

DENÚNCIAN. 1072620

Denunciante: Elétron Eletricidade e Telecomunicações LTDA. – EPP
Denunciada: Empresa de Construções, Obras, Serviços, Projetos, Transportes e Trânsito de Betim – ECOS
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO MÓVEL ESPECIALIZADO. LOCAÇÃO DE RÁDIOS DE COMUNICAÇÃO TRONCALIZADO DIGITAL. LOCAÇÃO DE ACESSÓRIOS. IMPLANTAÇÃO. MANUTENÇÃO. OPERAÇÃO. IRREGULARIDADES. AGLUTINAÇÃO DO OBJETO. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A aglutinação do objeto licitado é possível quando for demonstrada sua viabilidade técnica e econômica, não configurando tal hipótese restrição à participação no certame.
2. O suposto direcionamento do certame não fica configurado nos casos em que se constata a adequação das exigências inseridas no ato convocatório com as regras estatuídas na legislação de regência, associada à legítima discricionariedade do gestor na escolha da solução adotada para o atendimento do objeto.

Segunda Câmara

38ª Sessão Ordinária – 18/12/2019

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da denúncia formulada por Elétron Eletricidade e Telecomunicações Ltda. – EPP, em face do Processo Administrativo de Compras n. 025/2019, Pregão Eletrônico n. 002/2019, promovido pela Empresa de Construções, Obras, Serviços, Projetos, Transportes e Trânsito de Betim – ECOS, para a **“Contratação do Serviço Móvel Especializado e locação de rádios de comunicação troncalizado digital, bem como a locação de todos os acessórios necessários, incluindo sua implantação, manutenção e operação devidamente licenciados pela ANATEL”** (fl. 44).

A denunciante, consoante se extrai da peça vestibular de fls. 1 a 17, sustentou, basicamente, duas irregularidades no procedimento: a) ilegalidade do agrupamento dos itens licitados em lote único, por ter levado à limitação da concorrência e, conseqüentemente, à violação do princípio da economicidade; e b) ocorrência de direcionamento do certame, em razão de existirem disposições editalícias que “somente podem ser alcançadas por empresa que já preste serviços para a ECOS/TRANSBETIM” (fl. 7).

Narrados os fatos, requereu o recebimento da denúncia, com a concessão de medida liminar para suspender o certame, e, no mérito, a procedência da denúncia, com a consequente retificação do ato convocatório, a fim de dar pleno atendimento ao princípio da competitividade.

Preenchidos os requisitos regimentais estabelecidos no art. 301 da Resolução n. 12, de 2008, o Presidente do Tribunal, Conselheiro Mauri Torres, em 26/8/2019, à fl. 314, recebeu a documentação como denúncia, que foi a mim distribuída (fl. 315).

Como medida de instrução processual, determinei a intimação dos Srs. Vladimir Macedo de Souza, Gerente de Trânsito da ECOS Betim, e Vânia Aparecida Elias, Diretora Executiva de Transporte e Trânsito da ECOS Betim, e, na ocasião, recomendei aos responsáveis que se abstivessem de promover a celebração do contrato oriundo do Processo Administrativo de Compras n. 025/2019, Pregão Eletrônico n. 002/2019, até nova manifestação deste Tribunal de Contas sobre a matéria versada nestes autos.

Em resposta, foram encartados aos autos os esclarecimentos de fls. 321 a 333, acompanhados dos documentos de fls. 334 a 480.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica, no relatório de fls. 483 a 489, concluiu pela improcedência dos fatos concernentes à ilegalidade da licitação por lote/grupo e ao suposto direcionamento do certame, de maneira que sugeriu o arquivamento do processo, por ausência de transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, a teor do inciso I do art. 275 da Resolução n. 12, de 2008.

À fl. 492 e 492-v, o Ministério Público junto ao Tribunal não verificou “a existência de utilidade na presente ação de controle externo”, razão pela qual opinou pela extinção do feito, sem julgamento de mérito, com fulcro no inciso IV do art. 485 do Código de Processo Civil.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ressai da peça inaugural que a denunciante manifestou seu inconformismo com o agrupamento do objeto em lote único e arguiu ser “extremamente prejudicial aos licitantes, vez que limita a concorrência, oferecendo, inclusive e principalmente, grande risco ao Erário que, ao certo, também arcará com custos excessivos e desnecessários, contrariando o princípio da economicidade” (fl. 3).

Asseverou que a adoção do tipo de licitação “menor preço global” poderia resultar no direcionamento do certame, na medida em que poucos licitantes participariam do procedimento licitatório, e acrescentou que essa situação ensejava a revisão do próprio instrumento convocatório (fl. 17).

Nessa linha de raciocínio, requereu a alteração do tipo de licitação para “menor preço por item”, de modo a assegurar a observância das normas legais sobre a matéria, ampliar a competitividade do certame e, por conseguinte, permitir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nos esclarecimentos prestados pelos responsáveis, foi alegado que a decisão administrativa de não desmembrar o objeto do certame em itens foi embasada em necessidade técnica e operacional, pois, caso contrário, seria “impossível a operação do sistema de radiocomunicação de forma integrada” (fl. 324).

Aduziram, ainda, que a Lei n. 8.666, de 1993, e o enunciado da Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União estabelecem que “a adjudicação por itens não é obrigatória quando prejudicar o conjunto licitado ou implicar perda de economia de escala” (fl. 325).

Alegaram que “eventual desmembramento do objeto tornaria o sistema de comunicações inoperante, colocando em risco a própria funcionalidade das operações da ECOS, o que, certamente, se enquadra no conceito de prejuízo para o conjunto licitado” (fl. 326). Ademais, informaram que a justificativa para a contratação em análise, conforme trechos extraídos do Termo de Referência, decorreu “da própria natureza do serviço (fiscalização relativa às infrações) e a necessidade da rápida comunicação entre os Agentes de trânsito, permitindo a tomada de decisões no momento oportuno e propiciando maior eficiência e eficácia na execução das atividades” (fls. 379 e 380).

A propósito do fato evidenciado, a Unidade Técnica afirmou que, apesar da ressalva de que o parcelamento do objeto da contratação é a regra geral, essa situação pode ser relativizada, sobretudo quando ficar comprovado que a divisão poderá trazer prejuízo para o conjunto ou complexo, ou, ainda, perda da economia de escala.

E, no caso em apreço, entendeu que “restou demonstrada a conveniência para a Administração Pública em aglutinar os objetos da licitação em um único lote, devido à interconectividade entre os serviços pretendidos, conexão esta necessária para garantir certo grau de estabilidade e confiabilidade que se espera das operações de radiocomunicação” (fl. 485).

Conforme salientado linhas atrás, o objeto do Processo Administrativo de Compras n. ECO 0025/2019, referente ao Pregão Eletrônico n. 002/2019, consistiu na “contratação do Serviço Móvel Especializado e locação de rádios de comunicação troncalizado digital, bem como a locação de todos os acessórios necessários, incluindo implantação, manutenção e operação devidamente licenciados pela ANATEL”.

Conquanto o § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666, de 1993, preveja o parcelamento do objeto da licitação como regra geral e, por via de consequência, a formação de lote único como exceção nos certames, e ressaia do enunciado da Súmula n. 114, desta Corte de Contas, que a licitação será realizada por itens ou por lotes, quando, sendo divisível o objeto, a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação dos licitantes, sem a perda da economia de escala, examinados os documentos acostados aos autos, pude aferir, a princípio, que, *in casu*, a medida que melhor se alinhou ao aproveitamento dos recursos, à ampla participação e à economia de escala foi a escolha pela contratação, sem fracionamento, dos objetos pretendidos.

Depreende-se das explicações técnicas consignadas nos autos pelos responsáveis que o agrupamento dos tópicos, em lote único, assim foi feito pelo fato de haver integração entre eles, de modo a possibilitar o controle, gerenciamento e o monitoramento do sistema de radiocomunicação da entidade denunciada. Reunidas as particularidades das funções, foi, portanto, constituído objeto uno e indivisível, estruturante do aludido sistema.

Portanto, é perfeitamente plausível a adoção de procedimento único para a contratação das atividades licitadas, que tecnicamente serão concretizadas em único objeto, indivisível (sistema integrado de radiocomunicação), de forma a tornar a medida mais eficiente e célere ao alcance do interesse público.

Elucidadas as razões para a escolha do agrupamento do objeto em lote único, neste caso concreto, entendo que as decisões fundamentadas nos critérios de conveniência e oportunidade, devidamente motivadas pelos responsáveis, rechaçam o apontamento suscitado pela denunciante e, portanto, não percebo irregularidade capaz de macular a lisura do procedimento, nesse particular.

O segundo fato salientado pela denunciante fundamentou-se no alegado direcionamento do certame, tendo sido assentado, na petição inicial, que “as cláusulas 4.2.1, 4.2.3, 4.2.14, 6.1.2.d, 14.1 e 14.2, do Anexo I do Edital, possuem disposições que direcionam a Concorrência a um licitante específico (...)” (fl. 7).

Com o propósito de embasar suas alegações, a denunciante sustentou que: a) a exigência constante do edital de utilização de “Serviço Móvel Especializado” alcançava apenas a licitante vencedora, Wanco Telecomunicações Ltda., uma vez que, para o atendimento do objeto do ato convocatório, seria recomendada a utilização do “Serviço Limitado Privado”; b) foram postas condições no edital que somente a atual prestadora do serviço licitado poderia ter conhecimento, sendo ela a Wanco Telecomunicações Ltda.; c) o edital previu o provimento de equipamentos fabricados por fornecedor específico, qual seja, a Motorola; e d) foi indicada, no ato convocatório, exigência de apresentação imediata de licença para funcionamento de estação expedida pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, o que somente seria possível para a proponente que já prestasse serviços à contratante.

Nas justificativas apresentadas, os defendentes refutaram a alegação de direcionamento do certame e comprovaram a viabilidade normativa, bem como a necessidade técnica e operacional das disposições. Além disso, afirmaram a observância ao cumprimento de requisitos que motivaram as disposições insertas no instrumento convocatório (fls. 327 a 332).

Especialmente ao apontamento constante na letra ‘a’, qual seja, a escolha do Sistema Móvel Especializado em detrimento do Serviço Limitado Privado, às fls. 488 e 488-v, a Unidade Técnica assim se manifestou:

Diante das informações constantes no termo de Referência e no *site* da Anatel, depreende-se que há uma clara correlação entre os serviços que a autarquia municipal pretende contratar e a modalidade de serviço denominada pela referida Agência Regulada como Sistema Móvel Especializado, sendo esta a modalidade que permite conectar entre si as estações móveis de uma mesma rede de usuários. No caso em tela, esta conectividade é de notável relevância, pois trata da comunicação entre os agentes de operação de trânsito, e destes com a Central de Comando de Operações.

Ante o exposto, afigura-se razoável a atuação dos gestores públicos, ao optarem pela modalidade de prestação de serviços que mais se adequasse às suas necessidades.

Em relação à arguição exposta na letra ‘b’, a saber, condições insertas no edital que seriam de conhecimento restrito da vencedora do certame, a Unidade Técnica contrastou e alegou ser perceptível que todas as informações necessárias à realização do estudo técnico exigido “constam do próprio Termo de Referência, disponíveis, portanto, a quaisquer interessados” (fl. 488).

Relativamente à letra ‘c’, pertinente ao provimento de equipamentos fabricados por fornecedor específico (Motorola), a Unidade Técnica evidenciou que “o Termo de Referência não fez alusão à marca específica. Além disso, entendeu que ficou demonstrada a utilidade do recurso

de rede Wifi incorporado aos aparelhos de radiocomunicação, para a correta execução do objeto, conforme as justificativas apresentadas pelos gestores” (fl. 487).

Por fim, quanto à letra ‘d’, referente à exigência de apresentação imediata de licença para funcionamento de estação expedida pela ANATEL, que, supostamente restringia a possibilidade para a proponente que já prestasse serviços à contratante, a Unidade Técnica destacou que o *caput* do art. 11, da Resolução 404, de 2005, que aprova alterações no Regulamento do Serviço Móvel Especializado - SME, “exige autorização específica para exploração deste tipo de serviço” (fl. 488). Senão veja-se, conforme transcrição *ipsis litteris*: “Art. 11 – A exploração de Serviço Móvel Especializado dependerá de prévia autorização da Anatel, e acarretará em direito de uso das radiofrequências necessárias”.

No mesmo sentido, a Unidade Técnica infirmou a irresignação da denunciante, no tocante à apresentação de Registro ou Homologação, tendo em vista que a Resolução n. 242, de 2000, também da ANATEL, “estabelece que a emissão do documento de homologação é pré-requisito obrigatório para fins de comercialização e utilização, no Brasil, de produtos de telecomunicações” (fl. 488).

Apoiado no estudo da Unidade Técnica (fls. 483 a 489), constato, em suma, que o inconformismo da denunciante, supostamente ensejador de direcionamento do certame, foi, acertadamente, contraditado a partir da análise das disposições insertas no ato convocatório associada às justificativas e esclarecimentos apresentados pelos defendentes, de modo que as regras estipuladas estavam em consonância com as plausíveis opções da Administração Pública, mediante sua legítima discricionariedade, e com os critérios insculpidos na legislação de regência, sobretudo as resoluções da ANATEL afetas à matéria.

Posto isso, acorde com a Unidade Técnica, não vislumbro a irregularidade delatada pela denunciante, nesse particular.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, julgo improcedentes os fatos denunciados por Elétron Eletricidade e Telecomunicações Ltda. – EPP, em face do Processo Administrativo de Compras n. 025/2019, Pregão Eletrônico n. 002/2019, promovido pela Empresa de Construções, Obras, Serviços, Projetos, Transportes e Trânsito de Betim – ECOS, porquanto foram devidamente elucidadas e justificadas as razões para a escolha do agrupamento do objeto em lote único e, também, porque ficou demonstrada ausência de direcionamento do certame.

Intime-se também a denunciante da decisão.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos, nos termos das disposições regimentais em vigor.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **D**) julgar improcedentes os fatos denunciados por Elétron Eletricidade e Telecomunicações Ltda. - EPP, em face do Processo Administrativo de Compras

n. 025/2019, Pregão Eletrônico n. 002/2019, promovido pela Empresa de Construções, Obras, Serviços, Projetos, Transportes e Trânsito de Betim – ECOS, porquanto foram devidamente elucidadas e justificadas as razões para a escolha do agrupamento do objeto em lote único e, também, porque ficou demonstrada ausência de direcionamento do certame; **II)** determinar a intimação da denunciante desta decisão; **III)** determinar, transitada em julgado esta decisão, o arquivamento dos autos, nos termos das disposições regimentais em vigor.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/jc/kl

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**