

ACÓRDÃO Nº 720/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.616/2007-4.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação (sigiloso).
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgãos: Coordenação - Geral de Logística - MJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação originada do Acompanhamento de Programa "Rumo ao Pão 2007", decorrente do subitem 9.8 do Acórdão 282/2007 – Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 237, inciso VI, e 250, inciso I e § 1º, do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer da representação e considerá-la improcedente;
- 9.2. manter o sigilo dos autos;
- 9.3. arquivar o processo.

10. Ata nº 9/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/3/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: não há.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Rairundo Carneiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

VOTO

Em exame representação originada do Acompanhamento do Programa "Rumo ao Pan 2007", decorrente do subitem 9.8 do Acórdão 282/2007 - Plenário

O objeto da representação é o Contrato 25/2007, celebrado em 12/2/2007, entre o Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Consórcio Integração Pan, que tem como empresa líder a empresa Motorola Industrial Ltda., no valor de R\$ 161.375.491,27, tendo por finalidade fornecer solução integrada na área de tecnologia de informação e comunicação, composta por Subsistema de Localização e Rastreamento Eletrônico, Subsistema de Gestão de Incidente dos Jogos, Subsistema de Inteligência dos Jogos, Subsistema de Dados Móveis dos Jogos, Subsistema de Vigilância por Câmeras de TV, Redes Fixas de Comunicações de Segurança, Redes Móveis de Comunicações de Segurança e Sistema Integrado de Comunicação de Segurança.

Por recomendação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN - que elaborou, em 9/1/2007, documento intitulado "Análise de Riscos", o processo de contratação foi classificado como "confidencial" e sugeriu que fossem atendidas as premissas de solução única e integrada, "como forma de garantir, quando do funcionamento, um padrão de excelência na performance da solução, evitando-se a fragmentação de empresas e equipamentos que, freqüentemente, apresentam problemas nas soluções de TIC [Tecnologia da Informação e Telecomunicações], criando a chamada "área cinza".

As recomendações de confidencialidade e de solução integrada foram acolhidas pelo Ministro da Justiça, sendo o processo classificado como de "segurança nacional" e a contratação efetivada mediante dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso IX, da Lei 8666/1993.

Para elaborar o Plano de Segurança dos Jogos e dar concretude à intenção de contratar, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp/MJ - constituiu Grupo de Trabalho de Tecnologia de Informação - GT/TI, com a finalidade de avaliar, analisar, auferir, supervisionar e dirigir todos os trabalhos de definição de tecnologias, especificações técnicas, instalações de equipamentos e de softwares, infra-estrutura e redação de editais para aquisições de meios tecnológicos hábeis a dotar de máxima segurança as atividades dos Jogos Pan-Americanos de 2007.

Em 5/1/2007 foram convidadas seis empresas para formularem propostas, sendo-lhes solicitado que apresentassem preços por item, compostos pelos respectivos preços unitários dos subitens e preço global. Das empresas convidadas, três apresentaram propostas comerciais, mas somente o Consórcio Integração Pan cumpriu todas as exigências estabelecidas na convocação, sendo sua proposta comercial também a de menor valor.

Relativamente à análise de preços, as empresas apresentaram preços separadamente para cada item, compostos pelos respectivos preços unitários dos subitens e preço global.

Celebrado o contrato em 12/2/2007, foram fixados 150 dias para a conclusão do objeto e vigência total de 480 dias. A entrega do objeto coincidiu com o início dos jogos, sendo o período restante da vigência contratual utilizado pelo GT/TI para a desmobilização dar destinação aos equipamentos não utilizáveis no âmbito do Ministério da Justiça.

Após a implementação de medidas sancionadoras - diligência, audiências e inspeção - os autos foram instruídos no mérito, tendo sido apontadas restrições tanto no processo licitatório quanto na execução contratual, como projeto básico com objeto insuficientemente definido; insuficiência de elementos na pesquisa de preço realizada para a contratação; indícios de superfaturamento na compra de equipamentos no valor de R\$ 7.942.757,04; ausência de detalhamento dos serviços prestados, pagamento a maior pela licença de módulo redundante de gerenciador de alarmes, de R\$ 130.800,00; e pagamento por serviços prestados além da vigência do contrato, de R\$ 8.386.545,16.

A argumentação dos responsáveis foca a peculiar condição de simultaneamente oferecer informações necessárias e suficientes aos potenciais fornecedores para cotação dos serviços e/ou equipamentos a serem adquiridos com a evidente necessidade da manutenção do sigilo quanto às soluções de TI a serem implementadas, para assegurar segurança plena no período da realização dos jogos.

Apresentam planilhas que afirmam, atenderiam a exigência contida no convite – preços por item, compostos pelos respectivos preços unitários dos subitens, e preço global – tendo os órgãos de controle do Ministério da Justiça e a própria Corregedoria-Geral da União considerado cumprida essa exigência legal.

O prazo para execução dos serviços – o contrato foi celebrado em 12/2/2007 e os Jogos Panamericanos foram abertos em 13/7/2007 – aliado ao gigantismo e à complexidade dos sistemas e sua classificação como de segurança nacional, o cenário caótico da segurança na cidade do Rio de Janeiro, o mediotismo do evento, a transferência do legado para o Estado do Rio de Janeiro e a respectiva desmobilização seriam fatores que teriam condicionado tomadas de decisão somente admitidas em circunstâncias absolutamente excepcionais como, por exemplo, a dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IX, da Lei 8666/1993 e a exigência contratual de que todos os equipamentos fossem de primeiro uso, isto é, desenvolvidos e fabricados especificamente para esse evento e com códigos de segurança criptografados (v. anexo 11).

Apesar de a Unidade Técnica entender que o projeto básico apresentado pelo GI/II não atenderia integralmente exigência do art. 6º, inciso IX, da Lei 8666/1993, informa que o projeto “descreve todos os serviços necessários à execução do projeto, como elaboração do projeto executivo, serviços de instalação, testes, treinamento e suporte técnico”.

O projeto apresenta detalhamento de elementos do Subsistema de Dados Móveis dos Jogos e quantifica os terminais de dados móveis e portáteis e define as especificações dos equipamentos. Também o Subsistema de Vigilância por Câmeras de TV contém quantificação e especificação de câmeras e equipamentos de vigilância e, no detalhamento dos Sistemas de Informação, há as funcionalidades de cada módulo dos subsistemas.

Sobre o procedimento licitatório e considerando os elementos apresentados após a audiência (anexo 11), verifica-se que as circunstâncias fáticas presentes nestes autos são semelhantes às encontradas no TC-013.500/2009-9 (prestação de serviços especializados de hotelaria temporário, objeto do Contrato 9/2007). Acórdão 7340/2010 – Plenário, oportunidade em que, no voto que fundamentou aquele acórdão, foi destacado o seguinte excerto do parecer do MP/TCU:

“No entanto, in casu, tal constatação só pode ser aproveitada em favor dos responsáveis porque existem nos autos elementos indicadores de que a Sepun/ME, apesar das reconhecidas dificuldades, buscou dar boa aplicação aos recursos destinados à realização dos jogos. A despeito da ressalva suscitada pela Unidade Técnica, a pesquisa de mercado foi efetivamente realizada pelos responsáveis dentro dos limites impostos por um mercado restrito, cuja reduzida competitividade pareceu coerente com a atipicidade da contratação pretendida. Por meio dessa pesquisa, foi possível decidir entre a locação ou a compra dos itens necessários à realização do evento, o que demonstrou não só a pertinência e a utilidade da pesquisa, mas também o cuidado dos gestores em bem fundamentar a decisão que melhor atingiria o interesse público. Na tentativa de compensar a deficiência competitiva do mercado, os responsáveis, de forma cautelosa, estimaram o valor global máximo da contratação com base nos preços mínimos obtidos por cada item cotado, e não pela média de preços usualmente utilizada pela Administração Pública.”

A ocorrência de débito também deve ser refinada. Ao tentar fixar referências de preço de mercado para fins de apuração de eventuais débitos, a equipe do TCU encontrou as mesmas dificuldades enfrentadas pelos gestores ao realizarem a sua pesquisa de preços e utilizou parâmetros discutíveis. A realidade foi um mercado limitado em face da natureza do objeto licitado e somente alguns itens, sete ao todo, cujos valores para fins de comparação foram buscados nos termos de doação ou em aquisições governamentais, serviram para a quantificação de eventual sobrepreço. As inconsistências a que tal metodologia poderia conduzir foram acertadamente conjecturadas. Segundo os responsáveis, o que se buscou não foi o melhor preço unitário na universalidade dos itens que constituem a solução integrada de TIC dos jogos e, sim, o menor preço global.

Comparar equipamentos disponíveis no mercado, aparentemente similares, mas despidos das características específicas que condicionaram as escolhas e que deviam necessariamente atender requisitos de mobilidade, robustez, perfeita integração com os sistemas em uso na cidade do Rio de Janeiro e que deveriam estar disponíveis em tempo extremamente curto, o que impôs aos fabricantes perseguir soluções de logística bastante engenhosas, com a mobilização de fabricantes em diversos países e ações de importação sob permanente tensão, pois que ocorridas em período de greve dos serviços alfandegários, levanta dúvidas sobre a precisão dos valores apurados como sobrepreço.

Do valor contratado, R\$ 161.375.491,27, o valor do sobrepreço apurado, R\$ 7.942.757,04 e R\$ 130.800,00, representa 5%. É sabido que mesmo contratações sob a modalidade de preço global devem demonstrar a compatibilidade dos preços unitários com os correntes no mercado. Todavia, há decisões da Justiça Federal, deste Tribunal e manifestações doutrinárias que obtemperam essa condição. Nesse sentido, por exemplo:

- Julgamento do TRF da 1ª Região (AMS 1997.01.00.058842/DF), nos seguintes termos:

“Mandado de segurança - Procedimento licitatório - Critério de menor preço - Atribuição a item de valor maior que o fixado no edital - Possibilidade.

1. Na licitação assentada no critério de menor preço, cumpre à Administração selecionar a proposta que apresentar a melhor soma do serviço ou produto.

2. Se o licitante cota preço maior em determinado item, mas a proposta global tem o menor valor, licita sua adjudicação pelo Poder Público.

3. Apelação desprovida. (TRF - 1ª Região, AMS 1997.01.00.058842-9 (DF), 3ª Turma Suplementar, Rel. Juiz Evandro Reimão dos Reis, DJ 15.04.2002, p. 132)”.
 - Acórdão 1684/2003 - TCU - Plenário, relator Ministro Marcos Vilela;

“(…)”

23. Há que se nortear pelo entendimento, já comum no Tribunal, de que, estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes, porque, até esse momento, como disse antes, o valor contratado representava o equilíbrio entre preços altos e baixos, apesar do vício de origem”.

- Acórdão 971/2008 - TCU - Plenário, relator Ministro Valmir Campelo;

“(…)”

28. Vê-se, portanto, que tanto sob a ótica das particularidades técnicas relacionadas à obra como pela ilustração acima desenvolvida quanto à atualização monetária das propostas para a data da efetiva abertura das mesetas e proclamação do licitante vencedor da concorrência, entende que são plausíveis as justificativas apresentadas pelo DNIT para aceitar o preço do Consórcio Serveng Civilsan/Brasil na ordem de 4,78% acima do orçamento, quantitativo esse que se aproxima do suposto

sobrepreço apontado nos autos, de modo a se considerar elidida a possível irregularidade, visto que diante de todo o acima argumentado, as excepcionalidades do caso concreto em exame enquadram-se com a jurisprudência desta Casa acima declinada, no sentido de que pode o DNIT valer-se de preços unitários acima dos constantes do sistema de referência, em situações justificadas.”

– Acórdão 159/2003 - TCU - Plenário, relator Ministro Benjamin Zylber:

(...)

Em uma licitação onde o objeto é composto pela execução de vários serviços - como é o caso, é evidente que alguns deles apresentarão preços unitários acima dos fixados pela Administração. O ponto, então, é saber a magnitude dessa diferença, e, ainda, os seus reflexos sobre a execução. Nos casos em que a discrepância é razoável, normal, não há de se falar em desclassificação de propostas. Não fosse assim, quer dizer, se qualquer sobrepreço em custos unitários autorizasse a desclassificação das propostas, seria difícil para a Administração contratar obras de grande porte, formadas pela execução de numerosos serviços. É tendo por bases esses casos, os de discrepância razoável em custos unitários, que a Lei nº 8.666/93, por meio dos artigos que citei, não estabelece a obrigatoriedade de desclassificação em virtude de custos unitários”.

– Ensinamentos de Marçal Justen Filho (*In* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 453):

“É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta de cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registros de preços (e, mesmo, tabelamento de preços). O conceito de ‘excessividade’ é relativo, na acepção de que se caracteriza em comparação a determinados padrões. Em tese, o ‘excesso’ se verifica na disparidade entre a proposta e o preço de custo ou o preço de mercado. Não se caracteriza como ‘excessivo’ o preço que ultrapassar o custo. O sistema jurídico tutela e protege o direito ao lucro. O licitante não pode ser constrangido a receber da Administração exatamente aquilo que lhe custará para executar a prestação. Aliás, se fosse assim, a Administração não lograria encontrar particulares interessados em contratar consigo”.

O pagamento por serviços prestados além da vigência do contrato também não se confirmou. Houve pagamento de uma fatura após a vigência do contrato, mas de despesa inscrita em restos a pagar, regularmente liquidada na vigência do contrato. A quantidade de dias futurados supostamente superior ao período contratado - 16 meses ou 480 dias - corresponde ao número de homens/dia efetivamente empregados na execução das ações implementadas.

É razoável admitir, como alegado nas razões de justificativa, que as diversas ações naturalmente demandavam serviços de grande número de empregados e que, evidente, simplesmente somados, podem induzir à equivocada suposição de pagamentos além da vigência do contrato, o que, pelos registros constantes dos autos, não ocorreu.

Ainda sobre a execução contratual e possíveis pagamentos após o término da vigência do Contrato 25/2007, os responsáveis juntaram resposta a requerimento por eles realizado à Coordenação Geral de Logística do Ministério da Justiça, em que aquela Coordenação informa o histórico da execução do contrato, anexando cópia dos documentos do Siasi que dão suporte à afirmação de que todos os pagamentos ocorreram na sua vigência, à exceção de um, já comentado, inscrito em restos a pagar (anexo 11, fl. 6).

Ademais, os servidores Luiz Fernando Corrêa e Odécio Rodrigues Carneiro foram dispensados dos cargos comissionados que exerciam na Secretaria Nacional de Segurança Pública, respectivamente, em 3/9/2007 e 7/11/2007 (fls. 47,8, anexo 11), antes do término da vigência do

Contrato 25/2007. Por óbvio, não se poderia imputar a eles eventuais débitos originados por pagamentos posteriores à sua vigência.

Dessa forma e considerando que das três propostas apresentadas, a do Consórcio Integração Pan foi a de menor valor global e a execução contratual ateu-se à vigência originalmente pactuada, o dano ao erário por sobrepreço e por pagamentos além da vigência do contrato não se confirmou, acolho as razões de justificativa e considero improcedente a representação.

Por conter informações sobre sistemas e equipamentos ainda em uso e cuja disponibilização poderia implicar fragilização na segurança dos seus usuários, mantenho o sigilo do presente processo.

Posto isso, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator