

TC-025.190/2012-1

Natureza: Representação

Representantes: Infrabrazil Tecnology Ltda. e Trielo Informática Ltda.

Responsáveis: Luiz Henrique Tessutti Dividino (Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA); Lourenço Fregonese (Diretor de Desenvolvimento Empresarial da APPA); Leocádio Henrique, Presidente da Comissão Especial de Licitação da APPA - CEL; Juliano Vicente Venete Elias, Alex Sandro de Avila e Antonio do Carmo Tramujas Neto (membros da CEL); e Mauricio Eduardo Sá de Ferrante (Chefe da Procuradoria Jurídica da APPA)

Unidade: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA

DESPACHO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Infrabrazil Technology Ltda. e Trielo Informática Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, relatando supostas irregularidades na Concorrência 007/2012, promovida pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA.

2. A licitação tem por objeto a contratação de implementação de solução e suporte à infraestrutura crítica para o Porto de Paranaguá, incluindo elaboração de projeto executivo, execução de instalações físicas, fornecimento, instalação e configuração de equipamentos e subsistemas, serviços de integração com sistemas da RFB e da APPA, serviços de manutenção e suporte técnico **on site** pelo período de trinta e seis meses e capacitação para gestão da solução, conforme descrito no Edital e seus anexos, por meio de concorrência na modalidade por empreitada global, no valor máximo total de R\$ 34.221.137,87.

3. As empresas representantes alegam, em suma, que o certame teria as seguintes irregularidades: planilha de custos genérica, balizada a partir de empresa sem qualificação para prestar as informações; não permissão para que os licitantes formassem consórcios; e exigência de qualificação técnica extremamente restritiva.

4. Preliminarmente, mediante despacho, determinei a oitiva da APPA e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, para que se manifestassem sobre as ocorrências relatadas na representação.

5. Na instrução da peça 49, a Secex/PR analisou as respostas carreadas aos autos, arrematando com proposta no sentido de: a) conhecer da presente representação; b) determinar à APPA que suspenda todos os atos relativos à Concorrência 007/2012 até o julgamento do mérito por este Tribunal; c) realizar audiência dos responsáveis, a seguir indicados, para que apresentem razões de justificativa pelas irregularidades apontadas: c.1) Luiz Henrique Tessutti Dividino (Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA); Lourenço Fregonese (Diretor de Desenvolvimento Empresarial da APPA); Leocádio Henrique, Presidente da Comissão Especial de Licitação da APPA - CEL; Juliano Vicente Venete Elias, Alex Sandro de Avila e Antonio do Carmo Tramujas Neto (membros da CEL), por terem admitido a realização da Concorrência 007/2012

contendo em seu edital os vícios a seguir listados; e Mauricio Eduardo Sá de Ferrante (Chefe da Procuradoria Jurídica da APPA), por ter aprovado parecer jurídico do edital do certame com as seguintes impropriedades: (i) ausência, no edital e anexos, da composição de preços unitários dos itens de serviço/equipamentos a serem instalados na execução do objeto; (ii) redução do caráter competitivo do certame, em função da: restrição à participação de empresas consorciadas; exigência indevida de atestado único englobando diversos serviços em conjunto com a pontuação atribuída à apresentação de atestados de instalação na aferição técnica; requerimento de declarações dos fabricantes de que o licitante estaria autorizado a comercializar, instalar e dar manutenção nos equipamentos (**software**, sistema OCR, câmeras de vigilância e materiais de cabeamento estruturado).

6. Em razão da natureza e complexidade do objeto da licitação questionada, determinei que a Secretaria de Fiscalização de TI - Sefti se pronunciasse sobre as irregularidades apontadas. Essa unidade técnica especializada, após examinar cada uma das ocorrências, conforme instrução da peça 54, concluiu que o encaminhamento proposto pela Secex/PR é pertinente e razoável.

7. A Sefti informou, ainda, que *“A Concorrência 7/2012 foi suspensa em 24/9/2012 para análise dos recursos impetrados pelas duas empresas que tiveram propostas consideradas válidas pela comissão de licitação, quais sejam IB Tecnologia e Sistemas Ltda. e Dataprom Equipamentos de Serviços de Informática Industrial Ltda. Em 31/10/2012, em contato telefônico com integrante da comissão de licitação da APPA, colheu-se a informação de que a licitação terá o seu andamento continuado em 01/11/2012, ocasião em que as propostas de preços serão abertas. Contudo, essa informação não consta, até o momento, no Portal da Transparência do Governo do Estado do Paraná, sítio eletrônico no qual são encontradas as informações referentes à Concorrência 7/2012 da APPA”*.

8. Inicialmente, ressalto que, mesmo sendo a APPA uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Transportes do Estado do Paraná, o Tribunal, em tese, tem competência para apreciar os atos relativos ao certame, por ser o objeto da contratação um bem público federal que será afetado ao patrimônio do Porto de Paranaguá, consoante convênio pactuado entre a União e esse estado da federação.

9. Nesse ponto, em sentido geral, o caso aqui abordado guarda correlação com outro processo (TC 013.519/2005-8), que tratou de solicitação do Congresso Nacional para a apuração de falhas na gestão do Porto de Paranaguá, área federal administrada mediante convênio de delegação. Além do que foi decidido naqueles autos, conforme Acórdão 632/2007 - Plenário, o seguinte trecho do voto condutor ilustra o entendimento jurisprudencial que legitima atuação do TCU no presente caso: *“Com efeito, em se tratando de patrimônio público estritamente federal administrado por entidade pública estadual mediante convênio de delegação, vê-se que estão presentes os pressupostos principais para o exercício da competência afeta a esta Corte de Contas. Basta ver que, ainda que o gestor delegado consiga subtrair-se completamente ao controle da agência competente do poder delegante, lhe é defeso da mesma forma dispor do patrimônio contrariamente aos princípios gerais que regem todo o restante da administração pública federal.”*

10. As impropriedades da Concorrência 007/2012, apontadas pelas representantes, após detida análise por duas secretarias do Tribunal, mostraram-se procedentes, pois ficou explícito que a licitação violou dispositivos da Lei 8.666/1993, que procuram dar eficácia aos princípios constitucionais (art. 37) regentes de todos os entes que compõem a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

11. A discricionariedade do gestor na condução de certames licitatórios deve, pois, estar em perfeita harmonia com a norma. Neste processo, restrição à participação de empresas consorciadas foi uma opção da APPA que não se coadunou com o objeto da licitação, o qual, por conter grande variedade de componentes, teria pouca chance de ser contemplado por uma quantidade de fornecedores

suficiente para garantir uma boa disputa. Portanto, essa limitação frustrou o necessário caráter competitivo da licitação, bem como violou o princípio da isonomia, positivado no art. 3º da Lei 8.666/1993, ao impedir que um maior número de empresas atendesse ao certame, o que, por certo, levaria à seleção de proposta mais vantajosa para a Administração.

12. Em sua manifestação, a entidade alegou que o “*objeto licitado é indivisível, por tratar-se de um sistema integrado*”. A indivisibilidade é questionável, à luz do seguinte esclarecimento feito pela Sefiti: “*embora o sistema seja integrado, percebe-se que vários dos componentes do objeto poderiam ser adquiridos de forma independente, em tese, sem óbices técnicos ou econômicos, a exemplo do sistema de geradores, dos equipamentos de rede, do storage e do sistema de vídeo wall, cujos diversos fornecedores, geralmente, são especializados quase que unicamente em um desses nichos de mercado.*” Não obstante, ainda que prevalecesse a tese da APPA, mais uma razão se teria para permitir a participação de empresas consorciadas.

13. A redução do caráter competitivo do certame foi ainda mais açodada com a exigência de declarações dos fabricantes de que o licitante estaria autorizado a comercializar, instalar e dar manutenção nos equipamentos.

14. Embora se possa considerar que tal exigência procurou propiciar garantia de execução eficaz do objeto, mais uma vez ressalto que o administrador público deve estar atento aos princípios da licitação para que as suas demandas não se mostrem limitadoras do objetivo precípua dos certames, insculpido no **caput** do mencionado art. 3º da LLC, que é o de “*garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração*”. Também nesse ponto, a jurisprudência do Tribunal já está bem consolidada, a exemplo do seguinte subitem do Acórdão 1.281/2009 - Plenário: “*9.3. determinar (...) que, doravante, abstenha-se de prever a exigência, em editais para aquisição de bens da área de informática, de que a licitante seja credenciada, autorizada, eleita, designada, ou outro instituto similar, pelo fabricante para fornecer, instalar, dar suporte e configurar os equipamentos que constituam o objeto da licitação, tendo em vista tratar-se de condição que restringe indevida e desnecessariamente o caráter competitivo do certame, contrariando os arts. 3º, § 1º, inc. I, e 30 da Lei 8.666/1993*”.

15. Igualmente desarrazoada demonstrou ser a exigência de certidão única englobando diversos serviços em conjunto com a pontuação atribuída à apresentação de atestados de instalação na aferição técnica.

16. Sobre isso, considero necessário transcrever os seguintes esclarecimentos da Secex/PR: “*A exigência indevida é potencializada quando o edital em questão pontua de maneira desproporcional, na aferição técnica dos licitantes, a empresa que apresenta atestado individualizado de instalação de sistema CFTV com mais de 80 câmeras IP e de sistema de controle de acesso com no mínimo 45: onde um atestado recebe 1; dois atestados, 5 pontos; e três atestados, 10 pontos. Na prática, a pontuação estabelecida no edital direciona a licitação para a contratação de determinadas empresas, fato que restou comprovado pelo resultado do certame, onde uma única empresa, a mesma que teria fornecido o referencial de preços para elaboração do orçamento da concorrência, apresentou proposta considerada válida pela comissão de licitação. Ressalte-se que as demais empresas que teriam apresentado orçamentos prévios para elaboração do orçamento de referência não exibiram propostas. Dessa maneira, conclui-se que a exigência do referido atestado em conjunto com a pontuação atribuída à apresentação de atestados de instalação na aferição técnica restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta ao disposto no art. 3º, **caput** e § 1º, c/c o art. 30 da Lei 8.666/1993, no art. 37, **caput** e inciso XXI, da Constituição Federal e em vasta jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1380/2012 - Plenário*”.

17. Por fim, quanto à impropriedade referente à “ausência, no edital e anexos, da composição de preços unitários dos itens de serviço/equipamentos a serem instalados na execução do objeto”, há que se considerar que essa é uma falha que pode ocasionar a prática de sobrepreço ou ainda o chamado “jogo de planilha”. O detalhamento de preços unitários conduz a um julgamento mais fidedigno da razoabilidade da oferta total, o que só favorece a transparência do certame e ajuda a administração a atingir os acima mencionados objetivos precípuos da licitação. Em razão disso, o Tribunal vem fazendo determinações para que os órgãos e entidades atentem para o que estabece o art. 40, inciso X, e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, a exemplo destes comandos: “estabeleça no edital, mesmo nas licitações no regime de empreitada global, critérios de aceitabilidade dos preços unitários constantes da planilha, em atenção ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993” (Acórdão 521/2011 - Plenário); [consiste em irregularidade] “orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços, em afronta aos arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, ambos da Lei 8.666/1993 e na Súmula TCU 258” (Acórdão 1380/2012 - Plenário).

18. O saneamento dos autos, até aqui, demonstra que há elementos caracterizadores do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, condições para o deferimento do pedido de medida cautelar para a paralisação do certame, à luz do que preconiza o art. 276 do Regimento Interno.

19. Não obstante, dissinto da proposta da Secex/PR de promover a audiência dos responsáveis, tendo em vista que as irregularidades ainda estão em condições de serem elididas, porquanto a adjudicação do objeto do certame ainda não teria se concretizado.

20. Por todo o exposto e considerando que já foi promovida a oitiva da APPA, entendo que a concessão da medida cautelar deve ser acompanhada do encaminhamento dos autos à Sefid-1 para que opine sobre a pertinência de se determinar a anulação do certame, bem como quanto à competência do TCU sobre a matéria.

Assim sendo, com fundamento nos artigos 235, 237 e 276 do Regimento Interno, decido:

a) conhecer da representação;

b) determinar à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA que suspenda, imediatamente, todos os atos decorrentes da Concorrência 007/2012, até posterior manifestação deste Tribunal;

c) encaminhar os autos à Sefid-1, a quem solicito parecer sobre a pertinência de se determinar a anulação do certame, inclusive quanto à competência do TCU sobre a matéria;

d) encaminhar cópia deste despacho, bem como das instruções da Secex/PR e da Sefti, às representantes e à APPA.

À Sefid-1, para imediata notificação da APPA e demais medidas a seu cargo.

Brasília, 13 de novembro de 2012.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator