

Proc. TC-028.277/2010-4
Prestação de Contas

Parecer

Cuidam os autos de Prestação de Contas da Eletrosul Centrais Elétricas S. A., relativas ao exercício financeiro de 2009.

2. Concluídas as preliminares, o Auditor à peça n.º 26, em resumo, propôs julgar irregulares as contas dos Senhores Eurides Luiz Mescolotto, Ronaldo dos Santos Custódio, Paulo Afonso Evangelista Vieira, Diretor-Presidente, Diretor-Presidente substituto, e Diretor de Gestão Administrativa e Financeira, respectivamente, na época dos fatos, aplicando-lhes individualmente a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443, de 1992, pelas seguintes irregularidades:

“b.1) não realização de adequada pesquisa de preços junto ao mercado (Pregão Eletrônico 81280088 e Concorrência 81250073), conforme previsto na legislação aplicável, em particular, os arts. 7.º, § 2.º, inciso II, 15, § 1.º, inciso V, 43, incisos IV e V, da Lei n.º 8.666/1993;

b.2) uso indevido da modalidade de licitação pregão eletrônico [pregões eletrônicos 81280059 (fretamento de helicóptero), 81280088 (aquisição de estruturas metálicas e postes de concreto), 81280109 (serviços de escala, embalagem, carga, transporte e descarga de estruturas metálicas), 81280127 (escadas de manutenção para postes de concreto) e 81270106 (serviços de movimentação e transporte de três bobinas de cabo submarino)], haja vista que tais contratações não se enquadram como de bens e serviços comuns, conforme preceitua o Decreto n.º 3.555/2000, bem como estão em desacordo com determinação específica constante no TC 021.383/2009-5, Acórdão n.º 6417/2009 – TCU – 1.ª Câmara, de 10/11/2009;

b.3) realização de novas licitações em modalidades impróprias [11 (onze) novos processos de aquisição (parcelamento de obra em dez licitações e uma dispensa de licitação, com base no art. 23, § 5.º, da Lei n.º 8.666, de 1993), processos esses abertos em decorrência da rescisão contratual do contrato 81250137, originado da Concorrência 81250091 e firmado com a Santa Rita Comércio e Instalações Ltda.], em vez da modalidade originalmente usada para a mesma obra, qual seja, concorrência;”

3. Por seu turno, o Diretor Técnico à peça 27, com a anuência do titular da Secex/SC à peça n.º 28, concordou no essencial com essa proposta, exceto quanto ao fato de a irregularidade relativa ao parcelamento ter sido agravada por ter resultado em pagamentos superiores aos que teriam sido realizados se fosse mantido o contrato anterior acrescido do aditivo pleiteado pela contratada e à utilização indevida da modalidade pregão, na forma eletrônica, para contratação dos pregões eletrônicos n.ºs 81280059 (fretamento de helicóptero), 81280088 (aquisição de estruturas metálicas e postes de concreto), 81280109 (serviços de escala, embalagem, carga, transporte e descarga de estruturas metálicas), 81280127 (escadas de manutenção para postes de concreto) e 81270106 (serviços de movimentação e transporte de três bobinas de cabo submarino).

4. Aduz em seus argumentos que não se pode garantir que, como resultado do parcelamento do objeto licitado, exsurjam vantagens econômicas, pois “o que interessa é o cumprimento da lei e a intenção de se ampliar a competitividade e, conseqüentemente, um preço menor” (peça n.º 27, p. 2, item 9).

5. Quanto ao uso indevido da modalidade pregão para objetos que não se caracterizam por serem bens e serviços comuns, justifica o emprego desta modalidade de licitação para os casos em que a complexidade não está acima do normal em certo tipo de obra, invocando, em reforço, o enunciado da súmula/TCU n.º 257, *litteris*:

“O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei n.º 10.520/2002.”

6. De plano, com as devidas vênias à proposta do Diretor Técnico, não nos parece coerente sua afirmação de que ao proceder ao parcelamento do objeto a Administração busca tão-somente ampliar a competitividade.

7. Como bem afirma o próprio Diretor, a consequência dessa ampliação é um preço menor.

8. Para delinear os contornos da solução que o caso requer, deve-se lançar luzes sobre o art. 23, §1.º, da Lei n.º 8.666, de 1993, que estabelece a obrigatoriedade de parcelamento do objeto, presentes seus pressupostos autorizadores:

“Art. 23. (...)

*§ 1.º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, **sem perda da economia de escala.**” (destaques nossos)*

9. Conforme se depreende do dispositivo legal reproduzido *supra*, não basta que o parcelamento do objeto a ser licitado seja apenas tecnicamente viável. Deve ser também viável economicamente. A parte final desse dispositivo não deixa margem a qualquer dúvida, porquanto não admite a perda da economia de escala.

10. Logo, não nos parece que a vantagem econômica, que autoriza inclusive esse parcelamento, possa ser relegada a segundo plano, como objetivo acessório a ser perseguido pela Administração Pública.

11. Ao contrário, a ampliação da competitividade decorrente do parcelamento do objeto deve sim, antes de tudo, propiciar que a entidade jurisdicionada selecione a proposta que lhe for mais vantajosa, o que não se verificou no incidente específico.

12. No que tange ao uso indevido da modalidade pregão para bens e serviços que não são comuns, a súmula/TCU n.º 257 não se aplica ao caso *sub examine*, porquanto somente autoriza o emprego dessa modalidade para serviços comuns de engenharia, cuja complexidade não seja acima do normal.

13. Compulsando os objetos dos pregões eletrônicos n.ºs 81280059, 81280109, 81280127 e 81270106, e de acordo com a análise do Auditor à peça n.º 26, p. 8, item 36, transcrita na íntegra:

*“os bens e serviços licitados destinam-se a um **empreendimento** considerado **inédito, complexo e com significativas dificuldades logísticas**, segundo a própria Eletrosul: descarregamento e embarque em balsa no porto de Santos/SP e transporte de três grandes bobinas de cabos óptico e condutores submarinos de até 150 toneladas cada, travessia marítima da linha de transmissão, com lançamento dos cabos submarinos a partir de balsa sobre o mar, construções realizadas sem abertura de picadas no traçado da linha de transmissão, sendo necessário o uso de helicóptero em todas as atividades, manipulação, carga e descarga de 190 toneladas de estruturas metálicas e fornecimento de 489 escadas de manutenção (pedarolas) para grandes postes de concreto instalados ao longo da linha de transmissão.”* (destaques nossos)

14. Tal ineditismo e dificuldade em atender à demanda da Eletrosul revelam que **os objetos licitados contemplavam atividades dotadas de complexidade incompatível com a definição de “comum”, estabelecida na Lei n.º 10.520/2002**. Nesse sentido, vale reproduzir excerto das razões de justificativa dos Senhores Eurides Luiz Mescolotto e Ronaldo dos Santos Custódio, Diretor-Presidente e Diretor de Engenharia da estatal, respectivamente (peça n.º 24, p. 3, subitem 4.3), que reconhecem essas dificuldades:

*“Dessa forma, a ELETROSUL foi obrigada a revisar o projeto, onde a extensão original desse trecho insular foi reduzida em aproximadamente 4,5 km, passando de 18 para 13,5 km, havendo porém **aumento considerável no nível de dificuldade** de logística a ser adotada na implantação desse trecho, sendo necessário para o acesso de várias torres no trecho insular o uso de transporte aéreo (helicóptero), para a execução da obra, uma vez que não fora permitida a abertura de acessos, tampouco a ampliação dos existentes.”* (destaques originais)

15. Também não se aproveita a tese de que a utilização do pregão nesses casos poderia beneficiar a Administração Pública com descontos maiores que os anteriormente vistos em concorrências, isso porque os responsáveis em momento algum apresentaram provas de que houve ampla participação das interessadas com efetiva realização de lances que caracterizassem a disputa entre elas, garantido à Eletrosul a seleção da proposta que lhe fosse mais vantajosa (peça n.º 26, p. 8, item 38).

16. Sem embargo, em razão de os bens e serviços licitados pela Eletrosul não serem padronizáveis ou disponíveis no mercado de forma preconcebida, carecendo de parâmetros objetivos de definição dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos, restaram caracterizadas como irregulares as licitações realizadas na modalidade pregão eletrônico para contratações de serviços especializados e complexos.

17. Ante o exposto, com as vênias de estilo, esta representante do Ministério Público manifesta concordância à proposta alvitada pelo Auditor à peça n.º 26.

Ministério Público, 16 de dezembro de 2013.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral