

Informação nº 125/12 – SEACOMP/3ª DIACOMP

Brasília (DF), 05 de setembro de 2012.

Processo nº: 16035/12 (1 volume, Anexo I com 6 volumes e Anexo II com 2 volumes)

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Governo

Assunto: Representação

Montante em Exame: R\$ 2.028.682,62

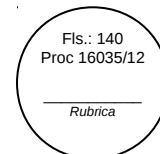
Ementa: Representação. Contrato nº 016/2010-SEG. Suposto superfaturamento na contratação de serviços continuados de manutenção de helicóptero BELL-407. Contratação e prorrogação contratual fundada em aparente declaração irregular de inexigibilidade de licitação. Cláusulas contratuais ilegais. Proposta de Diligência.

Senhor Diretor,

O presente processo trata de Representação originária do Tribunal de Contas da União – TCU (fls.01/51), dando conta de possível superfaturamento identificado no Contrato nº 016/2010-SEG, firmado entre a Secretaria de Estado de Governo do DF e a empresa Líder Signature S.A. (fls. 37/42 do Anexo 2), cujo objeto resumido é *“a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, correspondentes as manutenções preventivas e corretivas com reposição de peças da Aeronave tipo helicóptero marca BELL – modelo 407 – Prefixo PP-JDR, abrangendo hangaragem da aeronave no hangar número 16 da área de hangares do Aeroporto Internacional de Brasília”* (fl. 37 do Anexo II).

I. DOS FATOS E DA ANÁLISE

2. Por meio do Aviso nº 496-Seses-TCU-Plenário, de 23/05/12 (fl. 1), o Presidente



do TCU submeteu ao conhecimento da Presidente deste Tribunal o Acórdão nº 1238/2012 – TCU – Plenário (fls. 2/3, prolatado no bojo processo TC 028.750/2011-0 daquela Corte), cujo teor é o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos os atos de representação formulada pela empresa Líder Signature S/A, noticiando possíveis irregularidades do âmbito do Pregão Eletrônico 45/2009, conduzido pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF –, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em manutenção de helicópteros. bem como no Contrato nº 1/2010, decorrente da referida licitação, no valor de R\$ 9.406.902,44, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Administração do DPRF.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

[...]

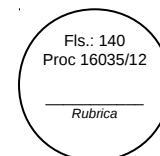
9.3. nos termos do art. 71, inciso XI, da Constituição Federal, c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/92, representar ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para aferição da economicidade do Contrato nº 16/2010-SEG/GDF, firmado em 6/12/2010, entre o Distrito Federal e a empresa Líder Signature S.A., tendo em vista que ele contemplou, para serviços semelhantes, preços mais de 85% superiores aos do Contrato nº 1/2010 – objeto desta representação –, firmado em 12/1/2010, entre o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a empresa Helisul Táxi Aéreo Ltda. [...].

3. Para uma melhor contextualização, impende, antes, discorrer sobre o histórico da contratação realizada pelo DPRF, mencionada na decisão do TCU acima transcrita.

I.1 DO CONTRATO ENTRE O DPRF E A EMPRESA HELISUL

4. Com vistas à contratação de empresa(s) especializada(s) em manutenção de helicópteros BELL 407 e/ou EC-120 Colibri, o DPRF deflagrou procedimento licitatório por meio do Edital de Pregão Eletrônico nº 45/2009 (fls. 57/88). A esta licitação, no que tange somente aos serviços destinados ao helicóptero Bell 407 (objeto de interesse para esta Representação), acudiram apenas duas licitantes interessadas: a empresa Helisul Táxi Aéreo Ltda. e a empresa Líder Signature S.A. (vide fl. 34). Tal procedimento teve a Helisul como vencedora, culminando na assinatura do Contrato Administrativo nº 01/2010 – DPRF, de 11/01/10 (fls. 89/102), entre o DPRF e a referida licitante.

5. Às vésperas de expirar o prazo de vigência do referido contrato, foram realizados, no âmbito do DPRF, os procedimentos necessários à verificação da conveniência de



se promover a renovação contratual ou um novo procedimento licitatório. Foram, então, realizadas solicitações de preço junto a diversas empresas com vistas a constatar se o valor do contrato da DPRF ainda era vantajoso.

6. Nesta consulta de mercado, quatro empresas forneceram seus preços, entre elas a Líder Signature. Da análise da tabela-resumo contida à fl. 35 – somente no que tange ao Grupo 1, referente ao helicóptero Bell 407 –, observa-se que a empresa Líder apresentou um valor consideravelmente inferior (R\$ 5.174.495,02) à média das outras 3 empresas (R\$ 7.373.571,02).

7. Ante esta realidade, foi constituído, no âmbito do DPRF, Grupo de Trabalho – GT – para “*proceder a certificação de exequibilidade das propostas de preços discrepantes apresentadas pelas empresas que atuam no mercado de manutenção de aeronaves aeronaves Bell 407 e EC-120 Colibri*” (sic, fl. 45).

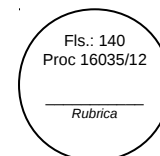
8. O referido GT, por meio de Ofícios, solicitou a diversas empresas, inclusive à Líder Signature, que encaminhassem novas propostas comerciais. A empresa Líder, então, ratificou sua proposta anterior e, instada a comprovar a exequibilidade dos valores por ela ofertados, alegou, entre outros, que a “***análise da exequibilidade de uma proposta reside na análise da capacidade patrimonial da empresa que fez a proposta de honrá-la***” (vide fls. 24/30).

9. Findos seus trabalhos, o referido GT exarou o Relatório Final de fls. 34/44, do qual se extraem os seguintes excertos:

13. Em que pese a precariedade das informações prestadas pela Proponente [Líder Signature S.A.], este GT obteve, junto ao Governo do Distrito Federal, o contrato nº 016/2010-SEG [...] de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com reposição de peças, da aeronave tipo helicóptero marca BELL – Modelo 407 – Prefixo PP-JDR, celebrado entre o citado Governo e a empresa LIDER SIGNATURE S.A., no valor total de R\$ 2.028.682,62, o que representa um montante 85,4% superior ao valor de 1.094.093,84 relativo ao contrato vigente do DPRF para o mesmo modelo de aeronave. Vejamos tabela comparativa abaixo, contendo os valores dos serviços para uma unidade do modelo BELL 407, constante do contrato do DPRF, do GDF e da proposta em análise [da empresa Líder Signature S.A.]:



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



DOCUMENTO	CONTRATO N° 01/2010-DPRF	CONTRATO N° 16/2010-SEG/GDF	PROPOSTA EM ANÁLISE
CONTRATADA	HELISUL	LIDER	LIDER
DATA	12/01/10	06/12/10	19/11/10
MANUTENÇÃO	R\$ 620.000,00	R\$ 766.170,12	R\$ 388.322,00
SERVIÇO ESPECIALÍSSIMO	R\$ 121.724,01	-----	R\$ 121.724,01
PEÇAS	R\$ 352.369,83	R\$ 1.262.512,50	R\$ 352.369,83
TOTAL	R\$ 1.094.093,84	R\$ 2.028.682,62	R\$ 862.415,84

[Tabela reproduzida a partir daquela constante da fl. 39, com adaptações de forma.]

14. *Em exame apenas aos valores inerentes à manutenção preventiva e corretiva, tem-se que os serviços prestados pela LÍDER ao GDF estão 26,6% acima do valor praticado no atual contrato do DPRF, destacando-se que naquele não está compreendido o serviço de aviônico (elétrico eletrônico), constante neste.*

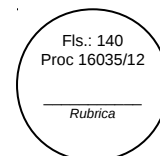
15. *Nota-se, também, que o contrato com o GDF foi celebrado em 06/12/2010, portanto, 18 dias após ter apresentado a proposta ora em análise, fato que remete à uma possível inexecutabilidade da proposta, ou à indícios de superfaturamento, sendo que essa última suspeita parece ser menos plausível, já que os valores estabelecidos no contrato n° 016/2010-SEG/GDF estão consonantes com a pesquisa de mercado efetuada por este DPRF no mesmo período. [sic, fls. 38/39]*

[...]

27. *Conclui-se do relatado acima, que o Contrato n° 01/2010 permanece vantajoso à Administração, e que o reduzido valor apresentado na proposta da empresa LIDER SIGNATURES S/A refere-se a uma estratégia da licitante para forçar a rescisão da atual contratação [fl. 43].*

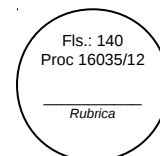
10. Dadas as conclusões do Relatório Final do GT acima transcritas, o DPRF procedeu à assinatura do 1° Termo Aditivo ao Contrato 01/2010 (fls. 49/51), prorrogando-o por 12 (doze) meses, o que levou a empresa Líder a representar perante o TCU contra eventuais irregularidades ocorridas durante os procedimentos necessários à consecução da renovação contratual.

11. A representação da Líder foi autuada no TCU, dando origem ao processo TC 028.750/2011-0, no bojo do qual foi proferido o Acórdão 1238/2012-TCU-Plenário (fls. 02/03), documento que fundamenta a constituição destes autos.

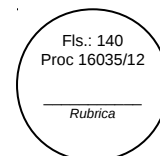


I.2DA ANÁLISE DE EVENTUAL SOBREPREGO NO CONTRATO ENTRE SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO DO GDF E A EMPRESA LIDER SIGNATURE (nº 16/2010-SEG/GDF)

12. A questão central da Representação feita pelo TCU cinge-se em determinar se houve ou não sobrepreço no contrato ora em análise, conforme indícios suscitados pelo GT do DPRF e ratificados pelo TCU no Acórdão 1238/2012-Plenário.
13. Em que pese ao GT do Departamento de Polícia Rodoviária Federal ter identificado diferença, a maior, de 85,4% entre o contrato firmado entre o GDF e a empresa Líder e aquele firmado entre o DPRF e a empresa Helisul, impende-nos cotejar o objeto dos dois contratos, com o fito de se averiguar o grau de identidade entre ambos. Somente desta forma será possível vislumbrar alguma possibilidade de sobrepreço.
14. Instada a fornecer cópia eletrônica do Edital de Pregão Eletrônico nº 45/2009 e seus anexos, do Contrato nº 01/2010 e de seus eventuais Termos Aditivos (fl. 56), o DPRF encaminhou a esta Corte os documentos acostados às fls. 57/108 destes autos.
15. A partir da comparação entre a documentação encaminhada pelo DPRF e aquela que compõe os Anexos I e II deste processo, elaboraram-se os Quadros Comparativos I e II, constantes do Papel de Trabalho nº 1 (fls.109/113): o primeiro contendo os objetos dos contratos do GDF e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, e o segundo explicitando os valores desses contratos.
16. Da análise do Quadro Comparativo I (fls. 109/112), depreende-se que:
 - a) há considerável similaridade entre os objetos do Contrato 01/2010, do DPRF, e 16/2009-SEG, do GDF, pois ambos englobam serviços de Apoio Técnico Operacional e Fornecimento de Componentes;



- b) para a realização dos serviço Apoio Técnico Operacional no âmbito do GDF, foi exigida certificação mais ampla da empresa, englobando habilitação nos padrões/classes C2, D3, E3, F1, F2, F3 e H Única (segundo a legislação brasileira), enquanto, no âmbito da contratação feita pelo DPRF, foram exigidas certificações apenas nos padrões/classes C2, D3 e F3;
- c) segundo o contrato firmado pelo GDF, caso haja a realização de manutenções corretivas em campo (fora dos limites do DF), haverá repasse de custos logísticos para o contratante. No contrato do DPRF (cujo âmbito é nacional) não há repasse algum de custo para o contratante no caso de manutenção em campo;
- d) caso os serviços de manutenção corretiva exijam complementação da equipe – que, nos termos do contrato do GDF, é de dois mecânicos – o Governo deverá arcar com tal ônus. No contrato do DPRF, todos os serviços são realizados integralmente pela equipe designada, sem ônus para o contratante;
- e) no contrato do GDF, para o desempenho do “Apoio Logístico” – que é a gestão administrativa do contrato e que engloba itens como pesquisa de fornecedores e de orçamentos, procedimentos de compra de componentes, desembaraços alfandegários, entre outros – é cobrada uma taxa de administração de 30% (trinta por cento) sobre o valor do item orçado ou adquirido. Tal repasse de custo inexistente no contrato do DPRF.
- f) o contrato do GDF prevê o fornecimento de componentes por meio de troca e/ou locação, mediante o acréscimo de 30% sobre o valor da peça, a título de taxa de administração. Em relação ao contrato do DPRF, não é previsto o serviço de locação; entretanto, a troca, item previsto no objeto do contrato, é intermediada pela contratada sem ônus para o DPRF;
- g) A Líder, contratada pelo GDF, onera em 30% (a título de taxa de administração) os valores das possíveis subcontratações;



- h) o serviço de manutenção elétrica e de aviônicos está englobado no contrato do DPRF, mas não está no contato do GDF;
- i) diferentemente do contrato do DPRF, o contrato do GDF abarca o serviço de revisão e reparo em componentes.
- j) ambos os contratos preveem a possibilidade de serviços especiais, não previstos em contrato, a serem realizados pelas próprias empresas ou por subcontratadas, mediante a apresentação de orçamento em separado.

17. Feitas estas considerações, há subsídios para a análise do Quadro Comparativo II (fl. 113) e a apuração de eventual indício de sobrepreço. Tal exame é tecido nos parágrafos que seguem.

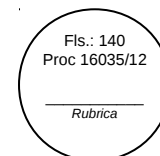
I.2.1 ANÁLISE DO PREÇO GLOBAL

18. Considerando apenas os valores globais dos contratos e seus respectivos objetos, não há, a princípio, como investigar eventual superfaturamento no contrato firmado pelo GDF com a empresa Líder Signature S.A.. É que, em que pese à similaridade existente entre os objetos de ambos os contratos, há pontos específicos em cada um dos ajustes que demandam uma análise aprofundada.

I.2.2 ANÁLISE DO ITEM “SERVIÇOS ESPECIAIS”

19. Passando à análise, então, de cada um dos itens de objeto, tratemos, primeiramente, dos “Serviços Especiais”. Estes serviços foram contratados pelo DPRF pelo valor de R\$ 121.724,01 anuais por helicóptero Bell 407. Ressalta-se que tal valor, fixado pelo DPRF em seu Termo de Referência (fl. 69-v)¹, decorre da experiência do próprio Órgão de Polícia Rodoviária Federal, refletindo as peculiaridades de uso das aeronaves daquele órgão, não podendo, portanto, ser

¹ O citado Termo de Referência consigna o valor de R\$ 730.344,05 anuais, referente a serviços especiais para 6 (seis) helicópteros, o que representa R\$ 121.724,01 anuais por helicóptero.



utilizado para fins de comparação com o preço fixado no contrato do GDF (R\$ 214,93 por homem/hora).

I.2.3 ANÁLISE DO ITEM “SUBSTITUIÇÃO DE COMPONENTES”

20. O mesmo ocorre com o valor decorrente da substituição de componentes. A análise do valor estimado para a substituição de peças deve levar em consideração o regime de utilização da aeronave. Neste ponto, é pertinente transcrever excerto do Relatório Circunstanciado Complementar de Renovação do Contrato 016/2010 (fls. 347/352 do Anexo I):

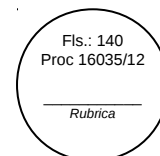
Nesse caso, o valor para peças foi estimado, pois não há como prever quais peças poderão apresentar defeitos, observa-se que os valores estimados estão de acordo com a lista de preços (“price list”) do fabricante (Bell Helicopter).

É necessário salientar que esta estimativa de gasto com peças não pode ser standardizada ou generalizada para todos tipos de aeronave nem para todos os tipos de operação. Depende do fabricante (nacional ou estrangeiro), da quantidade de horas voadas, partidas realizadas e pousos efetuados (ciclos).

Nesse quesito, a aeronave do GDF é bastante penalizada, pois o perfil operação prevê vôos de curta duração (poucos minutos de duração) dentro do próprio Distrito Federal que tem um território relativamente pequeno, porém com muitas partidas e pousos entre cada pequeno deslocamento, o que provoca além de vencimento de itens controlados por ciclos (manutenção preventiva) com muito maior frequência e também maior desgaste desses itens, fazendo com que apresentem avarias provocadas pelo desgaste excessivo, devido ao excesso de partidas e pousos.

Já no DPF, as aeronaves fazem voos mais longos, para vários estados da Federação, o que necessita de traslados que duram várias horas, porém com menos pousos e partidas, fazendo com que o vencimento dos componentes se dê de forma calendárica ou por horas de vôo, com menor frequência. [sic, sem grifos no original, fls. 351/352]

21. Nesse lanço, fica clara a inviabilidade de se comparar os valores estimados para peças e componentes constantes do contrato do GDF (R\$ 681.995,42) com aqueles constantes do contrato com o DPRF (R\$ 352.369,83), pois tal estimativa decorre do regime de utilização do equipamento. Ademais, o contrato firmado pelo GDF com a empresa Líder Signature S.A. prevê, ainda, a realização de serviços de revisão e reparo de peças – no valor de R\$ 580.517,08 –, item não contemplado pelo objeto do contato com o DPRF.



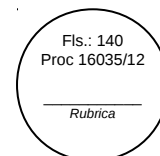
I.2.3 ANÁLISE DO ITEM “APOIO TÉCNICO OPERACIONAL”

22. No tocante aos valores referentes aos serviços de Apoio Técnico Operacional, cabe destacar, primeiramente, a diferença a maior de 23,58% entre o valor anual avençado no contrato do GDF (R\$ 766.170,12) e aquele pactuado no contrato do DPRF (R\$ 620.000,00).
23. Embora haja pontos de convergência entre os contratos ora em análise, o Quadro Comparativo I evidencia que há pontos de dissenção que tornam cada objeto único, ímpar.
24. Nesta esteira, especificamente no que tange ao item de objeto contratual “Apoio Técnico Operacional” o contrato firmado pelo GDF nos parece mais abrangente do que aquele do firmado pelo DPRF, pois, o primeiro, diferentemente deste último, abarca serviços que exigem os seguintes Certificados de Homologação de Empresa: Padrão E, Classe 3; Padrão F, Classes 1 e 2; e, Padrão H, Classe Única.
25. Dada esta divergência de escopo existente entre os itens “Apoio Técnico Operacional” dos contratos, parece-nos justificada a diferença de 23,58% existente.
26. Por isso, ultrapassada a questão da existência de eventual sobrepreço no Contrato 16/2010-SEG, passamos a analisar a inexigibilidade de licitação que gerou citado contrato.

I.3DA ANÁLISE DA DECLARAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE QUE PERMITIU A CONTRATAÇÃO DIRETA DA EMPRESA LÍDER SIGNATURE S/A (Contrato nº 16/2010-SEG/GDF)

I.3.1 HISTÓRICO DA CONTRATAÇÃO

27. Compõem estes autos, na qualidade de anexos, cópia de dois processos da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal: 0360-001632/2010 (com 6 volumes) e 0360-001842/2010 (com 2 volumes). No primeiro (Anexo I destes autos) encontram-se os atos necessários à contratação de empresa para manutenção do

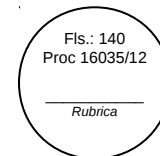


helicóptero Bell 407 do GDF, enquanto o segundo (Anexo II destes autos) destina-se ao acompanhamento do contrato firmado com a empresa Líder Signature S.A..

28. Primeiramente, destaca-se que os contratos de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças para a aeronave Bell 407 de propriedade do GDF sempre foram firmados por meio de inexigibilidade de licitação, pois a empresa Líder Signature S.A. era a única empresa homologada pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para realização de tais serviços no âmbito do Distrito Federal (vide fls. 02/03 do Anexo I).

29. Em 29/07/2010 a SEG-DF solicitou ao executor do Contrato n° 38/2008, entre a SEG-DF e a empresa Líder, que manifestasse seu interesse na prorrogação do referido contrato por mais 12 meses (fl. 4 do Anexo I), uma vez que o referido ajuste vigeria apenas até o dia 16/10/2010 (vide fls. 02/03 do Anexo I). A Divisão Especializada de Transporte Aéreo – DETA da Casa Militar, então, por meio do Ofício n° 16/DETA-2010, de 09/08/2010 (fls. 05/06 do Anexo I), manifestou interesse na prorrogação, destacando que a empresa contratada fora instada a externar seu desejo de prorrogar a avença e a encaminhar proposta formal a tal.

30. A SEG-DF, então, através do Ofício n° 1408/2010, de 29/09/2010 (fl. 1 do Anexo I), informou ao Executor do Contrato que a empresa Líder não era mais a detentora da exclusividade na prestação dos serviços de manutenção corretiva e preventiva no helicóptero Bell 407, pois a empresa Helisul Táxi Aéreo Ltda. também havia sido homologada pela ANAC para atuar em Brasília. O documento ainda destaca que, devido à perda de exclusividade, a prorrogação do contrato então vigente não poderia ser feita sob a égide da inexigibilidade de licitação, sendo urgente a elaboração de um novo Projeto Básico para a contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva e de fornecimento de peças para a aeronave do GDF.



31. Ante a expectativa da realização de um certame para a nova contratação, em 07/10/2010, por meio do Ofício nº 19/DETA-10 (fl. 79 do Anexo I), a DETA da Casa Militar solicitou ao Superintendente do Aeroporto Internacional de Brasília que provesse informação acerca da real situação da empresa Helisul perante a Infraero, bem como acerca da possibilidade de a referida empresa efetuar os serviços a serem contratados, caso se tornasse vitoriosa na licitação.
32. Em resposta, datada de 08/10/2010 (fl. 07 do Anexo I), a Infraero consignou que a Helisul mantinha contrato de manutenção de aeronaves com o Departamento de Polícia Rodoviária Federal dentro do próprio hangar do DPRF, não possuindo instalações para o atendimento a terceiros.
33. Em 14/10/2010, foi concluída pela Casa Militar a elaboração do Projeto Básico para a contratação (fls. 9/17 do Anexo I). Entre suas cláusulas, destacamos as seguintes:

1-OBJETO

[...]

*O contrato deverá abranger ainda hangaragem da aeronave, atendimento de pista, atendimento a passageiros em salas vip, transporte interno dentro do sítio aeroportuário para passageiros e tripulação. **O hangar deverá ser situado no Aeroporto Internacional de Brasília, devidamente homologado junto aos órgãos competentes, onde servirá de base para a operação da aeronave.***

***Os serviços de apoio técnico operacional ao citado helicóptero deverão ocorrer nas instalações da oficina de manutenção contratada e em todo o Distrito Federal durante o período de de outubro de 2010 a outubro de 2011, podendo ser prorrogado de acordo com a legislação vigente.** [sic, sem grifos no original, fl. 09 do Anexo I]*

[...]

4-SERVIÇOS A SEREM EXECUTADOS

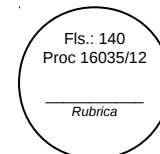
[...]

***Os serviços na aeronave deverão ser executados por empresa estabelecida no Distrito Federal com sede própria no Aeroporto Internacional de Brasília, exceto em componentes que requeiram intervenções especializadas e não disponíveis na localidade** [sem grifos no original, fl. 10 do Anexo I]*

[...]

6-OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

*- Possuir oficina homologada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), para manutenção do helicóptero marca Bell modelo 407, seu respectivo motor e aviônicos, instalados na aeronave. **A oficina deverá apresentar comprovação do endereço***



devidamente regularizado, que possui instalações dentro do sítio do Aeroporto Internacional de Brasília, aptas a hangarar a aeronave objeto deste projeto básico.
[sic, sem grifos no original, fl. 15 do Anexo I]

34. Com o Contrato nº 38/2008 já expirado, a SEG encaminhou às empresas Helisul e Líder, em 18/10/2010, cópia do Projeto Básico Elaborado, para que apresentassem suas propostas comerciais (fls. 23 e 24 do Anexo I, respectivamente). A Líder, em resposta, manifestou seu interesse na contratação, enviando, em 28/10/2010, sua proposta comercial (fls. 46/66 do Anexo I).

35. Em 19/10/2010, a Casa Militar enviou o Ofício nº 21/DETA-2010 (fl. 81 do Anexo I) à ANAC, solicitando informações acerca da real situação da empresa Helisul perante a Agência, e, principalmente, se a referida empresa possuía, à época, base de manutenção dentro do Aeroporto Internacional de Brasília capaz de atender às necessidades do GDF.

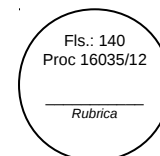
36. Importante destacar a resposta encaminhada pela ANAC por meio do Ofício nº 557/2010/DAR/SAR/BRASÍLIA-ANAC, de 22/10/2010 (fl. 82 do Anexo I):

1. Em resposta ao seu Ofício, referenciado, informo que a empresa Helisul Táxi Aéreo Ltda., Certificado de Homologação de Empresa N° 7901-01/ANAC, pode executar serviços de manutenção em aeronaves do fabricante Bell Helicopter Textron modelo 407.

2. Em Brasília, a empresa está localizada no hangar da Polícia Rodoviária Federal – PRF – no Aeroporto de Brasília, Setor de Hangares, lotes 40/41 – CEP 71608-900, a quem presta serviços de manutenção.

3. Para que a referida empresa preste serviços a outros que não a PRF, é necessário expresso consentimento desta e da INFRAERO, uma vez que o referido hangar não está em posse da Helisul. [sic, sem grifos no original].

37. Com o fito de justificar a contratação por inexigibilidade e a despeito das informações prestadas pela ANAC, o então Chefe da Unidade de Administração Geral da SEG-DF, com a ciência do então Secretário de Estado de Governo, exarou o despacho datado de 16/11/2010 e acostado às fls. 159/161 do Anexo I. No documento é afirmado que, segundo a ANAC, há “*impossibilidade de prestação do serviço por parte da empresa Helisul, em atendimento as necessidades da Secretaria de Governo*” [sic]. Adiante, é atribuída à ANAC a seguinte declaração: “*em que pese a*



empresa Helisul estar habilitada a realizar serviços de manutenção na aeronave Bell, modelo 407, a mesma encontra-se instalada no Hangar cedido pela INFRAERO à Polícia Rodoviária Federal, **não podendo, conseqüentemente, prestar serviços a terceiros** [sic, sem grifos no original].

38. O então Chefe da Unidade de Administração Geral continua sua exposição, declarando ser “*fato consumado*” que a empresa Helisul não atende aos requisitos para as necessidades solicitadas, e finaliza com o entendimento de que a contratação pretendida enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, I, a Lei nº 8.666/93, pois a empresa Líder seria a única no DF capaz de prestar os serviços requeridos.

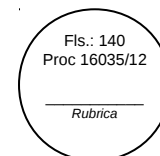
39. Instada a se manifestar sobre a possibilidade da contratação direta da empresa Líder Signature S.A., a Procuradoria Geral do Distrito Federal exarou o Parecer n. 1.192/2010/PROCAD-PGDF (fls. 167/179 do Anexo I), cuja ementa cabe transcrever:

LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA COM REPOSIÇÃO DE PEÇAS NA AERONAVE TIPO HELICÓPTERO DE USO DO GABINETE DO GOVERNADOR. EXIGÊNCIA DE QUE OS SERVIÇOS SEJAM EXECUTADOS POR EMPRESA QUE POSSUA HANGAR NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO TÉCNICA DA EXIGÊNCIA. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 25, I, LEI n. 8.666/93). SÚMULA 255/2010 DO TCU.

I – Não há nos autos comprovação técnica de que os serviços de manutenção preventiva e corretiva do helicóptero que atende o gabinete do governador somente poderão ser prestados por empresa que detenha hangar no Aeroporto Internacional de Brasília.

II – Ainda, o fundamento de que a Helisul não preenche as exigências de certificação se choca com a afirmação da própria ANAC, a qual destaca que a “empresa Helisul, também certificada pela ANAC, CHE n.7901-01/ANAC, encontra-se habilitada a realizar serviços de manutenção na aeronave acima mencionada, porém encontra-se instalada no Hangar cedido pela INFRAERO à Polícia Rodoviária Federal”. Ou seja, pressupõe-se que a ANAC, ao certificar a empresa Helisul como “habilitada a realizar os serviços de manutenção na aeronave acima mencionada” (fls. 71) deve ter sobreponderado tecnicamente a incidência do item 145. 37 do RBHA 145 para concluir que não se pode exigir que a prestação dos serviços seja realizada tão-somente em hangar situado no Aeroporto Internacional de Brasília.

III – Na forma da Súmula 255/2010 do TCU, “nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de



exclusividade”, razão pela qual não será possível a contratação por inexigibilidade de licitação enquanto não superadas as ressalvas apontadas no bojo do parecer, notadamente no que se refere à comprovação de que os serviços a serem contratados só podem ser prestados por empresa que possua hangar no Aeroporto Internacional de Brasília, bem como de que é impossível à empresa Helisul Táxi Aéreo Ltda. obter um espaço adequado para a prestação dos serviços ao Distrito Federal.

40. O referido Parecer da PGDF, então, opina pela impossibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação enquanto não superadas as ressalvas apontadas, notadamente no que se refere à comprovação de que os serviços a serem contratados só poderiam ser prestados por empresa que possuísse hangar no Aeroporto Internacional de Brasília, bem como de que seria impossível à empresa Helisul Táxi Aéreo Ltda. obter um espaço adequado para a prestação dos serviços ao Distrito Federal.

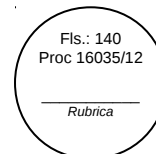
41. O então Secretário de Estado Chefe da Casa Militar, objetivando superar as ressalvas apontadas no parecer da PGDF, exarou o documento cuja cópia encontra-se às fls. 183/191 do Anexo I, encaminhando-o posteriormente ao, à época, Secretário de Estado de Governo do DF. No documento é feita uma análise dos pontos atacados pela PGDF e apresentadas as justificativas consideradas pertinentes. Dele extraem-se os seguintes excertos:

Primeiramente, quanto ao fato dos serviços serem prestados somente no Aeroporto Internacional de Brasília decorre do fato de que no Distrito Federal não existe qualquer outro local habilitado e homologado a prestar manutenção em aeronave helicóptero marca/modelo BELL 407, a não ser a Empresa LÍDER SIGNATURE que possui hangar próprio cedido pela INFRAERO para manutenção da referida aeronave e a Empresa Helisul Táxi Aéreo que, apesar de homologada pela ANAC para prestar serviços de manutenção na aeronave helicóptero marca/modelo BELL 407 não possui HANGAR próprio/cedido pela INFRAERO para prestação de serviços que ora se pretende contratar.

Portanto, em que pese a Empresa Helisul Taxi Aéreo estar homologada pela ANAC para prestar serviços de manutenção na aeronave helicóptero marca/modelo BELL 407, a mesma está adstrita e autorizada a prestar manutenção em aeronaves no Hangar da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e nas aeronaves daquele Órgão, visto que sua autorização fora decorrente do Pregão Eletrônico nº 45/2009-DPRF, conforme se encontra fartamente comprovado nos autos [fl. 184 do Anexo I]

[...]

*Por outro lado, quanto à exigência de que a Empresa [...] **possua HANGAR próprio**, decorre do fato de que o Governo do Distrito Federal **NÃO POSSUI NENHUM HANGAR** cedido pela INFRAERO que seja apto/homologado para a prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva em aeronaves [...]*



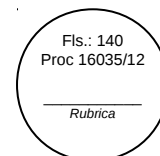
*A justificativa de se contratar uma Empresa situada em Brasília, Distrito Federal, já se encontra fartamente demonstrada no PARECER nº 001-DETA, de caráter eminentemente técnico, emitido por servidor público competente, devidamente qualificado e habilitado no assunto, o que demonstra total respeito aos princípios legais que norteiam nosso Ordenamento Jurídico, principalmente o **princípio da economicidade**.*

No que tange à impossibilidade da empresa HELISUL TÁXI AÉREO LTDA. em obter um espaço adequado para a prestação dos serviços ao Distrito Federal, cabe destacar que, caso fosse de seu interesse, a mesma já teria procurado junto a INFRAERO a possibilidade de disponibilização de um hangar próprio para que a mesma pudesse realizar manutenções em aeronaves aos interessados, que não seja o DPRF, visto que a mesma tomou conhecimento do interesse do Governo do Distrito Federal em contratar empresa especializada na manutenção da aeronave que atende ao Governador do Distrito Federal [...], não tendo a empresa HELISUL se manifestado, ATÉ A PRESENTE DATA, acerca do seu interesse.

*Outrossim, cabe ressaltar que a possibilidade ou não da empresa HELISUL TÁXI AÉREO em obter um espaço adequado para a prestação dos serviços ao Distrito Federal não nos compete demonstrar, pois não podemos ter ingerência acerca dos interesses comerciais da referida empresa em obter um espaço ou não junto a INFRAERO. **É verdade, sim, que a referida empresa, até a presente data, não demonstrou o mínimo interesse em buscar a obtenção de um hangar com vistas a prestar serviços de manutenção em aeronaves no Distrito Federal, a não ser para o DPRF que dispõe de hangar próprio para tais serviços, visto que a mesma não apresentou se quer proposta comercial com vistas a prestação dos serviços que ora se pretende contratar, motivo este suficiente para asseverar que a mesma NÃO ESTÁ APTA E NEM AUTORIZADA A PRESTAR OS SERVIÇOS QUE A SECRETARIA DE GOVERNO PRETENDE CONTRATAR NO MOMENTO, NÃO RESTANDO, PORTANTO, OUTRA EMPRESA CAPAZ DE ATENDER ÀS NECESSIDADES DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL NO QUE TANGE A MANUTENÇÃO DE SUA AERONAVE HELICÓPTERO BELL 407, E QUE ATENDE AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, A NÃO SER A EMPRESA LÍDER SIGNATURE S/A, QUE ESTÁ DEVIDAMENTE HOMOLOGADA E AUTORIZADA PELA INFRAERO E PELA ANAC E QUE POSSUI HANGAR PRÓPRIO PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.***
[fls. 187/189 do Anexo I, todos os grifos constam do original]

42. Com tais alegações, entre outras, o então Secretário de Estado Chefe da Casa Militar considerou ter superado os óbices elencados pela PGDF em seu parecer, inclusive naquilo preceituado pela Súmula 255/2010-TCU, e encaminhou o processo ao Secretário de Estado de Governo do GDF para, a seu juízo, realizar a contratação direta da empresa Líder Signature S.A. por inexigibilidade de licitação (vide fl. 191 do Anexo I).

43. O então Secretário de Estado de Governo do DF, Sr. Renato Santana da Silva, mediante o despacho acostado à fl. 192 do Anexo I, entendeu superadas as determinações da Procuradoria-Geral do DF e ordenou à Unidade de Administração



Geral da SEG-DF que realizasse os procedimentos necessários à contratação direta da empresa Líder Signature S/A.

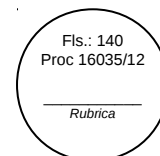
44. Nesta esteira, o então Chefe da Unidade de Administração Geral da SEG-DF autorizou a contratação por inexigibilidade (fl. 193 do Anexo I).

I.3.2 ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE

45. Pelo histórico narrado, não se pode afirmar que a contratação da empresa Líder Signature S.A. para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, do helicóptero Bell 407 do GDF tenha se processado sob as diretrizes dos princípios da Administração Pública e da Lei nº 8.666/93.

46. A Lei de Licitações, em seu art. 25, I (dispositivo utilizado para justificar a inexigibilidade) preceitua que deve *“a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes”*.

47. Ressalta-se que a SEG-DF não logrou apresentar tal declaração, pelo contrário: os documentos apresentados pela INFRAERO e pela ANAC dão conta, apenas, de que a empresa Helisul, apesar de habilitada a prestar os serviços, não possuía hangar sob sua gestão, mas deixam claro que, havendo autorização do órgão governamental competente e do responsável pelo hangar, o GDF – ou a empresa por ele contratada – poderia utilizar-se das instalações de terceiros (como, por exemplo, do DPRF). Não foram acostados aos autos documentos que comprovem a negativa do DPRF (ou de qualquer outra empresa responsável por hangar) em ceder seu espaço para prestação de serviços ao GDF. Não constam nos autos, nem mesmo, uma pesquisa nesse sentido feita pela SEG-DF junto aos responsáveis pelos hangares localizados no Aeroporto de Brasília.



48. Da mesma forma, os demais argumentos apresentados pela SEG-DF e pela Casa Militar para a contratação direta não devem prosperar.

49. Não consta nos documentos fornecidos pela ANAC e pela INFRAERO que a homologação da empresa Helisul é exclusiva para atendimento ao DPRF. A homologação concedida à Helisul a autoriza a efetuar manutenção nas aeronaves Bell 407, independentemente do seu proprietário.

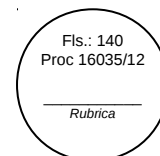
50. Ademais, tal qual consignado na Súmula 255/2010 do TCU, é dever do agente público adotar as providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação probatória de exclusividade de determinado fornecedor. Em sua exposição, o então Secretário de Estado Chefe da Casa Militar utiliza a inércia da empresa Helisul em apresentar sua proposta como justificativa para a contratação direta, alegando que não cabe à Administração demonstrar a possibilidade de a Helisul obter ou não espaço junto à Infraero.

51. Importa destacar, entretanto, que o próprio Projeto Básico para a contratação (fls. 9/17 do Anexo I) afastou a possibilidade de participação da empresa Helisul no certame, quando assim consignou como obrigação da contratada (fl. 15 do Anexo I):

6-OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

*- Possuir oficina homologada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), para manutenção do helicóptero marca Bell modelo 407, seu respectivo motor e aviônicos, instalados na aeronave. **A oficina deverá apresentar comprovação do endereço devidamente regularizado, que possui instalações dentro do sítio do Aeroporto Internacional de Brasília, aptas a hangarar a aeronave objeto deste projeto básico.***
[sic, sem grifos no original, fl. 15 do Anexo I]

52. A postura do Secretário de Estado Chefe da Casa Militar narrada no § 50 retro não se coaduna com os princípios da licitação, uma vez que, sendo a contratação direta situação excepcionalíssima, é dever do gestor comprovar, por todos os meios possíveis, a impossibilidade de competição. No caso em tela, a SEG-DF deveria ter envidado esforços junto à Infraero e aos responsáveis por hangares com vistas a obter a cessão de um espaço apto à hangaragem e à manutenção de sua aeronave.

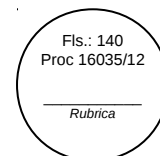


Esta postura possibilitaria a realização da licitação, pois empresas aptas a prestar o serviço acudiriam ao certame, ainda que não possuíssem hangar próprio/cedido.

53. Apesar de estar amplamente alegado que a aeronave deve estar hangarada no Aeroporto de Brasília, nada obsta que seja submetida a manutenção em outra localidade, se esta opção for a mais vantajosa. As próprias justificativas da Administração (vide fl. 351 do Anexo I) asseveram que, por conta dos voos de curta duração a que a aeronave do GDF é submetida, suas peças sofrem desgaste prematuro, por conta dos excessivos pousos e decolagens, sendo trocadas antes mesmo de atingidas as horas de voo recomendadas. Desta forma, não há como pressupor, a priori, que não seria vantajoso consumir horas de voo para efetuar a manutenção em outra localidade que não Brasília.

54. Ainda que não fosse vantajoso deslocar a aeronave para outra localidade com vistas a realizar a manutenção, a SEG-DF poderia buscar soluções alternativas, como construir hangar próprio para estacionar sua aeronave e trasladá-la para o Aeroporto de Brasília apenas em caso de manutenção. Igualmente, esta alternativa dependeria da cessão, ao GDF, de espaço nos hangares localizados no Aeroporto de Brasília, algo que deveria ter sido buscado pela SEG-DF.

55. Pelo exposto, parece-nos que a declaração de inexigibilidade alicerçou-se em justificativas frágeis e insuscetíveis de sustentação. Por isso, filiamo-nos integralmente ao Parecer da Procuradoria do Distrito Federal nº 1.192/2010/PROCAD-PGDF, complementando-o com o exposto nos §§ 45 a 52 supra, e, assim, concluímos que os óbices apontados no Parecer da PGDF não foram superados, não podendo, portanto, a contratação ter sido processada por inexigibilidade.



I.4DA RENOVAÇÃO DO CONTRATO n° 16/2010-SEG/GDF

I.4.1 HISTÓRICO DA RENOVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

56. O contrato n° 16/2010-SEG foi firmado entre o GDF e a empresa Líder Signature S.A. no dia 06/12/2010, e, portanto, sua vigência expiraria em 05/12/2011 (fls. 244/249 do Anexo I).

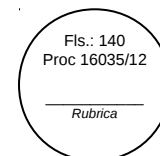
57. Já em agosto de 2011, as tratativas para a renovação do contrato com a Líder foram deflagradas. Nesse lance, a então Chefe da Unidade de Administração Geral da SEG-DF, por meio do Ofício 740/2011-UAG/SEG, de 31/08/2011 (fl. 307 do Anexo I), esclareceu à Divisão Especializada de Transporte Aéreo da Casa Militar que, para a renovação do contrato, "deverá ser comprovada a exclusividade da prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva com hangaragem à aeronave helicóptero BELL 407, prefixo PPJDR pela empresa LIDER SIGNATURE S.A., conforme Parecer n° 1.192/2010/PROCAD-PGDF" [grifo no original]. Adicionalmente, no documento, consigna que o executor do contrato deverá justificar, em Relatório Circunstanciado, a necessidade do serviço e a vantagem na prorrogação.

58. Em atendimento ao retrocitado Ofício, a Subsecretaria de Transporte Aéreo da Casa Militar exarou Relatório Circunstanciado (fls. 320/325 do Anexo I), asseverando, entre outros, que:

A execução da manutenção preventiva, reparos, inspeções ou qualquer outra tarefa deverá ocorrer de acordo com um programa de manutenção previamente elaborado pelo fabricante, onde é definido o tempo limite de vida útil de cada componente. O cumprimento de tais programas somente pode ser executado e devidamente registrado por profissionais habilitados para esse fim e, para tanto, necessitam de uma infraestrutura que somente é viável economicamente para atender várias aeronaves em escala, como é o caso das oficinas de manutenção aeronáutica homologadas perante à ANAC [fl. 322 do Anexo I].

[...]

Como não há nenhuma outra empresa que preencha todos os requisitos necessários para a prestação dos serviços objeto deste contrato, conclui-se que há vantagem na prorrogação do presente, em confronto com a deflagração de novo processo de contratação, pois os valores ora praticados foram formulados em dezembro de 2010 e em havendo prorrogação, tais valores seriam mantidos, ao passo que um novo processo ensejaria nova proposta com novos valores, já onerados pela dinâmica econômica de juros, inflação e correção monetária [fl. 324 do Anexo I].



59. Posteriormente, em adição ao relatório acima referido, exarou-se o Relatório Circunstanciado Complementar de Renovação do Contrato 016/2010 (fls. 347/352 do Anexo I), cujos excertos se transcrevem:

*No relatório anterior foi enviado, como anexo, **declaração** da Associação Brasileira de Aviação Geral (ABAG), ratificando que tal condição persiste, sendo a Líder Signature S.A. a única empresa sem limitações de atuação pelas autoridades Aeronáutica e Aeroportuária em Brasília.*

Tais “limitações de atuação” referem-se aos requisitos de autorização para realizar manutenção em aeronaves de terceiros por empresas detentoras de Certificado de Homologação de Empresa (CHE), conforme a Legislação Aeronáutica RBHA 145 [...]

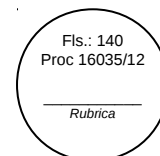
No Distrito Federal existem duas empresas homologadas pela ANAC para prestar serviços de manutenção em aeronaves tipo Bell 407 [...], entretanto a empresa Helisul está homologada apenas para prestar serviços nas aeronaves da Polícia Rodoviária Federal, pois está instalada no Hangar daquele órgão e, portanto, não cumpre o pré-requisito supra citado para prestar manutenção em aeronaves de terceiros, pois não detém concessão de uso ou hangar próprio em aeródromo aberto ao tráfego público, portanto a homologação que a Empresa Helisul possui serve apenas a um contrato específico, com a Polícia Rodoviária Federal.

*Dessa forma, a única empresa que está autorizada a prestar os serviços de manutenção “**sem limitações de atuação**” pelas autoridades aeronáutica e aeroportuária, conforme declaração da ABAG, é a Líder Signature, contratada no processo em epígrafe.*

Adicionalmente, o sindicato Nacional das Empresas de Táxi Aéreo (SNETA) emitiu uma declaração (em anexo) na qual afirma que a única empresa em Brasília detentora de instalações próprias para a realização de tais serviços, conforme requisito contido no RBHA 145 é a Líder Signature [grifos no original, fls. 348/349 do Anexo I].

60. Destaca-se que as cópias das declarações emitidas pela ABAG e do SNETA referidas na passagem acima transcrita constam das fls. 326 e 353 do Anexo I, respectivamente.

61. Com base nos Relatórios Circunstanciados emitidos pela Casa Militar, nas declarações emitidas pela ABAG e pela SNETA, na opinião da então Chefe da Unidade de Administração Geral da SEG-DF em favor da prorrogação (fl. 396 do Anexo I) e no posicionamento favorável da Coordenadoria de Assuntos Jurídicos da SEG-DF (fl. 399/406 do Anexo I), o à época Secretário de Estado de Governo reconheceu, em 05/12/2011, a situação de inexigibilidade e autorizou a prorrogação do contrato com a empresa Líder Signature S.A. (fls. 411/413 do Anexo I).



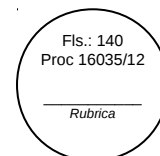
I.4.2 ANÁLISE DA RENOVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

62. Os argumentos utilizados para a renovação do contrato são os mesmos utilizados para a realização do contrato e, por isso, não merecem ser acatados.

63. Primeiramente, rechaça-se o argumento de que a empresa Helisul possui “restrições de atuação” por não atender o RBHA 145, uma vez que a empresa detém a habilitação requerida, concedida pela ANAC, para efetuar manutenção preventiva e corretiva em helicópteros Bell 407, qualquer que seja o proprietário da aeronave. Caso assim não fosse, esta empresa não poderia estar prestando tais serviços ao DPRF.

64. Ademais, segundo a declaração da ABAG (fl. 326 do Anexo I), a Líder seria a única oficina de manutenção de helicóptero Bell 407, homologada em Brasília, sem limitações de atuação pelas autoridades (aeronáutica e aeroportuária). Tal declaração, entretanto, não especifica se a Helisul teria alguma restrição de atuação emitida pelas referidas autoridades. Além disso, como já demonstrado, a Helisul, apesar de habilitada para prestar os serviços requeridos, não possui instalações (oficina) próprias/cedidas, e por isso, por lógico, a Líder seria a única “oficina de manutenção habilitada”, embora não seja a única “empresa de manutenção habilitada”.

65. A mesma análise afasta o argumento embasado na declaração do SNETA (fl. 353 do Anexo I). O documento informa que a Líder “é a única empresa de manutenção aeronáutica detentora de instalações próprias para realização de serviços de manutenção aeronáutica sem restrições, em aeronaves modelo BELL 407 na cidade de Brasília”. Novamente, nada é dito acerca da possibilidade de outra empresa desempenhar os serviços requeridos, ainda que em hangar cedido, pela Infraero, a outra empresa ou órgão.

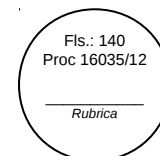


66. Impende ressaltar que em momento algum a empresa Helisul foi consultada pela SEG-DF quanto ao seu interesse na renovação de contrato ora analisada. A Secretaria apoiou-se – novamente – no argumento de que não havia, no DF, empresa detentora ou cessionária de hangar no Aeroporto de Brasília habilitada para realizar os serviços requeridos. Não constam dos autos e de seus anexos evidências de que a Helisul tenha sido indagada, pelos órgãos competentes do GDF, acerca da possibilidade de obtenção de espaço em hangar da INFRAERO ou de terceiros.

67. Por fim, importante destacar a lógica de mercado aparentemente enviesada utilizada pelo gestor do contrato ao alegar que *“os valores ora praticados foram formulados em dezembro de 2010 e em havendo prorrogação, tais valores seriam mantidos, ao passo que um novo processo ensejaria nova proposta com novos valores, já onerados pela dinâmica econômica de juros, inflação e correção monetária”*.

68. Conforme documentação carreada nesses autos – especificamente a tabela contida à fl. 35 –, o DPRF, ao realizar pesquisa de preços para verificar a vantagem em renovar seu contrato de manutenção de helicópteros Bell 407, obteve cotação de três empresas do ramo (Ultra Rev, Helipark e Tucson), além da Líder Signature. Ressalta-se que a Líder ofereceu o menor preço entre as 4 empresas consultadas – valor, aliás, consideravelmente abaixo do valor médio das outras três empresas, fato que, posteriormente, foi considerado como uma tentativa da Líder para frustrar a renovação contratual do DPRF com a empresa Helisul (vide Relatório de fls. 34/44, bem como Relatório e Voto do Acórdão TCU nº 1238/2012-Pleno, fls. 4/11).

69. Ora, neste ponto, convém destacar que não constam dos autos e de seus anexos nenhuma pesquisa de preços efetuada pela SEG-DF junto ao mercado para se comprovar a vantagem na renovação contratual. Também não foram realizadas consultas junto às empresas citadas no parágrafo retro – e nem junto a nenhuma outra empresa – com vistas a verificar seu interesse na contratação.



70. Tais consultas se justificam, pois, com o incremento da competitividade, traduzido na habilitação de outras empresas para atuação no DF (ainda que desprovidas de hangar próprio), o valor das contratações tende a cair, a despeito de eventuais fatores macroeconômicos que possam influir nos preços.

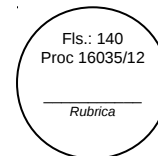
I.5 OUTROS PONTOS RELEVANTES DO CONTRATO n° 16/2010-SEG/GDF

71. Nos §§ 12 a 17 desta Instrução, discorreu-se sobre o objeto e o valor do Contrato 16/2010-SEG-DF. Segundo exposto no Quadro Comparativo I, bem como nas alíneas “e”, “f”, “g” do § 16, a Líder onera em 30%, a título de “taxa administrativa”, os serviços de “fornecimento de peças, materiais e componentes”, de “aluguel de peças e componentes” e de “subcontratação de serviços de terceiros”. Essa informação se encontra na proposta da contratada (fls. 2/22 do Anexo II), documento que, nos termos do Contrato 16/2010-SEG, faz parte do ajuste.

72. No tocante aos serviços de “fornecimento de peças” e de “aluguel de componentes”, não nos parece adequada a fixação de percentual para remunerar tais serviços.

73. Isto porque os valores a serem pagos à Líder a título de remuneração serão diretamente proporcionais aos valores dos orçamentos encontrados para fornecimento/locação de peças ou para a realização de desembaraços alfandegários, por exemplo, o que pode estimular o descarte, pela empresa Líder, de orçamentos mais baratos obtidos junto ao mercado. Situação pior, a empresa poderia ser estimulada a buscar orçamentos sobrevalorizados.

74. Ademais, não nos parece razoável assumir que para realizar os trâmites de aquisição de uma peça cujo preço é de R\$ 100.000,00, por exemplo, a empresa Líder incorra em custos da ordem de R\$ 30.000,00, enquanto que, para realizar o mesmo serviço relativo a uma peça cujo valor é de R\$ 500,00, os custos sejam de R\$ 150,00. Tais custos podem ser traduzidos como custos logísticos do contrato ou



custos administrativos e deveriam compor o custo fixo mensal.

75. Situação anômala ocorre no caso da subcontratação. Segundo a proposta da contratada (fls. 10/11 do Anexo II):

*“Caso seja necessária a subcontratação de serviços de terceiros, será apresentado pela **CONTRATADA**, orçamento prévio por escrito, já constando taxa de administração, no percentual estipulado nesta proposta.*

[...]

Estão relacionados abaixo, os componentes da aeronave que, obrigatoriamente, deverão ser revisados/reparados através de subcontratação de terceiros, a saber:

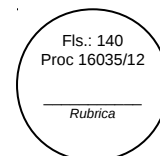
- a) Pás do rotor principal*
- b) Pás do rotor de cauda*
- c) Painéis estruturais*
- d) Aviônicos (não constantes no CHE da **CONTRATADA**)*
- e) Motor e seus acessórios mecânicos/ eletromecânicos*
- f) Descarga de exaustão do motor*
- g) Bomba hidráulica*
- h) HMU – Unidade Hidromecânica*
- i) Servo Hidráulico*
- j) Ar condicionado*

76. Pertinente, neste ponto, transcrever art. 72 da Lei nº 8.666/93:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

77. Da leitura do art. 72 da Lei de Licitações, depreende-se que a subcontratação poderá ocorrer em relação a parte do serviço contratado, e não de serviços não incluídos no contrato. Ou seja, os serviços descritos na proposta da contratada como aqueles que “deverão ser obrigatoriamente subcontratados” são, na verdade, serviços excluídos do objeto do Contrato 16/2010-SEG e, por isso, não podem ser subcontratados pela empresa Líder a terceiros.

78. Tal procedimento de contratação direta pode configurar dispensa/inexigência ilegal de licitação, conduta tipificada no art. 89 da Lei de Licitações. Em vez disso, tais serviços devem ser objeto de contratação distinta, independente, realizada diretamente pelo GDF, não podendo a empresa Líder Signature fazer as vezes de intermediária remunerada entre o GDF e a empresa contratada.



79. Complementarmente, ressalta-se que, caso haja subcontratação de serviços atribuídos, pelo Contrato 16/2010-SEG, à empresa Líder, eventuais ônus decorrente de tal subcontratação não poderão ser repassados para o GDF. A subcontratação de parte do objeto do contrato, além requerer a anuência expressa do contratante, é de responsabilidade exclusiva da contratada, devendo, esta incorrer nos custos adicionais oriundos desta subcontratação e responder, perante a Administração, pela inexecução total ou parcial do objeto subcontratado, bem como pela garantia dos serviços prestados pela empresa subcontratada.

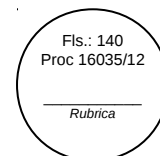
II. CONCLUSÃO

80. Embora não haja evidências de sobrepreço no Contrato 16/2010-SEG/DF, firmado entre a Secretaria de Estado de Governo e a empresa Líder Signature S.A., constatou-se a possível ocorrência de contratação direta, baseada em inexigibilidade de licitação (art. 25, I, da Lei nº 8.666/93), contrária aos ditames legais.

81. Em que pese à posição contrária da PGDF, a Administração, baseando-se em justificativas frágeis e desprovidas de comprovação objetiva, optou por firmar o contrato sem promover o procedimento licitatório obrigatório, possivelmente privando o GDF das vantagens advindas de um certame competitivo, como preços reduzidos e melhores condições de contratação.

82. As mesmas considerações devem ser feitas em relação à renovação do referido contrato. Em vez de buscar ampliar a competitividade, a Administração, novamente baseada na inexigibilidade e na exclusividade de fornecimento, optou por prorrogar o ajuste, ignorando a existência de outra empresa habilitada para realização dos serviços requeridos.

83. Ressalta-se que o gestor deve buscar demonstrar, de forma objetiva e inequívoca, que o fornecedor é, de fato, exclusivo, e que não há alternativa, senão a contratação direta. Não obstante, a SEG-DF e a Casa Militar apoiaram-se na



justificativa de que a Helisul supostamente não demonstrou interesse na contratação.

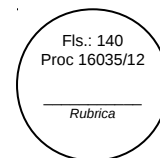
84. Adicionalmente, a Administração não logrou demonstrar que a Helisul estaria impossibilitada de ser cessionária de um (ou de parte de um) hangar no Aeroporto de Brasília, fosse a cessão realizada pela Infraero, fosse por outro órgão ou empresa já cessionário de hangar.

85. Da mesma forma, não foram demonstradas, de forma objetiva, a inviabilidade de outras alternativas, como o deslocamento da aeronave para outra cidade para as operações de manutenção e troca de peças ou a construção de um hangar próprio pelo GDF para estacionar sua aeronave, deslocando-a para o Aeroporto de Brasília apenas para as operações de manutenção.

86. O contrato possui cláusulas – consubstanciadas na proposta da própria contratada, documento que faz parte da avença – passíveis de gerarem prejuízos para o GDF, como a remuneração variável e desproporcional para serviços de aquisição e locação de peças. Não constam dos autos do processo de contratação da empresa Líder proposta detalhada que justifique o elevado percentual de 30% estipulado para tais serviços.

87. A proposta da contratada traz a possibilidade da subcontratação de serviços não previstos em contrato com a intermediação remunerada da contratada. Tal prática configura dispensa/inexigência ilegal de licitação, pois apenas parte do objeto do contrato firmado pela empresa Líder pode ser subcontratado – equivale dizer que objeto excluído do contrato não pode ser subcontratado, mas deve ser alvo de procedimento licitatório distinto. Havendo subcontratação de parte do objeto, a parte subcontratada deverá ser realizada sob a responsabilidade da empresa contratada, correndo às suas expensas eventual ônus financeiro adicional da subcontratação.

88. Ante tais indícios de irregularidades, importa determinar à jurisdicionada que sobre eles se manifeste, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla



defesa. Outrossim, convém facultar à empresa Helisul a manifestação nos autos.

III. SUGESTÕES

89. Pelo exposto, sugerimos ao Tribunal:

I - tomar conhecimento:

- a) do Aviso nº 496-Seses-TCU-Plenário e de seus anexos (fls. 01/51);
- b) do Ofício nº 889/2012–GAB/SEG (fl. 53) e dos documentos que o acompanham (fls. 54/55 e Anexos I e II destes autos);

II - dar ciência desta Representação à Secretaria de Estado de Governo, concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) para se manifestar sobre as possíveis irregularidades apontadas nesta Informação decorrentes da realização e da execução do Contrato 16/2010-SEG/DF, mormente sobre os §§ 47, 49 a 54, 62 a 70, 73, 74 e 78 a 87.

III - facultar à empresa Líder Signature S/A a manifestação nos autos, no prazo de 30 (trinta) dias, em respeito ao princípio constitucional do contraditório;

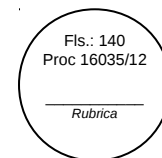
IV - tendo em conta o exposto nos §§ 27 a 70, 83 e 84 desta Informação, facultar à Helisul Táxi Aéreo a manifestação nos autos, no prazo de 30 (trinta) dias;

V - autorizar:

- a) a remessa de cópia da decisão a ser exarada, acompanhada do respectivo voto condutor e desta Informação, à Secretaria de Estado de Governo e às empresas Líder Signature S/A e Helisul Taxi Aéreo Ltda., para subsidiar o cumprimento dos itens II a IV;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências cabíveis.



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



À consideração superior

Diego Prandino Alves

Auditor de Controle Externo