

Processo TC-027.464/2011-3 (com 70 peças)
Prestação de Contas – Spoa/MC – Exercício 2010
Recurso de Reconsideração

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela Secretaria de Recursos – Serur (peças 68/70), no sentido de o Tribunal:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo sr. José Luiz Martins Durço, ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos/Spoa/MC (peça 63), contra o Acórdão 2.963/2014 – 2ª Câmara (peça 28) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.

Sobre o “*parcelamento indevido do objeto, na forma proposta pela Chefe da Divisão de Engenharia, mesmo após ter sido alertado pela Consultoria Jurídica do Ministério acerca da aludida irregularidade*”, conduta que concorreu para a aplicação de multa em processo de fiscalização e para a irregularidade das contas anuais do ora recorrente, o Ministério Público de Contas, em acréscimo à análise da unidade técnica especializada, agrega excertos da instrução produzida pela então 1ª Secex no âmbito do TC-027.015/2010-6 (peça 3, pp. 19/22, do referido processo):

“2.2.4.5. Esta Corte entende que, embora a opção pelo parcelamento esteja no âmbito da discricionariedade do gestor, o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 o impõe como obrigatório, salvo se devidamente demonstrado que não é a melhor opção do ponto de vista técnico ou econômico (Acórdão 1.265/2009-Plenário). Tal demonstração não houve.

2.2.4.6. Como já mencionado no Relatório de Auditoria, o item 1.2 do Edital do Pregão Eletrônico SRP 19/2010-MC previu a divisão dos itens licitados em dois lotes distintos, em síntese, da seguinte forma (fl. 173, anexo 1):

Lote I - Confecção e instalação de divisórias, painéis panorâmicos, armários, estantes, balcões, guichês, estações de trabalho, gaveteiros, superfícies extensíveis, mesas e suporte para CPU volante.

Lote II - Confecção e instalação de suportes para pastas suspensas, suporte para CPU fixo, rodapé, alizar, marcos de madeira, sancas, apoio para pé e protetor para monitor; fornecimento e instalação de ferragens, persianas entre vidros e lambris; serviços de remanejamento de divisórias e estações de trabalhos, instalação de forros, pisos e luminárias.

2.2.4.7. No anexo II ao edital (fls. 202-237, vol. 1 do anexo 1), há a descrição detalhada de todos os itens da licitação. À vista do referido anexo, percebe-se que ocorreu o agrupamento de espécies distintas de materiais e serviços em um mesmo lote, resultando na obrigação de itens dessemelhantes serem fornecidos por uma mesma empresa, em desacordo com o preconizado nos arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, que estabelecem a necessidade de, sempre que possível, as compras serem subdivididas em parcelas, desde que técnica e economicamente viáveis, para aproveitamento das peculiaridades do mercado, visando à economicidade e sem perda da economia de escala.

2.2.4.8. Conforme o Relatório de Auditoria, ambos os lotes do anexo II são formados por elementos heterogêneos, não havendo, nos autos, justificativas para a existência de eventuais ganhos de escala com o agrupamento que foi promovido.

2.2.4.9. Como visto, alegou a Sra. Eliane Maravalhas [Chefe da Divisão de Engenharia do Ministério das Comunicações] que o agrupamento levou em conta que a alteração de *layout* é tridimensional (teto, parede e piso), e que não houve junção de itens de naturezas diferentes, pois todos compunham as diversas variáveis que uma alteração de *layout* poderia reclamar.

2.2.4.10. Aduziu, também, a Sra. Eliane Maravalhas que, se o lote I abrange materiais diferentes, todos seriam, entretanto, mobiliário, à exceção do serviço de instalação de tais mobiliários, todos tendo por objetivo a alteração de *layout*. Entende que ‘armários, estantes, estações de trabalho, gaveteiros, superfícies extensíveis, mesas e suporte para CPU’ são mobiliários.

2.2.4.11. Contudo, em concordância com o entendimento exposto no Relatório de Auditoria, não parece coerente, por exemplo, incluir em um mesmo item bens e serviços que, naturalmente, são obtidos junto a empresas com linhas de fornecimento distintas, tais como:

- a) o fornecimento de protetor para monitor e serviços de montagem de divisórias (lote II);
- b) o fornecimento de suporte para pasta suspensa e serviços de instalação de pisos, carpetes, forros e luminárias (lote II);
- c) a instalação de guichês e fornecimento de suporte para CPU (lote I).

2.2.4.12. Além disso, cabe observar que o objeto do presente Registro de Preços envolveu serviço de reforma de instalações e fornecimento de itens de mobiliário. Considerando que, até o momento, somente houve execução contratual na Sede do MC, não restando justificada, na prática, a urgência e a dificuldade de estimativa dos quantitativos por local de execução contratual, pode-se concluir que teria sido mais apropriada, no caso, a realização de contratação de empresa de engenharia para execução de reforma das instalações da Sede do MC, em regime de empreitada global, com a devida elaboração de projeto básico, e contratação dos itens de mobiliário em licitação separada.

2.2.4.13. Assinalou o Relatório de Auditoria que a forma como os lotes foram divididos foi objeto de ressalva promovida pela Consultoria Jurídica do Ministério, por meio do Parecer às fls. 160-164 do anexo 1, relativo à análise da minuta do Edital (fls. 41-150 do anexo 1). Em resposta à Consultoria Jurídica, o Sr. José Luiz Martins Durço, titular da CGRL, limitou-se a aduzir (fls. 167-168, anexo 1) ‘que a divisão por item se deu face à natureza da despesa, ou seja, material e serviço. Em segundo lugar, a busca pela padronização dos materiais a serem adquiridos, tais como cor, medidas, acessórios e outros’.

2.2.4.14. Nas presentes justificativas, também alegou a Sra. Eliane Maravalhas a preponderância da padronização dos materiais para a manutenção da rapidez no atendimento das demandas.

2.2.4.15. Contudo, como já havia ressaltado o Relatório de Auditoria, não há procedência na menção à manutenção dos padrões dos materiais, como cor, medidas e acessórios, que já haviam sido definidos nos anexos II e XIV do Edital (fls. 202-237 e 262-305, vol. 1 do anexo 1).

2.2.4.16. Além disso, quanto à alegação de que os lotes foram divididos de acordo com a natureza da despesa (material e serviço), observou-se que, para a maioria dos itens licitados, requer-se tanto a prestação de serviço de montagem e instalação como o fornecimento dos respectivos materiais.

2.2.4.17. Alega a Sra. Eliane Maravalhas que o agrupamento não alijou empresas do certame, o que se poderia constatar pela quantidade de licitantes que teriam ocorrido ao certame e pela inexistência de impugnações.

2.2.4.18. Todavia, ao se obrigar que uma mesma empresa forneça todos os itens constantes em um determinado lote, sob pena de ter sua proposta rejeitada caso não apresente cotação para apenas um item, induz-se a licitante a buscar outros fornecedores

para os materiais/serviços que comumente não fazem parte de sua atividade comercial, mas que são necessários para a participação no certame, atitude que, é de se concluir, acarreta, em tese, a elevação de preços.

2.2.4.19. Defende a Sra. Eliane Maravilhas que teriam que ser considerados os custos de 136 licitações e 136 contratos (na verdade, no Registro de Preços foram licitados 137 itens, e não 136), novos servidores, novas estruturas etc., sendo que, em caso de não agrupamento, poderia haver casos de não entrega ou atraso na entrega, em desatendimento ao princípio administrativo constitucional da eficiência.

2.2.4.20. Não se está defendendo, porém, a divisão do objeto do edital em 137 lotes (o que configuraria pulverização excessiva e descabida), mas apenas o agrupamento de itens semelhantes de forma a que fosse obtida economia de escala.

2.2.4.21. Além disso, aqui novamente se aplica o comentário feito acima, no sentido de que, para buscar a alegada eficiência na contratação do serviço de reforma de instalações, teria sido mais adequada a realização de licitação em regime de empreitada global, e não registro de preços.

(...)

2.2.4.30. O Sr. José Luiz Martins Durço questiona de que maneira poderia ser instalado um escritório em caso de existência de várias empresas responsáveis pela montagem de cada um dos diversos tipos de divisórias, rodapés, mesas, persianas, sancas, pisos, forros, estações de trabalho etc.

2.2.4.31. Quanto a tal argumento, assinale-se que não se está propondo a realização de um contrato para cada um dos 137 itens, mas, tão somente, o desagrupamento daqueles itens que não guardam semelhança e há possibilidade de serem fornecidos por empresas diferentes. Não há justificativas para se agrupar rodapés, pisos e forros com mesas e estações de trabalho, por exemplo.

(...)

2.2.4.37. Entende-se necessário contextualizar a afirmação constante do Relatório do Acórdão 3.140/2006-Plenário, transcrita pela empresa Interior, em que foi adotada instrução da Secex-BA, na qual foi afirmado que a ‘exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação por especialidade’.

2.2.4.38. Tal afirmação foi feita em relação à situação em que a Unidade Jurisdicionada realizou comparativo dos custos abrangendo apenas um contrato e a contratação parcelada, após o que concluiu que a contratação com uma só empresa seria mais vantajosa.

2.2.4.39. Contudo, considerou a Secex-BA que o modelo para a contratação parcelada adotado no referido parecer teria utilizado excessiva pulverização dos serviços, não havendo evidências de que isso seria vantajoso para a Administração. Não se está aqui defendendo, cabe esclarecer, eventual parcelamento que resulte em excessiva pulverização, pois isso iria contra o interesse público.

2.2.4.40. Assim, resta evidenciada a restrição à competitividade do certame, ao se agrupar diversos itens heterogêneos em apenas dois lotes, quando, de fato, por suas características e naturezas, deveriam ter sido agrupados de forma a que fosse obtida real economia de escala.”

Quanto à “homologação do Pregão Eletrônico SRP 19/2010-MC sem questionar o fato de que os preços de diversos itens apresentavam valores superiores aos do orçamento de referência, em afronta ao art. 12, §§ 2º a 4º, do Decreto 3.931/2001”, conduta que também concorreu para a aplicação de multa e para a irregularidade das contas anuais do sr. José Luiz Martins Durço, o Ministério Público de Contas lembra, em reforço ao exame da Serur, que, nos termos da jurisprudência assente nesta Corte:

“Ao homologar o resultado de um procedimento licitatório, a autoridade signatária ratifica todos os atos pretéritos praticados, assumindo responsabilidade integral.” (Acórdão 2.133/2016 - Primeira Câmara)

“A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização.” (Acórdão 1.018/2015 – Plenário)

“O ato de homologar uma licitação não é mera formalidade, funcionando como revisão da regularidade de todo procedimento. A homologação de procedimento viciado implica a responsabilização da autoridade homologadora.” (Acórdão 3.294/2014 – Plenário)

“A homologação de certame licitatório é ato administrativo de alta relevância, porquanto se trata do momento em que a autoridade competente tem o poder-dever de verificar a legalidade dos atos praticados e avaliar a conveniência da contratação. Não é um ato de simples anuência com os da comissão de licitação (...).” (Acórdão 2.659/2014 - Plenário, Boletim de Jurisprudência TCU 58)

“A homologação de procedimento licitatório não é ato meramente formal, mas sim a aprovação das decisões tomadas pelos membros da comissão de licitação. A autoridade administrativa, ao apor a sua assinatura para homologar o certame, ratifica todos os atos da referida comissão, tornando-se por eles igualmente responsável.” (Acórdão 1.049/2014 - Plenário, Boletim de Jurisprudência TCU 34)

“A homologação é um ato de fiscalização e controle praticado pela autoridade competente sobre tudo o quanto foi realizado pela comissão de licitação e equivale a aprovar os procedimentos até então adotados. A autoridade homologadora, ao anuir aos pareceres, também se responsabiliza, visto que a ela cabe arguir eventuais falhas na condução do procedimento. Provimento negado.” (Acórdão 4.791/2013 - Segunda Câmara, Boletim de Jurisprudência TCU 4)

O Ministério Público de Contas manifesta-se, pois, de acordo com a proposição da Serur de conhecimento e de não provimento do apelo.

Brasília, 14 de novembro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador