

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-019.177/2014-3

Natureza: Representação.

Órgão: Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CCOMGEX.

Interessado: Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CENTRO DE COMUNICAÇÕES E GUERRA ELETRÔNICA DO EXÉRCITO. REGISTRO DE PREÇOS DECORRENTE DE PREGÃO ELETRÔNICO CUJO OBJETO ERA O FUTURO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE INFRAESTRUTURA DE ALTA DISPONIBILIDADE PARA REDE E SERVIDORES DO CENTRO TELEMÁTICO DE DADOS E VOZ PARA ATENDIMENTO A EQUIPAMENTOS ATIVOS E PASSIVOS. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS NÃO ACOLHIDAS. MULTA. CIÊNCIA DAS FALHAS AO ÓRGÃO LICITANTE.

1. As disposições do art. 15 da Lei 8.666/1993 aplicam-se ao Sistema de Registro de Preços, porquanto, em que pese o **caput** daquele dispositivo referir-se a compras, tal termo deve ser entendido em sentido amplo, de modo a englobar aquele sistema.

2. Ainda nos moldes do art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, a consulta de preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública é obrigatória quando existirem órgãos ou entidades que tenham efetuado aquisições similares. É dizer, não há discricionariedade do gestor para deixar de utilizar a consulta quando ela puder ser realizada. A não realização da pesquisa deve ser plenamente justificada pelo gestor.

3. A utilização do Sistema de Registro de Preços é possível, nos termos do art. 3º, inciso II, do Decreto 7.892/2013, quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas. Não há que se confundir, todavia, entrega parcelada com entrega de parcelas do produto. A primeira ocorre quando são demandadas várias aquisições do objeto licitado na configuração em que prevista pelo órgão responsável pelo Sistema de Registro de Preços. A segunda, que não é albergada pela legislação retro mencionada, cuida de aquisições em que são demandadas partes do objeto licitado em quantitativos diferentes daqueles inicialmente previstos.

4. A impossibilidade de aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global em contratações realizadas por meio de Sistema de Registro de Preços foi ratificada pelo TCU mediante o subitem 9.3.2 do Acórdão 757/2015 – Plenário.

5. O mencionado subitem 9.3.2 daquele **decisum** confirmou, ainda, a tese de que, no Sistema de Registro de Preços, a adjudicação por

item é a regra geral, sendo a opção pelo lote único excepcional, devendo ser plenamente motivada.

6. Nos termos do Enunciado 258 da Súmula de jurisprudência do TCU, as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão verba ou de unidades genéricas.

RELATÓRIO

Trata-se da Representação formulada pela sociedade empresarial Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática noticiando possíveis irregularidades havidas no Pregão Eletrônico 14/2013, promovido pelo Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CCOMGEX (peça 1).

2. O objeto do aludido certame consistia na formação de registro de preços para futuro fornecimento e instalação de sistema de infraestrutura de alta disponibilidade para rede e servidores do centro telemático de dados e voz para atendimento a equipamentos ativos e passivos (peça 3, p. 8).

3. O valor do objeto da disputa em foco foi estimado pelo CCOMGEX em R\$ 47.621.189,08 e a proposta da licitante vencedora, a sociedade empresarial Rocha Bressan Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., atingiu o montante de R\$ 36.533.491,00.

4. A Selog, após empreender análise preliminar das informações constantes da documentação acostada, sugeriu a realização da oitiva prévia do CCOMGEX a fim de que esclarecesse os seguintes indícios de irregularidade identificados no curso do torneio licitatório **sub examine** (peça 6):

4.1. deflagração do certame sem a realização de consultas a fontes variadas, como fornecedores apenas dos equipamentos, licitações similares, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, bem como sem considerar a demanda dos órgãos participantes;

4.2. adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP para a aquisição de objeto referente à execução de serviços de engenharia de relativa complexidade, conforme alegado pelo ordenador de despesas do CCOMGEX, em Nota Técnica ao Pregão 14/2013, considerando a previsão de execução de serviços que não se enquadram nas hipóteses previstas no Decreto 7.892/2013;

4.3. opção de licitar os 36 itens em lote único, sem promover o parcelamento do objeto, apresentando a devida avaliação técnica e econômica que comprove sua inviabilidade, considerando o previsto no enunciado 247 da Súmula de jurisprudência do TCU, bem como nos Acórdãos 3.041/2008, 839/2009, 3.155/2011 e 2.831/2012, todos do Plenário; e

4.4. ausência, tanto na fase interna quanto na externa da licitação, de planilha de composição dos custos unitários dos serviços de instalação previstos nos itens 25 a 36, contrariando o previsto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

5. Na mesma oportunidade, a unidade técnica propôs que a oitiva também fosse estendida à licitante vencedora e aos órgãos e entidades que participaram da licitação em referência ou posteriormente aderiram à Ata de Registro de Preços dela decorrente, a saber: Ministério da Saúde – Coordenação Geral de Material e Patrimônio, Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, Ministério da Defesa – Departamento Geral de Pessoal, Presidência da República – Superintendência de Administração do Distrito Federal – SAD/DF, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano – IF Goiano e Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

6. Ante as razões expostas pela unidade técnica, determinei, com fulcro no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, as oitivas alvitadas, a fim de que fossem apresentados ao Tribunal os esclarecimentos pertinentes acerca da matéria tratada nos autos (peça 9).

7. Realizadas as comunicações processuais, a secretaria instrutiva examinou os novos elementos trazidos aos autos e sugeriu que as respostas às oitivas não lograram descaracterizar os indícios de irregularidade a que dizem respeito os subitens 4.1 a 4.4 **supra**. Desse modo, manifestou-se no sentido de que fosse determinada a suspensão cautelar da Ata de Registro de Preços decorrente do certame em foco, de forma a não permitir novas adesões, até que esta Casa deliberasse sobre o mérito da presente Representação.

8. Em juízo de cognição sumária, característico da apreciação de pedidos cautelares, entendi adequada proposta da Selog e adotei a medida cautelar alvitrada por aquela unidade instrutiva (peça 94, pp. 2/5).

9. Além da medida de urgência acima mencionada, determinei a realização de audiência de diversos responsáveis, em face das irregularidades verificadas no processo, bem como a oitiva do CCOMGEX e da licitante vencedora para se manifestar sobre tais falhas.

10. Irresignada, a empresa Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. agravou o já citado despacho concessivo da cautelar, postulando, ao final, a revogação da medida cautelar e, no mérito, que a presente Representação fosse considerada improcedente (peça 115, p. 15).

11. Na mesma oportunidade, a firma Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática – ora representante –, apresentou, com fundamento no art. 284 do Regimento Interno/TCU, impugnação ao Agravo ofertado pela Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. requerendo, por fim, que o Tribunal não conhecesse do Agravo interposto pela Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. e que, caso a Corte deliberasse por conhecer da peça recursal, negasse a ela provimento, mantendo a medida acautelatória outrora exarada (peça 125, pp. 12/13).

14. Por meio do Acórdão 188/2015 – Plenário (peças 129/131), o Tribunal, acolhendo Proposta de Deliberação de minha lavra, decidiu deferir o ingresso das empresas Rocha Bressan Indústria e Comércio Ltda. e Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática como interessadas no processo e declarar a perda de objeto da cautelar adotada, tendo em vista o término da vigência da Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico 14/2013.

15. Aquele **decisum** determinou, ainda, o envio dos autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SeFTI para a emissão de parecer quanto às seguintes questões: a) viabilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) na licitação em análise; e b) possibilidade, do ponto de vista técnico e econômico, de parcelamento do objeto.

16. Nesta oportunidade, a Selog comparece aos autos, em instrução derradeira, da qual transcrevo o excerto abaixo, com os devidos ajustes de forma, por meio da qual analisa as audiências determinadas mediante o despacho concessivo da medida cautelar, bem como a oitiva do CCOMGEX e da licitante vencedora sobre as falhas verificadas nos autos e, ainda, a manifestação da SeFTI decorrente do Acórdão 188/2015 – Plenário:

“8. A opinião da unidade técnica especializada em Tecnologia da Informação foi emitida por meio do parecer constante da peça 140. A Sefti concluiu pela inviabilidade de utilização do SRP, conforme abaixo:

‘257.1. A análise acerca das hipóteses de uso do SRP mostra que não é viável a utilização do SRP no PE 14/2013, porque o modelo de contratação elaborado pelo CCOMGEX, além de outras falhas, prevê a possibilidade de participações e adesões parciais relativas aos itens que compõem o lote único licitado, sem que se mantenha a finalidade inicial definida para a contratação, ou seja, a aquisição de uma sala-segura. Esse modelo vai de encontro ao entendimento corrente do TCU sobre SRP e não se encaixa em nenhuma das quatro hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 (parágrafos 93-119).

257.2. Mesmo que se considere que determinado objeto é complexo, entende-se que não há óbices para sua contratação por meio de pregão para registro de preços, desde que aderente às hipóteses legais. Por outro lado, não é trivial definir se o objeto é obra, serviço comum de engenharia ou serviço de TI, o que seria importante para a resolução da questão, pois é pacífica a jurisprudência do TCU acerca da impossibilidade de uso do SRP para

contratação de obras. Ao que tudo indica, o objeto é uma solução mista, com alguns elementos de TI e outros de engenharia. Essa definição seria essencial para a emissão do parecer, caso não houvesse outras evidências nos autos que permitissem concluir sobre o assunto (parágrafos 120-137).

257.3. Assiste razão à Selog quando afirma que não se justifica a fixação de valor único para os serviços de instalação, sem levar em conta o local onde serão executados ou as características do projeto de cada órgão. Houve falhas na decomposição de custos destes serviços, tornando o objeto indeterminado. Também não foram realizadas comparações para verificação da adequação dos custos unitários desses serviços, falha que se torna mais grave em função de terem sido firmados vários contratos a partir da ata. Nesse sentido, a licitação não poderia sequer ser realizada, prejudicando a viabilidade de registrar o preço do objeto (parágrafos 138-153);

257.4. A contratação de salas-seguras em oposição à de salas-cofre não é objeto de discussão nestes autos, muito menos a suposta reserva de mercado da empresa Aceco, em relação às salas-cofre (parágrafo 157).’

9. Também entendeu que o parcelamento do objeto não foi devidamente justificado, principalmente no que [tange] à economicidade. Do ponto de vista técnico, concluiu que os **switches** poderiam ser parcelados, mas que as justificativas para o não parcelamento dos **racks** de TI e do cabeamento estruturado seriam razoáveis. Como a análise foi restrita aos aspectos de TI, o parecerista não opinou quanto ao parcelamento dos grupos geradores, do sistema UPS, do sistema de ar condicionado e do sistema de gerenciamento ambiental[.]

‘257.5. Quanto à possibilidade de parcelamento do objeto licitado, conclui-se que, do ponto de vista econômico, o parcelamento não só é possível, como desejável, em [função] do aumento da competitividade do certame que o parcelamento traria. Não restou demonstrado que os preços dos itens a serem adquiridos de forma global encontravam-se dentro da faixa de preços de mercado, porque o gestor decidiu não efetivar as pesquisas de preços desses itens, como era seu dever legal (parágrafos 218-224).

257.6. Do ponto de vista técnico, entende-se que, em relação aos **switches**, o parcelamento é possível. Quanto aos **racks** de TI e ao cabeamento estruturado, consideram-se razoáveis as justificativas técnicas de não parcelar o objeto, embora não apresentadas no momento oportuno (parágrafos 225-233).

257.7. Demandas parciais dos órgãos participantes e aderentes em relação à ARP do PE 13/2014 podem indicar a existência, no órgão, do subsistema não demandado. Não obstante esse fato mostrar que equipamentos como geradores são em geral compatíveis e integráveis com os demais componentes de uma sala-segura, não se considera que as adesões parciais sejam evidência da possibilidade de parcelamento do objeto, mas das condições particulares de cada órgão (parágrafos 234-239).

257.8. É possível afirmar que, para cada participante, as necessidades eram distintas, [pois] nenhum registrou intenção de adquirir a solução completa. O fato de cada órgão ter demandado partes diferentes do objeto idealizado pelo Centro significa dizer que se está diante de vários objetos, um para cada órgão, e não de um objeto passível de ser compartilhado por vários órgãos. Tecnicamente, em relação aos ativos de TI, com exceção dos **switches**, considera-se aceitável a justificativa de não parcelar o objeto. Entretanto, a viabilidade econômica da contratação em lote único não foi demonstrada (parágrafos 240-242).

257.9. Entende-se que o escalonamento ou modularidade da solução, no presente caso, não sugere parcelamento do objeto. Quanto à questão da restrição à competitividade, entende-se que foram alijados da disputa vários fornecedores dos itens componentes do objeto, os quais, embora não detentores de conhecimento técnico para instalação de uma sala-segura completa, poderiam oferecer preços mais vantajosos para esses itens. Acrescente-se que a

restrição à competitividade seria mitigada se houvesse previsão de participação de consórcios ou de subcontratação, o que não ocorreu (parágrafos 243-248).

257.10. Registre-se, por fim, que nem a Rocha Bressan seria capaz de entregar sozinha o objeto contratado, pois incluiu, em sua proposta, documentação técnica da empresa Schneider. Esta empresa participou do pregão e venceu a competição, mas foi inabilitada por não apresentar atestado de capacidade técnica em seu nome (parágrafos 249).’

10. Os ofícios referentes às oitivas foram expedidos em 24/11/2014 (peças 95 e 98). A empresa Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. respondeu por meio da peça 120 e o CCOMGEX, por meio da peça 126. Por sua vez, as audiências foram expedidas em 1º/12/2014 (peças 106 a 109). Embora a peça 128 tenha sido assinada apenas pelos Srs. Alexandre e Gregório, ela se refere também ao Ofício 2826/2014-TCU-Selog, enviado ao Sr. Edílson Pereira de Sousa. Por essa razão, e com base no art. 161 do Regimento Interno do TCU, a defesa apresentada na mencionada peça será aproveitada por esse responsável.

11. O Sr. Gustavo Silveira Leão, destinatário do Ofício 2827/2014-TCU-Selog (peça 106), não se manifestou, situação que motivou a realização de contato telefônico com o Centro de Controle Interno do Exército, que informou sobre a inexistência, naquela unidade, de registro referente a esse ofício. Ainda, informou que esse responsável teria saído dos quadros do Exército em abril de 2014. Assim, acolhendo proposta contida na instrução constante da peça 146, a Selog reenviou a audiência ao responsável, por meio do Ofício 2196/2015-TCU/Selog (peça 153), cuja resposta consta da peça 155.

ANÁLISE TÉCNICA

12. Considerando que a resposta do CCOMGEX à oitiva (peça 126) e as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Alexandre Leal Barbosa e Gregório Itiro Ochiai Seixas (peça 128) e pelo Sr. Gustavo Silveira Leão (peça 155) apresentam idêntico teor, os argumentos apresentados serão analisados conjuntamente.

13. A Sefi, no parecer constante da peça 140, realizou sua análise técnica com a abrangência e profundidade necessárias, exaurindo a análise dos itens ‘b’ e ‘c’ da oitiva/audiência, razão pela qual suas conclusões serão seguidas nesta instrução.

a) Deflagração do certame sem a realização de consultas a fontes variadas, como fornecedores apenas dos equipamentos, licitações similares, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, bem como sem considerar a demanda dos órgãos participantes;

Manifestação do CCOMGEX (peça 126) e razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alexandre Leal Barbosa, Gregório Itiro Ochiai Seixas (peça 128) e Gustavo Silveira Leão (peça 155)

14. Tanto o CCOMGEX quanto os responsáveis alegam que as pesquisas realizadas comprovariam que o preço praticado na ata de registro de preços não estaria superestimado, condição que seria ratificada pelas diversas solicitações de adesões, [as quais] indicariam que os demais órgãos teriam identificado sua vantajosidade técnica e econômica. Afirmam que as comparações teriam sido feitas em relação à Solução de Sistema de Infraestrutura de Alta Disponibilidade (Siad), sempre com a perspectiva de aquisição do sistema completo, o que reforçaria a visão de que os participantes e os aderentes não tinham a intenção de comprar itens separadamente. Acrescenta que a pesquisa de preços teria sido feita de forma intensiva a diversas fontes, inclusive a bases de preços no mercado internacional.

15. Ressalta que o objetivo do certame seria a aquisição de um sistema modular e escalonável para atender ao CCOMGEX e que a divisão do certame em processos paralelos e/ou sucessivos geraria risco de insucesso, dada a inexistência de garantia de compatibilidade entre todos os itens componentes e, diante da possibilidade de atualização tecnológica dos componentes, possibilidade de obsolescência de um ou mais módulos em relação aos demais. Aponta possíveis prejuízos à gestão e fiscalização dos contratos, bem como dificuldades na definição de

responsabilidades em caso de incompatibilidades entre componentes, invocando o inciso I do art. 15 da Lei 8.666/1993 que, segundo os responsáveis, forçaria a Administração a atender ao princípio da padronização.

16. Finaliza alegando que o levantamento de preços deveria ser realizado com quem teria reais condições de executar o objeto e que a aquisição isolada dos produtos licitados inviabilizaria o perfeito funcionamento da solução.

Manifestação da Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda.

17. Sobre a questão, a Rocha Bressan argumenta que o CCOMGEX teria efetuado pesquisa de mercado junto a três fornecedores, conforme determinaria o Decreto 7.892/2013 c/c o art. 43, IV, da Lei 8.666/1993. Acrescenta que a unidade licitante teria realizado pesquisa no sistema Comprasnet, mas não teriam sido encontradas atas de registro de preços com o mesmo objeto.

18. Transcreve trecho das justificativas apresentadas pelo CCOMGEX para a licitação do objeto em lote único, mas ressalta que a ata de registro de preços não estaria restrita à aquisição do lote completo, pois cada participante poderia adquirir somente os serviços e equipamentos que necessitasse.

Análise

19. Sobre o item, reiteramos a análise feita na instrução anterior da Selog (peça 88):

‘11. [...], uma pesquisa baseada somente em orçamentos enviados por empresas do ramo pode conter distorções, [pois], em relação ao valor da contratação, os interesses da Administração Pública e dos potenciais fornecedores são antagônicos, o que pode gerar o risco de obtenção de valor superestimado, [uma vez] que convêm às empresas consultadas contratar pelo maior valor possível e maximizar seus ganhos.

12. Em relação ao inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993/93, entendemos pela sua aplicabilidade ao caso em análise, pois, embora o **caput** faça referência a compras, trata também de registro de preços, sistema que foi empregado na contratação em questão. Além disso, a expressão ‘sempre que possível’ não significa que a consulta a outras contratações públicas similares esteja na esfera de discricionariedade do gestor, apenas admite a sua inexistência em situações em que ela seja inviável, condição que não foi demonstrada no caso concreto.

13. A justificativa para a ausência de pesquisa de preços junto a fornecedores de equipamentos não deve prosperar. Em razão de sua representatividade ante ao valor total estimado da contratação (67% do orçamento estimado ou R\$ 31.903.936,28), os itens 1 a 24 [mereciam] o cuidado sugerido pela Selog.

14. Quanto à desconsideração da demanda total na estimativa do valor da contratação, a realização individualizada de pesquisas pelos órgãos participantes não elide a falha detectada. Quando se trata de economia de escala, por razões óbvias, a realização de diversas pesquisas cotando pequenas quantidades não substitui uma pesquisa que contemple grandes quantidades. Além disso, a suposta economia de 23% em relação ao valor estimado da contratação não serve de argumento em favor da unidade jurisdicionada, até porque tal diferença pode ser decorrência de um orçamento estimado que pode não estar conforme a realidade do mercado.’

20. A deficiência da pesquisa de mercado também foi apontada no parecer emitido pela Sefti (peça 140), na análise da viabilidade econômica do parcelamento do objeto:

‘221. O objeto em foco é composto de diferentes tipos de materiais e respectivos serviços de instalação, como sistemas de ar-condicionado, grupos geradores de energia e **switches**. Cada um desses materiais e serviços faz parte de nichos de mercado distintos, com fabricantes e fornecedores próprios. A opção de contratação do gestor afasta esses potenciais competidores que, embora não pudessem fornecer a solução completa, poderiam fornecer partes dela a preços vantajosos.

222. Nesse cenário, não houve por parte do gestor, demonstração da razoabilidade da perda

econômica em função do não parcelamento do objeto, pois o modelo de contratação concebido pelo Centro incorporou características que oneram o custo total do projeto. Como já referido, esses itens fazem parte de nichos de mercado e possuem faixas de preços de comercialização ou preços de mercado. Não foram confrontados estes preços com os preços dos itens a serem adquiridos de forma global.

223. Essa demonstração não ocorreu porque o gestor decidiu não efetivar as pesquisas de preços dos itens, como era seu dever legal. Em outras palavras, não foram fixados os critérios de aceitabilidade dos preços unitários, conforme determina inciso X do art. 40 da Lei das Licitações. As planilhas de composição de custos que a Rocha Bressan apresentou não servem para demonstrar que os preços estão razoáveis, isto é, dentro da faixa de preços de mercado, conforme já demonstrado no subtópico I.10.3.

224. Por isso, não procede a justificativa do órgão de que não precisaria fazer a pesquisa de preços dos itens. Em função da falha, não restou demonstrado que o não parcelamento seria economicamente viável, conforme preconiza o inciso IV do art. 15 da mesma Lei. Conclui-se, portanto, que, do ponto de vista econômico, o parcelamento do objeto não só é possível, como desejável, em [função] do aumento à competitividade do certame que o parcelamento traria.’

21. Apesar da dificuldade de se identificar outra contratação pública com as mesmas características da pretendida pelo CCOMGEX, seria bem plausível a realização de pesquisa em outros certames que contemplassem, individualmente, parte dos itens exigidos no Pregão 14/2013, de modo a identificar os valores praticados no âmbito da Administração Pública. Ainda que o entendimento fosse pela inviabilidade do parcelamento do objeto, a alegação de que o levantamento de preços deveria ser realizado com quem teria reais condições de executar o objeto completo não se revela razoável. Não é possível supor que tal situação autorizaria a contratação, principalmente de equipamentos, com valores superiores aos praticados pelo mercado. Eventualmente, poderia haver alguma diferenciação em relação aos serviços de instalação, em razão das particularidades inerentes a cada sistema, mas não em relação ao fornecimento dos equipamentos.

22. Pelo exposto, entende-se que os argumentos apresentados não elidiram as irregularidades na realização das pesquisas de mercado apontadas nestes autos. Portanto, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis deverão ser rejeitadas.

b) adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para objeto que não se enquadra às hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, uma vez que não se trata de contratação integrada compartilhada por todos os participantes e aderentes, mas de intenções de contratação parciais e individualizadas, conforme a especificidade de cada unidade;

23. A Sefti, em consonância com a posição externada pela Selog em instruções precedentes, entendeu pela inviabilidade do uso do SRP, pois o objeto não se enquadra a nenhuma das quatro hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 (peça 140, p. 16-17)[:]

‘111. Veja-se o que diz o inciso I do art. 3º do Decreto 7.892/2013:

‘Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;’

112. Nota-se que ele não se aplica ao presente caso, pois a característica principal do objeto é a singularidade, ou seja, somente será adquirido uma única vez, ainda que depois necessite ser ampliado. Mesmo que, para atingir o objetivo, ou seja, para a construção da sala-segura, sejam necessários vários contratos, entende-se que essa possibilidade não se conforma ao estatuído no dispositivo em análise. Para construir um aeroporto ou uma hidrelétrica, também podem ser necessários vários contratos, mas, nem por isso, há notícias de uso de SRP para a sua aquisição com base neste dispositivo.

113. De acordo com o termo de referência do edital do PE 13/2014, o objeto foi enquadrado no inciso II do art. 3º do Decreto 7.892/2013, transcrito abaixo (peça 80, p. 114):

‘Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

(...)

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

114. De pronto, cabe excluir a hipótese relativa ao regime de tarefa, pois, conforme art. 6º, inciso VIII, alínea ‘d’, da Lei 8.666/1993, este regime se destina à contratação de mão-de-obra para pequenos trabalhos, o que não é o caso. Como o objeto do PE 13/2014 é composto por serviços e produtos, é necessário verificar se ele se enquadra na aquisição de bens para entregas parceladas em conjunto com a contratação de serviços por unidade de medida.

115. Entrega parcelada de um produto não se confunde com entrega de parcelas do produto. Tome-se, como exemplo, o objeto do pregão analisado no Acórdão 2.796/2013–TCU–Plenário: três tipos de **kits**, cada um composto por determinadas quantidades de artigos escolares, como, lápis, borrachas, canetas e régua. A necessidade do órgão é satisfeita com compras frequentes desses **kits** para distribuição na sua rede de ensino.

116. Esse é um exemplo de entrega parcelada. Bem diferente seria se um participante ou um aderente decidisse que sua necessidade seria satisfeita com **kits** compostos de quantidades de artigos escolares diferentes dos **kits** definidos no pregão. Estaríamos diante, então, de entrega de parcelas do objeto, o que não é previsto em lei.

117. Esta analogia serve para ilustrar porque não é admissível invocar esse inciso para justificar a compra em foco. Ademais, o dispositivo se refere a serviços mensurados por unidade de medida, mas, como mencionado, não foram localizadas informações no edital sobre o método de quantificação dos serviços. Por tudo isso, entende-se que este dispositivo não pode ser usado para justificar o SRP.

118. Quanto ao inciso III, considera-se igualmente inadequado o enquadramento nesta situação, pois o objeto licitado, composto de bens e serviços, não pode ser compartilhado por diversos órgãos, por causa das particularidades de cada **Data-Center**. Como se vê claramente na planilha dos 36 itens anexa ao edital, nenhum dos sete órgãos ali listados demandou a mesma quantidade de itens para sua aquisição (peça 80, p. 283-285).

119. Por fim, o inciso IV também não pode ser utilizado como fundamento para o certame, porque o objeto é uma sala-segura e o quantitativo a ser demandado pela Administração para sua aquisição pode ser previamente definido pela Administração, como, de fato, ocorreu no certame em foco. Portanto, conclui-se que o objeto, da forma como foi concebido, não é passível de ser adquirido mediante SRP.’

24. Além disso, a unidade especializada ressalta o entendimento do Tribunal, exposto no Acórdão 757/2015 – Plenário, o qual foi embasado em diversos outros precedentes no mesmo sentido (Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário), de que não seria possível a aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global em contratações realizadas por meio de registro de preços. Inclusive, houve determinação do Tribunal para suas Secretarias, em especial à Selog, para que, em processos envolvendo pregões para registro de preços, esse aspecto fosse necessariamente avaliado:

‘9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que oriente suas unidades, especialmente a Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog), sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

(...)

9.3.2. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens – arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário;’

25. A conclusão da Sefi sobre a questão foi lavrada da seguinte forma:

‘257.1. A análise acerca das hipóteses de uso do SRP mostra que não é viável a utilização do SRP no PE 14/2013, porque o modelo de contratação elaborado pelo CCOMGEX, além de outras falhas, prevê a possibilidade de participações e adesões parciais relativas aos itens que compõem o lote único licitado, sem que se mantenha a finalidade inicial definida para a contratação, ou seja, a aquisição de uma sala-segura. Esse modelo vai de encontro ao entendimento corrente do TCU sobre SRP e não se encaixa em nenhuma das quatro hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 (parágrafos 93-119).’

26. Assim, entende-se que os argumentos apresentados pelo CCOMGEX e pela Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. não foram suficientes para justificar a utilização do SRP no Pregão Eletrônico 14/2013.

c) realização da licitação em um lote único, contrariando o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 e [o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU], apesar de as características técnicas e econômicas do objeto permitir o parcelamento do objeto, situação confirmada pelas participações e adesões apenas parciais, conforme as necessidades específicas de cada unidade;

27. Esse questionamento também foi analisado pela Sefi. Assim como no tópico anterior, houve consistente análise do parecerista, que concluiu o seguinte:

[ver transcrição dos subitens 257.5 a 257.10 do subitem 9 **supra**]

28. A unidade técnica especializada na fiscalização de TI destaca que o objeto seria composto por diferentes tipos de materiais e respectivos serviços de instalação, tais como sistema de ar-condicionado, grupos geradores de energia e **switches**, cada um pertencente a nichos de mercado distintos, de forma que a opção do gestor teria afastado ‘potenciais competidores que, embora não pudessem fornecer a solução completa, poderiam fornecer partes delas a preços vantajosos’ (peça 140, p. 28).

29. A Sefi afirma não ter sido demonstrada a adequação dos valores registrados aos praticados no mercado, uma vez que o gestor decidiu não realizar pesquisas de preços desses itens. Segundo ela, a falha teria impedido a verificação quanto à viabilidade econômica do não parcelamento, conforme preconizaria o inciso IV do art. 15 da Lei 8.666/1993. Concluiu que, do ponto de vista da economicidade, o parcelamento não só seria possível, como desejável, em [função do] aumento da competitividade que poderia ser obtida.

30. Do ponto de vista técnico, a análise se restringiu aos itens relacionados à área de TI: **switches**, **racks** de TI e cabeamento estruturado, ficando de fora itens relativos aos sistemas UPS, Grupo Gerador, Ar Condicionado e de Gerenciamento Ambiental.

31. Saliente-se que a análise da unidade técnica, ainda que restrita aos itens de TI, concluiu pela possibilidade de parcelamento, pelo menos em relação aos **switches**, em [função] da alta padronização e facilidades de integração. Estendendo o raciocínio ao Sistema Grupo Motor Gerador (itens 5, 6 e 7), que a Sefi não considerou em sua análise, entende-se que também não haveria dificuldades técnicas para a contratação em separado, até porque se trata de elemento cuja instalação ocorreria em ambiente externo à sala segura, cuja conexão ao sistema não demandaria maiores complexidades.

32. Trata-se de objeto que reúne diferentes tipos de equipamentos e serviços pertencentes a diferentes nichos de mercado, tais como sistemas de ar-condicionado, geradores de energia, além

dos itens específicos de TI. Assim, não é difícil concluir que o número de empresas com capacidade de fornecer **switches**, geradores e condensadoras em conjunto é limitado, tanto que somente quatro compareceram a um certame estimado em R\$ 47,6 milhões e que poderia superar R\$ 285 milhões, caso o limite de adesões fosse atingido. Tal situação se agrava ainda mais com a vedação à participação de consórcios, prevista no subitem 3.7.3 do edital, hipótese que permitiria a reunião de empresas para o fornecimento da solução completa.

33. Quanto à argumentação da Selog, no sentido de que as adesões parciais e a possibilidade de escalonamento e de modularidade do objeto seriam indicativos de que o objeto poderia ser parcelado, a Sefi entende que tais características não seriam evidências incontestáveis de possibilidade de parcelamento. Entretanto, é preciso considerar que a adjudicação por item é a regra geral a ser seguida nas licitações públicas, conforme preceitua [o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU]. Assim, em certames que preveem a adjudicação por preço global, a indivisibilidade do objeto, seja do ponto de vista técnico ou econômico, deverá ser devidamente demonstrada nos autos do procedimento licitatório, condição não identificada no Pregão Eletrônico 14/2013.

34. Pelo exposto, entende-se que as justificativas não foram suficientes para elidir a irregularidade aponta.

d) a ausência, mesmo após alertado pela Assessoria Jurídica da unidade, tanto na fase interna quanto na externa da licitação, de projeto básico, nos termos do art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993, acompanhado das plantas/croquis de instalação dos equipamentos, bem como das planilhas de composição dos custos unitários dos serviços de instalação previstos nos itens 25 a 36, contrariando o previsto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93.

Manifestação do CCOMGEX (peça 126) e razões de justificativa apresentada pelos Srs. Alexandre Leal Barbosa, Gregório Itiro Ochiai Seixas (peça 128) e Gustavo Silveira Leão (peça 155)

35. Segundo os responsáveis, a alegada inexistência de planilha com a composição dos custos unitários dos serviços de instalações (itens 25 a 36) seria equivocada, pois ela teria sido solicitada na licitação e inserida no respectivo processo administrativo. Acrescentam que essa planilha seria apenas um dos aspectos relacionados à vantajosidade e que também deveria ser considerada que houve a contratação de solução de CPD de alta disponibilidade, com equipamentos de ponta e qualidade comprovada, haja vista a quantidade de participantes e adesões, com custo inferior a outras soluções de sala cofre, conforme demonstrariam as pesquisas realizadas por participantes e caronas.

36. Em acréscimo, reafirmam a vantagem econômica da contratação, ainda mais comparando-se a cotação do dólar à época da contratação com a cotação da data no momento das manifestações. Ressaltam o caráter estratégico da solução para a Administração, principalmente no que tange à segurança da informação.

37. Ainda, o ordenador de despesas afirma que, ao tomar conhecimento deste processo, teria suspenso as caronas atinentes ao Pregão 14/2013, como forma de preservar a Administração, medida adotada quase três meses antes do Despacho do relator [que determinou a suspensão de adesões a Ata de Registro de Preços].

Manifestação da Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda.

38. Afirma que a alegada ausência de planilha seria falsa, pois, além da existência de uma que estava à disposição da Selog, a empresa teria juntado aos autos, em 16/9/2014, documento relacionando os preços praticados no contrato com o CCOMGEX. Aponta que o Exército, em suas alegações, teria juntado planilhas referentes às pesquisas de mercado e que o próprio edital teria previsto todas as normas, quantitativos, detalhes de todos os produtos e respectivas instalações, indicando as quantidades necessárias.

39. Acrescenta que a Selog não teria apontado objetivamente sobrepreço na ata de registro de preços e que a economia ao erário estaria evidenciada, razão pela qual as justificativas

apresentadas deveriam ser acolhidas pelo Tribunal.

Análise

40. A Rocha Bressan sustenta a falsidade da afirmação da Selog acerca da inexistência de planilha de composição de custos unitários alegando que tal documento estaria disponível nos autos desta representação. Primeiramente, cabe destacar que essa unidade técnica detectou a inexistência, no processo administrativo da contratação, da planilha exigida pelo inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993, com a devida indicação da composição detalhada dos serviços de instalação (itens 25 a 36) e respectivos custos unitários. Nesta oportunidade, reafirma-se que as planilhas disponibilizadas, tanto pelo CCOMGEX quanto pela Rocha Bressan, não atendem ao referido mandamento legal:

‘Art. 7º (...)

(...)

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

(...)

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

41. Reitera-se que a planilha de custos unitários é imprescindível para a realização do certame, até porque ela servirá como critério de aceitabilidade dos preços unitários e global para a licitação, condição que não pôde ser avaliada nesse certame em razão de sua ausência.

42. O modelo de planilha de formação de preços contida no Adendo V ao Termo de Referência (peça 3, p. 150-151) não previu qualquer detalhamento para os serviços relacionados nos itens 25 a 36, caracterizando contratação mediante verba, conduta que, por ser reiteradamente condenada, teve seu entendimento sumulado pelo TCU, conforme abaixo:

‘[Enunciado de Súmula] 258

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.’

43. A planilha que a Rocha Bressan alega ter encaminhado ao Tribunal (peça 68) é a mesma enviada pelo CCOMGEX (peça 75, p. 42-54), documento que, na análise anterior, foi considerado insuficiente para sanear a questão, por somente ter acrescido algum detalhamento, mas sem a minúcia necessária, ao subitem 1.6 (Materiais de Consumo) da planilha apresentada pela empresa declarada vencedora do certame. Acrescente-se que os custos com mão de obra, embora representativos, não foram discriminados. E mesmo que se considerasse o referido documento suficiente, ainda assim permaneceria a irregularidade, pois a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários é requisito para a realização da licitação, não apenas para a contratação.

44. Outro ponto questionado neste item diz respeito ao projeto básico em desacordo com o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993, dada a ausência de plantas/**croquis** referentes à instalação dos sistemas licitados. Apesar de o Termo de Referência trazer as especificações gerais dos equipamentos e respectivas instalações, não há documento ilustrando de que forma a solução seria implementada e a disposição dos equipamentos nas instalações da unidade contratante, condição que torna impreciso o objeto, contrariando o disposto no dispositivo legal invocado. A localidade onde os equipamentos geradores e condensadores serão alocados, a distância entre eles e o local onde os **racks** serão instalados, as peculiaridades de cada locação, são exemplos de variáveis que deveriam ser consideradas na precificação dos serviços.

45. Esse quesito também foi analisado no parecer da Sefti (peça 140, p. 17-18):

1.10.3 Imprecisão quanto aos serviços de instalação

138. Outro problema levantado nos autos diz respeito à imprecisão quanto aos serviços de instalação, os quais foram cotados por valores fixos sem levar em conta as características

do projeto e do local de execução de cada órgão interessado em contratar por meio da ata. Na verdade, esse aspecto está mais relacionado com a viabilidade da licitação, [pois] a indeterminação do objeto não é permitida pela legislação. Contudo, essa indeterminação, ao tornar inviável a licitação, também afeta a possibilidade de registrar seu preço, razão pela qual o assunto será analisado a seguir.

139. A empresa Rocha Bressan alega que explicou ‘exaustivamente’ nos autos que os custos referentes às adaptações são simbólicos em relação ao todo e compara sua solução a um produto de prateleira. Há evidente exagero na comparação da empresa. Como o próprio nome diz, produtos de prateleira são aqueles que se compram nas lojas, dispostos em prateleiras. Exemplos desse tipo de produto são computadores, **notebooks**, impressoras, e até sistemas de informações, como folha de pagamento e contabilidade. Sala-segura não pode ser considerada um produto de prateleira.

140. A alegação da empresa de que há custos de adaptação, embora simbólicos, torna implícito que há algum grau de indeterminação do objeto, ainda que mínimo. A empresa informa que tais custos estariam previstos em planilhas relativas aos serviços. É provável que a empresa se refira ao que ela denominou de planilhas de composição de custos relativas aos itens de serviços, ou seja, aos itens 25 a 36 do objeto (peça 80, p. 336-351).

141. Essas planilhas fazem parte da proposta técnica e de preços da Rocha Bressan que consta no processo de aquisição enviado pelo Centro. Além das planilhas, a proposta contém ainda os seguintes documentos: planilha orçamentária (peça 80, p. 298-300); descrição do sistema (peça 80, p. 302-333); documentação técnica (peças 80, p. 352-400, e 81, p. 1-188); documentação técnica – dimensionais (peça 81, p. 189-259); e documentação técnica – manutenções em garantia (peça 81, p. 260-299).

142. Conforme retromencionado, são doze planilhas de composição de custos, uma para cada item de serviço. Cada planilha é composta pelos seguintes grupos: custos diretos, custos indiretos calculados sobre o total dos custos diretos, lucro e respectiva provisão de tributos, tributos incidentes sobre o faturamento – lucro presumido e valor total da proposta para o item (peça 80, p. 336-351).

143. Tome-se, como exemplo, o serviço previsto no item 28, denominado de ‘sistema de grupo motor gerador – tipo III’. Foram previstas cinco unidades do serviço na planilha orçamentária: duas para o CCOMGEX, uma para o Inmetro e duas para a SAD/DF. Na proposta, foi fixado o preço unitário de R\$ 104.000,00 e total de R\$ 520.000,00 para o serviço (peça 80, p. 283-285 e 300).

144. As especificações do equipamento encontram-se na proposta da Rocha Bressan. Quanto à descrição do serviço, há pouquíssimas informações disponíveis acerca de como será executado. Entende-se que o serviço se refere à instalação do equipamento nas dependências do órgão dentro do prazo previsto de entrega do objeto, mas não é possível saber quantas pessoas serão necessárias na execução do serviço nem quais materiais serão utilizados (peça 80, p. 308-309 e 313-315).

145. No entanto, consta na mencionada planilha de composição de custos que serão gastos, por exemplo, R\$ 22.080,00 em mão de obra direta; R\$ 8.320,00 em horas-extras; R\$ 2.880,00 em transportes de pessoas e cargas; e R\$ 44.683,20, em materiais de consumo. A partir das informações constantes nos autos, não há como aferir se esses preços estão compatíveis com os de mercado, pois não é possível saber como foram determinados (peça 80, p. 340-341).

146. Assiste razão à Selog quando afirma que não se justifica a fixação de valor único para os serviços de instalação, sem levar em conta o local onde serão executados ou as características do projeto de cada órgão. Registre-se que, conforme exposto nos parágrafos anteriores, os serviços não foram devidamente detalhados em seus custos unitários, opinião também compartilhada pela Selog.

147. No caso do item 28, observa-se que os materiais de consumo a serem fornecidos com o serviço atingem o percentual de quase 43% do valor total previsto. É um percentual elevado, mas não há qualquer notícia de quais são esses materiais ou porque esses custos são invariáveis, apesar das peculiaridades de cada instalação.

148. Esta situação de indeterminação se repete para os demais itens de serviços. Por exemplo, para o item 25 (sistema UPS com quadro elétrico em **rack**), os equipamentos devem ser instalados com todos os materiais necessários à instalação, como cabos elétricos, terminais e presilhas. Na planilha de composição de custos, nota-se que serão gastos R\$ 22.868,00 com esses materiais ou quase metade do valor total do serviço, mas não há informações sobre suas características (peça 80, p. 300, 322 e 337).

149. O próprio termo de referência corrobora essa indeterminação do objeto quando dispõe que ‘ficará a cargo do licitante prever qualquer material necessário, mesmo quando não expressamente indicado no termo de referência e nas especificações técnicas’. Por tudo isso, não é possível aceitar a justificativa da Rocha Bressan de que os custos de adaptação seriam simbólicos, mesmo porque a empresa não trouxe elementos para fundamentar sua afirmação (peça 80, p. 117).

150. A necessidade de detalhamento dos custos unitários de obras ou de serviços contratados por preço global está previsto em vários dispositivos legais, como no § 2º do inciso II do art. 7º da Lei 8.666/1993. Já o inciso X do art. 40 impõe a necessidade de haver, no edital, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global.

151. Outra não é a jurisprudência do TCU, a qual determina que a comparação entre o preço contratado e o preço de mercado seja realizada para todos os custos envolvidos, inclusive para os custos unitários. Nesse sentido, apontam a Decisão 820/1997 e o Acórdão 2.163/2012, ambos do Plenário do TCU. Deficiências no detalhamento dos custos unitários do objeto também prejudicam sua adequada caracterização, contrariando ainda o art. 14 da precitada Lei.

152. Como se viu, houve falhas na decomposição de custos dos serviços a serem prestados por meio da ARP do PE [14/2013], tornando o objeto indeterminado. Também não foram realizadas comparações para verificação da adequação dos custos unitários desses serviços. Nesse sentido, a licitação não poderia sequer ser realizada, prejudicando a viabilidade de registrar o preço do objeto.

153. Por causa dessas deficiências, não há como aferir a compatibilidade dos serviços licitados com os preços de mercado. Tendo em vista que foram firmados contratos entre a Rocha Bressan e os órgãos participantes e aderentes, além do órgão gerenciador da ata, o risco de prejuízos para a Administração Pública é ainda maior. Mesmo porque, no modelo de contratação engendrado pelo Centro, seria possível aderir a partes do objeto, aumentando esse risco, na medida em que podem ser contratados itens com preços acima dos praticados no mercado.

46. O argumento da Rocha Bressan de que a Selog não teria demonstrado a ocorrência de sobrepreço não é relevante para a análise em questão, pois o que se buscou verificar é a aderência do certame às exigências impostas pela Lei de Licitações e Contratos, especificamente em relação a elementos mínimos que deveriam constar do Projeto Básico/Termo de Referência da contratação, situação que não foi demonstrada nem pela unidade jurisdicionada nem pelos responsáveis.

47. Na avaliação da conduta do Sr. Alexandre Leal Barbosa, responsável pelo certame, deverá ser considerado o fato de que, embora alertado pela Assessoria Jurídica da unidade quanto à necessidade de orçamento detalhado (peça 3, p. 187), o responsável não adotou as medidas necessárias para [providenciá-las]. Essa conduta enquadra-se ao disposto no Acórdão TCU 521/2013-Plenário, já citado nas instruções precedentes:

‘9.2. cientificar o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, em [função] das

impropriedades verificadas no exame desta representação, de que:

(...)

9.2.2. caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico;'

48. Dessa forma, entende-se que a irregularidade não foi elidida, devendo as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis serem rejeitadas.

CONCLUSÃO

49. As falhas identificadas na elaboração do orçamento estimado da contratação não foram devidamente justificadas pela unidade e pelos responsáveis. Conforme verificado, o valor estimado da contratação teve por base apenas cotações realizadas junto a três empresas que supostamente teriam condições de entregar a solução completa, deixando de fora outros potenciais fornecedores que apesar de não disporem de todos os elementos poderiam apresentar preços mais competitivos para parcelas do objeto. Quanto à ausência de pesquisas a contratações similares realizadas pela Administração Pública, apesar da dificuldade de se identificar objetos com características idênticas à solução pretendida pelo CCOMGEX, seria bem plausível a realização de pesquisa em certames que contemplassem parcelas dos itens exigidos no Pregão 14/2013, condição que daria maior consistência à estimativa do órgão.

50. A adoção do Sistema de Registro de Preços não se mostrou adequada, pois o objeto não se enquadra às hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013. Além disso, houve participações e adesões parciais ao objeto da ata de registro de preços, situação que vai contra o entendimento do Tribunal, exposto no Acórdão 757/2015 – TCU – Plenário.

51. Em relação à realização da licitação em lote único, o parecer da Sefti ressaltou que do ponto de vista econômico o parcelamento do objeto além de possível, seria desejável, tendo em vista o aumento da competitividade que poderia ser obtido no certame. Do ponto de vista técnico, a unidade especializada restringiu sua análise aos aspectos de TI da solução (**switches**, **racks** de TI e cabeamento estruturado) e concluiu pela possibilidade de parcelamento, pelo menos em relação aos **switches**. Além disso, por se tratar de solução que contempla equipamentos e serviços pertencentes a diferentes segmentos de mercado, a reunião do objeto em lote único restringiu indevidamente a competitividade do certame, ainda mais frente à vedação, contida no edital, à participação de consórcios. Ainda, há que se destacar que, por ser o parcelamento a regra geral, a inviabilidade deveria ser demonstrada pelo promotor do certame no processo administrativo da contratação, condição não identificada no Pregão Eletrônico 14/2013.

52. As manifestações não lograram êxito em justificar as deficiências do projeto básico e a ausência de planilhas de composição de custos unitários dos serviços de instalação (itens 25 a 36). Não há no Termo de Referência plantas ou croquis referentes à instalação dos sistemas componentes da solução licitada, situação que torna impreciso o objeto, contrariando o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993. Por sua vez, a planilha de custos unitários exigida pelo inciso II do § 2º do art. 7º da Lei de Licitações e Contratos serve também, via de regra, como critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, condição que não pôde ser avaliada no pregão em questão em razão de sua inexistência.

53. Assim, entende-se que, como as irregularidades apontadas não foram elididas, as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis deverão ser rejeitadas, com aplicação da multa prevista com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1993. O Sr. Alexandre Leal Barbosa, ordenador de despesas do CCOMGEX, foi o responsável pela aprovação do termo de referência da licitação, e os Srs. Gustavo Silveira Leão, Gregório Itiro Ochiai Seixas e Edílson Pereira de Sousa, por sua elaboração.

54. Por fim, considerando o fim da vigência da ata de registro de preços decorrente do Pregão 14/2013, entende-se desnecessária a adoção de medidas adicionais.”

17. Com tais considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da unidade especializada, foi redigida nos seguintes termos (peças 156, pp. 13/14, 157 e 158):

“I) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;

II) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Srs. Alexandre Leal Barbosa, Gregório Itiro Ochiai Seixas, Edílson Pereira de Sousa e Gustavo Silveira Leão;

III) aplicar aos Srs. Alexandre Leal Barbosa, Gregório Itiro Ochiai Seixas, Edílson Pereira de Sousa e Gustavo Silveira Leão, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

V) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

VI) dar ciência à Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército sobre as seguintes impropriedades/irregularidades, verificadas no Pregão Eletrônico 14/2013, com vistas a evitar a ocorrência de outras semelhantes:

VI.1) elaboração do orçamento estimado da contratação apenas com base em cotações realizadas junto a empresas que supostamente teriam condições de entregar a solução completa, deixando de fora outros potenciais fornecedores que, apesar de não disporem de todos os elementos, poderiam apresentar preços mais competitivos para partes do objeto e, ainda, sem a realização de pesquisa em contratações similares realizadas por outros órgãos/entidades pertencentes à Administração Pública;

VI.2) adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para objeto que não se enquadra às hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013;

VI.3) realização da licitação em lote único, contrariando o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 247, ante a não comprovação, do ponto de vista técnico e econômico, da inviabilidade de parcelamento do objeto;

VI.4) ausência no edital/projeto básico de plantas/croquis referentes aos serviços de instalação dos diversos sistemas componentes da solução (itens 25 a 36), gerando imprecisão quanto ao objeto, contrariando o disposto no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993;

VII) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao representante, à Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército e à empresa Rocha Bressan Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.;

VIII) juntar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos autos da tomada de contas anual, exercício 2013, da Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército.”

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Representação formulada pela sociedade empresarial Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática noticiando possíveis irregularidades havidas no Pregão Eletrônico 14/2013, promovido pelo Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CCOMGEX.

2. O objeto do aludido certame consistia na formação de registro de preços para futuro fornecimento e instalação de sistema de infraestrutura de alta disponibilidade para rede e servidores do centro telemático de dados e voz para atendimento a equipamentos ativos e passivos.

3. O valor do objeto da disputa em foco foi estimado pelo CCOMGEX em R\$ 47.621.189,08 e a proposta da licitante vencedora, a sociedade empresarial Rocha Bressan Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., atingiu o montante de R\$ 36.533.491,00.

4. A Selog, após empreender análise preliminar das informações constantes da documentação acostada, sugeriu a realização da oitiva prévia do CCOMGEX a fim de que se manifestasse sobre os seguintes indícios de irregularidade identificados no curso do torneio licitatório **sub examine**:

4.1. deflagração do certame sem a realização de consultas a fontes variadas, como fornecedores apenas dos equipamentos, licitações similares, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, bem como sem considerar a demanda dos órgãos participantes;

4.2. adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP para a aquisição de objeto referente à execução de serviços de engenharia de relativa complexidade, conforme alegado pelo ordenador de despesas do CCOMGEX, em Nota Técnica ao Pregão 14/2013, considerando a previsão de execução de serviços que não se enquadram nas hipóteses previstas no Decreto 7.892/2013;

4.3. opção de licitar os 36 itens em lote único, sem promover o parcelamento do objeto, apresentando a devida avaliação técnica e econômica que comprove sua inviabilidade, considerando o previsto no enunciado 247 da Súmula de jurisprudência do TCU, bem como nos Acórdãos 3.041/2008, 839/2009, 3.155/2011 e 2.831/2012, todos do Plenário; e

4.4. ausência, tanto na fase interna quanto na externa da licitação, de planilha de composição dos custos unitários dos serviços de instalação previstos nos itens 25 a 36, contrariando o previsto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

5. Na mesma oportunidade, a unidade técnica alvitrou que a oitiva também fosse estendida à licitante vencedora e aos órgãos e entidades que participaram da licitação em referência ou posteriormente aderiram à Ata de Registro de Preços dela decorrente, a saber: Ministério da Saúde – Coordenação Geral de Material e Patrimônio, Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, Ministério da Defesa – Departamento Geral de Pessoal, Presidência da República – Superintendência de Administração do Distrito Federal – SAD/DF, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano – IF Goiano e Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

6. Ante as razões expostas pela unidade técnica, determinei, com fulcro no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, as oitivas sugeridas, a fim de que fossem apresentados ao Tribunal os esclarecimentos pertinentes acerca da matéria tratada neste processo.

7. Realizadas as comunicações processuais, a secretaria instrutiva examinou os novos elementos trazidos aos autos sugerindo que as respostas às oitivas não lograram descaracterizar os indícios de irregularidade a que dizem respeito os subitens 4.1 a 4.4 **supra**. Desse modo, manifestou-se no sentido de que fosse determinada a suspensão cautelar da Ata de Registro de Preços decorrente do certame em foco, de forma a não permitir novas adesões, até que esta Casa deliberasse sobre o mérito da presente Representação.

8. Em juízo de cognição sumária, característico da apreciação de pedidos cautelares, entendi adequada proposta da Selog e adotei a medida cautelar proposta por aquela unidade instrutiva. Além da medida de urgência, determinei a realização de audiência de diversos responsáveis, em face das irregularidades verificadas no processo, bem como a oitiva do CCOMGEX e da licitante vencedora para se manifestar sobre tais falhas.

9. Irresignada, a empresa Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. agravou o já citado despacho concessivo da cautelar, postulando, ao final, a revogação da medida de urgência e, no mérito, que a presente Representação fosse considerada improcedente.
10. Na mesma oportunidade, a firma Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática – ora representante –, apresentou, com fundamento no art. 284 do Regimento Interno/TCU, impugnação ao Agravo ofertado pela Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. requerendo, por fim, que o Tribunal não conhecesse do Agravo interposto pela Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. e que, caso a Corte deliberasse por conhecer da peça recursal, negasse a ela provimento, mantendo a medida acautelatória outrora exarada.
11. Por meio do Acórdão 188/2015 – Plenário, o Tribunal, acolhendo Proposta de Deliberação de minha lavra, decidiu deferir o ingresso das empresas Rocha Bressan Indústria e Comércio Ltda. e Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática como interessadas no processo e declarar a perda de objeto da cautelar adotada, tendo em vista o término da vigência da Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico 14/2013.
12. Aquele **decisum** determinou, ainda, o envio dos autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SeFTI para a emissão de parecer quanto às seguintes questões: a) viabilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) na licitação em análise; e b) possibilidade, do ponto de vista técnico e econômico, de parcelamento do objeto.
13. Nesta oportunidade, a Selog compareceu aos autos e, após analisar este feito, propõe, em uníssono, que o Tribunal: i) conheça da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente; ii) rejeite as razões de justificativa dos Srs. Alexandre Leal Barbosa, Gregório Itiro Ochiai Seixas, Edilson Pereira de Sousa e Gustavo Silveira Leão, aplicando-se-lhes, de forma individual, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; iii) autorize o desconto da dívida na remuneração dos responsáveis, na forma do disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990; iv) dê ciência ao Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército sobre as irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 14/2013; v) dê ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto o que o fundamentam, ao representante, à Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército e à empresa Rocha Bressan Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.; e vi) junte cópia desta decisão aos autos da tomada de contas anual, exercício 2013, da Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército.
14. A presente Representação pode ser conhecida, porquanto formulada em alinhamento aos dispositivos cabíveis à espécie, previstos no art. 237, inciso VII, c/c art. 235 do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.
15. Os Srs. Alexandre Leal Barbosa, Edilson Pereira de Sousa, Gregório Itiro Ochiai Seixas e Gustavo Silveira Leão, o primeiro na condição de Ordenador de Despesas e responsável pela aprovação do Termo de Referência da licitação em foco e os demais por terem elaborado tal documento, foram demandados a apresentar razões de justificativa em decorrência das irregularidades descritas nos subitens 4.1 a 4.4 **supra**.
16. A primeira falha diz respeito ao fato de a consulta de preços ter sido baseada, apenas, em consulta a fornecedores de equipamentos similares e não ter levado em conta, como previsto no art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, os preços praticados por órgãos e entidades da Administração Pública.
17. No entender dos responsáveis, o dispositivo legal acima mencionado aplicar-se-ia somente nos casos que cuidassem estritamente de compra, ou seja, no caso em foco, que cuida de Registro de Preços, não haveria subsunção ao já mencionado art. 15, inciso V, da Lei de Licitações.
18. As unidades especializadas, de seu turno, entendem que a aplicação da disposição legal somente estaria dispensada nas situações em que ela fosse inviável, isto é, no caso, por exemplo, de não haver órgãos e entidades que adquiriram os bens objeto da licitação. A Selog também reforçou o posicionamento de que as disposições do art. 15 da Lei de Licitações se aplica ao registro de preços.
19. O multicitado art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 dispõe que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da

Administração Pública:

20. O dispositivo acima citado não possui aplicação limitada aos casos de compras, de forma estrita. Conforme previsto no § 1º daquele mesmo artigo, o registro de preços deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado. Tal comando explicita que o termo “compras” contido no **caput** deve ser interpretado, não de modo estrito, mas de forma ampla, a englobar registro de preços, que, em última hipótese, há de culminar em uma aquisição.

21. Prosseguindo, o termo “sempre que possível” (constante do **caput** do art. 15) deve ser interpretado no sentido de que a consulta é obrigatória quando existirem órgãos ou entidades que tenham efetuado aquisições similares. É dizer, não há discricionariedade do gestor para deixar de utilizar a consulta quando ela puder ser realizada. A não realização da pesquisa deve ser plenamente justificada pelo gestor.

22. Tal exegese vai ao encontro da busca pela elaboração de uma estimativa mais condizente com a realidade, o que tende a aproximar os preços cotados pelos licitantes daqueles previstos pela Administração.

23. Consoante alertado pela Selog, a cotação praticada somente junto a fornecedores pode redundar em superestimativa de valor dada a dicotomia menor preço **versus** maior preço existente entre os interesses antagônicos da Administração e dos fornecedores.

24. Nesse sentido concordo com a Selog que, ainda que a licitação não tenha sido realizada em lotes, ou seja, de forma não parcelada, poderiam os responsáveis ter buscado junto a órgãos e entidades a cotação, em especial, dos equipamentos – que representavam cerca de 67% do valor estimado.

25. Conforme destaquei no despacho concessivo da cautelar outrora exarada neste processo:
“8. (...) assinalo não parecer prudente a elaboração do orçamento balizador de uma licitação, mormente quando o objeto demandado é estimado em mais de R\$ 47 milhões, com base única e exclusivamente em consultas formuladas a três fornecedores. Com efeito, o planejamento para uma contratação desse vulto deveria contemplar também pesquisa junto a outros órgãos e entidades da Administração Pública ou, mesmo, junto a interessados em fornecer somente os equipamentos (itens 1 a 24 da planilha de formação de preços – Peça 3, pp. 56/57), cujo valor total estimado representa cerca de 67% do orçamento norteador de que se valeu o CCOMGEX, consoante assinalado pela Selog.”

26. Não se pode descurar, ainda, da constatação de que o orçamento levou em conta tão somente as necessidades do CCOMGEX, nada obstante a previsão de que diversos órgãos e entidades também firmariam contratos com base na Ata de Registro de Preços. Como é cediço, preços ofertados para um maior quantitativo de bens demandados poderiam, em tese, apresentar algum desconto para a Administração, em função da economia de escala.

27. Como os responsáveis não foram capazes de demonstrar o contrário, ou seja, de que não haveria economia de escala caso os outros órgãos participantes também fossem incluídos no orçamento – o que seria a atitude correta – remanesce a irregularidade.

28. As razões de justificativa dos Srs. Alexandre Leal Barbosa, Edílson Pereira de Sousa, Gregório Itiro Ochiai Seixas e Gustavo Silveira Leão, conforme análise da Selog, não lograram desconstituir as falhas acima descritas, tampouco foram capazes de afastar suas responsabilidades.

29. A segunda irregularidade pela qual os responsáveis foram demandados em audiência diz respeito à utilização inadequada do Sistema de Registro de Preços – SRP, porquanto, de fato, o certame em foco cuida de intenções de compra parciais e individualizadas e não de contratação integrada compartilhada por todos os participantes, como é característico daquele sistema.

30. O certame em foco foi fundamentado no art. 3º, inciso II, do Decreto 7.892/2013, o qual dispõe que o SRP pode ser adotado quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa.

31. A SeFTI, com endosso da Selog, analisando este feito, excluiu a possibilidade do regime de tarefa, que não se subsume ao caso – eis que cuida de contratação de mão-de-obra para pequenos

trabalhos –, e concluiu pela impossibilidade de enquadramento na aquisição de entregas parceladas com o fornecimento de serviços por unidade de medida.

32. Aquela unidade especializada aduziu que não se pode confundir entrega parcelada com entrega de parcelas do produto, sendo que o presente caso em foco enquadrar-se-ia nesta última condição, o que não permitiria a utilização do SRP.

33. De fato, o Pregão Eletrônico 14/2013 não cuida de entrega parcelada de um mesmo produto, porquanto o órgão aderente ou participante, invariavelmente terá de modificar a solução apresentada como padrão no SRP, dado que as particularidades de cada **Data-Center** seriam diferentes.

34. A partir dos elementos contidos nos autos, é possível asseverar que o objeto do certame é a construção de uma sala segura, provida com equipamentos destinados a prover sistema de infraestrutura de alta disponibilidade para rede e servidores do centro telemático de dados e voz para atendimento a equipamentos ativos e passivos.

35. Cuida-se, portanto, de um pacote fechado com a prestação de serviços e o fornecimento de equipamentos. Assim, não há como refutar a tese – defendida pelas unidades especializadas e negada pelos responsáveis – de que órgãos aderentes à Ata de Registro de Preços, em função de suas peculiaridades, dificilmente contratariam o objeto tal qual previsto no Pregão Eletrônico 14/2013.

36. Com efeito, ao modificar a quantidade, **verbi gratia**, de **Data-Center** ou ainda dos serviços relativos à construção da sala segura, estar-se-ia diante da entrega de parcelas do produto, o que não se subsume ao dispositivo invocado para fundamentar o uso do SRP, que ampara a entrega parcelada dos produtos.

37. Bastante elucidativo a respeito é o exemplo trazido pela Sefti acerca do tema. Se no SRP é licitado o fornecimento de **kits** escolares composto de determinada quantidade padronizada de lápis, borracha, canetas etc. e os órgãos o demandam, em sucessivas aquisições, tal qual está configurado, a hipótese é de entrega parcelada do produto. Se ao contrário, os órgãos decidem alterar a quantidade dos materiais que compõem o **kit**, como por exemplo diminuindo a quantidade de canetas, estar-se-á diante da entrega de parcelas do produto.

38. O objeto do Pregão 14/2013 – Sala Segura composta de diversos equipamentos – como já mencionei, dificilmente seria demandado da maneira exata como configurada pelo CCOMGEX. Como visto na prática, houve demandas de partes do objeto, o que indica a impossibilidade de utilização do SRP dada a restrição contida no art. 3º, inciso II, do Decreto 7.892/2013.

39. Ainda sobre esse aspecto, é importante destacar que a jurisprudência do TCU consubstanciada no Acórdão 757/2015 – Plenário, o qual, como apontado pela Selog, foi embasado nos Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796, todos de 2013 e do Plenário, é no sentido de que não é possível a aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global em contratações realizadas por meio de SRP:

“9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que oriente suas unidades, especialmente a Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog), sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

(...)

9.3.2. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, **sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens** – arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário;” (grifo acrescido).

40. Os próprios Srs. Alexandre Leal Barbosa e Gregório Itiro Ochiai Seixas, em suas razões de justificativa, asseveraram que os participantes da Ata poderiam demandar quantitativos diferentes em função de suas peculiaridades (peça 128, p. 3):

“Ressalta-se mais uma vez que, diferentemente do que é alegado, o objeto do certame é um Sistema Integrado de Infraestrutura de Alta Disponibilidade para os Centros de Dados e Telemática. Esse fato pode ser observado na planilha de registro de quantitativo dos partícipes da licitação, onde cada órgão registrou as suas necessidades, conforme [suas avaliações individuais] (...), sendo compostos pelos principais itens que compõem um Sistema desse tipo (UPS, Climatizadores, **Racks** de TI, Confinamento Térmico e Gerenciamento). Pode-se observar que há somente a variação dos quantitativos para itens demandados, pois cada órgão possui sua demanda individualizada do Sistema, a qual varia em potência e tamanho físico, nunca deixando de demandar os subsistemas principais.”

41. As unidades especializadas analisaram, ainda, as demais possibilidades previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 em que o Sistema de Registro de Preços poderia ser utilizado, quais sejam: i) necessidade de contratações frequentes (inciso I); ii) conveniência de aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo (inciso III); e iii) impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração (inciso IV).

42. O inciso I não se aplicaria devido ao fato de a aquisição ser singular, isto é, satisfeita com somente uma compra e fornecimento dos competentes serviços.

43. Já o inciso III não se subsume ao caso em foco em função das já mencionadas particularidades que cada órgão ou entidade aderente teria para redimensionar o seu **Data-Center** – impossibilidade de padronização do produto ofertado.

44. Por último, o inciso IV também não se justificaria pelo fato de o objeto demandado tratar-se de uma sala segura em que o quantitativo buscado pode ser previamente definido pela Administração. Mais uma vez buscando a analogia com a situação dos **kits** escolares, tem-se a situação em que a Administração sabe o que precisa – **kits** com determinada configuração – mas não possui, com precisão, certeza sobre a sua quantidade, dado que o número de matrículas na rede pública pode oscilar em função de diversos fatores.

45. Como se vê, a contratação em foco, da maneira como foi estruturada, indica que a utilização do SRP não foi bem avaliada. Se há possibilidade de mudança nos quantitativos, está-se diante, como já afirmei acima, de entrega de parcelas do produto, e não de entrega parcelada, como seria permitido pelo art. 3º, inciso II, do multicitado Decreto 7.892/2013.

46. No caso da sala segura, o órgão ou entidade já sabe de antemão que necessita de uma, ou talvez, duas salas, não estando albergada, portanto, a utilização do SRP.

47. Em síntese, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não foram capazes de demonstrar a adequação do uso do SRP no Pregão Eletrônico 14/2013.

48. Noutro giro, a terceira irregularidade pela qual os gestores foram instados a se defender é relativa à opção pela utilização da licitação em lote único, ao invés de parcelá-la, nos termos do contido no Enunciado 247 da Súmula de jurisprudência do TCU.

49. Sobre esse ponto, entendo, em alinhamento ao que pugnado pela SeFTI e pela Selog, que os autos evidenciam de forma cristalina que a melhor opção seria o parcelamento do objeto. Corroborando tal assertiva o fato, confirmado pelos responsáveis, de que determinados órgãos poderiam demandar quantitativos diferentes do que proposto no objeto do certame.

50. A título de ilustração, reproduzo o seguinte excerto da manifestação da SeFTI acerca da questão em análise:

“257.8. É possível afirmar que, para cada participante, as necessidades eram distintas, [pois] nenhum registrou intenção de adquirir a solução completa. O fato de cada órgão ter demandado partes diferentes do objeto idealizado pelo Centro significa dizer que se está diante de vários objetos, um para cada órgão, e não de um objeto passível de ser compartilhado por vários órgãos. Tecnicamente, em relação aos ativos de TI, com exceção dos **switches**, considera-se aceitável a justificativa de não parcelar o objeto. Entretanto, a viabilidade econômica da contratação em lote único não foi demonstrada (parágrafos 240-

242);”.

51. Como constou expressamente do já mencionado Acórdão 757/2015 – Plenário, a adjudicação por item é a regra geral, sendo a opção pelo lote único excepcional, devendo ser plenamente motivada:

“9.3.2. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens – arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário;”

52. Nas razões de justificativa ofertadas pelos gestores não há qualquer indicação de que a opção adotada tenha redundado em vantagem econômica para a Administração. Tal fato, como apontado pela SeFTI, ocorreu em função da não realização de pesquisa de mercado dos preços dos equipamentos, o que culminou com a inviabilidade da comparação de preços.

53. Do ponto de vista técnico, também foi afirmado pela unidade especializada em Tecnologia da Informação que, em relação aos **switches**, haveria possibilidade de que seu fornecimento fosse parcelado. Em adição, a Selog estendeu tal raciocínio a outros itens em que a SeFTI não se manifestou de forma expressa, a título de exemplo, o Sistema Grupo Motor Gerador (itens 5, 6 e 7 do certame).

54. A Selog também apontou que o objeto do certame é composto de diversos tipos de equipamentos e serviços pertencentes a variados nichos de mercado, tais como: sistemas de ar-condicionado, gerador de energia etc. Nesse sentido, concluiu que a participação de licitantes específicos de cada um daqueles mercados foi afastada em função da opção adotada de não parcelamento.

55. É importante trazer a lume o alerta da SeFTI de que a empresa contratada – Rocha Bressan Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. – não foi capaz de entregar sozinha o objeto contratado, pois incluiu, em sua proposta, documentação técnica da empresa Schneider que participou do certame, venceu a competição, mas foi inabilitada por não apresentar atestado de capacidade técnica em seu nome.

56. Perscrutando as razões de justificativa dos responsáveis, não é possível encontrar argumentação que infirme a conclusão unânime da SeFTI e da Selog, a qual me filio, de que a opção de licitar por lote único tenha sido justificada do ponto de vista técnico-econômico.

57. Por fim, os gestores foram instados a justificar a deficiência do Projeto Básico e a ausência de planilhas de composição dos custos unitários dos serviços de instalação.

58. No que tange às planilhas de custos unitários, em que pese os responsáveis terem asseverado que elas, de fato, constavam do edital do Pregão Eletrônico 14/2013, a Selog demonstrou que o documentado encartado aos autos do processo licitatório – Adendo V ao Termo de Referência (peça 3, pp. 150/151) – não possuía o detalhamento para os serviços descritos nos itens 25 a 36, o que, em tese, caracterizaria contratação mediante verba, procedimento vedado pelo Tribunal no Enunciado 258 de sua Súmula de jurisprudência:

“Súmula 258

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.”

59. Reforça-se, ainda, o fato apontado pela Selog de que os custos com mão de obra, de grande representatividade, não foram discriminados na planilha constante do certame. A unidade especializada concluiu que, mesmo que a planilha apresentada pela Rocha Bressan Engenharia Indústria e Comércio Ltda. possuísse o devido detalhamento, o que aventou apenas a título de argumentação, ainda remanesceria a irregularidade, pois a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários é requisito para a realização da

licitação, não apenas para a contratação.

60. Quanto ao Projeto Básico, a Selog asseverou sua deficiência em função de não ter previsto a forma que a solução seria implementada, bem como a disposição dos equipamentos nas instalações da unidade contratante.

61. Consoante alertado pela SeFTI, a imprecisão quanto aos serviços de instalação – variáveis que deveriam ter sido levadas em conta na precificação, dadas as peculiaridades de cada local – é confirmada pela própria empresa contratada quando afirma que tais custos seriam simbólicos em relação ao objeto completo licitado, o qual compara a um produto de prateleira.

62. Sem descurar do fato de que o objeto do Pregão Eletrônico 14/2013 não pode ser comparado a um produto de prateleira, dada a evidente complexidade e peculiaridade da solução em análise, não se pode afastar o fato de que o próprio Termo de Referência também ratificava tal imprecisão ao dispor que ficaria a cargo do licitante prever materiais necessários, mesmo quando não indicados nele ou nas especificações técnicas.

63. Também em relação a este tópico, os responsáveis não foram capazes de afastar a irregularidade que lhes fora imputada.

64. À guisa de conclusão, anuo ao entendimento unânime da Selog e da SeFTI no sentido de que as razões de justificativa apresentadas pelos gestores não lograram descaracterizar as irregularidades verificadas neste processo, tampouco foram suficientes para demonstrar o afastamento de suas responsabilidades nas falhas havidas.

65. Assim, incorporo os argumentos lançados nas instruções de ambas as unidades especializadas às minhas razões de decidir destacando o elevado nível técnico e jurídico da análise levada a efeito acerca das ocorrências relativas ao Pregão Eletrônico 14/2013.

66. Aquiesço, ademais à sugestão da Selog de que seja dada ciência ao CCOMGEX acerca das irregularidades verificadas neste processo, bem como de que cópia deste Acórdão seja juntado aos autos da tomada de contas anual, exercício 2013, da Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército.

67. Por fim, cumpre dar ciência deste Acórdão às firmas Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática, Rocha Bressan Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. e à Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 27 de janeiro de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 125/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC-019.177/2014-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática.
 - 3.1. Responsáveis: Alexandre Leal Barbosa (CPF 002.749.627-99), Edilson Pereira de Sousa (CPF 740.376.503-63), Gregório Itiro Ochiai Seixas (CPF 007.621.177-02) e Gustavo Silveira Leão (CPF 940.961.121-00).
4. Órgão: Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CCOMGEX.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog e Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SeFTI.
8. Advogados constituídos nos autos: Adale Luciane Telles de Freitas, OAB/DF 18.453; Alessandra Gonçalves Pinheiro Pimenta, OAB/DF 14.017-E; Antonio Perilo de Sousa Teixeira Netto, OAB/DF 21.359; Beltrão Advocacia & Consultoria, OAB/DF 1.045/05; Carlos Henrique Vieira Teixeira, OAB/DF 12.378; Gabriela Dellacasa Stuckert, OAB/DF 39.963; Guilherme Augusto Ferreira Fregapani, OAB/DF 34.406; Igor Cavaignac Riera, OAB/DF 37.363; Luiz Antonio Ferreira Bezerril Beltrão, OAB/DF/19.773; Marianna Mello Ottoni, OAB/DF 33.989; Paula Cardoso Pires OAB/DF 23.668; e Thiago Lucas Gordo de Sousa, OAB/DF 17.749.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela sociedade empresarial Apipucusnet Comércio e Serviços de Informática noticiando possíveis irregularidades havidas no Pregão Eletrônico 14/2013, promovido pelo Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CCOMGEX, cujo objeto era a formação de registro de preços para futuro fornecimento e instalação de sistema de infraestrutura de alta disponibilidade para rede e servidores do centro telemático de dados e voz para atendimento a equipamentos ativos e passivos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

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

9.2. aplicar aos Srs. Alexandre Leal Barbosa, Edilson Pereira de Sousa, Gregório Itiro Ochiai Seixas e Gustavo Silveira Leão, de forma individual, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos responsáveis, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.5. dar ciência à Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército das seguintes impropriedades/irregularidades, verificadas no Pregão Eletrônico 14/2013, com vistas a evitar a ocorrência de outras semelhantes:

9.5.1. elaboração do orçamento estimado da contratação apenas com base em cotações realizadas junto a empresas que supostamente teriam condições de entregar a solução completa, deixando de fora outros potenciais fornecedores que, apesar de não disporem de todos os elementos, poderiam

apresentar preços mais competitivos para partes do objeto e, ainda, sem a realização de pesquisa em contratações similares realizadas por outros órgãos/entidades pertencentes à Administração Pública;

9.5.2. adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para objeto que não se enquadra às hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013;

9.5.3. realização da licitação em lote único, contrariando o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 247, ante a não comprovação, do ponto de vista técnico e econômico, da inviabilidade de parcelamento do objeto;

9.5.4. ausência no edital/projeto básico de plantas/croquis referentes aos serviços de instalação dos diversos sistemas componentes da solução (itens 25 a 36), gerando imprecisão quanto ao objeto, contrariando o disposto no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993;

9.6. juntar cópia deste Acórdão aos autos da tomada de contas anual, exercício 2013, da Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército;

9.7. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à representante, à Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército e à empresa Rocha Bressan Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

10. Ata nº 2/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/1/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0125-02/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral