que o acompanham;
- II. autorize a audiência:
 - a) dos servidores referidos no parágrafo , para apresentação de razões de justificativas pela contratação emergencial de locação de veículos, com base no inciso IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, sem as devidas justificativas, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94 e com vistas ao possível julgamento irregular das Contas Anuais da Secretaria de Gestão Administrativa, relativas ao exercício de 2006 (**Achado 1**);
 - b) dos servidores referidos no parágrafo , para apresentação de razões de justificativas que tiverem quanto as irregularidades nas pesquisas de preços de locação de veículos, efetuadas sem a devida cautela e diligência, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar n.º 01/94 (**Achado 2**);
 - c) dos servidores referidos no parágrafo , para apresentação de razões de justificativas em razão da sub-contratação do objeto do contrato sem autorização formal da contratante, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94 (**Achado 3**);
 - d) dos servidores referidos nos parágrafos , e , para apresentação de razões de justificativas em razão do descumprimento dos itens 4.2, 4.4, 6.2 e 6.4 do Projeto Básico a que se refere o contrato n.º 09/2006, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94 (**Achados 4, 5 e 6**);
- III. determine ao Secretário de Estado de Planejamento e Gestão que:



- a) rescinda o contrato de locação de veículos n.º 25/2006, se ainda em vigor, por ter havido desrespeito ao item 6.7 do Projeto Básico, de acordo com o estabelecido no art. 72 da Lei n.º 8.666/93 e conforme preceitua o inciso II, art. 78 da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 79 da mesma lei **(Achado 3)**;
- b) verifique a possibilidade de aplicar sanções à empresa LINKNET pelo não cumprimento das cláusulas contratuais, principalmente os itens 4.2, 4.4, 6.2 e 6.4, conforme estabelece o artigo 87 da Lei n.º 8.666/93, e informe ao Tribunal as medidas tomadas **(Achado 6)**;
- c) antes de efetuar locação de veículos demonstre ser esta opção a mais vantajosa, com base em estudos que contemplem, no mínimo, o exposto nos parágrafos a assim como outras informações que entender necessárias ao completo entendimento dos custos envolvidos nas opções comparadas;

IV. determine à Corregedoria-Geral do Distrito Federal que:

- a) instaure Tomada de Contas Especial para levantamento preciso dos danos causados ao Erário, para fins de ressarcimento, em relação às categorias de veículos 1, 2, 6, 9, 10, 11, 12 e 13 do Contrato n.º 09/2006 e 1, 2, 5, 7, 8, 9 e 10 do Contrato n.º 25/2006, que não foram objeto da apuração de prejuízo no Achado 7, bem como todo o possível prejuízo verificado à partir de 1º de janeiro de 2007 até o final da vigência do Contrato n.º 25/2006 **(Achado 7)**;

V. autorize:

- a) o sobrestamento das Contas Anuais da Secretaria de Gestão Administrativa relativas ao ano de 2006, tendo em vista as irregularidades apontadas na contratação do aluguel de veículos, apuradas nos presentes autos;
- b) a remessa de cópia integral dos presentes autos, volumes anexos e apensos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com vistas à avaliação da ocorrência:
 - i) do crime disposto no art. 90 da Lei 8.666/93 e no art. 10 da Lei 8.429/92, em face do apontado nos §§ a **(Achado 2)**;
 - ii) do crime disposto no art. 10 da Lei 8.429/92, em



face do apontado nos §§ a 149 (**Achado 7**);

- c) a conversão dos valores levantados e do assunto tratado no Achado 7 em Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 46 da LO/TCDF, em autos próprios, para fins de adoção de procedimentos necessários à constituição de título executivo, visando a recomposição do dano ao Erário Distrital, autorizando, desde já, a citação dos servidores nominados no parágrafo , para, no prazo de 30 dias, apresentarem suas alegações de defesa ou recolherem o débito imputado de R\$ 3.746.287,72, decorrente da prática de ato antieconômico verificada nos Contratos n.ºs 09/2006 e 25/2006, alertando-os sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista nos artigos 56 ou 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94 (**Achado 7**);
 - d) comunicação à empresa LINKNET TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA. acerca das apurações em curso nos autos próprios, para, em 30 dias, se assim desejar, manifestar-se quanto às conclusões contidas no Achado 7, em especial acerca de possível solidariedade diante do prejuízo detectado, garantindo desse modo o direito constitucional do contraditório, diante da possibilidade de o Tribunal adotar decisões que possam afetar o patrimônio da Empresa, conforme dispõe o art. 17, § 2º, “b”, da LO/TCDF (**Achado 7**);
- VI. considere que o § 1º do art. 3º do Decreto n.º 24.815/2004, não guarda conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal e Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, por afrontar os preceitos de economicidade e eficiência a que se submete o gestor e conforme consta destes dispositivos legais, restringindo a busca da opção mais vantajosa pelo administrador;
- VII. dê ciência desta decisão ao Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, e à SGA, informando que esta Corte poderá negar validade aos atos praticados sob o abrigo do § 1º do art. 3º do Decreto n.º 24.815/2004;
- VIII. autorize o retorno dos autos à 2ª ICE, para os fins pertinentes.

À consideração superior.



Brasília, 28 de maio de 2007.

EVANDRO DE SOUZA GADELHA
Analista de Finanças e Controle Externo
Mat. 675-1

GILMAR DE SOUZA MOURA
Analista de Finanças e Controle Externo
Mat. 632-7

Senhor Inspetor,

De acordo com as sugestões apresentadas, submeto os autos à consideração de Vossa Senhoria.

2ª ICE, Divisão de Auditoria, em / /2007

CAIO CÉSAR ALVES TIBÚRCIO SILVA
Diretor