ACORDÃO

TCU

Nº 292/1998

Tribunal de Contas da União

Número do documento:
AC-0292-29/98-2

Identidade do documento:
Acórdão 292/1998 - Segunda Câmara

Ementa:
Tomada de Contas Especial. Convênio. Fundação Nacional de Saúde. Prefeitura Municipal de São Benedito do Sul PE. Omissão na prestação de contas. Responsável revel. Contas irregulares. Débito.

Grupo/Classe/Colegiado:
Grupo I - CLASSE II - 2ª Câmara

Processo:
500.032/1996-3

Natureza:
Tomada de Contas Especial.

Entidade:
Fundação Nacional de Saúde.

Interessados:
RESPONSÁVEL: Heliodoro Pereira de Andrade Filho, ex-Prefeito de São Benedito do Sul/PE.

Dados materiais:
DOU de 15/09/1998

Sumário:
Tomada de Contas Especial de responsabilidade de Heliodoro Pereira de Andrade Filho, ex-Prefeito de São Benedito do Sul/PE, resultante de omissão na prestação de contas de recursos transferidos à citada Municipalidade em 08/03/1994, por força de convênio celebrado com a Fundação Nacional de Saúde, objetivando a implementação de ações de saúde diversas. Revelia. Julgamento pela irregularidade. Fixação de prazo para recolhimento da dívida, fazendo-se a devida comprovação perante o Tribunal. Autorização para cobrança judicial, se não atendida a notificação.

Relatório:
Trata-se de Tomada de Contas Especial de responsabilidade de Heliodoro Pereira de Andrade Filho, ex-Prefeito de São Benedito do Sul/PE, resultante de omissão na prestação de contas de recursos no valor de CR$ 4.275.000,00 (quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil cruzeiros reais), transferidos à citada Municipalidade em 08/03/1994, por força do Convênio nº 11/93, celebrado em 02/12/1993 com a Fundação Nacional de Saúde, objetivando a implementação de ações de saúde diversas.
Não encontrado no endereço constante dos autos, esgotadas as providências ao alcance da Unidade Técnica no sentido de localizá-lo, o responsável foi citado por edital, tendo permanecido silente.
Conseqüentemente, a SECEX-PE propõe o julgamento pela irregularidade das presentes contas, condenando-se o responsável ao recolhimento da importância transferida, acrescida dos encargos legais, na forma da legislação em vigor, calculados a contar da data da liberação dos recursos. É proposto, ainda, que seja autorizada a cobrança judicial da dívida.
O Ministério Público anui às proposições da Unidade Técnica, as quais julgo pertinentes, uma vez que está caracterizada a omissão do responsável quanto à inescusável obrigação de prestar contas dos recursos públicos postos sob sua gestão.
Ante o exposto, acolhendo os pareceres constantes dos autos, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação desta Segunda Câmara.

Assunto:
II - Tomada de Contas Especial.

Relator:
Bento Bugarin

Representante do Ministério Público:
Cristina Machado da Costa e Silva

Unidade técnica:
SECEX-PE

Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade de Heliodoro Pereira de Andrade Filho, ex-Prefeito de São Benedito do Sul-PE, resultante de omissão na prestação de contas de recursos no valor de CR$ 4.275.000,00 (quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil cruzeiros reais), transferidos à citada

Municipalidade em 08/03/1994, por força do Convênio n° 11/93, celebrado em 02/12/1993 com a Fundação Nacional de Saúde, objetivando a implementação de ações de saúde diversas.
Considerando que, no processo regularmente constituído, apurou-se que o responsável omitiu-se quanto ao dever de prestar contas dos recursos postos sob sua gestão;
Considerando que, devidamente citado, não apresentou defesa nem recolheu a importância devida;
Considerando ainda que o valor do débito atualizado é superior ao limite fixado pelo Tribunal para a não instauração de processo de cobrança executiva;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no disposto na alínea "a" do art. 16 da Lei nº 8.443/92, em:
a) julgar irregulares as presentes contas e condenar o Sr. Heliodoro Pereira de Andrade Filho ao pagamento da quantia de CR$ 4.275.000,00 (quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil cruzeiros reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetue, e comprove junto ao Tribunal (art. 165, inciso II, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento do débito aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, corrigido monetariamente e acrescido dos encargos legais, calculados a partir de 08/03/1994 até a data de efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;
b) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da citada Lei, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

Quórum:
Ministros presentes: Adhemar Paladini Ghisi (Presidente), Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

Sessão:
T.C.U., Sala de Sessões, em 3 de setembro de 1998

ACORDÃO

TCU

Nº 3118/2013

ACÓRDÃO Nº 3118/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.303/2013-8.
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Interessados: Algaznet Informatica e Serviços Ltda. - ME (06.296.225/0001-13).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 2ª Região/SP.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SP (Secex/SP).
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação interposta pela empresa Algaznet Informática e Serviços Ltda., com pedido de concessão de medida cautelar, em razão de sua inabilitação do Pregão Eletrônico 4/2013, realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, cujo objeto é a contratação de serviço de manutenção corretiva e preventiva, assistência e suporte técnico de *hardware* e de *software*.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1 conhecer da Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/93, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2 indeferir o requerimento de medida cautelar formulado empresa Algaznet Informática e Serviços Ltda., tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

9.3. comunicar esta decisão ao Tribunal Regional do Trabalho 2ª Região;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 46/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/11/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3118-46/13-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII - Plenário
TC 010.303/2013-8
Natureza: Representação.
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 2ª Região/SP – JT.
Interessado: Algaznet Informatica e Serviços Ltda – ME (06.296.225/0001-13).
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CONCESSÃO DE CAUTELAR PELO LICITANTE, EM RAZÃO DE SUA DESABILITAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. NEGATIVA DE CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP, peça 6, que obteve anuência de seus dirigentes, peças 7/8.

"Cuidam os autos de representação contra a decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região que inabilitou a empresa Algaznet Informática e Serviços Ltda., por não ter atendido ao item 8.1.5 do edital do Pregão Eletrônico 4/2013 (peça 1, p.1-2).

2. O referido pregão teve como o objeto a contratação de serviço de manutenção corretiva e preventiva, assistência e suporte técnico de hardware e de software para Switches da marca 3Com por período de 24 (vinte e quatro) meses.

3. Quanto ao não atendimento ao disposto no item 8.1.5 do citado edital, a Representante alega que:

A desabilitação da empresa no argumento de que não apresentamos comprovação de prestação de pelo menos 50% do serviço em outro cliente não tem sustentáculo na legislação pertinente, qual seja a Lei 8.666/93. Esta exigência, que está sendo feita exclusivamente com respaldo na exigência editalícia transcrita abaixo, não merece prosperar.

"8.1.4 – Para o Item 1: apresentar 1 (um) ou mais Atestado(s) de Capacidade Técnica distintos, vigentes no mesmo período, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, usuária do mesmo serviço, que comprove(m) ter a licitante prestado serviço de mesma natureza, com prestação de serviços com quantidade correspondente a 50% dos switches do Anexo 1 do Anexo A, independente da marca;

8.1.5 - Para o Item 11: apresentar 1 (um) ou mais Atestado(s) de Capacidade Técnica distintos, vigentes no mesmo período, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, usuária do mesmo serviço, que comprove(m) ter a licitante prestado serviço de mesma natureza, com prestação de serviços com quantidade correspondente a 50% dos switches do Anexo 11 do Anexo A.

A empresa ALGAZNET INFORMÁTICA E SERVIÇOS LTDA. apresentou tempestivamente toda a documentação de habilitação, inclusive os atestados técnicos juntamente com os contratos e notas fiscais que comprovariam a autenticidade dos atestados, portanto a empresa possui capacidade técnica comprovada que esta apta a fornecer os serviços de manutenção em switches de acesso. No dia 3 de Abril de 2013 o pregoeiro TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO inabilitou a ALGAZNET INFORMÁTICA E SERVIÇOS LTDA no argumento de que a empresa não atendeu ao item 8.1.5 do edital, não comprovando a manutenção de pelo menos 50% dos switches licitados.

4. A Representante assevera que a exigência contida no item 8.1.5 do edital é o que a doutrina e a jurisprudência denominam como cláusula de fornecimento mínimo, sendo vedada sua

aplicação quando a licitação envolve serviço ou obras, de acordo com o art.30, §1º, I, da Lei 8.666/93.

5. Por fim, a Representante requer que este Tribunal apure a inabilitação da empresa sob o argumento de que não foi apresentada a comprovação de prestação de pelo menos 50% do serviço em outro cliente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

7. A empresa Algaznet Informática e Serviços Ltda. possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

8. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

9. Conforme mencionado anteriormente, o objeto do Pregão Eletrônico 4/2013 é a contratação de serviço de manutenção corretiva e preventiva, assistência e suporte técnico de hardware e de software para switches da marca 3, epor período de 24 (vinte e quatro) meses (peça 2, p. 8-18). O Anexo I e II do referido Edital constantes na peça 2, p. 25-28 descrevem o modelo do Switch e a quantidades de Switches (17 Switches Core e 125 Switches de Borda).

10. Com relação à exigência de comprovação de prestação de serviços com quantidade correspondente a 50% dos switches licitados, é preciso salientar que a jurisprudência predominante do TCU (Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 2462/2007, 2215/2008, 2147/2009, 1432/2010, 276/2011, 342/2012, 1052/2012, todos do Plenário), veda o estabelecimento de percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, para fins de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação, previamente à publicação do respectivo edital ou no próprio edital e em seus anexos. No presente caso, um dos requesitos para a habilitação do licitante era a apresentação de 1 (um) ou mais atestados de capacidade técnica distintos, emitido por pessoa jurídica de direto público ou privado, que comprovasse ter a licitante prestado serviço com quantidade correspondente a 50% dos switches do Anexo I. Denota-se, portanto, que não está se exigindo um percentual acima dos 50%, o que é vedado.

11. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal considera que para o fim de comprovação de capacidade técnica deve ser aceito também o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único (Decisão TCU 292/98; Acórdãos TCU 167/06, 1.948/2011, 3.170/2011, 1.052/2012, e 1.231/2012 – todos do Plenário).

12. Agora, para atender a disposição contida no item 8.1.5 do edital, a Representante apresentou dois atestados de capacidade técnica, um da empresa Indústria de Produtos Alimentício Piraquê S/A e a outro da empresa Leadership Comércio e Importação S.A. (peça 1, p. 22 e 29). Além dos atestados, a Representante encaminhou cópias das notas fiscais de serviços e cópias dos contratos firmados com as referidas empresas.

13. O atestado de capacidade técnica emitido pela Indústria de Produtos Alimentícios Piraquê S.A indica que a Representante forneceu os seguintes produtos e realizou os seguintes serviços:

a) forneceu equipamentos de redes, processamento de dados e segurança (Roteadores, Switch, Access Point, Firewall, etc.);

b) forneceu Licença de Software (Sistemas operacionais e aplicativos); e

c) prestou serviços de instalação de equipamentos de rede e infra-estrutura (Roteadores, Switch, Aceess Point, Servidores, Firewall, cabeamento estruturado, etc.).

14. Denota-se pelos dados contidos nesse atestado que não há informação sobre a realização de serviços de manutenção de hardware e de software para switches, conforme exigido no item 8.1.5 do Edital.

15. Quanto ao segundo atestado emitido pela empresa Leadership Comércio e Importação S.A. verifica-se que o documento não informa a quantidade de switches, conforme exigido no item 8.15 do Edital. O atestado fornecido pela referida empresa faz menção apenas da realização de serviços de instalação e manutenção de equipamentos de Rede (Roteadores, Switches L2 e L3, Servidores e Firewall), sem informar o quantitativo de switches.

16. Com base nos atestados ora examinados, consideramos que assiste razão à Comissão de Licitação do TRT 2ª Região quanto à inabilitação da Representante, pois não ficou comprovada a realização de serviços de manutenção de pelo menos 50% dos switches licitados, conforme estabelecido no item 8.1.5 do Edital do Pregão Eletrônico 4/2013.

17. Em consulta realizada no sítio eletrônico Comprasnet (peça 4), é possível observar pela Ata de Julgamento que 7 (sete) empresas participaram do Pregão Eletrônico para o item 1 (item 8.1.4 do Edital), quais sejam: Assisnet Serviços de Informática Ltda, Teltec Networks Ltda, TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda., WTS Telecomunicações e Sistemas Ltda., Linkcon Ltda., e Sistematech Informática Eireli. Já para o item 2 (item 8.1.5 do Edital) participaram 8 (oito) empresas: Netteeno Serviços de Informática Ltda., Algaznet Informática e Serviços Ltda., Teltec Networks Ltda., WTS Telecomunicações e Sistemas Ltda., Sistematech Informática Eireli. TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda., Assisnet Serviços de Informática Ltda., e Linkcon Ltda.

18. Verifica-se pelos lances realizados para o item 2 que a Representante apresentou o melhor lance (R$ 389.000,00) enquanto que a segunda empresa com melhor lance foi a empresa Assisnet Serviços de Informática Ltda. pelo valor de R$ 389.900,00.

19. No entanto, a Representante foi inabilitada por não ter comprovado a realização de serviços de manutenção de pelo menos 50% dos switches licitados. Assim, o pregoeiro e a equipe de apoio convocou a segunda empresa com melhor lance ofertado. A comissão de licitação habilitou a proposta da empresa Assisnet Serviços de Informatica Ltda. e declarou-a vencedora do certame, tendo sido negociado o valor de R$ 374.400,00.

20. Verifica-se ainda que não houve intenções de recurso contra a decisão do pregoeiro.

21. Em 3/4/2013, o pregoeiro, após analisar o resultado do pregão, adjudicou aos licitantes vencedores os respectivos serviços.

22. Pelo contexto acima, não estão presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Primeiro, porque os atestados de capacidade técnica apresentados pela Representante não comprovam a realização de serviços de manutenção, com quantitativos mínimos, conforme estabelecido no item 8.1.5 do edital. Segundo, porque o valor ofertado e negociado (R$ 374.400,00) pela vencedora do certame ficou abaixo do lance da Representante (R$ 389.000,00), não havendo, portanto, prejuízo ao Erário.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

23. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar o benefício qualitativo da expectativa do controle.

CONCLUSÃO

24. Considera-se que pode ser conhecida a representação pela presença dos requisitos de admissibilidade. Entretanto, quanto ao mérito da questão suscitada pela representante, considera-se que a representação é improcedente.

25. De todo o exposto, verifica-se que não estariam caracterizados o periculum in mora e o fumus boni iuris.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

b. indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado empresa Algaznet Informática e Serviços Ltda , tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c. considerar improcedente a representação formulada pela Representante:

d. comunicar ao Tribunal Regional do Trabalho 2ª Região e a representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos: e

e. arquivar os presentes autos."

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário Representação interposta pela empresa Algaznet Informática e Serviços Ltda., com pedido de concessão de medida cautelar, em razão de sua inabilitação do Pregão Eletrônico 4/2013 realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, cujo objeto é a contratação de serviço de manutenção corretiva e preventiva, assistência e suporte técnico de *hardware* e de *software*.

2. Preliminarmente, conheço da Representação, nos termos dos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/93.

3. No mérito, acolho as análises e conclusões da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP, que incorporo às minhas razões de decidir.

3. Alega a representante que o item 8.1.5 do edital, que levou à sua desclassificação, traz exigência de fornecimento mínimo, cuja aplicação é vedada em licitações que envolvem serviços ou obras, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93. Por meio dele, foi demandada a apresentação de 1 ou mais atestados de capacidade técnica distintos, emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a prestação de serviços da mesma natureza, em quantidade **correspondente a 50%** (grifo meu) do previsto no edital.

4. Cabe esclarecer que a jurisprudência veda estabelecer percentuais mínimos **acima de 50%** (grifo meu) dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou do serviço, o que não foi exigido no edital. Ademais um dos atestados apresentados, o da Indústria de Produtos Alimentícios Piraquê S.A., não comprova a realização dos serviços de manutenção de *hardware* e de *software* para switches, mas sim o fornecimento de equipamentos, licenças e instalação de rede e infraestrutura. O outro, da empresa Leadership Comércio e Importação S.A., não informa a quantidade de *switches* relativa à prestação dos serviços, inviabilizando a comprovação pretendida pelo edital.

5. À luz dos fatos, considero adequada a desclassificação do licitante, motivo por que considero improcedente a representação, denegando, portanto, o pedido de concessão cautelar, uma vez que não estão presente o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste colegiado.

Sala das Sessões, em 20 de novembro de 2013.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACORDÃO

TCU

Nº 3170/2011

ACÓRDÃO Nº 3170/2011 - TCU - Plenário

1. Processo n. TC-028.274/2011-3.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Entidade: Conselho Regional de Técnicos de Radiologia – CRTR/5ª Região.
4. Interessada: Setercom – Serviços Terceirizados Ltda., CNPJ n. 10.299.217/0001-06
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/SP.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela empresa Setercom – Serviços Terceirizados Ltda., com pedido de suspensão cautelar do Pregão Presencial 02/2011, promovido pelo Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região, em São Paulo, tendo por objeto a contratação de empresa para fornecimento de mão de obra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2.determinar:

9.2.1. ao Conselho Regional de Técnicos em Radiologia – 5ª Região que:

9.2.1.1. com fulcro nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 3º da Lei n. 8.666/1993, abstenha-se de estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação, consoante jurisprudência deste TCU, a exemplo dos Acórdãos ns. 2.157/2004 – 1ª Câmara, 124/2002, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009 e 534/2011, todos do Plenário;

9.2.1.2. faça cumprir os termos do § 3º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993, para fins de implementação das diligências pertinentes aos esclarecimentos de dúvidas que surjam na condução dos certames;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão às empresas Setercom Serviços Terceirizados Ltda. e Humberto Cavalcante Power/ME;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 52/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/11/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3170-52/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator). André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-028.274/2011-3
Natureza: Representação.
Entidade: Conselho Regional de Técnicos de Radiologia – CRTR/5ª Região.
Interessada: Setercom – Serviços Terceirizados Ltda., CNPJ n. 10.299.217/0001-06.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE FALHAS RELACIONADAS À EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.
É indevido o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação formulada pela empresa Setercom – Serviços Terceirizados Ltda., com pedido de suspensão cautelar do Pregão Presencial 02/2011, promovido pelo Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região, em São Paulo, tendo por objeto a contratação de empresa para fornecimento de mão de obra, conforme edital indicado na peça n. 1, fls. 04/19.

2. Reproduzo, a seguir, parte da instrução inserida na peça n. 3, que bem historia os argumentos da empresa interessada e a correspondente análise, fazendo-se os ajustes de forma necessários:

"3. Em 28/07/2011, data prevista, ocorreu a sessão do Pregão Presencial n. 02/2011, em que foi declarada vencedora a empresa Humberto Cavalcante Power/ME (nome fantasia WEB Representação Comercial e Consultoria – ME, CNPJ 10.227.498/0001-83), conforme Ata Geral de Sessão Pública, peça 1, p. 23/24. A representante, no âmbito do CRTC/5ª Região São Paulo, interpôs recurso contra essa decisão, tendo-lhe sido negado provimento, nos termos do Relatório de Julgamento de Recurso, peça 1, p. 65/67. Inconformada com o resultado do julgamento da proposta e análise do recurso, protocolou a presente representação neste Tribunal, solicitando que se examine e 'recomende a imediata suspensão do procedimento, no sentido de escoimá-lo dos vícios e irregularidades apontados (...)'.

ALEGAÇÕES APRESENTADAS

4. Em seu arrazoado de peça 1, p. 01/03, no qual repisa os itens recorridos junto ao Conselho, declara ter participado do Pregão referido, manifestando-se contra a decisão proferida, porquanto, após vista ao processo, verificou, em suma, que a empresa Humberto Cavalcante Power/ME:

4.1 cotou em sua planilha de preços, no item 'benefícios', o item 'PLR', cuja sigla correta seria 'PPR', e que faz parte da convenção coletiva da categoria que a vencedora adotou, porém não citou em sua proposta, infringindo o edital que exige declarar qual o acordo coletivo utilizado nos custos;

4.2 (...) 'errou de forma insanável em cotar o PLR',(...) 'por ser uma verba medida por frequência no posto e fazer parte da lucratividade da empresa, não podendo de forma alguma ser inserida nos custos da venda dos serviços. A prova é a Planilha Modelo do CADTERC (...), na qual sua verba não é inclusa, pois os técnicos do órgão regulamentador de preços no estado de São Paulo entendem não ser de responsabilidade dos órgãos e empresas públicas este custo. É incabível o erro na composição do grupo em questão';

4.3 cotou R$ 4,58 para Assistência Social Familiar, no grupo 'Outros Insumos', sendo 'outro erro incorrigível em sua planilha';

4.4 apresentou atestado de capacitação técnica emitida pela empresa Alpes Paisagismo Ltda. – ME, uma empresa de serviços que possui o mesmo objeto social; e

4.5 apresentou todas as certidões de regularidade fiscal vencidas, com a prerrogativa de apresentar a regularização em dois dias úteis, 'o que fomos informados que fez em tempo hábil, porém não tivemos acesso ao processo novamente'.

5. A representante informa que, diante dos apontamentos acima, protocolou o recurso em 02/08/2011, peça 1, p. 26/29, tempestivamente, pedindo a realização de diligência quanto ao atestado de capacitação técnica fornecida pela Alpes Paisagismo, no sentido de que a comprovação fosse feita por meio da apresentação do contrato de prestação de serviços, notas fiscais emitidas e cópias das guias de recolhimento do INSS e FGTS relativas ao período competente, além da folha de pagamento e 'SEFIP/GFIP, RET e Protocolo de envio de arquivos Conectividade Social do mesmo período.'

6. Salienta que juntou ao recurso documento que comprova possuir a empresa Alpes Paisagismo o mesmo objeto social da empresa Humberto Cavalcante Power/ME, bem como contrato firmado pela Alpes com órgão público para prestação de serviços, cuja natureza é a mesma que consta no atestado fornecido àquela.

7. Em 22/08/2011, discorre o Representante, tomou ciência do indeferimento do recurso, sob a alegação de que a empresa Alpes tem como objeto principal 'paisagismo', portanto, diferente do objeto da empresa Humberto, entendendo desnecessária qualquer diligência para esclarecimentos, o que lhe causou surpresa. Conclui que a comissão 'por pressa em contratar os serviços, está passando por cima de um procedimento simples, e necessário para formalizar um contrato que não paire dúvidas sobre a habilitação do vencedor'. Também, 'para resolver rapidamente a questão', alega que a comissão enviou juntamente com o relatório de julgamento o envelope de habilitação (lacrado), o qual anexou a esta Representação, protocolada nesta Secretaria na data de 24/08/2011.

EXAME TÉCNICO

8. A título elucidativo, conforme a cláusula 6.1.5 do edital anexo, o Pregão Presencial 02/2011 destinou-se à contratação de empresa para fornecimento de um auxiliar de serviços gerais (feminino) e um auxiliar de serviços gerais (masculino), sendo que, para atender a esta finalidade, de acordo com o documento de peça 1, p.20, foram orçados recursos da ordem de R$ 90.000,00, pelo período de doze meses.

9. A classificação das empresas participantes do certame, extraída da Ata de peça 1, p. 23/24, resume-se ao Quadro 1 abaixo:

Empresa	CNPJ	Classificação	Valor da proposta
Humberto Cavalcante Power/ME	10.227.498/0001-83	1ª	R$ 73.640,88
Setercom Serviços Terceirizados Ltda.	10.299.217/0001-06	2ª	R$ 78.478,68
Inside Serviços Especializados e Com. Ltda.	00.215.716/0001-06	3ª	R$ 79.039,68
Calognomos, Rossi Serviços Ltda.	03.316.400/0001-07	4ª	R$ 79.039,68

10. Ressalva-se que estes valores podem não ser definitivos, uma vez que, conforme a citada Ata, os valores apurados por lances constam no Histórico de Preços, documento que não integrou a documentação encaminhada pelo representante.

11. Do mencionado 'Relatório de Julgamento do Recurso', verifica-se que as alegações ora em exame foram, em nome do CRTR – 5ª Região/SP, analisadas pelo Pregoeiro, Sr. Marcelo Alves. Deste modo, procede-se à verificação da procedência desta análise, conforme se segue.

12. Acerca dos questionamentos quanto à sigla 'PLR' que constou da planilha de custos e sobre a falta de menção da convenção coletiva (alegação do item 4.1), vale transcrever, de início, trecho do exame:

'Esse pregoeiro consultou a Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Prestação de Serviços de Asseio. Conservação e Limpeza Urbana de São Paulo – SIEMACO, no tocante à instituição do 'PLR' (ou 'PPR'), que está previsto na cláusula 10ª, referente ao Programa de Participação nos Resultados, que faz parte do CAPÍTULO específico denominado Participação nos Lucros e/ou Resultados, portanto, correta está a denominação utilizada pela empresa Humberto Cavalcante Power/ME, (...)'

13. Sobre a convenção coletiva da categoria que a vencedora [deixou de fazer referência], registrou-se que o edital não faz tal exigência.

14. Procede, em essência, a análise, ressalvando que a sigla 'PLR' não seria a correta, mas admissível. A Convenção Coletiva de Trabalho, acima referida, disponível para consulta na **Internet**, foi registrada no Ministério de Trabalho e Emprego, em 10/03/2010, sob o n. SP002686/2010. Consta, de fato, na Cláusula Décima o título 'Participação nos Lucros e/ou Resultados', mas ao atentar ao teor da cláusula, nota-se que a sigla adotada é 'PPR', ou seja, Programa de Participação de Resultados, conforme se demonstra abaixo:

'CLÁUSULA DÉCIMA - PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS

(...) A verba objeto do presente PPR – Programa de Participação nos Resultados está totalmente desvinculada do salário e diretamente relacionada aos termos ora pactuados, de forma que nenhum reflexo dela atingirá verbas trabalhistas ou se constituirá em base de incidência de encargo previdenciário, nos termos do disposto no artigo 3ª da Lei n. 10.101/2000.'

15. Contudo, não se descarta a possibilidade de o mesmo benefício, assegurado pela Lei 10.101/2000, de 19/12/2000, ser abreviado como 'PLR', a exemplo do seguinte documento disponibilizado no meio eletrônico:

'P L R é um direito

A Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) consta dos direitos dos trabalhadores desde a Constituição de 1946. Mas só passou a ser freqüentemente praticada a partir de dezembro de 1994, quando regulamentada por Medida Provisória. Hoje, a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa é assegurada pela Lei 10.101, de 19 de dezembro de 2000, que convalidou a MP 1982-77/00. (...)'.

16. Ou seja, o fato de ter constado a sigla PRL, em vez de PPR, na planilha de custos da empresa Humberto Cavalcante Power/ ME (embora no modelo do edital conste PPR) não invalida a proposta. A teor do princípio do formalismo moderado, deve prevalecer o fato de que o benefício aí discriminado está condizente com o que foi acordado na convenção, consoante determina o art. 2º da Lei 10.101/2000.

17. Quanto à alegação de que o referido programa não deveria ser inserido no custo de venda dos serviços (alegação 4.2), o Sr. Pregoeiro observa que a recorrente também fez constar em sua planilha de custos esse benefício e portanto, 'ainda que se considerasse razão no argumento, o que não é o caso, a recorrente não poderia dele utilizar-se'. Prossegue - '(...) a participação nos lucros, de forma clássica, seria um bônus atribuído aos empregados de uma empresa, após a aferição de lucro de um determinado exercício; findo o exercício e não constatado o lucro, não haverá o que distribuir. Não é o caso. Apesar da denominação 'PLR' (ou 'PPR'), o benefício está previsto em Convenção Coletiva do Trabalho, que faz lei entre as partes, portanto, é obrigatório.'

18. Ressalta que o referido benefício nem é resultado da apuração de lucro no final de exercício, pois é pago ao fim de cada semestre.

19. Procedente a análise. Constata-se, da citada Cláusula Décima, que o benefício deve ser pago semestralmente e se trata de obrigação do empregador:

'PERÍODO DE APURAÇÃO E PAGAMENTO:

O período de apuração inicial do PPR - Programa de Participação nos Resultados será de janeiro de 2010 até junho de 2010 com o pagamento até o dia 10 (dez) do mês subsequente e julho de 2010 até dezembro de 2010 com o pagamento até o dia 10 (dez) do mês subsequente.'

20. Em relação à diferença entre o valor do benefício 'Assistência Social Familiar' (alegação 4.3), o Sr. Pregoeiro registra que o valor de R$ 4,58, como registrado, em vez de R$ 5,06, conforme apontado pela recorrente, deve-se a um aditivo à Convenção Coletiva de Trabalho, não prejudicando a proposta da vencedora que, afinal, indicou o valor convencionado, além do fato de que a diferença é irrisória, cabendo,

no caso, considerar os interesses da administração pública. Aplicar a regra 'a ferro e fogo' arcando com os custos da anulação, bem como da realização de novo certame, não seria proveitoso para o Conselho.

21. Procedente a análise. Ao examinar a referida Convenção Coletiva de Trabalho, de fato, está na Cláusula Décima Sexta (Assistência Social Familiar Sindical), § 2º, **verbis**:

'Durante a vigência desta Convenção Coletiva de Trabalho os empregadores contribuirão com R$ 4.58 (quatro reais e cinqüenta e oito centavos), por empregado; devendo o saldo R$ 1.00 (um real) ser descontado do trabalhador em folha de pagamento, ressalvado quanto ao disposto no Parágrafo Terceiro desta norma coletiva.'

22. Considerando que a diferença é de R$ 0,48 por empregado e que o objeto é a contratação de apenas dois auxiliares de serviços gerais e que a diferença apurada entre os valores cotados pela empresa Humberto e pela recorrente, conforme descrito no Quadro 1, é de R$ 4.837,80 a menor para a primeira, com efeito, em nome do princípio da razoabilidade, não há que se falar em prejuízo ao certame capaz de demandar uma possível anulação.

23. Acerca das datas de validade dos documentos apresentados pela licitante vencedora (alegação 4.5), o Sr. Pregoeiro responde que não merece amparo a pretensão do recorrente, pois, de acordo com a Lei Complementar 123/2006, **verbis**:

'Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação da regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.'

24. Procedente a análise. De lembrar, pois, o disposto nos parágrafos 1º e 2º, do citado art. 42 da Lei Complementar 123, de 14/12/2006 (Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte):

'§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.'

25. Na verdade, o representante pontua que lhe foi informado da regularização em dois dias úteis, apenas não teve acesso ao processo para confirmar o feito. Neste caso, compete, por ora, diligenciar o CRTC-5ª R/SP para que encaminhe os documentos relativos à regularidade fiscal da empresa Humberto Cavalcante Power/ME, em cumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Complementar 123/2006.

26. Quanto à apresentação de atestado de capacitação técnica emitido pela empresa Alpes Paisagismo que possuiria objeto social idêntico ao da empresa para a qual forneceu o atestado (alegação 4.4), o Sr. Pregoeiro argumenta que a empresa Alpes Paisagismo, de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, tem como atividade principal 'Atividades Paisagísticas', sendo acessórias as atividades de 'Limpeza em prédios e em domicílios', conforme comprovam os documentos juntados pelo próprio recorrente. Assim, tendo em vista que sua atividade principal não se confunde com a atividade principal da licitante vencedora, considera a exigência do edital atendida e dispensáveis quaisquer diligências para a comprovação dos serviços realizados pela empresa Humberto Cavalcante Power/ME e atestados pela Alpes Paisagismo.

27. Não procede a análise. É fato que, a teor do item III do Anexo 1 do edital, peça 1, p. 19, não há impedimento de que a empresa emitente do atestado de capacitação técnica possua o mesmo objeto social da empresa que recebe o atestado, desde que esta tenha, de fato, fornecido mão de obra terceirizada, conforme se atesta. No caso, esta comprovação seria necessária, mediante diligências, porquanto o atestado afigura-se, no mínimo, peculiar, uma vez que, em tese, são empresas concorrentes e teriam estrutura própria para executar os mesmos serviços, não necessitando contratar terceiros, ou seja, um eventual concorrente.

28. Enquanto consta no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, peça 1, p. 31, que a atividade principal econômica da empresa Humberto Cavalcante é 'Limpeza em prédios e em domicílios' e secundária,

'Atividades Paisagísticas' e outras, no Cadastro da empresa Alpes Paisagismo, peça 1, p. 61, como o próprio nome sugere, a atividade principal registrada é de 'Atividades Paisagísticas' e secundária, 'Limpeza em prédios e em domicílios', dentre outras, aliás, que se repetem para a empresa Humberto Cavalcante. Há uma inversão de atividades – o que é principal para a Alpes Paisagismo é secundária para a Humberto Cavalcante, e vice-versa.

29. As duas microempresas encontram-se domiciliadas no Município de Cajamar/SP, tendo a Alpes Paisagismo iniciado as atividades em 2006 e a Humberto Cavalcante, em 2008, conforme informação da respectiva Ficha Cadastral Simplificada da Junta Comercial do Estado de São Paulo, peça 1, p. 58/59 e p. 55/56. Embora não haja aparente conflito de interesses quando se consulta o quadro societário das empresas, não se podendo afirmar que seria a Humberto Cavalcante um 'braço' da Alpes Paisagismo, presume-se a conveniência dada pela simples inversão das atividades, pois ao tempo em que não constitui óbice à execução de quaisquer serviços descritos no seu objeto social - a exemplo da contratação da Alpes Paisagismo para serviços de copeiragem, peça 1, p. 62 – pode lhes conferir vantagem mútua – supondo que, a depender do objeto da licitação, uma participa da licitação e a outra contribui com o atestado.

30. Deste modo, ainda que o objeto do Pregão Presencial 002/2011 se resuma à contratação de empresa para fornecimento de dois auxiliares de serviços gerais, sendo de baixa complexidade técnico-operacional e pouca relevância material, e a empresa vencedora tenha apresentado, a contento, o atestado de peça 1, p. 60, não há como ignorar que o edital solicitou, no mínimo, dois atestados de capacitação. Assim, entendendo que não comporta, neste estágio, discutir a compatibilidade da exigência com a natureza do objeto, em atenção aos princípios da vinculação ao instrumento vinculatório e da isonomia, vislumbra-se a necessidade de maiores esclarecimentos acerca da aceitação do atestado de capacitação técnica, peça 1, p. 57, ou seja, de que CRTR 5ª R/SP comprove a veracidade das declarações constantes nesse atestado, usando da prerrogativa facultada nos termos do § 3º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993, obtendo elementos que comprovem a efetiva contratação da empresa Alpes Paisagismo pela Humberto Cavalcante no período indicado, tais como o instrumento de contrato firmado entre as partes, comprovantes de pagamento, dentre outros.

31. A fim de obter maiores subsídios, foi efetuado contato com o CRTR – 5ª R/SP (011- 2189-5400) que confirmou a homologação do certame, acrescentando que o processo, nesta data, encontra-se no aguardo de publicação desse ato. Já ao final da presente instrução, para fins de comprovação, a entidade enviou via **e-mail** a Ata da Reunião da Diretoria Executiva do 4º Corpo de Conselheiros do CRTR-5ª Região realizada no dia 18/08/2011, acompanhada do Extrato do Contrato, peça 2, p. 01/02, em que se certifica o resultado do certame à empresa Humberto Cavalcante Power/ME, ao custo global de R$ 68.000,00 por doze meses."

Ao final do seu exame, a Secex/SP sugeriu, além de conhecer da presente Representação, realizar, com fundamento no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Presidente do Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região em São Paulo, Sr. José Paixão Novaes, e do Pregoeiro, Sr. Marcelo Alves, para que se pronunciassem a respeito da aceitação, para efeito de comprovação de qualificação técnica, do atestado de capacitação apresentado pela empresa Humberto Cavalcante Power/ME, fornecido pela empresa Alpes Paisagismo Ltda., cujo objeto social é o mesmo, comprovando a veracidade das declarações constantes nesse atestado, usando da prerrogativa facultada nos termos do § 3º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993.

Em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi proposto facultar à licitante vencedora, empresa Humberto Cavalcante Power – ME, o ingresso nos autos, concedendo-lhe prazo para que, se assim desejasse, apresentasse elementos necessários à defesa de seus interesses sobre a questão no subitem acima, tendo em vista a possibilidade de o Tribunal vir a adotar medida voltada à anulação do resultado do Pregão Presencial n. 02/2011.

Ademais, com base nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, sugeriu-se diligenciar junto ao Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região em São Paulo para que encaminhasse a este Tribunal a comprovação da regularidade fiscal da empresa Humberto Cavalcante Power/ME, em cumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Complementar 123/2006.

6. Mediante Despacho (peça n. 06), acolhi a sugestão da prévia oitiva do Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região, a fim de que se pronunciasse acerca do ponto a que se refere o item 3

supra, assim como da empresa Humberto Cavalcante Power/ME, declarada vencedora do certame, relativamente às questões suscitadas nos presentes autos, além da medida saneadora indicada no item 5 acima.

Após a implementação das providências determinadas (peças ns. 9, 8 e 7), foram oferecidas as respostas correspondentes, analisadas pela instrução da peça n. 18, reproduzida, a seguir, em parte, com os ajustes de forma pertinentes:

"7.1. Instada a apresentar 'informações atualizadas sobre o Pregão Presencial n. 2/2011, esclarecendo, em especial, a comprovação da regularidade fiscal da empresa Humberto Cavalcante Power/ME, em cumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Complementar n. 123/2006', o Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região, consoante Ofício CRTR/SP n. 626/2011, de 19/09/2011, peça 14, encaminhou os documentos abaixo relacionados:

CNPJ 10227498/0001-83 – Humberto Cavalcante Power/ME

Documento	Órgão expedidor	Data de emissão	Data de validade	Peça 14
Certificado de Regularidade do FGTS – CRF	Caixa Econômica Federal/CEF	29/07/2011	19/07/2011 a 17/08/2011	p. 3
Certidão Negativa de Débitos relativos às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros	Receita Federal do Brasil/RFB	04/04/2011	1º/10/2011	p. 4
Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União	Receita Federal do Brasil/RFB	1º/08/2011	28/01/2012	p. 5
Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo	Procuradoria Geral do Estado/Coordenadoria da Dívida Ativa	29/07/2011	30 dias contados da emissão	p. 6
Certidão Negativa de Tributos Mobiliários – ISSQN/Taxas	Prefeitura Municipal de Cajamar/SP	29/07/2011	90 dias da data da expedição	p. 7

Análise

7.2. Satisfatória a resposta. De acordo com a Ata Circunstancial de Acompanhamento do Pregão, peça 14, p. 10/11, lavrada na data de 28/07/2011, a empresa Humberto Cavalcante Power/ME deveria apresentar documentação válida, sob pena de desclassificação. Verifica-se que os documentos acima foram expedidos após a referida data, demonstrando que a empresa atendeu ao solicitado.

8. Resposta à oitiva prévia (Ofício 2.173/2011-TCU/Secex-SP)

8.1. Concedida a oportunidade para apresentar 'justificativas a respeito da aceitação, para efeito de comprovação de qualificação técnica, do atestado de capacitação apresentado pela empresa Humberto Cavalcante Power/ME, fornecido pela empresa Alpes Paisagismo Ltda., cujo objeto social é o mesmo, comprovando a veracidade das declarações constantes nesse atestado, usando da prerrogativa facultada nos termos do § 3º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993', a entidade, representada pelo Sr. José Paixão Novaes, Diretor Presidente, mediante o Ofício CRTR/SP 627/2011, peça n. 12, limitou-se a encaminhar cópia do contrato de prestação de serviços, peça 12, p. 02/07, firmado em 15/06/2009, entre a empresa Humberto Cavalcante Power/ME e a empresa Alpes Paisagismo Ltda./ME, tendo como objeto a representação comercial e, a partir de 10/05/2010, também o fornecimento de mão de obra para serviços gerais e de limpeza e copa.

Análise

8.2. De plano, descarta-se a documentação apresentada como prova formal de veracidade da declaração constante no questionado atestado de capacitação técnica, peça 1,p.57. O contrato original não se refere à prestação de serviços condizentes com os exigidos na licitação, tratando de objeto totalmente estranho às finalidades previstas. O fato de haver um aditivo incluindo o fornecimento de mão de obra para serviços gerais e de limpeza e copa não serve ao propósito de atestar tais serviços, conforme constou naquele Atestado. É sabido que o termo aditivo não possui o condão de alterar o objeto, como se pretende neste caso (abaixo transcrito), sendo instrumento jurídico pelo qual se formalizam alterações no contrato original firmado. Desta forma, este contrato não se afigura válido como documento a certificar a prestação de serviços declarados no atestado.

'(...) 1ª Alteração

Alteração da cláusula 1. subitem 1.1 que passa a vigorar com a seguinte redação:

1.1 O objeto do presente contrato é:

A) Prestação de serviço de representação comercial nos segmentos de atuação da CONTRATANTE;

B) Fornecimento de mão de obra para prestação de serviços.

Inclusão do subitem 1.2

1.2 Implantação a partir de 01 de junho de 2010 de:

01-Auxiliar de limpeza e copa, das 07:00 às 17:00 (...)

01-Auxiliar de serviços gerais, das 07:00 às 17:00 (...)"

8.3. Ademais, todas as demais cláusulas somente fazem sentido para os serviços específicos de representação comercial, os quais são regidos pela Lei n. 4.886/1965, com as alterações introduzidas pela Lei Federal n. 8.420/1992 e pela Lei Federal n. 12.246/2010.'

8.4. O CRTR/SP, diante desta circunstância, bem poderia ter solicitado à empresa cópia de faturas e/ou documentos complementares (conforme sugerido na instrução), que comprovassem, efetivamente, a realização dos serviços declarados, mas não o fez, de modo que deixou de elucidar devidamente a questão acerca da veracidade das declarações constantes naquele atestado.

8.5. Assim, na falta de evidências que comprovem o fornecimento, pela empresa Humberto, de serviços, que não dos de representação comercial, à Alpes Paisagismo Ltda./ME, resta configurada a insubsistência do referido atestado, valendo dizer que a empresa declarada vencedora não cumpriu, na íntegra, a exigência constante do item III do Anexo I do edital, peça 1, p. 19, ou seja, não apresentou dois atestados válidos de capacitação técnica.

9. Resposta da empresa Humberto Cavalcante Power/ME (Ofício 2.174/2011- TCU/Secex-SP)

9.1. Concedido o direito de defesa e do contraditório sobre as questões suscitadas nos presentes autos prazo, a empresa Humberto Cavalcante Power/ME, por meio do expediente de peça 16, p. 01/09, apresenta o seu arrazoado conforme se segue.

9.2. Em primeiro lugar, afirma que a empresa, 'idônea, séria e responsável com suas obrigações', não está ligada 'através de parentesco ou qualquer outro tipo de laço a nenhuma outra empresa' e, portanto, não é 'braço de ninguém'. Acrescenta ter cumprido 'todas as exigências editalícias, todos os prazos determinados e esclarecimentos solicitados na referida licitação'.

9.3. Assevera que apresentou a proposta mais vantajosa para a administração, sendo o lance final preço de mercado, não havendo, portanto, superfaturamento. Ressalta que prova disso é a diferença de menos de 1% entre os preços do primeiro e segundo classificados.

9.4. Pontua que não houve 'favorecimento ou facilitação' por parte do CRTR 5ª Região, deixando assente que nenhum membro da empresa possui parentesco, vínculo de amizade ou sequer de conhecimento em relação a algum funcionário desse Conselho. Com isso, infere que as decisões do órgão foram tomadas 'com a maior lisura e transparência possível, afastando qualquer possibilidade de vícios e irregularidades nesse processo, garantindo a isonomia entre os participantes'

9.5. Acerca do atestado de capacitação técnica, entende que ele atende ao exigido no edital, conforme já esclarecido desde o recurso inicial impetrado pela representante. Argumenta: 'o que ocorreu é que a empresa disponibilizou mão de obra à uma cliente, no caso, a Alpes Paisagismo Ltda., que é especializada na elaboração de projetos paisagísticos e serviços de jardinagem'. Prossegue: 'a Alpes abriu o seu contrato social incluindo outros serviços, mas logo viu que não tinha experiência suficiente para atuar (...), porém não alterou novamente seus CNAES'. Aduz que numa relação comercial basta haver interesse de ambas as partes, não importando o ramo de atuação da empresa.

9.6. Salienta que, por solicitação do CRTR 5ª Região, apresentou a cópia do contrato firmado com a Alpes Paisagismo Ltda. 'como prova de honestidade e veracidade das informações, mesmo correndo o risco de perder outros negócios (..)', pois no contrato há cláusula de confidencialidade.

9.7. Ao final, proclama que a intenção da Setercom para que seja reconsiderada a decisão da comissão licitante, lançando suspeita sobre a idoneidade e da boa fé da empresa, não merece ser levada adiante, pois esquece a representante que 'a concorrência não opera em favor das licitantes, mas em benefício do Estado

(...).' Segundo a defendente, a conduta daquela comissão foi pautada no Princípio de Vinculação ao Instrumento Convocatório. A título de prova, destaca que anexou ata de outra licitação em que se questiona o mesmo feito e, igualmente, o pregoeiro julgou improcedente o recurso sob a justificativa de que a diligência seria uma medida meramente protelatória (peça 16, p.5-9).

Análise

9.8. Certo é que não há elementos suficientes para contestar a idoneidade da empresa Humberto Cavalcante Power/ME. Contudo, não vale a assertiva de que não possui vínculo nenhum com a empresa Alpes Paisagismo Ltda., que atestou os questionados serviços constantes do documento de peça 1, p.57. Apesar de não haver relação empregatícia, o fato de ser a representante comercial (embora não exclusiva) daquela empresa a torna bastante próxima. (...).

9.9. Da mesma forma, no contrato firmado em 15/06/2009, com vigência indeterminada, consta na cláusula 5.3, dentre as obrigações da contratada: 'A Contratada se dedicará a concretizar negócios rentáveis à Contratante o quanto tiver tempo hábil a fazê-lo.' Ou seja, não se trata meramente de prestação de serviços, em que um executa e outro paga, mas de unir esforços voltados para um objetivo de interesse comum – realizar negócios rentáveis, gerando lucros para ambas as partes.

9.10. Não se adentra no mérito das questões pertinentes às atividades de representação comercial, pois refoge ao assunto aqui tratado. Importa, no caso, assinalar que a estreita ligação com a empresa Alpes Paisagismo, via contrato de representação comercial, associada ao fato de que não foram apresentados os devidos comprovantes de realização dos serviços atestados para fins de qualificação técnica, conforme solicitado na oitiva, consubstancia o entendimento já registrado anteriormente nesta instrução, especificamente no item 8.5, de que resulta não cumprida a exigência prevista no edital.

9.11. De salientar que tem razão a empresa quando afirma que não há impedimento legal ou editalício em que empresas do mesmo ramo mantenham contratos de prestação de serviços (...).

9.12. Vale frisar que a razão da oitiva consiste em esclarecer se, de fato, houve a prestação de serviços declarada. Neste sentido, os elementos ora juntados não servem a esta finalidade. Insiste a empresa em afirmar que prestou os serviços à Alpes Paisagismo, primeiro, alegando que esta não teria experiência para isso, e depois, que apresentou o contrato, mesmo sob cláusula de confidencialidade. No entanto, não comprova a execução daqueles serviços gerais e de limpeza e copeiragem.

9.13. No que diz respeito à falta de experiência da Alpes Paisagismo nos serviços supramencionados, não merece respaldo a alegação, [como já enfatizado na instrução anterior].

9.14. Outro ponto em que insiste a empresa Humberto Cavalcante Power/ME refere-se à defesa da conduta da comissão de licitação que, na sua opinião, agiu dentro com rigor e conforme o princípio de vinculação ao instrumento convocatório. Para tanto, invoca licitação em que, diante de aparente situação similar a esta, o pregoeiro teria dispensado a diligência facultada na Lei n. 8.666/1993, a saber:

'Pregão 189/2010 (Processo n. 19.000.001901.2010)

Objeto: Registro de Preços para aquisição de uniforme militar para atender às necessidades da Polícia Militar do Estado da Paraíba – PMPB.

Manifestação do pregoeiro: Em que pesem as alegações do recorrente, elas não lhe assistem razão. Quanto à diligência requerida em relação ao atestado, não se vislumbra necessidade [do procedimento, pois] se encontra satisfatoriamente de acordo com o edital. Não há óbices legal ou editalício para a emissão de atestado de capacidade técnica por empresa pertencente ao mesmo ramo da atestada.'

9.15. É preciso esclarecer que a simples existência de manifestação nesses termos não é capaz de alterar as evidências constatadas nos presentes autos, sendo oportuno lembrar que as situações se tornam distintas quando avaliadas em suas particularidades, as quais são desconhecidas no caso acima.

9.16. Por outro lado, quanto à observação da empresa Humberto Cavalcante Power/ME de que a proposta vencedora traduz preço de mercado, com efeito, é possível aceitá-la, considerando que o valor obtido ao final dos lances (R$ 68.000,00) significou redução de 24,4% em relação ao valor orçado (R$ 90.000,00). A segunda colocada, empresa Setercom, chegou ao lance de R$ 68.500,00, de fato, menos de 1% do lance vencedor, o que pode afastar, por ventura, suspeita de inexequibilidade.

Análise conjunta

(...)

10.1. De início, pontua-se que foi obtido junto ao CRTR/SP cópia do contrato decorrente do Pregão 002/2011, peça 17, assinado pelas partes em 29/08/2011, no valor de R$ 68.000,00, com vigência de doze meses. Consta da cláusula 6.1 previsão para prorrogação do contrato por igual período, mediante aditivo contratual e assim, sucessivamente, até o limite máximo de sessenta meses.

10.2. Após o pronunciamento do CRTR/SP, bem como da empresa Humberto Cavalcante Power/ME, a representação revela-se procedente no que tange à questão relativa ao item III do Anexo I do edital, peça 1, p. 19. A empresa foi habilitada sem que tivesse apresentado plenamente as condições exigidas no instrumento convocatório e assim, beneficiada com a contratação subsequente.

10.3. A ilegalidade apurada impõe, em tese, a anulação do contrato firmado com aquela empresa, bem como dos atos de adjudicação e homologação do certame, os quais a declararam como vencedora do Pregão 002/2011, frustrando o caráter competitivo da licitação e ferindo o princípio fundamental da isonomia. Todavia, é preciso ponderar sobre a conveniência de se determinar a anulação da licitação em exame, cabendo atentar, sobretudo, para o conjunto das circunstâncias examinado nos autos.

10.3.1. Apesar de não apresentar os dois atestados de capacitação técnica, conforme exigia o edital, não há indicativos de que a empresa, que comprovou a regularidade fiscal, teve a intenção de praticar atos fraudulentos no âmbito do citado Pregão, sendo inclusive correta em apontar, no questionado atestado, a data de início de prestação de serviços gerais e de limpeza e copeiragem condizente com o termo aditivo referente ao contrato original de representação comercial, presumindo a validade daquele instrumento.

10.3.2 . A respeito da conduta do pregoeiro (...), salienta-se não haver indícios de má-fé do agente público ou de conluio com a empresa vencedora, o que exclui qualquer ilicitude capaz de macular o certame, sendo suficiente, por ora, a emissão de ciência ao órgão para que, doravante, esgote as medidas com vistas ao esclarecimento de questões suscitadas durante as fases licitatórias, a teor do § 3º do artigo 43 da Lei n. 8.666/1993.

10.3.3 . No caso concreto, pelo que restou documentado, em suma, não há que se falar em prejuízo à competitividade ou à seleção da oferta mais vantajosa à administração, considerando que a competição reuniu onze participantes, tendo classificado quatro empresas, peça n. 14, p. 10, dentre as quais a empresa Setercom, obtendo-se o preço final cerca de 25% inferior ao estimado.

10.3.4. Outro aspecto a ser levado em conta é a baixa complexidade técnico-operacional dos serviços envolvidos e a pouca relevância material. Trata-se de fornecimento de mão de obra, constituída por dois Auxiliares de Serviços Gerais (um feminino e outro masculino) e, conforme já pontuado na instrução anterior, apesar de a Representação não comportar o exame da exigência de dois atestados de capacitação técnica (motivo que não se verificou restritivo), seria pertinente recomendar ao órgão para que, em nova licitação, verifique a compatibilidade da exigência com a natureza e especificidade do objeto.

10.4. Sob a ótica de que maiores ônus poderão advir da anulação do contrato, que se tratam de serviços de natureza continua, mas reconhecendo que no Pregão 002/2011 deixaram de ser observados com rigor os preceitos da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, ilegalidades que devem ser saneadas, entende-se que a alternativa mais afeta ao interesse público é a de impedir a prorrogação do atual contrato efetuado junto à empresa Humberto Cavalcante Power/ME, orientando o órgão para que não venha a incorrer na irregularidade detectada. (...)

CONCLUSÃO

11. Diante do exposto, conclui-se pela procedência parcial da presente Representação, uma vez configurado o não-atendimento aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório na condução do Pregão n. 002/2011, ao se conferir habilitação à empresa que não logrou satisfazer plenamente as condições exigidas no edital (item III do Anexo I).

11.1 Diante da ilegalidade, foi suscitada a hipótese de anulação do contrato decorrente do citado Pregão, mas, avaliada em conjunto com os demais elementos presentes nos autos, a medida não se revelou, no caso concreto, a mais apropriada ao interesse público. Pautando-se, em essência, no Acórdão n. 549/2011 – Plenário, levou-se em consideração que não foram constatados indicativos de atos fraudulentos por parte da empresa vencedora, ou indícios de ilicitude na conduta do pregoeiro capazes de macular a licitação e,

sobretudo, que não foram apontadas irregularidades relativas a eventual sobrepreço. Abordaram-se outros aspectos, tais como tratar-se de contratação de pouca relevância material e baixa complexidade técnica-operacional, e envolver prestação de serviços de natureza contínua, cuja descontinuidade poderia impor, ao contrário, maiores ônus à administração.

11.2 Não obstante, ficou assente que devem ser perseguidos, em função do caráter competitivo da licitação, os preceitos fundamentais da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório e, não observados no Pregão n. 002/2011, razão pela qual se formula o encaminhamento a seguir proposto.

11.3 Por conseguinte, quanto à concessão da cautelar, verifica-se desnecessária, porquanto os elementos presentes já permitem emitir juízo de mérito."

8 Ante o exame efetivado, a unidade instrutiva sugere o seguinte encaminhamento:

8.1. conhecer da presente Representação, nos termos do § 1º do art. 113 da Lei n. 8.666/1993 c/c o art. 237 do RI/TCU para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

8.2. determinar:

a) ao Conselho Regional de Técnicos em Radiologia – 5ª Região que se abstenha de prorrogar a vigência do contrato advindo do Pregão n. 002/2011, firmado com a empresa Humberto Cavalcante Power/ME, e, caso seja de seu interesse, adote medidas para instaurar novo procedimento licitatório, verificando a compatibilidade da exigência no tocante à capacitação técnica com a natureza e especificidade do objeto;

b) à Secex/SP que acompanhe o cumprimento da determinação acima indicada, representando a este Tribunal, se for o caso;

8.3. nos termos da Portaria Segecex n. 13/2011, dar ciência ao órgão de que a não adoção de medidas com vistas ao esclarecimento de questões suscitadas durante as fases licitatórias contraria a prerrogativa conferida pela Lei n. 8.666/1993, consoante o § 3º do artigo 43;

8.4. encaminhar cópia da deliberação que resultar nos presentes autos à empresa Setercom - Serviços Terceirizados Ltda., bem como à Humberto Cavalcante Power/ME.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se da Representação formulada pela empresa Setercom - Serviços Terceirizados Ltda., com pedido de suspensão cautelar do Pregão Presencial 02/2011, promovido pelo Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região, em São Paulo, tendo por objeto a contratação de empresa para fornecimento de mão de obra (dois Auxiliares de Serviços Gerais, cf. edital indicado na peça n. 1, fls. 04/19).

2. A Representação preenche os requisitos de admissibilidade, nos termos do § 1º do art. 113 da Lei n. 8.666/1993 c/c art. 237 do RI/TCU, haja vista a representante possuir legitimidade e a matéria ser de competência do TCU, estando acompanhada da documentação relativa às alegações apresentadas.

3. A Secex/SP – após as diligências pertinentes e a oitiva do Presidente do Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 5ª Região – efetivou exame dos elementos atinentes ao Pregão Presencial questionado, em especial no tocante ao recurso administrativo interposto pela ora representante junto ao aludido Conselho.

4. Ao final, conclui a unidade instrutiva pelo encaminhamento de determinação ao CRTR/5ª Região para que se abstenha de prorrogar a vigência do contrato advindo do referido certame, firmado com a empresa Humberto Cavalcante Power/ME, e, caso seja de seu interesse, adote medidas para instaurar novo procedimento licitatório, verificando a compatibilidade da exigência no tocante à capacitação técnica com a natureza e especificidade do objeto.

5. Objetivando firmar convicção sobre o encaminhamento a ser dado ao presente processo, trago, em seguida, considerações adicionais ao exame efetivado pela Secex/SP.

6. De acordo com a interessada, a vencedora do aludido certame, a empresa Humberto Cavalcante Power/ME, teria incorrido nos seguintes erros:

6.1. cotação em sua planilha de preços, em "benefícios", do item "PLR", cuja sigla correta seria "PPR", e que faz parte da convenção coletiva da categoria, não mencionada na respectiva proposta, infringindo o edital, na parte em que exige a declaração de qual o acordo coletivo foi utilizado para o cálculo dos custos;

6.2. menção indevida do valor R$ 4,58 para o item relativo à Assistência Social Familiar, no grupo "Outros Insumos";

6.3. apresentação indevida de atestado de capacitação técnica emitida pela empresa Alpes Paisagismo Ltda. ME, uma empresa de serviços que possui o mesmo objeto social da Setercom Serviços Terceirizados Ltda.;

6.4. apresentação de todas as certidões de regularidade fiscal vencidas, sem comprovação de regularização posterior.

7. Acerca dos questionamentos quanto à sigla "PLR" utilizada nos custos da empresa Humberto Cavalcante Power/ME (subitem 6.1 acima), restou assente que há, somente, divergências de nomenclatura para essa rubrica, que tanto pode ser PLR, para Participação nos Lucros e/ou Resultados, quanto PPR, em relação ao Programa de Participação nos Resultados, ante a Lei n. 10.101, de 19/12/2000, que dispôs sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, entre outras providências.

8. Ademais, de acordo com as pesquisas feitas pela unidade técnica no texto da Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Prestação de Serviços de Asseio, Conservação e Limpeza Urbana de São Paulo – SIEMACO, em especial na Cláusula Décima, embora conste o título "Participação nos Lucros e/ou Resultados", cuja sigla é "PLR", ao se atentar para a redação da Cláusula, nota-se que a sigla adotada é "PPR", ou seja, "Programa de Participação de Resultados".

9. No que diz respeito à impropriedade indicada no subitem 6.2 retro, atinente à "Assistência Social Familiar"no grupo "Outros Insumos", justificou-se que o valor de R$ 4,58, como registrado, em vez de R$ 5,06, tem respaldo na Convenção Coletiva de Trabalho, Cláusula Décima Sexta (Assistência Social Familiar Sindical).

10. Tendo em vista que a empresa Humberto Cavalcante indicou nos seus custos o valor convencionado, parece-me resolvida a questão suscitada pela representante.

11. Sobre as datas de validade dos documentos apresentados pela licitante vencedora (subitem 6.4 supra), as informações trazidas aos autos pelo Conselho Regional de Técnicos de Radiologia de São Paulo dão conta de que houve a devida regularização, revelando-se improcedente a Representação, neste ponto.

12. Relativamente à atestação de capacitação técnica fornecida pela empresa Humberto Cavalcante, é de se ter presente o teor do item III do anexo I do Edital ora discutido (peça n. 01):

"III - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: Apresentar, no mínimo, 02 (dois) atestados de capacidade técnica, emitidos por órgão da administração pública ou por empresa privada, para os quais a proponente tenha fornecido mão de obra terceirizada semelhantes ao objeto desta licitação, devendo estar expressos nos atestados o nome e o cargo da pessoa signatária".

13. Veja-se que a exigência em comento não encontra respaldo legal, havendo jurisprudência assentada a respeito, como exposto por este Relator, em recente julgado deste Plenário, Acórdão n. 1.948/2011, de cujo voto reproduzo o seguinte trecho:

"10. Nesse prisma, ressalto que, em regra, a exigência de mais de um atestado de capacidade técnica (mínimo dois), fornecidos por empresas diferentes, restringe a competitividade do certame, violando o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que, nos processos de licitação pública, somente serão admitidas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que serão contratadas.

11. Sobre o assunto, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, no Voto condutor do Acórdão n. 1.937/2003 - Plenário, trouxe à baila considerações pertinentes, conforme transcrevo a seguir:

'Nesse contexto, o estabelecimento de uma quantidade mínima e/ou certa de atestados fere o preceito constitucional da isonomia porque desiguala injustamente concorrentes que apresentam as mesmas condições de qualificação técnica. Como dizer que um licitante detentor de um atestado de aptidão é menos capaz do que o licitante que dispõe de dois? Ora, a capacidade técnica de realizar o objeto existe, independentemente do número de vezes que tenha sido exercitada, ou não existe. Garantida a capacitação por meio de um atestado, não vejo como a Administração exigir algo a mais sem exorbitar as limitações constitucionais.

A partir desses comentários, considero não restar dúvidas de que a exigência de um número mínimo e/ou certo de atestados ou certidões de qualificação técnica é incompatível com o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e, conseqüentemente, com o art. 3º da Lei n. 8.666/1993.'

12. No mesmo sentido, já decidiu esta Corte de Contas em outros julgados, a exemplo dos Acórdãos ns. 3.157/2004 - 1ª Câmara, 124/2002, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009 e 534/2011, todos do Plenário."

14. Tal impropriedade não constou dos questionamentos feitos junto ao Conselho Regional de Técnicos em Radiologia – 5ª Região, sendo ponderados pela Secex/SP os aspectos relativos à baixa complexidade técnico-operacional dos serviços envolvidos e à pouca relevância material, além do fato de que a competição reuniu onze participantes, tendo classificado quatro empresas (peça n. 14, p. 10), não havendo que se falar em restrição ao caráter competitivo da licitação.

15. A propósito, de acordo com o apurado, o valor obtido ao final dos lances (R$ 68.000,00) significou redução de 24,4% em relação ao valor orçado (R$ 90.000,00), sendo que a segunda colocada, empresa Setercom, ora representante, chegou ao lance de R$ 68.500,00, menos de 1% da vencedora, Humberto Cavalcante Power/ME, o que afasta a hipótese de inexequibilidade.

16. Pelo apontado, todavia, faz-se necessária a correção dos procedimentos adotados pela CRTR/5ª, quanto à exigência indevida de atestados nas situações assemelhadas, cabendo determinar ao órgão para que, em nova licitação, verifique a compatibilidade da exigência com a natureza e especificidade do objeto.

17. Foi feita a oitiva da Presidência do referido Conselho acerca da aceitação, para efeito de comprovação de qualificação técnica, do atestado de capacitação apresentado pela empresa Humberto Cavalcante Power/ME, fornecido pela empresa Alpes Paisagismo Ltda. (subitem 6.3 acima), facultando-se, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, à licitante vencedora, empresa Humberto Cavalcante Power/ME, o ingresso nos autos, se fosse do seu interesse.

18. Os argumentos oferecidos e os documentos inseridos na peça n. 12, em resposta, demonstraram a existência de vínculo entre as empresas Humberto Cavalcante Power/ME e Alpes Paisagismo, vja contrato de

representação comercial, o qual foi aditado, em 10/05/2010, para a alteração do objeto contratual, com a inclusão de fornecimento de mão de obra, especificamente a previsão da prestação de serviços, a partir de 1°/06/2010, de um Auxiliar de Limpeza e Copa e um Auxiliar de Serviços Gerais.

9. Em que pesem as considerações expostas pela Secex/SP, no que concerne à inadequabilidade da apresentação do referido instrumento e da alteração do objeto contratual, por meio de termo aditivo, considero que o contrato assinado entre as partes serviu para atestar a prestação de serviços da Humberto Cavalcante Power/ME junto a Alpes Paisagismo, demonstrando a capacidade técnica daquela empresa, que é o objetivo da exigência editalícia ora em discussão.

10. Por todo o exposto, conclui-se pela procedência parcial da presente Representação, para encaminhar ao Conselho Regional de Técnicos de Radiologia/SP a determinação indicada no item 16 retro, cabendo, ainda, endereçar-lhe, também como determinação, o teor da proposta do subitem 8.3 do Relatório antecedente.

Nessas condições, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de novembro de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACORDÃO

TCU

Nº 1284/2003

VOTO

Como exposto no relatório, o conjunto das falhas e irregularidades verificadas em auditoria impõem a adoção, pelo Plenário, das determinações e recomendações formuladas pela Secex/SC.

É de todo pertinente a determinação a ser dirigida à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC para que adote providências quanto à comprovação da regularidade do projeto de construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, no que se refere às questões ambientais, mediante encaminhamento a este Tribunal, no prazo de quinze dias, de documento expedido por órgão competente a respeito do assunto.

Também estou de acordo com a determinação àquela secretaria para que, em futuras licitações envolvendo recursos federais, observe procedimentos estabelecidos na Lei 8.666/93 e art. 37 da Constituição Federal por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional e da qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, objetivando permitir a participação de maior número de empresas potencialmente interessadas, e assim, garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

Sem embargo, repetindo falha presente em outras empresas estatais, decorrente de ausência de orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observou-se que os contratos em vigor não estão regularmente registrados no Siasg, conforme exige o art. 18 da Lei 10.524/2002 (LDO/2003), justificando determinação de providências a respeito.

Por fim, cumpre comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a situação encontrada e arquivar o processo.

Ante o exposto, acolho os pareceres e VOTO por que o Tribunal aprove o ACÓRDÃO que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 3 de setembro de 2003.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

[redacted]

1. Processo TC 009.678/2003-1
2. Grupo I - Classe V - Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina - SSPD/SC.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/SC.
8. Advogado constituído nos autos: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria nas obras de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais em Santa Catarina vinculadas ao Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0010, em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 171/2003 - Plenário - TCU, referente ao Fiscobras 2003,

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 1º, inciso II, e 41, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC que:

9.1.1. comprove a regularidade do projeto de construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, no que se refere às questões ambientais, mediante encaminhamento a este Tribunal, no prazo de quinze dias, de documento expedido por órgão competente a respeito do assunto;

9.1.2. que em futuras licitações envolvendo recursos federais:

9.1.2.1. por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes:

9.1.2.1.1. não restrinja a apenas um contrato a comprovação da execução de obras com características compatíveis com o objeto licitado, em conformidade com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;

9.1.2.1.2. em relação à fixação dos quantitativos mínimos já executados, não estabeleça percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;

9.1.2.1.3. não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, a exemplo do item Pavimentação com CBUQ, cujo valor é inferior a 3% (três por cento) do valor orçado da obra, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93 e com analogia ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, que limita a comprovação da qualificação técnico-profissional às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme decidido na Decisão 574/2002 - Plenário - TCU, Ata 17/2002, sessão 29.5.2002;

9.1.2.2. na avaliação da qualificação econômico-financeira das proponentes, observe a exigência contida no art. 31, §5º da Lei 8.666/93, quanto à obrigatoriedade de justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e seus valores previstos no edital de licitação;

9.1.2.3. observe o art. 40, §2º, incisos I, II e IV, da Lei 8.666/93, quanto à obrigatoriedade da atualização da planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo, da obra correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, a fim de evitar questionamentos dos licitantes e correções das informações durante a licitação, e o adiamento da recepção e abertura da documentação relativa à mesma;

9.1.3. providencie o registro de todos os contratos a serem firmados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal - Siasg, nos termos do art. 18 da Lei 10.524/2002 - LDO/2003;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que não foram identificadas irregularidades graves relacionadas ao Programa de Trabalho 25.752.0291.3995.0014;

9.3. apensar o presente processo ao TC 015.163/2001-0, para subsidiar sua instrução.

10. Ata nº 34/2003 - Plenário

11. Data da Sessão: 3/9/2003 - Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC 009.678/2003-1

NATUREZA: Relatório de Auditoria
UNIDADE: Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina
INTERESSADO: Congresso Nacional

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria. Fiscobras/2003. Obras de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais em Santa Catarina. Ausência de irregularidades graves. Ausência de registro no Siasg dos contratos em vigor, conforme exige o art. 18 da Lei 10.524/2002 (LDO/2003). Determinação e recomendação. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Apensamento.

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria nas obras de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais em Santa Catarina, vinculadas ao Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0010, em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 171/2003 - Plenário - TCU, referente ao Fiscobras 2003.

Destaca a equipe de auditoria que a construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, em regime de cooperação entre os governos federal e estadual, na região norte do estado, visa à regionalização do sistema penal catarinense e, ainda, à resolução do problema da superpopulação carcerária no estado.

À época da auditoria, as obras ainda não haviam sido iniciadas, estando as mesmas em fase de licitação para contratação de empresa construtora (Concorrência 107/SSP/2003).

A licitação, cujo recebimento da documentação ocorreu em 16.6.2003, refere-se à primeira parte das obras da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, correspondente a 270 (duzentos e setenta) vagas para detentos em regime fechado.

Como o Convênio MJ 34/2002, que dá suporte financeiro a essas obras, prevê 312 (trezentos e doze) vagas em seu Plano de Trabalho, as vagas remanescentes serão objeto de segunda licitação, que corresponderá à segunda etapa das obras. Essa última etapa encontra-se em fase de adequação do projeto básico existente e será custeada com recursos da contrapartida do estado, prevista no convênio com o Ministério da Justiça.

Relativamente à licitação em andamento, a equipe de auditoria questionou o Governo de Santa Catarina sobre rigorosas exigências de ordem econômico-financeira e técnica para habilitação no certame, constantes em edital. As respostas oferecidas pela Comissão Permanente de Licitação, por meio do Ofício 131/CPL/SSP/2002, de 13 de junho de 2003, dão conta de que modificações foram promovidas no edital a fim de abrandar as exigências e permitir uma ampla participação das empresas potencialmente interessadas no certame licitatório. Corrobora essas afirmações o fato de constar na Ata da Reunião de Abertura dos Envelopes de Habilitação da Concorrência 107/SSP/2003, o registro da participação de quinze empresas no processo licitatório.

Assevera a equipe de auditoria que três aspectos parecem justificar a expedição de recomendação ao Governo de Santa Catarina, no sentido de adequar, em futuras licitações, as exigências editalícias aos níveis praticados na economia, particularmente no setor público, de modo a permitir a mais ampla concorrência de possíveis interessados na prestação dos serviços.

Segundo a equipe de auditoria, outro aspecto que merece ressalva nessa licitação é a falta de atualização da planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, o que ensejou questionamentos dos licitantes, exigindo correções das informações durante o certame, o que ocasionou adiamento da recepção e abertura da documentação no procedimento licitatório.

Ao final, a equipe de auditoria propõe recomendação à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC para adoção das seguintes providências:

a) com suporte no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c art. 31, II, da IN/TCU 09/95, e art. 250, III, do RI/TCU, e de modo a ser atendido o disposto nos arts. 3º, **caput** e § 1º, I, 30, § 5º e 31, § 5º da Lei 8.666/93, com suas alterações posteriores, e, ainda, em conformidade com a Decisão 417/2000 - Plenário - TCU, sessão de 24.4.02, "... *permitir ou*

adequar aos níveis praticados na economia, particularmente no Setor Público, as exigências editalícias para fins de habilitação em futuras licitações, em particular quanto a execução prévia de quantitativo mínimo de obra não apenas em um único contrato, índice de endividamento geral não inferior a 0,30, e índice de liquidez geral não superior a 2,5, favorecendo, assim, uma mais ampla concorrência, sem comprometer o bom cumprimento dos respectivos futuros contratos"; e

b) com suporte no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c art. 31, II, da IN/TCU 09/95, e art. 250, III, do Regimento do Interno/T.C.U., e de modo a ser atendido o disposto no art. 40, § 2°, I, II e IV, da Lei 8.666/93, com suas alterações posteriores "... *atualizar a planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo da obra correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, a fim de evitar questionamentos dos licitantes e correções de tais informações durante a licitação, e o adiamento da recepção e abertura da documentação relativa à mesma.*"

Propõe ainda determinação à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC para adoção de providências quanto à comprovação da regularidade do projeto de construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, no que se refere às questões ambientais, encaminhando a este Tribunal a documentação expedida por órgão competente a respeito do assunto.

Também propõe o arquivamento, juntando cópia deste relatório, voto e decisão ao processo TC 015.163/2001-0, que ora tramita nesta Corte de Contas.

O titular da Secex/SC propõe determinação à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão para que adote as seguintes providências, **verbis**:

"*1) em futuras licitações envolvendo recursos federais:*

1.a.) na avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes:

1.a.1) não restrinja a apenas um contrato a comprovação da execução de obras com características compatíveis com o objeto licitado, em conformidade com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1° do art. 3° e inciso II do art. 30 da Lei n° 8.666/93;

1.a.2) quando da fixação dos quantitativos mínimos já executados, não estabeleça percentuais mínimos acima de 50% (cinqüenta por cento) dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra/serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo Edital, ou no próprio Edital e seus anexos, em respeito ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1° do art. 3° e inciso II do art. 30 da Lei n° 8.666/93;

1.a.3) não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, a exemplo do item Pavimentação com CBUQ, cujo valor é inferior a 3% (três por cento) do valor orçado da obra, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1° do art. 3° da Lei n° 8.666/93 e analogia ao § 1°, inciso I, do art. 30 da referida Lei, que limita a comprovação da qualificação técnico-profissional 'às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação', conforme já decido pelo TCU (Decisão 574/2002 - Plenário, Ata 17/2002, Sessão 29/05/02);

1.b) na avaliação da qualificação econômico-financeira das proponentes, observe a exigência contida no art. 31, §5° da Lei n° 8.666/93, quanto à obrigatoriedade de justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e seus valores previstos no edital de licitação;

1.c) observe o art. 40, § 2°, incisos I, II e IV, da Lei n° 8.666/93, quanto à obrigatoriedade da atualização da planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo, da obra correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, a fim de evitar questionamentos dos licitantes e correções de tais informações durante a licitação, e o adiamento da recepção e abertura da documentação relativa à mesma;

2) envie a este Tribunal, no prazo de 15 dias, a documentação comprobatória da regularidade com a legislação ambiental, referente às obras da Penitenciária Industrial de Joinville."

É o relatório.

VOTO

Como exposto no relatório, o conjunto das falhas e irregularidades verificadas em auditoria impõem a adoção, pelo Plenário, das determinações e recomendações formuladas pela Secex/SC.

É de todo pertinente a determinação a ser dirigida à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC para que adote providências quanto à comprovação da regularidade do projeto de construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, no que se refere às questões ambientais, mediante encaminhamento a este Tribunal, no prazo de quinze dias, de documento expedido por órgão competente a respeito do assunto.

Também estou de acordo com a determinação àquela secretaria para que, em futuras licitações envolvendo recursos federais, observe procedimentos estabelecidos na Lei 8.666/93 e art. 37 da Constituição Federal por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional e da qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, objetivando permitir a participação de maior número de empresas potencialmente interessadas, e assim, garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

Sem embargo, repetindo falha presente em outras empresas estatais, decorrente de ausência de orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observou-se que os contratos em vigor não estão regularmente registrados no Siasg, conforme exige o art. 18 da Lei 10.524/2002 (LDO/2003), justificando determinação de providências a respeito.

Por fim, cumpre comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a situação encontrada e arquivar o processo.

Ante o exposto, acolho os pareceres e VOTO por que o Tribunal aprove o ACÓRDÃO que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 3 de setembro de 2003.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ACÓRDÃO 1284/2003 - Plenário - TCU

1. Processo TC 009.678/2003-1
2. Grupo I - Classe V - Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina - SSPD/SC.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/SC.
8. Advogado constituído nos autos: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria nas obras de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais em Santa Catarina vinculadas ao Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0010, em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 171/2003 - Plenário - TCU, referente ao Fiscobras 2003,

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 1º, inciso II, e 41, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC que:

9.1.1. comprove a regularidade do projeto de construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, no que se refere às questões ambientais, mediante encaminhamento a este Tribunal, no prazo de quinze dias, de documento expedido por órgão competente a respeito do assunto;

9.1.2. que em futuras licitações envolvendo recursos federais:

9.1.2.1. por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes:

9.1.2.1.1. não restrinja a apenas um contrato a comprovação da execução de obras com características compatíveis com o objeto licitado, em conformidade com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;

9.1.2.1.2. em relação à fixação dos quantitativos mínimos já executados, não estabeleça percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;

9.1.2.1.3. não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, a exemplo do item Pavimentação com CBUQ, cujo valor é inferior a 3% (três por cento) do valor orçado da obra, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93 e com analogia ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, que limita a comprovação da qualificação técnico-profissional às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme decidido na Decisão 574/2002 - Plenário - TCU, Ata 17/2002, sessão 29.5.2002;

9.1.2.2. na avaliação da qualificação econômico-financeira das proponentes, observe a exigência contida no art. 31, §5º da Lei 8.666/93, quanto à obrigatoriedade de justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e seus valores previstos no edital de licitação;

9.1.2.3. observe o art. 40, §2º, incisos I, II e IV, da Lei 8.666/93, quanto à obrigatoriedade da atualização da planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo, da obra correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, a fim de evitar questionamentos dos licitantes e correções das informações durante a licitação, e o adiamento da recepção e abertura da documentação relativa à mesma;

9.1.3. providencie o registro de todos os contratos a serem firmados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal - Siasg, nos termos do art. 18 da Lei 10.524/2002 - LDO/2003;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que não foram identificadas irregularidades graves relacionadas ao Programa de Trabalho 25.752.0291.3995.0014;

9.3. apensar o presente processo ao TC 015.163/2001-0, para subsidiar sua instrução.

10. Ata nº 34/2003 - Plenário

11. Data da Sessão: 3/9/2003 - Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC 009.678/2003-1

NATUREZA: Relatório de Auditoria
UNIDADE: Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina
INTERESSADO: Congresso Nacional

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria. Fiscobras/2003. Obras de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais em Santa Catarina. Ausência de irregularidades graves. Ausência de registro no Siasg dos contratos em vigor, conforme exige o art. 18 da Lei 10.524/2002 (LDO/2003). Determinação e recomendação. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Apensamento.

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria nas obras de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais em Santa Catarina, vinculadas ao Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0010, em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 171/2003 - Plenário - TCU, referente ao Fiscobras 2003.

Destaca a equipe de auditoria que a construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, em regime de cooperação entre os governos federal e estadual, na região norte do estado, visa à regionalização do sistema penal catarinense e, ainda, à resolução do problema da superpopulação carcerária no estado.

À época da auditoria, as obras ainda não haviam sido iniciadas, estando as mesmas em fase de licitação para contratação de empresa construtora (Concorrência 107/SSP/2003).

A licitação, cujo recebimento da documentação ocorreu em 16.6.2003, refere-se à primeira parte das obras da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, correspondente a 270 (duzentos e setenta) vagas para detentos em regime fechado.

Como o Convênio MJ 34/2002, que dá suporte financeiro a essas obras, prevê 312 (trezentos e doze) vagas em seu Plano de Trabalho, as vagas remanescentes serão objeto de segunda licitação, que corresponderá à segunda etapa das obras. Essa última etapa encontra-se em fase de adequação do projeto básico existente e será custeada com recursos da contrapartida do estado, prevista no convênio com o Ministério da Justiça.

Relativamente à licitação em andamento, a equipe de auditoria questionou o Governo de Santa Catarina sobre rigorosas exigências de ordem econômico-financeira e técnica para habilitação no certame, constantes em edital. As respostas oferecidas pela Comissão Permanente de Licitação, por meio do Ofício 131/CPL/SSP/2002, de 13 de junho de 2003, dão conta de que modificações foram promovidas no edital a fim de abrandar as exigências e permitir uma ampla participação das empresas potencialmente interessadas no certame licitatório. Corrobora essas afirmações o fato de constar na Ata da Reunião de Abertura dos Envelopes de Habilitação da Concorrência 107/SSP/2003, o registro da participação de quinze empresas no processo licitatório.

Assevera a equipe de auditoria que três aspectos parecem justificar a expedição de recomendação ao Governo de Santa Catarina, no sentido de adequar, em futuras licitações, as exigências editalícias aos níveis praticados na economia, particularmente no setor público, de modo a permitir a mais ampla concorrência de possíveis interessados na prestação dos serviços.

Segundo a equipe de auditoria, outro aspecto que merece ressalva nessa licitação é a falta de atualização da planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, o que ensejou questionamentos dos licitantes, exigindo correções das informações durante o certame, o que ocasionou adiamento da recepção e abertura da documentação no procedimento licitatório.

Ao final, a equipe de auditoria propõe recomendação à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC para adoção das seguintes providências:

a) com suporte no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c art. 31, II, da IN/TCU 09/95, e art. 250, III, do RI/TCU, e de modo a ser atendido o disposto nos arts. 3°, **caput** e § 1°, I, 30, § 5° e 31, § 5° da Lei 8.666/93, com suas alterações posteriores, e, ainda, em conformidade com a Decisão 417/2000 - Plenário - TCU, sessão de 24.4.02, "... *permitir ou*

adequar aos níveis praticados na economia, particularmente no Setor Público, as exigências editalícias para fins de habilitação em futuras licitações, em particular quanto a execução prévia de quantitativo mínimo de obra não apenas em um único contrato, índice de endividamento geral não inferior a 0,30, e índice de liquidez geral não superior a 2,5, favorecendo, assim, uma mais ampla concorrência, sem comprometer o bom cumprimento dos respectivos futuros contratos"; e

b) com suporte no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c art. 31, II, da IN/TCU 09/95, e art. 250, III, do Regimento do Interno/T.C.U., e de modo a ser atendido o disposto no art. 40, § 2°, I, II e IV, da Lei 8.666/93, com suas alterações posteriores "... *atualizar a planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo da obra correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, a fim de evitar questionamentos dos licitantes e correções de tais informações durante a licitação, e o adiamento da recepção e abertura da documentação relativa à mesma.*"

Propõe ainda determinação à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina - SSPDC/SC para adoção de providências quanto à comprovação da regularidade do projeto de construção da Penitenciária Industrial de Joinville/SC, no que se refere às questões ambientais, encaminhando a este Tribunal a documentação expedida por órgão competente a respeito do assunto.

Também propõe o arquivamento, juntando cópia deste relatório, voto e decisão ao processo TC 015.163/2001-0, que ora tramita nesta Corte de Contas.

O titular da Secex/SC propõe determinação à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão para que adote as seguintes providências, **verbis**:

"*1) em futuras licitações envolvendo recursos federais;*

1.a.) na avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes:

1.a.1) não restrinja a apenas um contrato a comprovação da execução de obras com características compatíveis com o objeto licitado, em conformidade com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1° do art. 3° e inciso II do art. 30 da Lei n° 8.666/93;

1.a.2) quando da fixação dos quantitativos mínimos já executados, não estabeleça percentuais mínimos acima de 50% (cinqüenta por cento) dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra/serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo Edital, ou no próprio Edital e seus anexos, em respeito ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1° do art. 3° e inciso II do art. 30 da Lei n° 8.666/93;

1.a.3) não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, a exemplo do item Pavimentação com CBUQ, cujo valor é inferior a 3% (três por cento) do valor orçado da obra, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1° do art. 3° da Lei n° 8.666/93 e analogia ao § 1°, inciso I, do art. 30 da referida Lei, que limita a comprovação da qualificação técnico-profissional 'às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação', conforme já decido pelo TCU (Decisão 574/2002 - Plenário, Ata 17/2002, Sessão 29/05/02);

1.b) na avaliação da qualificação econômico-financeira das proponentes, observe a exigência contida no art. 31 §5° da Lei n° 8.666/93, quanto à obrigatoriedade de justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e seus valores previstos no edital de licitação;

1.c) observe o art. 40, § 2°, incisos I, II e IV, da Lei n° 8.666/93, quanto à obrigatoriedade da atualização da planilha de quantitativos de serviços e materiais e do memorial descritivo, da obra correspondente, previamente ao lançamento do respectivo edital licitatório, a fim de evitar questionamentos dos licitantes e correções de tais informações durante a licitação, e o adiamento da recepção e abertura da documentação relativa à mesma;

2) envie a este Tribunal, no prazo de 15 dias, a documentação comprobatória da regularidade com a legislação ambiental, referente às obras da Penitenciária Industrial de Joinville."

É o relatório.

ACORDÃO

TCU

Nº 2383/2007

ACÓRDÃO Nº 2383/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC - 016.972/2007-7
2. Grupo II - Classe V - Auditoria
3. Interessados: Srs. Vilceu Francisco Marcheti (CPF 169.031.969-00), Olício Quintilhano de Oliveira (CPF 124.987.421-15), Emiliano Dias da Silva (CPF 021.777.571-34), Hideraldo Luiz Caron (CPF 323.497.930-87), Luiz Munhoz Prosel Júnior (CPF 459.516.676-15), Divino Moraes Coelho (CPF 045.831.241-04), Nilton de Britto (CPF 140.470.121-49)
4. Entidade: Secretaria de Estado de Infra-Estrutura de Mato Grosso - Sinfra
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MT
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/MT, no âmbito do Fiscobras 2007, com o objetivo de fiscalizar as obras de construção de trecho rodoviário – Divisa MS/MT – Divisa MT/PA - na BR-163 - no Estado de Mato Grosso.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria de Estado de Infra-Estrutura do Estado de Mato Grosso que, nos procedimentos licitatórios futuros que envolvem a aplicação de recursos federais, abstenha-se de:

9.1.1. exigir comprovação da qualificação técnica dos licitantes de itens de menor relevância e valor significativo do objeto da licitação, de acordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, art. 3º, § 1º, inciso I, e com o art. 30, § 1º, inciso I, ambos da Lei nº 8.666/93;

9.1.2. estabelecer percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, inciso II, ambos da Lei 8.666/93;

9.1.3. exigir número mínimo ou certo de contratos/atestados para comprovar a aptidão técnica dos licitantes, exceto quando o estabelecimento de um número definido for justificado e expressamente considerado necessário à comprovação requerida, em conformidade com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com o art. 30, inciso II, e §§ 3º e 5º, da Lei nº 8.666/93;

9.1.4. vedar o somatório de atestados para fins comprovação da qualificação técnica dos licitantes, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado, em consonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com o art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.1.5. autorizar o início das obras sem que haja a prévia expedição da Licença de Instalação emitida por órgão ambiental competente, em consonância com o art. 19, inciso II, do Decreto nº 99.274/1990.

9.1.6. incluir preços unitários superiores aos valores constantes do Sistema Sicro do DNIT no orçamento, no edital ou em seus anexos, sem antes fazer constar do procedimento licitatório justificativas técnicas, acompanhadas de cálculos analíticos detalhados para cada item de serviço, que demonstrem a adequação dos valores adotados, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal.

9.2. determinar, ainda, à Secretaria de Estado de Infra-Estrutura do Estado de Mato Grosso que encaminhe à Secex/MT deste Tribunal, cópia do novo edital de licitação a ser lançado com vistas a contratar serviços de pavimentação da BR 163/MT, entre Guarantã do Norte e Divisa MT/PA, tão logo seja publicado.

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que:

9.3.1. avalie a conveniência de se aditivar ou rescindir o Convênio Siafi 562053, que trata da pavimentação da BR 163/MT – trecho Guarantã do Norte – Divisa MT/PA, em virtude do enquadramento

das características básicas do projeto geométrico da obra para rodovia Classe II, remetendo à Secex/MT deste Tribunal relatório conclusivo no prazo de 90 dias;

9.3.2. faça constar da documentação que subsidia a celebração de convênios a respectiva licença ambiental prévia, em obediência ao art. 2º, III-A, da IN-STN 01/97.

9.4. comunicar o teor desta deliberação à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Mato Grosso e ao DNIT/MT;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 48/2007 – Plenário (Sessão Ordinária)
11. Data da Sessão: 14/11/2007 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2383-48/07-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Guilherme Palmeira (na Presidência), Valmir Campelo, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

GUILHERME PALMEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE V – Plenário
TC nº 016.972/2007-7
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Secretaria de Estado de Infra-Estrutura de Mato Grosso - Sinfra
Interessados: Srs. Vilceu Francisco Marcheti (CPF 169.031.969-00), Olício Quintilhano de Oliveira (CPF 124.987.421-15), Emiliano Dias da Silva (CPF 021.777.571-34), Hideraldo Luiz Caron (CPF 323.497.930-87), Luiz Munhoz Prosel Júnior (CPF 459.516.676-15), Divino Moraes Coelho (CPF 045.831.241-04), Nilton de Britto (CPF 140.470.121-49)
Advogado constituído nos autos: não consta

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES GRAVES COM PARALISAÇÃO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR **INAUDITA ALTERA PARS**. OITIVAS. AUDIÊNCIAS. RESCISÃO DO CONTRATO Nº 173/2006/06/01-ASJU. AFASTAMENTO DAS RESPONSABILIDADES. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Levantamento de Auditoria realizado no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/MT, no âmbito do Fiscobras 2007, com o objetivo de fiscalizar as obras de construção de trecho rodoviário – Divisa MS/MT – Divisa MT/PA – na BR-163 – no Estado de Mato Grosso, relativas ao Programa de Trabalho (PT) nº 26.782.0236.7F24.0056.

2. Para a realização das obras, o DNIT celebrou os convênios SIAFI nº 562053, 579982, 573237, 538221, 573708 e 579985, o primeiro com a Secretaria de Estado de Infra-Estrutura de Mato Grosso e os demais com as Prefeituras Municipais de Matupá/MT, Itiquira/MT, Guarantã do Norte/MT, Lucas do Rio Verde/MT e Peixoto de Azevedo/MT, respectivamente (fls. 118/120).

3. Esses convênios somam o valor total de R$ 63.542.526,44, sendo que o maior deles é o celebrado com a Secretaria de Estado de Infra-Estrutura de Mato Grosso, cujo valor é de R$ 32.008.984,11 (fls. 118/120).

4. Diante do número de obras tratado neste processo (seis convênios, com seis convenentes distintos, os quais originaram seis contratos diferentes) e da numerosa quantidade de responsáveis chamados em audiência, determinei que cada contrato fosse tratado em processo separado, com vistas a melhor organização processual.

5. Dessa forma, este TC 016.972/2007-7, que inicialmente contemplava seis obras, agora trata apenas da pavimentação da BR 163/MT, entre Guarantã do Norte e a Divisa MT/PA, objeto do convênio celebrado entre o DNIT e a Sinfra.

6. A Sinfra realizou o certame Concorrência Pública nº 12/2006, para contratação dos serviços de pavimentação da BR 163, o que resultou na celebração do contrato nº 173/2006/00/00–ASJU com a empresa Brasileira de Construções Ltda. (EBC), no valor de R$ 31.394.203,95.

7. Diante de indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontadas pela equipe de fiscalização, determinei cautelarmente ao DNIT/MT a suspensão do repasse de recursos relativos ao convênio nº 562053 e à Sinfra a suspensão dos pagamentos e a execução das obras de pavimentação da BR-163/MT, até que este Tribunal deliberasse sobre o mérito das questões suscitadas.

8. Os indícios de irregularidades graves que ensejaram a adoção da medida cautelar são os

seguintes:

a) assinatura do convênio, licitação dos serviços e início das obras sem a existência da licença ambiental;

b) cláusulas editalícias restritivas ao caráter competitivo da licitação:

b.1) exigência de comprovação de itens de pouca relevância financeira em relação ao valor total do contrato;

b.2) exigência de quantitativos mínimos em percentuais elevados dos quantitativos a executar (entre 74.34% a 78,58%), sem quaisquer justificativas;

b.3) limitação da comprovação das qualificações exigidas em no máximo dois atestados técnicos ou certidões;

c) existência de sobrepreço de R$ 976.259,79, pois os preços de vários dos itens orçados pela empresa contratada estavam acima dos preços registrados no Sicro/MS.

9. Quanto à ausência de licença ambiental, foram ouvidos, além do representante da Empresa Brasileira de Construções Ltda. (EBC), os seguintes gestores:

a) Vilceu Francisco Marcheti, Secretário de Infra-estrutura (homologou a licitação 012/2006-Sinfra, adjudicou seu objeto e assinou o Contrato 173/2006/00/00-ASJC);

b) Emiliano Dias da Silva, Assessor Especial de Assuntos Jurídicos da Sinfra (emitiu parecer favorável à realização do processo licitatório 012/2006/Sinfra);

c) Hideraldo Luiz Caron, Diretor Geral-Substituto e Diretor de Infra-estrutura Rodoviária do DNIT (além de ser signatário, emitiu parecer favorável à assinatura do Convênio TT-097/2006-00);

d) Luis Munhoz Prosel Junior, Coordenador Geral de Construção Rodoviária do DNIT (emitiu parecer favorável à celebração do Convênio TT-097/2006-00);

e) Divino Moraes Coelho, Coordenador da 11ª UNIT/DNIT (aprovou o projeto de engenharia da obra em questão); e

f) Nilton de Britto, servidor da Superintendência de Obras da Sinfra (emitiu ordens de início e reinício de serviços).

10. De acordo com a Secex/MT, o representante da empresa não apresentou as razões de justificativas. Já os gestores anexaram ao processo cópia da Licença Ambiental Prévia nº 225/2005, emitida em 20 de dezembro de 2005, referente às obras em análise (Anexo 17, fl. 86).

11. Estranha a unidade técnica o fato dessa licença prévia não constar da documentação que subsidiou a celebração do convênio entre o DNIT e a Sinfra. A própria lista de conferência em que se analisaram os requisitos para celebração do convênio informava a ausência da licença ambiental prévia (Anexo 5, fl. 37).

12. Todavia, como não há elementos para afirmar que a Licença Prévia nº 225/2005, só agora apresentada, emitida em data anterior à assinatura do convênio, não estava válida à época dos fatos, conclui a unidade técnica pela exclusão da responsabilidade dos servidores do DNIT que participaram da aprovação e assinatura do convênio em análise, bem como dos servidores da Sinfra que trabalharam no processo licitatório.

13. Observa, ainda, a Secex/MT que foi apresentada apenas a Licença Prévia Ambiental, e não a Licença de Instalação. Conclui, portanto, que a única Licença de Instalação existente seja a de nº 425/2007, concedida à Prefeitura de Guarantã do Norte (Anexo 18, fl. 21). Quanto a essa licença, a unidade técnica tece as seguintes considerações:

"1.1. a Licença de Instalação 425/2007 foi concedida à Prefeitura de Guarantã do Norte, e a coloca como única responsável perante o IBAMA para atender às suas condições; se a Prefeitura não participa da execução das obras, não podemos falar em cumprimento das condições impostas;

1.2. mesmo que a Licença de Instalação 425/2007 fosse apta, suas condicionantes não foram atendidas (a contratação de Supervisão Ambiental, que deveria se dar até 15/04/07 não foi feita – a licitação estava em curso em julho de 2007 e foi suspensa por determinação cautelar deste TCU);

1.3. a Licença de Instalação 425/2007 só abrange o segmento km 1064,65 – km 1070,65, que não pertence ao trecho contratado pela Sinfra."

15. Diante dessas constatações, entende o analista que haveria possibilidade de responsabilização do Sr. Nilton de Britto, que emitiu ordens de início e reinício dos serviços sem que houvesse a Licença de Instalação.

16. De acordo com a unidade técnica, o Sr. Nilton de Britto alega:

"10.1. as providências de licenciamento ambiental ficaram a cargo do DNIT, conforme cláusula oitava do Convênio TT/097/2006-00;

10.2. o DNIT obteve a Licença Prévia 225/2005, datada de 20/12/2005, com validade de 4 anos;

10.3. 'de posse da mencionada licença prévia, até mesmo pelo que ficou autorizado a executar na faixa de domínio, foi dada, em 30/06/2006, a ordem de início dos serviços, sendo que, imediatamente após, alertado da ausência de uma empresa para desenvolver a gestão ambiental, foi dada a ordem de paralisação, no dia seguinte. Em decorrência dessa autorização, nenhum serviço foi realizado na rodovia';

10.4. 'a Prefeitura de Guarantã do Norte firmou convênio com o DNIT para execução da passagem urbana do segmento [...] km 1.065,20 ao km 1.067,50, enquanto que a licença obtida pela Prefeitura Municipal [...] corresponde ao segmento do km 1.064,65 ao km 1.070,65';

10.5. o DNIT optou por aditar o segmento entre o final do trecho conveniado pela Prefeitura e o início do trecho conveniado pela Sinfra;

10.6. em 26 de junho de 2007, a Coordenação Geral de Meio Ambiente do DNIT informou da possibilidade da Sinfra executar as obras no segmento cuja Licença de Instalação já havia sido emitida;

10.7. a Ordem de Reinício dos Serviços foi dada em 02/07/07, a partir do km 1.067,80 (mesmo antes que fosse formalizado o aditivo que alteraria o início do segmento);

10.8. o referido aditivo já estava em vias de ser formalizado;

10.9. os serviços se restringiriam a uma extensão de 3,15km, em que já haveria a Licença de Instalação 425/2007;

10.10. tão logo o TCU questionou a situação do contrato, foi dada ordem de paralisação dos serviços;

10.11. os serviços são autorizados até o limite dos valores já empenhados; à época já tinham sido empenhados R$ 1.200.000,00."

17. Verifica a unidade técnica que, de fato, consta do Anexo 18, fl. 19, o ofício emitido pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente do DNIT, no qual este órgão afirma a possibilidade de utilização pela Sinfra da licença concedida à Prefeitura de Guarantã do Norte. No entanto, a Secex/MT propõe a rejeição das razões de justificativas do Sr. Nilton de Britto e a aplicação de multa ao gestor, em razão de entender que restaram, ainda, as seguintes irregularidades:

a) não obstante o item 2.3 da Licença nº 425/2007 estabelecer a necessidade de contratação de empresa de supervisão ambiental, até dia 15/04/2007, para acompanhar as obras, tais serviços não foram contratados e o Sr. Nilton sabia dessa situação;

b) a citada licença de instalação se referia a um trecho que sequer fazia parte do trecho objeto do contrato celebrado entre a Sinfra e a EBC;

c) é incoerente o fato de que uma licença concedida à Prefeitura de Guarantã do Norte seja apta a liberar o início das obras conduzidas pela Sinfra, uma vez que, perante o IBAMA, a Prefeitura é a

única responsável pelo atendimento das condicionantes postuladas na licença.

18. No que tange às cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação, foram ouvidos em audiência os seguintes gestores, juntamente com o representante da EBC:

a) Olicio Quintilhano de Oliveira, Engenheiro Gerente de IMP/Pavimentação e Restauração da Sinfra (emitiu justificativa para os serviços de pavimentação, com exigências restritivas à competitividade);

b) Eduardo Tomio Iwashita, Assessor Especial de Licitações da Sinfra (assinou o edital 012/2006-Sinfra);

c) Vilceu Francisco Marcheti, Secretário de Infra-estrutura (homologou a licitação 012/2006-Sinfra, adjudicou seu objeto e assinou o Contrato 173/2006/00/00-ASJUR).

19. O Sr. Olicio Quintilhano de Oliveira e o representante da EBC não apresentaram as razões de justificativas. No essencial, os demais gestores argumentaram o seguinte:

a) não há afronta aos dispositivos legais pois estes não estabelecem, expressa ou tacitamente, os percentuais a serem adotados;

b) em que pese a Lei nº 8.666/93 se referir a "*parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo*", deve prevalecer a idéia de zelo prevista pelo legislador, possibilitando a seleção de empresa com capacidade técnica suficiente para executar a obra licitada e com a qualidade exigida;

c) o conjunto dos itens de maior relevância representam 33,72% do total da obra orçada. Os itens de pequena participação, considerados em conjunto, formam um todo relevante;

d) é subjetivo afirmar que foram solicitados percentuais elevados dos quantitativos mínimos; as exigências solicitadas não inibem a competição, mas visam selecionar empresa de qualidade técnica que apresentará a proposta mais vantajosa para a Administração.

20. A unidade técnica rejeitou as alegações apresentadas e propôs a aplicação de multa aos gestores fundamentada nas seguintes justificativas:

a) de fato, a Lei de Licitações e Contratos não traz expressamente quais os percentuais de exigência que devem ser adotados. É a jurisprudência deste TCU que tem evoluído no sentido de considerar elevados percentuais acima de 50% (Acórdãos 1.284/2003-TCU-Plenário e 2.088/2004-TCU-Plenário, Decisão 1.640/2002-Plenário). Neste último, o Tribunal considerou irregular a exigência em torno de 60% dos quantitativos a executar, valor bem inferior aos percentuais questionados neste processo (76,82%; 77,34%; 78,58%; 76,66%; 74,34%; 76,10%; 78,27%);

b) o próprio histórico da Lei nº 8.666/93 vai ao encontro dos argumentos acima. O projeto da Lei de Licitações previa originalmente, em relação à capacitação técnico-operacional, que se exigisse comprovação de o licitante ter executado "*quantitativos mínimos não superiores a 50% (cinqüenta por cento) daqueles previstos na mensuração [...]*". Este normativo foi vetado por se considerar que permitir uma exigência de até 50% poderia afastar diversos concorrentes;

c) podem ser admitidas exigências acima de 50%, desde que expressamente justificadas. Tais justificativas não foram apresentadas. Os responsáveis se limitaram a declarar que é subjetivo afirmar que uma exigência de 75% do que se pretende executar seja restritiva;

d) em relação à comprovação de experiência de itens de pouco valor, a Lei nº 8.666/93 é clara ao limitar a exigência aos itens de maior relevância e valor significativo. Talvez, num caso excepcional, se admitisse a exigência de comprovação de experiência para um item de pequeno valor, mas de destacada importância dentro da obra; no entanto, não foi o caso;

e) não é suficiente somar os custos de todos os itens para os quais se exigiu comprovação de experiência, chegar num percentual de 33,72%, e afirmar que este valor é representativo. O fato é que integram este valor de 33,72% parcelas de 1,70%, 2,02%, 2,50%, 2,59% e 2,81%.

21. Por fim, a unidade técnica cita o exemplo da Decisão 574/2002-TCU-Plenário, que tratou de

obras na Via Expressa Sul/SC, na qual o Tribunal considerou irregular a exigência de comprovação de execução anterior em serviço correspondente a 2,70% do total do orçamento elaborado pelo DER-SC.

22. No que concerne ao sobrepreço, foram chamados em audiência os gestores abaixo relacionados, bem como o representante da EBC:

a) Olicio Quintilhano de Oliveira, que elaborou o orçamento do edital 012/2006-Sinfra;

b) Vilceu Francisco Marcheti, Secretário de Infra-Estrutura, que assinou o edital, homologou a Licitação nº 12/2006-Sinfra, adjudicou o objeto e assinou o Contrato 173/2006/00/00-ASJU.

23. O representante da EBC e o Sr. Olicio Quintilhano de Oliveira não apresentaram as razões de justificativas. Em síntese, o Sr. Vilceu Francisco Marcheti argumentou:

a) segundo os cálculos da equipe de auditoria o sobrepreço seria de R$ 976.259,79, para um contrato de R$ 31.394.203,95, o que representa 3,1%;

b) o Sicro/DNIT considerado nessa análise tem a sua base de pesquisa em Campo Grande, Mato Grosso do Sul; "*apenas para se ter uma idéia, Campo Grande/MS está distante de Guarantã do Norte 1.432,5km*";

c) "*não se necessita buscar nenhum argumento especial para entender que o custo realmente aplicado em Guarantã do Norte é superior aquele previsto na tabela SICRO/DNIT, composta em Campo Grande*";

d) "*não se pode impor às empresas interessadas na licitação, assumir esse encargo, aí sim, estaria restringindo a participação de empresas ou, até mesmo, transferindo para a empresa um custo que é de responsabilidade do Estado*"; o que representaria enriquecimento sem causa da Administração. O Código Civil veda o enriquecimento sem causa;

e) a Sinfra utiliza, na elaboração do seu Boletim de Preços Referencial, a mesma Metodologia e Conceitos do Manual de Custos Rodoviários do DNIT. O Manual de Custos do DNIT destaca sua condição de mero referencial. O próprio TCU já decidiu nesse sentido - Decisão 1.088/2001-Plenário, referente a indício de superfaturamento nas obras da BR 342/ES;

f) a Sinfra vem implantando gradativamente elaboração de orçamentos específicos para cada obra;

g) na obra em questão, "*temos a salientar a total transparência na elaboração do orçamento, que originou o edital, embasado nos dados do Boletim de Dez/-Sinfra, donde alteramos o LDI, que era de 30% para 23,9%, utilizado para obras do DNIT, assim como alguns insumos pesquisados na região, que são sensivelmente discrepantes com o do Boletim, que é pesquisado para a grande Cuiabá*";

h) "*não se justifica a utilização do Boletim de Preços do Estado de Mato Grosso do Sul como parâmetro, tendo em vista a Sinfra elaborar um Boletim, com a mesma sistemática do DNIT, entretanto, fazendo a pesquisa de mercado para o Estado de Mato Grosso*";

i) "*não devemos fazer ilações sobre preços unitários sem conhecimento da metodologia aplicada, bem como da cotação dos materiais, equipamentos e mão de obra*".

24. Ante os argumentos apresentados pelo gestor, a unidade técnica expõe o que se segue:

a) quanto à utilização do Sicro2/DNIT como referencial máximo de preços, apesar da tese contrária defendida no voto condutor do Acórdão citado pelo responsável, o posicionamento mais recente do TCU é justamente no sentido de que os preços constantes da tabela Sicro é o parâmetro máximo admissível para a regularidade dos preços unitários de obras públicas rodoviárias (Acórdão 1.379/2004-Plenário);

b) quanto ao fato de se utilizar o Sicro referente a Mato Grosso do Sul, realmente não é o mais adequado. É perfeitamente possível que uma obra feita no norte de Mato Grosso contenha itens mais caros que os cotados em Campo Grande. Não se nega este fato. Apenas se exige a justificação dos valores acima do Sicro;

c) A utilização do Sicro/MS, apesar de realmente não ser a melhor opção, não é inadequada pelos seguintes motivos:

c.1) a própria Superintendência do DNIT em Mato Grosso utiliza o Sicro/MS nos orçamentos de suas licitações;

c.2) mesmo utilizando o Sicro/MS, em licitações com grande número de licitantes, a Superintendência do DNIT em Mato Grosso consegue descontos muito elevados (ex: concorrências 041/06 e 062/06, com 15 e 14 empresas participantes e propostas com descontos **médios** de 30,53% e 30,44% em relação ao valor orçado);

c.3) o Sr. Vilceu Marcheti, Secretário de Estado de Infra-Estrutura, emitiu declaração (entregue ao DNIT, para fins de obtenção do convênio – fl. 66 do Anexo 5) de que todos os preços unitários do orçamento estavam de acordo com o Sicro. Se não há divulgação de preços para Mato Grosso, e no período em análise não foram divulgados os preços para a Região Centro-Oeste, entendemos que esta declaração visava justamente o Sicro/MS;

c.4) para a empresa vencedora da licitação, os preços do Sicro/MS não foi o problema. Os problemas que resultaram em sobrepreço foram as injustificadas alterações nos índices de produtividade de vários serviços e o alto valor da mão-de-obra, o que não é justificável pelo fato da obra ser executada no norte de Mato Grosso;

d) seria necessário justificar custos acima do Sicro. Não se trata de exigir que as empresas ofertem preços abaixo da cotação feita em Campo Grande. O que se exige é a demonstração de que um dado custo, numa dada região, é consideravelmente maior que o do Sicro. Há que se ponderar que os preços do Sicro são consideravelmente generosos.

25. Considerando que foram executados apenas 3,15 km da obra e que o percentual do sobrepreço é baixo em relação ao custo total (cerca de 3%), entende a unidade técnica que está minimizada a importância do sobrepreço, razão pela qual propõe que o Tribunal releve a irregularidade.

26. Acrescenta o analista que o Secretário de Estado de Infra-Estrutura, Sr. Vilceu Marcheti, informou que o DNIT recomendou à Sinfra que fossem tomadas providências no sentido de enquadrar as características básicas do projeto geométrico da obra para rodovia Classe II. Diante disso e das questões levantadas pelo TCU no âmbito deste processo, afirmou o citado Secretário que o mais viável seria a rescisão do contrato.

27. Dessa forma, conclui o analista pela rescisão do contrato e pela anulação da licitação, haja vista a alteração do projeto geométrico proposta pelo DNIT e a presença no edital de licitação de cláusulas restritivas à competitividade, razão pela qual sugere, além das propostas de multa já mencionadas anteriormente:

a) determinar à Secretaria de Estado de Infra-Estrutura de Mato Grosso que anule a referida licitação e o contrato dela decorrente;

b) determinar ao DNIT que avalie a conveniência de se aditivar ou rescindir o Convênio Siafi 562053, que trata da pavimentação da BR 163/MT – trecho Guarantã do Norte – Divisa MT/PA, em virtude das mudanças decorrentes da alteração de classe da rodovia, remetendo a este TCU relatório conclusivo no prazo de 90 dias;

c) determinar à Secretaria de Intra-Estrutura de Mato Grosso que, nas futuras contratações custeadas com recursos federais:

c.1) abstenha-se de inserir, nos editais de licitações, cláusulas que exijam comprovação de experiência anterior de itens pouco significativos e em percentuais muito elevados dos quantitativos a executar, tendo em vista jurisprudência pacífica deste Tribunal;

c.2) abstenha-se de autorizar o início das obras sem que haja a prévia expedição da Licença de Instalação, emitida por órgão ambiental competente;

d) determinar ao DNIT que, doravante, entre os documentos que subsidiam a celebração de

convênios, faça constar a respectiva licença ambiental prévia, em obediência ao artigo 2º, III-A, da IN-STN 01/97.

28. O Sr. Secretário da Secex/MT, além de tecer considerações, em anuência à proposta do analista, acerca das questões referentes às cláusulas restritivas da competitividade, acrescenta:

"(...)

12. Em 17 de maio de 2006, o Sr. Vilceu Francisco Marcheti, Secretário de Infra-Estrutura do Estado de Mato Grosso (SINFRA/MT), declarou, perante o DNIT, para fins de obtenção de recursos para as obras em questão que (anexo5, fls. 66):

> *'(...) os preços unitários encontram-se de acordo com os preços do Sistema SICRO e Projeto Aprovado pela Portaria nº 081 de 12 de dezembro de 2003. Por ser expressão de verdade, firmo o presente, nos termos da lei.'*

13. Agora vem aos autos o mesmo Secretário argumentar (fls. 3/12, Anexo 18) que a SINFRA/MT utilizou-se do seu Boletim de Preços Referencial, para justificar o fato de que os preços unitários não se encontram de acordo com os preços do Sistema SICRO, conforme demonstra tabela às fls. 82.

14. A declaração originalmente prestada pelo Sr. Vilceu Marcheti, Secretário de Infra-estrutura do Estado de Mato Grosso, às fls. 66 do anexo 5, caracteriza, em tese o crime de falsidade ideológica, previsto no art. 299 do Código Penal, com a agravante do parágrafo único, o que enseja o encaminhamento do documento com a declaração falsa ao Ministério Público para as providências a seu encargo:

> *'Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:*
>
> *Pena - reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa, se o documento é particular.*
>
> *Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.'*

15. Deixando de lado a questão penal, a declaração prestada foi motivo determinante para a formalização do convênio, conforme revelam a análise do processo de concessão (fls. 37/40) e o ofício nº 05/2006/COEP/SINFRA, de 17/05/2006 (fls. 43) e, em sendo falsa, tomou os atos dela dependentes (o convênio firmado e a licitação procedida), em princípio, nulos, nos termos do art. 2º, caput e parágrafo único, alínea d, da Lei 4.717de 29 de junho de 1965.

16. Ocorre, entretanto, que nem o responsável pela irregularidade (o Sr. Vilceu Marcheti), nem os que arcarão com o ônus de uma eventual declaração de nulidade (isto é a Secretaria de Infra-estrutura do Estado, o DNIT e a Empresa Brasileira de Construções Ltda.) foram instados a se pronunciar acerca dessa grave irregularidade.

17. Pelas razões expostas, encaminhem-se os autos ao gabinete do relator, o Ministro Benjamin Zymler, com proposta de que, preliminarmente:

17.1. seja ouvido em audiência o Sr. Vilceu Francisco Marcheti, Secretário de Estado de Infra-estrutura, para que apresente suas razões de justificativa pela declaração falsa prestada ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes no sentido de que "(...) os preços unitários encontram-se de acordo com os preços do Sistema SICRO e Projeto Aprovado pela Portaria nº 081 de 12 de dezembro de 2003.", para fins de celebração do convênio de número SIAFI 562053, firmado entre a extinta-Secretaria de Estado de Transportes de Mato Grosso e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT) em 29/6/2006, para a execução das obras de pavimentação da rodovia BR 163/MT, divisa MS/MT - divisa MT/PA, subtrecho Guarantã do Norte - divisa MT/PA, segmento km 1070, 74 a km 1121,20, com extensão de 50,66 km;

17.2. seja oportunizado ao Departamento Nacional de Transportes (DNIT), à Secretaria de Infra-estrutura do Estado de Mato Grosso (SINFRA/MT), e à EBC - Empresa Brasileira de Construções Ltda. que se manifestem, no prazo de 15 dias, acerca da matéria do item anterior, encaminhando os

mencionados órgãos cópia deste despacho e da decisão que o Tribunal adotar, acompanhada do relatório e votos que a fundamentarem, se for o caso;

18. Por fim, caso o Tribunal, acompanhando o entendimento do analista responsável pela instrução e o despacho do Diretor, entenda que o processo já se encontra em condições de julgamento do mérito, propõe-se em acréscimo às propostas às fls. 324/326 a comunicação à Comissão Mista de Orçamento Finanças e Controle do Congresso Nacional que não é recomendável o repasse de recursos para as obras de que trata o Contrato 173/2006/00/00-ASJU firmado entre a Secretaria de Infra-estrutura do Estado de Mato Grosso e a empresa EBC - Empresa Brasileira de Construções Ltda., em razão da nulidade decorrente dos vícios no Edital de Licitação 012/2006 Sinfra, e que o repasse de recursos para a obra poderá ser retomado caso seja providenciado pela Sinfra a anulação da licitação e do contrato dela decorrente, bem como providenciada a realização de nova licitação para as obras em questão."

29. Por fim, cumpre registrar que a Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Mato Grosso promoveu a rescisão do Instrumento Contratual nº 173/2006/06/01-ASJU, conforme publicação no Diário Oficial/MT, de 31/10/2007 (pag. 7), com fundamento no inciso XII do art. 78, c/c inciso I do art. 79 e seu parágrafo 2º, todos da Lei nº 8.666/93.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/MT no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT/MT, no âmbito do Fiscobras 2007, com o objetivo de fiscalizar as obras de construção de trecho rodoviário – Divisa MS/MT – Divisa MT/PA – na BR-163 – no Estado de Mato Grosso.

2. A rescisão do contrato em análise pela Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Mato Grosso demonstra que os gestores agiram com a diligência necessária para o caso. Além disso, a mencionada rescisão contratual evitou que as irregularidades apontadas pela equipe de fiscalização gerassem prejuízos concretos à Administração.

3. A equipe de fiscalização detectou indício de sobrepreço no valor de R$ 976.259,79, o que corresponde a aproximadamente 3% do valor total da obra - R$ 31.394.203,95. Considerando as controvérsias acerca dessa suposta irregularidade, porquanto os preços parâmetros utilizados foram os do Sicro do Estado do Mato Grosso do Sul, e a insignificância do sobrepreço, uma vez que este corresponde a 3% do valor total da obra e que foram executados apenas 3,15 km dos 50 km previstos, entendo que não restou caracterizada irregularidade que enseje a responsabilização dos gestores.

4. Todavia, em face de a jurisprudência recente deste Tribunal (Acórdãos 1.379/2004-Plenário e 2.088/2004-Plenário) ter afirmado que os preços constantes da tabela Sicro é o parâmetro máximo admissível para a regularidade dos preços unitários de obras públicas rodoviárias, salvo circunstâncias excepcionais, tecnicamente justificadas e aceitas, considero conveniente determinação à Sinfra/MT nesse sentido.

5. Considerando, portanto, que houve a rescisão contratual, que há controvérsia acerca da existência do sobrepreço, que eventual sobrepreço foi mitigado em face da ínfima execução contratual, entendo que se tornaram inoportunas as propostas da unidade técnica no sentido de aplicar aos gestores a sanção de multa prevista na Lei Orgânica do TCU e a proposta do Sr. Secretário de chamar em audiência em audiência o Sr. Vilceu Francisco Marcheti.

6. No entanto, julgo pertinentes as determinações propostas pela Secex/MT, sobretudo, as que dizem respeito às cláusulas restritivas à competitividade do certame em análise, haja vista jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que:

a) é desarrazoada, como forma de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, a

exigência em edital de percentuais mínimos superiores a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço(Acórdãos 1.284/2003-Plenário, 2.088/2004-Plenário e Decisão 1.640/2002-Plenário);

b) a exigência de comprovação da qualificação técnico-operacional somente é possível em relação às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, com exceção de casos tecnicamente justificados (Decisão 574/2002-Plenário);

c) não se deve fixar em edital número mínimo ou certo de atestados para comprovar aptidão técnica exigida, exceto quando o estabelecimento de um número definido for justificado e expressamente considerado necessário à comprovação requerida (Acórdão 1.937/2003-Plenário e Decisões 638/2002-Plenário, 444/2001-Plenário, 1.618/2002-Plenário);

d) compromete o caráter competitivo da licitação a vedação de somatório de atestados para fins de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado (Acórdãos 1.094/2004-Plenário, 167/2006-Plenário, 786/2006-Plenário e 1.898/2006-Plenário).

7. Por fim, considero conveniente, também, com o fito de dar maior efetividade ao controle realizado por esta Corte de Contas, determinar à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Mato Grosso que encaminhe à Secex/MT, tão logo seja publicado, o novo edital da licitação lançado com vistas a contratar serviços de pavimentação da BR 163/MT – trecho Guarantã do Norte – Divisa MT/PA.

8. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 14 de novembro de 2007.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACORDÃO

TCU

Nº 2760/2012

ACÓRDÃO Nº 2760/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.017/2012-1.
1.1. Apenso: TC 013.504/2012-6.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
3.1. Responsáveis: Ivan Wolf (CPF 001.164.461-37); Janeide Alves de Resende (CPF 923.137.011-15); Maria Lucia Cavalli Neder (CPF 604.355.938-20); Validos Augusto Miranda (CPF 175.814.431-91); Valéria Shirley Orth de Jesus (CPF 766.952.391-34).
4. Unidades: Secretaria de Estado das Cidades do Governo de Mato Grosso – Secid/MT e Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-1.
8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-1 no processo de licitação da construção do novo hospital da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT, em Cuiabá/MT, objeto da concorrência 3/2012.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. revogar, com base no § 5º do art. 276 do Regimento Interno, a medida cautelar determinada por força do despacho à peça 44 dos autos, em face de sua perda de objeto;

9.2. determinar à 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras que acompanhe a retomada do processo de licitação para construção do novo hospital da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT, representando ao TCU caso necessário, nos termos do inciso VI do art. 237 do Regimento Interno;

9.3. dar ciência ao Governo do Estado de Mato Grosso, por meio da Secretaria de Estado das Cidades (Secid/MT), e à Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) das seguintes irregularidades/inconformidades, constatadas na concorrência 3/2012:

9.3.1. nos projetos, em afronta às normas técnicas pertinentes:

9.3.1.1. divergência entre a numeração da viga indicada na prancha de formas e aquela do detalhamento;

9.3.1.2. divergência entre a quantidade da armadura de um lance do pilar para as barras do lance seguinte, cuja seção foi reduzida (P2, P8, P66, P76, P83 e P84);

9.3.1.3. falta das especificações dos equipamentos de água quente, dos detalhamentos do barrilete (reservatório), da central de água quente e da ETE, incluindo a câmara de decantação para o esgoto radiológico (neste ponto a UFMT deve verificar a questão da separação dos esgotos). Também devem ser verificadas as considerações utilizadas para permitir que a tubulação de incêndio caminhe dentro da subestação e ainda as não indicações da bomba de condensado e das juntas de expansão (sistema de vapor);

9.3.1.4. possíveis problemas de especificação técnica e dimensionamento dos sistemas eletrônicos;

9.3.1.5. falta do memorial descritivo para os sistemas de ar-condicionado/ventilação;

9.3.1.6. possíveis problemas de especificação técnica e dimensionamento do sistema

elétrico:

9.3.1.7. problemas autorais quando do aproveitamento das plantas do projeto básico para a elaboração do executivo, constatados inclusive nas informações dos carimbos;

9.3.1.8. falta de verificação do relatório gerado pelo software de cálculo estrutural para a parcela referente às ações do vento no edifício, a fim de ratificar se esses esforços foram aplicados no dimensionamento das peças estruturais;

9.3.1.9. falta de verificação do memorial de cálculo para degraus engastados um a um, com a finalidade de ratificar as hipóteses consideradas para as escadas;

9.3.2. na execução orçamentária, em afronta à exigência disposta no §1º do artigo 167 da Constituição Federal, ausência de previsão dos investimentos a serem realizados no Plano Plurianual (PPA) vigente;

9.3.3. na modalidade da licitação utilizada, em afronta à Súmula TCU 257 e à Lei 10.520/2002, irregularidade quanto à utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de serviços não comuns de engenharia (projetos executivos); e

9.3.4. nas formalidades da execução contratual, em afronta à LDO e à jurisprudência do TCU, falta de cadastro no Siasg dos contratos representados pelas ordens de fornecimento 979/2011 e 992/2011, decorrentes do pregão eletrônico/sistema de registro de preços 138/2010 e vinculados à Ata de Registro de Preços 236/2011, firmados pela UFMT com a empresa Monte Verde Empreendimentos Ltda.;

9.4. enviar cópia deste acórdão, assim como do relatório e do voto que o fundamentaram, à Secretaria de Estado das Cidades do Governo de Mato Grosso (Secid/MT) e à Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT);

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 40/2012 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/10/2012 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2760-40/12-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 014.017/2012-1
Apenso: TC 013.504/2012-6
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidades: Secretaria de Estado das Cidades do Governo de Mato Grosso – Secid/MT e Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.
Responsáveis: Ivan Wolf (CPF 001.164.461-37); Janeide Alves de Resende (CPF 923.137.011-15); Maria Lucia Cavalli Neder (CPF 604.355.938-20); Validos Augusto Miranda (CPF 175.814.431-91); Valéria Shirley Orth de Jesus (CPF 766.952.391-34).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DAS OBRAS DO NOVO HOSPITAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR POR PERDA DE OBJETO. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria realizado pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras– Secob-1 no processo de licitação da construção do novo hospital da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT, em Cuiabá/MT, objeto da concorrência 3/2012, cujo valor total estimado é de R$ 116.552.987,63. Para realização das obras, a UFMT firmou convênio com o Estado de Mato Grosso, sendo este último intermediado pela Secretaria de Estado das Cidades (Secid/MT).

2. A unidade técnica, durante auditoria do Fiscobras 2012, constatou que a referida licitação apresentava graves falhas, quais sejam: i) restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento: ii) projeto executivo deficiente ou desatualizado: iii) impropriedades na execução orçamentária: iv) modalidade indevida de licitação; v) ausência de cadastramento de contrato no Siasg; e vi) quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

3. Trago excerto do relatório de auditoria elaborado por auditores da Secob-1 e da Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (peça 34), no que toca às irregularidades consignadas:

"**3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

3.1 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O indício de irregularidade se enquadra no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), pois verificou-se indício de restrição à competição no processo licitatório que pode ocasionar danos relevantes ao Erário, bem como ensejar a nulidade de procedimento licitatório.

3.1.2 - Situação encontrada:

A inclusão de exigências abusivas ou desnecessárias em editais de licitação viola o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, pois somente são permitidas aquelas relativas à qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Viola, ainda, o princípio da isonomia, sendo, ademais, vedado aos agentes públicos inserir nos atos de convocação cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo dos certames licitatórios, nos termos do art. 3°, § 1°, inciso I, da Lei 8.666/1993.

O Edital 003/2012 traz no item 7.5 os requisitos para demonstração da capacitação técnica.

"7.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: - A comprovação da Qualificação Técnica será feita mediante a apresentação dos seguintes documentos:

(...)

7.5.2. Da Capacitação Técnica - Operacional:

7.5.2.1. Atestados de Capacidade Técnica, emitidos por pessoa jurídica, de direito público ou privado, devidamente registrados no CREA, acompanhado das respectivas Certidões de Acervo Técnico - CAT, que comprovem que a PROPONENTE executou serviços com as seguintes características:

A) Comprovação de que o licitante executou serviços, em obra de grau de complexidade igual ou superior ao objeto licitado, com as seguintes características:

A1 - Execução de estrutura em concreto armado, em obras de edificações prediais, com volume mínimo de 7.490,00m³;

A2 - Execução de cobertura em telha metálica termoacústica, tipo sanduiche, em obras de edificações prediais, em quantidade mínima de 7.200,00 m²;

A3 - Execução de forro de gesso acartonado, em obras de edificações prediais, em quantidade mínima de 18.220,00 m²;

A4 - Fornecimento e instalação de Grupo Gerador, com potência mínima de 500kVA;

A5 - Fornecimento e instalação de Elevador tipo social comercial, com capacidade mínima de 975kg ou 15 pessoas;

A6 - Execução de Piso em Granito Polido, com área mínima de 3.600,00m²;

A7- Execução de Piso autonivelante epóxi, com área mínima de 5.940,00m²;

A8- Execução de Fundação Profunda, em Tubulão, com volume mínimo de 1.860,00m³;

A9 - Execução de estrutura em alumínio anodizado para pele de vidro, com área mínima de 800,00m²;

A10 - Execução de Estação Elevatória de Esgoto, com vazão mínima de 36,00 l/s;

A11 - Execução de esquadrias em alumínio, com área mínima de 2.010,00m²;

A12 - Execução de substação de 500kva, em cabina;

Obs.: Será permitido a somatória de no máximo 2 (dois) atestados para comprovação das quantidades expressas nos itens A1, A2, A3, A6, A7, A8, A9 e A11. Para fins de comprovação dos itens A1 a A12, o licitante deverá comprovar experiência na execução de no mínimo 8 (oito) dos 12 (doze) elementos listados.

7.5.2.2. Nos casos de consórcio todos os documentos elencados nos itens "A1" a "A12), deverão ser apresentados em nome das empresas participantes do consórcio.

B) Comprovação de que o licitante executou serviços, em obras hospitalares, de grau de complexidade igual ou superior ao objeto licitado, com as seguintes características:

B1 - Fornecimento e instalação de Elevador tipo maca comercial, com capacidade mínima de 1.125kg ou 15 pessoas;

B2 - Fornecimento e instalação de Bate Maca em PVC;

B3 - Execução de Estação de Tratamento de Esgoto, com vazão mínima de 18,00 l/s;

B4 - Instalação de Caldeira, com capacidade mínima de vapor de 2,4t/h;

B5 - Execução de rede lógica e telefonia em sistema de cabeamento estruturado;

B6 - Execução de instalações elétricas e baixa tensão;

B7 - Execução de instalações hidrossanitárias prediais;

B8 - Execução de instalações de gases medicinais;

B9 - Execução de sistemas de prevenção e combate a incêndio;

B10 - Execução de instalações hidráulicas de água quente;

B11 - Instalação de sistemas de refrigeração tipo VRF;

B12 - Instalação de sistemas de refrigeração de água gelada;

Obs.: Para fins de comprovação dos itens B1 a B12, o licitante deverá comprovar experiência na execução de no mínimo 08 (oito) dos 12 (oito) elementos listados.

7.5.2.3. Nos casos de consórcio todos os documentos elencados nos itens "B1" a "B12), deverão ser apresentados em nome das empresas participantes do consórcio."

Pois bem, analisando tais requisitos, verificam-se diversas irregularidades combatidas por este Tribunal de Contas, que podem levar à restrição da competição do certame, a saber:

a. Exigência de tipologia específica de obras nos atestados

O item 7.5.2.2. B) da forma como foi escrito, dá maior importância à finalidade da construção (obra hospitalar) do que às suas características técnicas, que seriam os reais indicadores da complexidade de execução dos serviços. Observando-se os 12 itens listados, somente 3 (fornecimento e instalações de elevador tipo maca comercial, com capacidade mínima de 1145kg ou 15 pessoas; fornecimento e instalação de bate maca em PVC; e execução de instalações de gases medicinais) estão associados a obras hospitalares, sendo os demais normalmente encontrados em construções residenciais, comerciais e industriais, a exemplo de execução de instalações elétricas de baixa tensão; execução de instalação hidrossanitárias prediais; execução de sistemas de prevenção e combate a incêndio; instalação de sistemas de refrigeração de água gelada; e execução de rede lógica e telefonia em sistema de cabeamento estruturada. Ou seja, para tais serviços, o tipo da obra não acarreta mudanças na complexidade da execução dos serviços, não sendo cabível exigir demonstração de sua realização em obras pretéritas hospitalares.

Nessa linha, utilizando analogia entre o caso concreto tratado no Acórdão 1226/2012-TCU-Plenário e o presente, cabe trazer a determinação comandada pelo citado aresto:

> "9.2. determinar à Companhia Docas do Estado de São Paulo, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, que se abstenha, em futuras licitações, de incluir no comando das exigências habilitatórias expressão que possa levar à interpretação restritiva quanto à demonstração de execução de serviços atrelada a determinada tipologia de obra, como, por exemplo, a "obras portuárias", em face do guardado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666, de 1993, bem como no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentado no processo licitatório;"

Ante o exposto, considera-se que a Administração estabeleceu no edital requisito mais restritivo que o permitido no comando legal, e ainda falho, sob o ponto de vista da objetividade.

b.Exigência de atestados em itens normalmente subcontratados

O item 7.5.2.1, A) trata da qualificação técnica-operacional. Observando-se os itens listados, observa-se a exigência de serviços normalmente subcontratados, tais como: execução de forro de gesso acartonado, em obras de edificações prediais,; fornecimento e instalação de grupo gerador; fornecimento e instalação de elevador tipo social comercial; execução de piso autonivelante epóxi; execução de estação elevatória de esgoto.

Sobre o assunto, o Acórdão 3144/2011-TCU-Plenário traz o seguinte texto, mostrando clara e objetivamente o posicionamento considerado como correto:

> "24. Para assegurar a boa execução do objeto, é exigida do futuro contratado a demonstração de capacidade financeira e sua capacidade técnico-profisssional e técnico-operacional, de forma a comprovar sua aptidão mediante desempenho de tarefas semelhantes.

25. Tal comprovação de aptidão, obviamente, está relacionada às frações tecnicamente complexas e financeiramente relevantes do objeto, sob pena de serem absolutamente descabidas as exigências de habilitação.

26. Assim, não faria sentido admitir que tais parcelas cruciais do objeto, para cuja execução foi selecionado o licitante mais apto, fossem posteriormente transferidas a terceiro por este escolhido. Isso tornaria completamente desnecessário o procedimento de habilitação e, consequentemente, esvaziaria de qualquer significado ou finalidade os dispositivos da lei que o preconizam, o que não pode ocorrer.

27. Conclui-se, pois, que não é possível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a comprovação de capacidade financeira ou técnica.

Acórdão

9.8. determinar ao Dnit que:

9.8.1. não inclua, em seu edital padrão, cláusula que permita subcontratação do principal do objeto, entendido este como o conjunto de itens para os quais, como requisito de habilitação técnico-operacional, foi exigida apresentação de atestados que comprovassem execução de serviço com características semelhantes;"

Dessa maneira, mostra-se inadequada a exigência de qualificação técnica das licitantes para a execução da aludida parcela do objeto, já que não há no edital qualquer vedação à subcontratação dssas parcelas, quepara os quais, como requisito de habilitação técnico operacional, fora exigida a apresentação de atestados que comprovassem a execução de serviços com características semelhantes.

De outra feita, caso necessária a apresentação de atestados para qualificação técnica na execução de determinados itens, não caberia sua subcontratação. Pensar de maneira diferente levaria à possibilidade de que determinado serviço fosse realizado por empresa sem qualificação.

c. Limitação de número de atestados

Constatou-se que o item 7.5.2.2 do edital de licitação exige a apresentação de, no máximo, 2 atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante. Em relação a esse tema, o Tribunal tem firmado jurisprudência no sentido de vedar a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Nesse caso, a pertinência e a necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo. Assim, a imposição de apresentação de número mínimo e certo de atestados de capacitação técnica, sem que haja uma justificativa adequada, configura ato irregular, por inexistência de previsão legal para tal.

d.Habilitação de partes que não são técnica e materialmente relevantes

A Súmula 263/2011-TCU consolidou o entendimento: "Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

Entretanto, o item 7.5.2 lista serviços que não atendem ao requisitado pela Súmula, a exemplo de: execução de forro de gesso acartonado, em obras de edificações prediais, em quantidade mínima de 18.220,00 m²; execução de esquadrias em alumínio, com área mínima de 2.010.00m²; execução de rede lógica e telefonia em sistema de cabeamento estruturado; execução de instalações elétricas de baixa tensão; execução de instalações hidrossanitárias prediais; execução de sistemas de prevenção e combate a incêndio; e execução de instalações hidráulicas de água quente. Os serviços podem até ser considerados como materialmente relevantes, mas tecnicamente de baixa/média complexidades. Assim, o comando do edital afronta o estabelecido na jurisprudência do TCU.

Além disso, verifica-se no edital outros pontos que afrontam a jurisprudência desta Corte na questão da habilitação, a saber:

e. Visita à obra

> "9.7.5. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horário marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes;" Acórdão 2150/2008-TCU-Plenário.

f. Recomendação de habilitação por obra semelhante

> "9.3.1. verifique a estrita necessidade de solicitar atestados de capacidade técnico-operacional e profissional para comprovação de experiência dos licitantes em serviços ou itens específicos da obra, limitando tais exigências, nas situações ordinárias, à expertise na execução de obras similares ou equivalentes tidas como um todo, por desnecessária restrição à competitividade do certame, em respeito ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;" O Acórdão 2992/2011-TCU-Plenário.

Concluindo, a exigência de qualificação técnica para habilitação de empresas licitantes constitui medida adotada pela Administração com vistas à garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações conforme contrato.

A inclusão de exigências abusivas ou desnecessárias em editais de licitação viola o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, pois somente são permitidas aquelas relativas à qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Viola, ainda, o princípio da isonomia, sendo, ademais, vedado aos agentes públicos inserir nos atos de convocação cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo dos certames licitatórios, nos termos do art. 3°, § 1°, inciso I, da Lei 8.666/1993.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) - Edital 003/2012, 11/4/2012, CONCORRÊNCIA, Execução dos serviços de construção do novo hospital da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, no município de Cuiabá - MT.

Verificou-se que o indício de restrição à competição no processo licitatório que pode ocasionar danos?

relevantes ao Erário.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências ou inexistência de controles internos

3.1.5 - Critérios:

Acórdão 2992/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3°; art. 27; art. 28; art. 29; art. 30; art. 31; art. 40, inciso VII; art. 44; art. 45; art. 46, § 2º, inciso I; art. 46, § 3°; art. 46, caput ; art. 48

3.1.6 - Evidências:

Edital Hospital Universt UFMT, folhas 13/18.

3.1.7 - Medidas corretivas:

O presente achado ainda será objeto de manifestação preliminar do órgão/entidade responsável, conforme previsto no §9° do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012). A provável medida corretiva para esse achado será retirar dos atos de convocação cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo dos certames licitatórios, nos termos do art. 3°, § 1°, inciso I, da Lei 8.666/1993.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Pela existência, no Edital da Concorrência 003/2012, de critérios inadequados de habilitação, contrariando o disposto nos termos do art 3º, § 1º, inciso I e art 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, conclui-se pelo enquadramento do presente achado disposto no inciso IV do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012) (tipo IG-P: indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação), para que seja oferecido à Secretaria de Estado das Cidades - Secid prazo de 15 (quinze) dias improrrogáveis, para entrega de sua manifestação preliminar, se pronunciando a respeito dos indícios de irregularidade graves apontados.

Cabe observar que a constatação de que o dano pode ser materialmente relevante evidencia-se por meio da aplicação da tese defendida por Gustavo Pimentel Pereira, em "Ferramentas auxiliares nas auditorias de tabelas de preços em Auditoria de Engenharia, uma contribuição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Org. Sá, Adolfo L. S e Pereira, G. P. Recife: TCE/PE, 2005", na qual indica que o preço obtido para as obras é extremamente dependente do grau de concorrência obtido na licitação. No referido estudo, identificou-se, por exemplo, que, em ambientes propícios à disputa, com elevado número de licitantes, os descontos advindos da competitividade tendem a levar a reduções nos preços superiores a 15%.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Validos Augusto Miranda - CPF: 175.814.431-91 - Cargo: Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Secid (desde 30/3/2011)

Nome: Janeide Alves de Resende - CPF: 923.137.011-15 - Cargo: Membro da Comissão Permanente de Licitação da Secid (desde 14/7/2011)

Nome: Ivan Wolf - CPF: 001.164.461-37 - Cargo: Membro da Comissão Permanente de Licitação da Secid (desde 14/7/2011)

Conduta: Supervisionar de forma deficiente a elaboração do Edital da Concorrência 003/2012, quando deveriam ter verificado a presença de critérios de habilitação não objetivos no edital, em cumprimento aos princípios expressos no art. 3º da Lei 8.666/1993.

Nexo de causalidade: A supervisão inadequada da elaboração do Edital da Concorrência n. 003/2012 contribuiu para a geração de restrição à competitividade.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta dos responsáveis é passível de responsabilização, na medida em que se fazia exigível comportamento distinto do adotado pelos agentes públicos, no caso concreto. Nesse sentido, deveriam os responsáveis ter determinado a correção dos requisitos de habilitação técnica e número certo de atestados, impondo tão somente aqueles estritamente necessários ao cumprimento do objeto do certame, de modo a proteger o caráter competitivo da licitação e a possibilidade da escolha da melhor proposta da Administração.

3.2 - Projeto executivo deficiente ou desatualizado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), pois não há elementos suficientes que os configurem como atos ou fatos materialmente relevantes em relação ao valor total do empreendimento em tela.

3.2.2 - Situação encontrada:

Um projeto executivo deficiente, permeado de falhas nas especificações de materiais e/ou equipamentos dos sistemas e ainda com ausência de detalhamentos importantes para a execução de itens do contrato pode acarretar prejuízos advindos de refazimento de serviços, quando as normas técnicas não são atendidas.

Antes do início desta fiscalização, foi recebida no TCU denúncia (TC 013.504/2012-6, apensado aos autos) sobre supostas irregularidades na execução dos projetos executivos referentes à obra de construção do Hospital Universitário da UFMT, contratados da empresa Monte Verde, e que serão utilizados na licitação do empreendimento.

O denunciante, em suma, apresentou as seguintes alegações, quando da comparação com o projeto básico do empreendimento:

I) o layout e o programa de necessidades foram modificados:

II) as alterações não foram autorizadas pelos autores; e

III) os projetos complementares apresentam diversos problemas (que serão tratados pontualmente adiante).

Diante do exposto, o denunciante afirmou que o hospital foi descaracterizado, deixando de ser um hospital universitário e passando a ser um hospital geral. Dentre as alterações, por exemplo, há as supressões das salas de ensino e de reuniões e de auditórios.

Também, mencionou que, de uma forma geral, os projetos das instalações estariam incompletos, inconsistentes, porque faltariam especificações, detalhes e dimensionamentos.

Por fim, solicitou a suspensão do procedimento licitatório para a contratação do executor da obra, a fim de sanear previamente as prováveis irregularidades encontradas no projeto executivo.

Em face disso, serão analisadas a seguir as principais falhas técnicas de projeto destacadas pelo denunciante, dando-se ênfase àquelas relacionadas à segurança da obra, como os supostos erros nos projetos de estruturas, incêndio, vapor e aterramento, visto que os demais apontamentos são em sua maioria falhas formais ou não técnicas, não indicando a princípio deficiências graves de projeto em nível de engenharia. No entanto, é importante que a UFMT esclareça todos os pontos que porventura suscitarem dúvidas, para que o risco de refazimento de serviços seja minimizado durante a execução da obra.

As supostas falhas de projeto, apontadas pelo denunciante, julgadas improcedentes e/ou de análise prejudicada não serão aqui abordadas.

1) PROJETOS

1.1) ESTRUTURAL

1.1.1) Apontamentos principais do denunciante julgados procedentes e que necessitem de esclarecimentos (para o Bloco Administrativo):

a) somente uma barra de arranque foi projetada para pilar cuja seção foi reduzida de um lance para outro; e

b) escadas de todos os blocos supostamente subdimensionadas.

1.1.2) Análise técnica:

Em análise geral, o denunciante não indicou a numeração das peças estruturais que provavelmente conteriam erros de armaduras. Ao analisar as plantas, também foi verificado que há divergência entre a numeração da viga indicada na prancha de formas e aquela do detalhamento. Dessa forma, deve-se dar ciência à UFMT sobre essa inconsistência, para correção da numeração.

Em relação ao item a), foi verificada divergência entre a quantidade da armadura de um lance do pilar para as barras do lance seguinte, cuja seção foi reduzida (P2, P8, P66, P76, P83 e P84). Assim, deve-se dar ciência à UFMT sobre essa possível falha, para averiguação das hipóteses consideradas.

Para o item b), foi utilizado como parâmetro o dimensionamento de uma escada retangular armada longitudinalmente.

Ao considerar como hipóteses de cálculo uma viga biapoiada, com 7,5m de vão, base de 1m, altura equivalente de 20cm, fck = 30MPa e, como carregamentos, o peso próprio e a carga acidental de 3,0kN/m2, chega-se a uma armadura (positiva) necessária de 7.96cm2 para a seção mais solicitada, que corresponde a fi 10mm a cada 10cm.

Considerando-se que para a escada plissada (em "cascata") do Bloco Administrativo a armadura de projeto é de fi 6,3mm a cada 10cm, para altura de 12cm, deve-se determinar à UFMT que verifique o memorial de cálculo para degraus engastados um a um, com a finalidade de ratificar as hipóteses consideradas.

1.3) HIDRÁULICA/INCÊNDIO/GASES

1.3.1) Apontamentos principais do denunciante julgados procedentes e que necessitem de esclarecimentos para esses projetos:

1.3.1.1) Água Fria:

a) falta de detalhamento do reservatório

1.3.1.2) Água quente:

a) falta de detalhamento da central de água quente; e

b) falta de especificação dos equipamentos

1.3.1.3) Esgoto:

a) não há separação nas redes de esgoto crítico, sanitário, radiológico etc

1.3.1.4) Incêndio

a) tubulação caminha dentro da subestação

1.3.1.5) Vapor

a) projeto não indica bomba de condensado na cozinha e lavanderia; e

b) não indicação de juntas de expansão no caminhamento dos sistemas de vapor e condensado

1.3.2) Análise técnica:

A UFMT deve ser cientificada de que não foram encontradas as especificações dos equipamentos de água quente, os detalhamentos do barrilete (reservatório), da central de água quente e da ETE, incluindo a câmara de decantação para o esgoto radiológico (neste ponto a UFMT deve verificar a questão da separação dos esgotos). A Universidade também deve checar as considerações utilizadas para permitir que a tubulação de incêndio caminhe dentro da subestação e ainda as não indicações da bomba de condensado e das juntas de expansão (sistema de vapor).

1.4) SISTEMAS ELETRÔNICOS

1.4.1) Apontamentos principais do denunciante julgados procedentes e que necessitem de esclarecimentos para esses sistemas:

a) utilização da mesma infraestrutura para backbone e cabeamento horizontal;

b) eletrodutos inexequíveis, pois não foram consideradas subidas, descidas e curvas;

c) comunicação entre os andares (prumadas) é realizada nos corredores, totalmente exposta ao público;

d) previsão de apenas uma eletrocalha para todos os sistemas;

e) norma permite ocupação de 40% das eletrocalhas e dutos, contra 50% previstos no memorial;

f) inexistência de fibras monomodo especificadas com diâmetro do núcleo de 50/125 micro mm; e

g) falta de especificações dos sistemas de CFTV e TV

1.4.2) Análise técnica:

Em suma, as possíveis falhas identificadas para os sistemas eletrônicos estão relacionadas a problemas de especificação. Dessa forma, deve-se dar ciência à UFMT acerca de todos os apontamentos relacionados aos sistemas eletrônicos com a finalidade de reavaliar os requisitos técnicos utilizados.

1.5) SISTEMAS DE AR CONDICIONADO / VENTILAÇÃO

1.5.1) Apontamentos principais do denunciante julgados procedentes e que necessitem de esclarecimentos para esses sistemas:

a) a existência de um mix de dois sistemas (água gelada e VRF) para ambientes diversos pode ser menos eficiente do que a utilização de uma única central de água gelada;

b) falta de especificação de materiais e equipamentos;

c) falta de sistema de renovação de ar;

d) não atende normas técnicas nos quesitos tratamento de ar, exaustão e filtragem classe F7;

e) falta de sistemas de exaustão e ventilação (banheiros, cozinha, lavanderia), bem como pressurização de escadas;

f) áreas com diferentes necessidades agrupadas em um único condicionador de ar;

g) falta de indicação das dimensões dos dutos no sistema de água gelada e da tubulação frigorífica;

h) inexistência do fluxograma;

i) as dimensões dos fancoils não estão indicadas;

j) não há pontos de força nem esquemas elétricos; e

k) falta de cortes, legendas e detalhes típicos

1.5.2) Análise técnica:

A especificação de materiais e equipamentos pode ser identificada nos itens do orçamento, mas para esse tipo de sistema é importante o conhecimento do memorial descritivo para uma verificação mais apurada das supostas falhas. Como tal documento não foi encontrado, a análise ficou prejudicada. Assim, deve-se dar

ciência à UFMT acerca da identificação do memorial descritivo para os sistemas de ar-condicionado / ventilação e da necessidade de apuração de todos os pontos indicados pelo denunciante, visto que tal documento não foi encontrado nos arquivos relacionados ao projeto executivo.

1.6) SISTEMA ELÉTRICO

1.6.1) Apontamentos principais do denunciante julgados procedentes e que necessitem de esclarecimentos para esses sistemas:

a) não identificado como será planejado o sistema de ventilação para os geradores, incluindo a aplicação dos atenuadores de entrada e saída de ar;

b) a capacidade dos geradores não foi identificada;

c) não apresentação do diagrama unifilar e das especificações dos equipamentos;

d) falta de especificação os eletrodutos, eletrocalhas, luminárias, tomadas, caixas de passagem, perfilados etc;

e) especificação de eletrodutos flexíveis aparentes sobre forros em vez de metálicos;

f) há dúvida quanto à quantidade máxima de circuitos instalados;

g) os eletrodutos aparentes em PVC deveriam ser metálicos;

h) montagem dos quadros elétricos em desconformidade com a norma NBR 60.439-3;

i) os circuitos para a área externa deveriam prever condutores com isolação 1kV;

j) bitolas dos circuitos de iluminação externa podem causar queda de tensão;

k) há trechos com excesso de circuitos nos eletrodutos de 3/4", incluindo para a área externa;

l) não identificada tensão adotada para o projeto;

m) faltam dispositivos DPS para os quadros elétricos;

n) em relação ao sistema IT-Médico, faltam os transformadores de isolação para diversos ambientes;

o) falta de previsão de dispositivos de proteção para os condutores dos circuitos das áreas críticas;

p) o quadro das áreas críticas deve ser monofásico e exclusivo;

q) no SPDA há descidas do aterramento pela estrutura, porém sem o pilar que permita; e

r) deve haver complementação no sistema da cobertura, prevendo interligações na malha.

1.6.2) Análise técnica:

Em resumo, as possíveis falhas identificadas para o sistema elétrico estão relacionadas a problemas de especificação. Dessa forma, deve-se dar ciência à UFMT acerca de todos os apontamentos relacionados ao sistema elétrico com a finalidade de reavaliar os requisitos técnicos utilizados.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Edital 003/2012, 11/4/2012, CONCORRÊNCIA, Execução dos serviços de construção do novo hospital da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, no município de Cuiabá - MT.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências ou inexistência de controles internos

3.2.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, caput ; art. 12; art. 40, § 2º, inciso I

3.2.6 - Evidências:

Edital Hospital Universt UFMT.

Oficio_052_CPL_Seeid_2012, folha 3.

3.2.7 - Conclusão da equipe:

De uma forma geral, a maioria dos pontos denunciados diz respeito a possíveis falhas de especificação de materiais e/ou equipamentos dos sistemas, falta de detalhamentos ou dúvidas de dimensionamento, estas a princípio não confirmadas.

Não há indícios de deficiências graves de projeto, em nível de engenharia, que façam recomendar uma medida cautelar neste momento, até porque as deficiências confirmadas não teriam grande impacto em

termos de valor ou poderiam ser sanadas. Entretanto, para a execução e segurança da obra, é necessário que vários pontos do projeto executivo sejam (re)avaliados pela UFMT para evitar/reduzir o risco de refazimento de serviços que estiverem em desacordo com as normas técnicas.

Por fim, a responsável que verificou os projetos executivos deve ser chamada em audiência para apresentar razões de justificativa em virtude de ter aprovado um projeto permeado de falhas nas especificações dos materiais e/ou equipamentos e ainda com ausência de detalhamentos importantes para a execução de diversos serviços.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Valéria Shirley Orth de Jesus - CPF: 766.952.391-34 - Cargo: Engenheira Civil (de 19/9/2011 até 8/6/2012)

Conduta: Aprovar o projeto executivo da concorrência 003-2012, mesmo com deficiências de especificações e detalhamentos, que podem acarretar refazimento de serviços.

Nexo de causalidade: A conduta de aprovar o projeto executivo da concorrência 003-2012, mesmo com deficiências de especificações e detalhamentos, é a causa da irregularidade em comento.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, como engenheiro e aprovador do projeto executivo da obra, ter conferido se as especificações dos materiais e/ou equipamentos de alguns sistemas atendiam às normas técnicas, bem como se todos os detalhes considerados importantes para a execução de diversos serviços constavam dos projetos.

3.3 - Impropriedades na execução orçamentária.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

Os investimentos a serem realizados, concernentes ao novo hospital universitário (HU) da UFMT, incluindo-se sua construção e seu aparelhamento (compra de equipamentos, mobiliário etc.), têm previsão insuficiente de recursos. O Plano Plurianual (PPA) vigente não contempla os mencionados investimentos. Além disso, não foi respeitado o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

PREVISÃO INSUFICIENTE DE RECURSOS:

A UFMT está investindo em seu novo hospital universitário. Tais investimentos consistem em construir e equipar o novo HU. Contudo, esses investimentos apresentam previsão insuficiente de recursos, conforme descrito abaixo.

Construção do novo HU:

A construção do novo HU da UFMT foi orçada em torno de R$ 116 milhões.

A obra será realizada por meio do Convênio n. 048/FUFMT/2011, com valor total de R$ 120 milhões, firmado entre UFMT e Governo do Estado de Mato Grosso, cabendo a cada partícipe o montante de R$ 60 milhões.

Os recursos federais foram alocados da seguinte maneira:

Ano 2011 - LOA 2011 - R$ 19.924.028,00 - PT 12.302.1073.7K25.0051 - Construção do Hospital Júlio Muller da UFMT (emenda da bancada de Mato Grosso).

Ano 2012 - LOA 2012 - R$ 19.000.000,00 - PT 12.364.2032.20RX.0051 - ação 20RX - "Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais".

Ano 2013 - PPA 2012-2015 - R$ 21.075.972,00 - não há indicação do Plano de Trabalho (PT), no PPA 2012-2015, que será fonte desses recursos.

Portanto, do montante total do Convênio n. 048/FUFMT/2011 (R$ 120 milhões), atualmente está faltando a previsão orçamentária de R$ 21.075.972,00 para a construção do novo HU da UFMT.

Destaque-se que o custo estimado global da obra, no valor de R$ 116.552.987,63, refere-se tão somente ao montante de recursos necessário para a construção do referido hospital, com base no orçamento constante do

projeto básico da obra. Ou seja, não estão incluídos os recursos necessários para equipar o novo HU da UFMT.

Aparelhamento do novo HU:

Após a construção do novo HU da UFMT, ele terá que ser aparelhado com equipamentos, mobiliário etc. A UFMT alega que, para tanto, realocará todos os equipamentos e mobiliário hoje existentes no Hospital Universitário Júlio Muller para o novo HU.

Contudo, mesmo considerando-se que todos esses equipamentos e mobiliário, ora em utilização no atual HU, estejam em pleno funcionamento e em perfeitas condições físicas para serem realocados para o novo HU, ainda restará mais da metade do novo HU sem equipamentos e mobiliário, haja vista o novo HU ter sido projetado para 250 leitos, enquanto o atual Hospital Universitário Júlio Muller tem apenas 118 leitos (informação obtida do Relatório de Gestão da UFMT para o ano 2011 e constante também do Ofício n. 296/GR/2012, da Reitoria da UFMT). Ou seja, para equipar o novo HU serão necessários recursos superiores aos que seriam necessários para montar outro hospital do tamanho do atual HU Júlio Muller, uma vez que o novo HU foi projetado para ter mais leitos de UTI, mais salas de cirurgia e mais equipamentos de diagnóstico do que o atual HU.

Por meio do Ofício de Requisição n. 2, a UFMT foi questionada a apresentar estimativa dos recursos necessários para equipar o novo HU. Em sua resposta (Ofício n. 296/GR/2012), a UFMT informou não possuir tal estimativa. Apesar disso, a Reitora da UFMT informou, em reunião ocorrida na Secex/MT, que, no passado, foi realizada estimativa no valor de R$ 60 milhões para equipar o novo HU (já contabilizado que os equipamentos e mobiliário existentes no HU em funcionamento serão realocados para o novo HU) e que essa estimativa estava defasada. Ou seja, o valor atual necessário para equipar o novo HU seria superior a R$ 60 milhões.

A peça orçamentária para o corrente ano, LOA 2012, traz crédito orçamentário no valor de R$ 15 milhões na programática 2032.20RX.0074, referentes à ação 20RX - "Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais", tendo como produto "Construir e Equipar Prédio do Hospital Universitário Júlio Muller - no Estado de Mato Grosso".

Portanto, considerando-se o valor subestimado de R$ 60 milhões para equipar o novo HU da UFMT, e descontando-se os R$ 15 milhões previstos na LOA 2012, tem-se que faltam, pelo menos, R$ 45 milhões para equipar o referido hospital. Ressalte-se que esse montante de recursos não está consignado no PPA 2012-2015.

DESRESPEITO AO ART. 16 DA LRF:

Não está consignado, no processo do Convênio ou no processo licitatório, o atendimento aos requisitos impostos pela Lei Complementar 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Com o advento dessa lei, foram criadas obrigações ao gestor quando ocorrer aumento de despesa. É isso que a construção do novo hospital universitário irá acarretar. De acordo com o projeto, o novo HU terá 250 leitos, em contraste aos atuais 118 leitos do Hospital Júlio Muller.

Sendo assim, são condições necessárias para o empenho de recursos ou para a efetivação do processo licitatório a existência de: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício seguinte em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subsequentes; e b) declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual (art. 16, LRF).

Importante ressaltar que o atendimento a esses requisitos constitui condição prévia ao empenho da despesa e à licitação de serviços ou execução de obras (art. 16, § 4º, inciso I, LRF). Nessa mesma linha, a geração de despesa sem o atendimento a esses requisitos é considerada lesiva ao patrimônio público (art. 15, LRF).

Foi, também, questionado à Reitora da UFMT quanto ao atendimento do art. 16 da LRF, por meio do Ofício de Requisição n. 2-606/2012. Contudo, sua resposta (Ofício n. 296/GR/2012) foi no sentido de que não existe estimativa de aumento da despesa ocasionado pela entrada em operação do novo HU e que "prevê-se que o inevitável aumento de despesa seja contrabalançado pela melhor remuneração devida a atos assistenciais mais qualificados e sofisticados", haja vista o novo hospital estar "sendo idealizado para ofertar uma grande gama de atos médico-hospitalares de alta complexidade, que recebem melhor remuneração do SUS".

Não parece razoável a informação prestada pela Reitoria da UFMT no sentido de que o aumento de despesa será coberto pela remuneração do SUS para atendimentos de alta complexidade. As tabelas do SUS, de maneira geral, são deficitárias. Portanto, o gestor teria que demonstrar que atendimentos de alta complexidade eventualmente superavitários seriam capazes de fazer frente ao aumento de custos gerados pela construção do novo HU.

Destaque-se que o aumento da despesa é considerável, conforme cálculos abaixo:

Da LOA 2011, extrai-se que o Hospital Universitário Júlio Muller teve R$ 34.725.350,00 alocados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais naquele ano.

Do Relatório de Gestão da UFMT para o exercício de 2011, extrai-se que o total das outras despesas correntes atingiu R$ 38.627.360,84, que descontado do valor do investimento repassado para a construção do novo HU (R$ 19.924.028,00), fica em R$ 18.703.332,84, para o ano 2011.

Somando-se os dois valores para as despesas do ano 2011 do atual HU, vê-se que o montante total de despesas atingiu R$ 53.428.682,84 (34.725.350,00 +18.703.332,84). Ou seja, R$ 452.785,45/leito (R$ 53.428.682,84 / 118 leitos).

Estima-se assim que a despesa total anual do novo HU será de R$ 113.196.361,95, considerando-se que as despesas para cada leito do novo HU da UFMT serão iguais às do atual hospital (250 leitos * R$ 452.785,45/leito).

Portanto, o aumento anual da despesa, decorrente da construção do novo HU, será de aproximadamente R$ 60 milhões (R$ 113.196.361,95 - R$ 53.428.682,84 = R$ 59.767.679,11). Ou seja, equivale dizer que a UFMT poderia construir um novo hospital a cada dois anos, do tamanho do ora fiscalizado, somente com o aumento de despesa anual gerado pela entrada em operação do novo HU.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Edital 003/2012, 11/4/2012, CONCORRÊNCIA. Execução dos serviços de construção do novo hospital da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, no município de Cuiabá - MT.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências ou inexistência de controles internos

3.3.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 167

Decisão 767/2002, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 7º

Lei Complementar 101/2000, art. 15; art. 16

3.3.6 - Evidências:

PPA_SIOP_MEC, folhas 1/8.

PPA_2012-2015_DOU_parte1, folhas 1/100.

PPA_2012-2015_DOU_parte2, folhas 1/100.

PPA_2012-2015_DOU_parte3, folhas 1/100.

PPA_2012-2015_DOU_parte4, folhas 1/84.

Nota_Empenho_2011NE801941, folha 1.

Oficio_296_GR_2012_UFMT, folhas 1/5.

3.3.7 - Conclusão da equipe:

A LRF veio para estabelecer a responsabilidade fiscal na gestão do patrimônio público, criando procedimentos prévios à geração de despesas com o intuito de não comprometer o equilíbrio das contas públicas. Sendo assim, cabe à UFMT atentar-se aos dispositivos nela contidos. Em seus julgados, o TCU vem obrigando os gestores a cumprir tais normativos, a exemplo do contido no Acórdão 1.085/2007-Plenário.

Por fim, destaca-se que os arts. 10, inciso IX, e 12, inciso II, da Lei 8.429, de 1992, consideram ser ato de improbidade administrativa a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, na linha do que dispõe o art. 15, da LRF.

Registre-se que a Reitora da UFMT foi cientificada da irregularidade em comento por meio do Acórdão TCU n. 2.266/2011-P, proveniente da fiscalização na mesma obra da ora auditada (TC 003.349/2011-0).

Como proposta de encaminhamento, propõe-se da ciência à Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT - a respeito da impropriedade verificada.

3.4 - Modalidade indevida de licitação.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.4.2 - Situação encontrada:

A licitação para a contratação de projetos executivos, foi realizada sob a modalidade pregão eletrônico por sistema de registro de preços n. 138/2010, deu origem à Ata de Registro de Preços n. 236/2011, que culminou nas contratações dos projetos do novo HU, representadas pelas Ordens de Fornecimento n. 979/2011 e 992/2011, emitidas pela UFMT em favor da empresa Monte Verde Empreendimentos Ltda.. Por não se tratar de serviços comuns de engenharia, deveria ter sido utilizada a modalidade concorrência.

O pregão, como modalidade licitatória, foi instituído pela Lei 10.520/2002 e regulamentado pelo Decreto 5.450/2005. A questão da contratação de serviços de engenharia por meio de pregão foi discutida intensamente por esta Corte de Contas, uma vez que, embora a Lei 10.520/2002 indicasse a aplicação da modalidade a quaisquer bens ou serviços comuns, o art. 5º do Decreto 3.555/2000 vedava expressamente aplicação do pregão às contratações de obras e serviços de engenharia.

A despeito da vedação contida no Decreto 3.555/2000, o TCU consolidou entendimento de que a Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.450/2005 amparam a realização de pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Assim, a jurisprudência da Corte, consubstanciada na Súmula/TCU 257, publicada no DOU de 28/4/2010, é de que a Lei 10.520/2002 não exclui previamente o uso do pregão para contratação de serviços de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado caracterize-se como bem ou serviço comum, que não é o caso de um projeto executivo de engenharia, que requer conhecimentos específicos e especializados para sua elaboração.

Portanto, a utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de serviços não comuns de engenharia é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada desta Corte.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 992/2011, Ordem de fornecimento de projetos executivos decorrentes da Ata de Registro de Preços n. 236/2011 vinculada ao pregão

eletrônico n. 138/2010 (Sistema de Registro de Preços), Monte Verde Empreendimentos Ltda.

(OI) - Contrato 979/2011, Ordem de fornecimento de projetos executivos decorrentes da Ata de Registro de Preços n. 236/2011 vinculada ao pregão

eletrônico n. 138/2010 (Sistema de Registro de Preços), Monte Verde Empreendimentos Ltda.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências ou inexistência de controles internos

3.4.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 22; art. 23

3.4.6 - Evidências:

Contratacao_Projetos_Monte_Verde, folhas 1/20.

Termo de homologação do pregão/SRP 138/2010, folhas 1/12.

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que os contratos citados já se encontram encerrados, cabe dar ciência à Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, a respeito da irregularidade apontada, com intuito de evitar a repetição de tais falhas no futuro.

3.5 - Ausência de cadastramento de contrato no SIASG.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.5.2 - Situação encontrada:

Constatou-se que os contratos representados pelas ordens de fornecimento n. 979/2011 e n. 992/2011, emitidas pela UFMT em favor da empresa Monte Verde Empreendimentos Ltda., não foram registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), a despeito da obrigatoriedade contida na lei de diretrizes orçamentárias então vigente (art. 19, da Lei 12309/2010).

A obrigatoriedade de publicação no Siasg de todos os contratos e convênios firmados pela Administração vem sendo prevista há tempos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e visa a garantir a efetividade ao princípio constitucional da publicidade, além de auxiliar os órgãos de controle, visto que a divulgação dos contratos no sistema possibilita o conhecimento tempestivo das informações referentes aos contratos e convênios vigentes.

Nesse sentido, a jurisprudência do TCU é de que é indispensável a publicação no Siasg dos dados relativos aos contratos firmados no âmbito da Administração Pública, direta e indireta, sendo necessário também atualizações mensais das informações, em conformidade com o previsto nas leis de diretrizes orçamentárias anuais (Acórdãos 1.274/2010-TCU-Plenário, 1.365/2010-TCU-2a Câmara, 1.597/2010-TCU-Plenário, 2.789/2010-TCU-2a Câmara, 6.286/2010-TCU-1a Câmara, 91/2009-TCU-1a Câmara, 1.248/2009-TCU-2a Câmara, 1.797/2009-TCU-Plenário, 1.980/2009-TCU-Plenário, 3.094/2009- TCU-1a Câmara, 347/2007-TCU-Plenário e 1.191/2007-TCU-Plenário).

Assim, a ausência injustificada de cadastramento do contratos representados pelas ordens de fornecimento n. 979/2011 e n. 992/2011 no Siasg é irregular, pois contraria o disposto no art. 19, da Lei 12309/2010.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 992/2011, Ordem de fornecimento de projetos executivos decorrentes da Ata de Registro de Preços n. 236/2011 vinculada ao pregão

eletrônico n. 138/2010 (Sistema de Registro de Preços). Monte Verde Empreendimentos Ltda.

(OI) - Contrato 979/2011, Ordem de fornecimento de projetos executivos decorrentes da Ata de Registro de Preços n. 236/2011 vinculada ao pregão

eletrônico n. 138/2010 (Sistema de Registro de Preços). Monte Verde Empreendimentos Ltda.

3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências ou inexistência de controles internos

3.5.5 - Critérios:

Acórdão 347/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1191/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 91/2009, Tribunal de Contas da União, 1ª Câmara

Acórdão 1248/2009, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara

Acórdão 1797/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1980/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 3049/2009, Tribunal de Contas da União, 1ª Câmara

Acórdão 1274/2010, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1365/2010, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara

Acórdão 1597/2010, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 2789/2010, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara

Acórdão 6286/2010, Tribunal de Contas da União, 1ª Câmara

Lei 12309/2010, art. 19, § 3º

3.5.6 - Evidências:

Siasg_nao_cadastramento_contratos_Monte_Verde, folha 1.

3.5.7 - Conclusão da equipe:

Deve-se determinar à UFMT que cadastre os mencionados contratos no Siasg.

3.6 - Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade esclarecida (ESC)

3.6.2 - Situação encontrada:

Foi observada nas planilhas de preços da licitação em análise inconsistência na quantidade de alguns itens que serão contratados.

O item 14.2.114 do orçamento refere-se à "J98 - Estrutura de alumínio anodizado para pele de vidro 8mm laminado prata. 23 módulos fixos e 56 módulos maxim air, dim. 79,80 x 1,00m, inclusive vidro". A composição analítica associada ao item é a COMP 144. O preço unitário é de R$ 242.975,68 por unidade.

Ao analisar a composição observou-se que a área apropriada foi de 167,58m2, quando o correto seria 79,80m2. Assim, o valor correto da esquadria é de R$ 115.703,71, ocasionando uma diferença de R$ 127.272,97 por unidade. Como o item contempla 6 unidades, a diferença total é de R$ 763.637,80.

De maneira análoga, o item 14.2.115 - "J98' - Estrutura de alumínio anodizado para pele de vidro 8mm laminado prata, 41 módulos fixos e 39 módulos maxim air, dim. 79,80 x 1,00m, inclusive vidro", com previsão de 4 unidades, possui uma diferença de preço de R$ 509.091,87.

Os dois itens totalizam uma diferença de R$ 1.272.729,67.

Em 11/6/2012, mediante Ofício n. 306/GR/2012, a UFMT encaminhou esclarecimento da projetista informando que houve um erro de digitação. A altura da janela foi digitada com 2m, quando deveria ser 1m. A planilha da composição COMP 144 foi revisada, sendo feito o ajuste necessário no orçamento do certame.

Também observou-se a inconsistência de quantidades nas esquadrias (portas e janelas) quando comparados o memorial descritivo e o orçamento, conforme anexo.

Em 14/6/2012, mediante Of. n. 761/2012/SAOP/CIDADES, a Secid encaminhou memorial descritivo e planilha de esquadrias revisados, esclarecendo as inconsistências verificadas.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(ESC) - Edital 003/2012, 11/4/2012, CONCORRÊNCIA, Execução dos serviços de construção do novo hospital da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, no município de Cuiabá - MT.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 1.272.729,70

3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências ou inexistência de controles internos

3.6.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6°, inciso IX; art. 7°, § 4°

3.6.6 - Evidências:

Comp 144 - original.

Comp 144 - revisada.

Item 114 - original.

Item 114 - revisado.

Oficio_761_Saop_Cidades_parte_1.

Oficio_761_Saop_Cidades_parte_2.

Oficio_306_GR_2012 UFMT, folhas 1/3.

3.6.7 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que o erro material na composição COMP 144 foi corrigido no orçamento e a planilha quantitativa de esquadrias (portas e janelas) foi revisada, considera-se a irregularidade esclarecida."

4. O supervisor da fiscalização, afastando divergência de encaminhamento ocorrida entre os membros da equipe de auditoria, manifestou-se de acordo com as propostas consignadas no relatório, no que foi acompanhado pelo titular da unidade (peças 35 e 36).

5. Em razão da existência de critérios restritivos à competitividade no edital fiscalizado, a Secob-1 diligenciou à Secretaria de Estado das Cidades – Secid/MT com vistas à atualização das informações relativas à concorrência e à aferição da competitividade ocorrida no certame. Por pertinente, transcrevo as conclusões da unidade técnica, por meio de instrução lavrada pelo titular da 2ª Diretoria Técnica, que contou com a concordância do secretário da Secob-1 (peças 41 e 42):

"EXAME TÉCNICO

7. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria foi informado que compareceram para participar do certame a empresa Normandia Engenharia Ltda – EPP e o Consórcio Engeglobal, formado pelas empresas Engeglobal Engenharia Ltda, Três Irmãos Engenharia Ltda e Açobet Indústria Metálica e Comércio Ltda.

8. Abertos os envelopes de habilitação, a sessão pública foi suspensa para a conferência da documentação requerida, com reabertura prevista para o dia 3/7/2012, conforme ata apresentada em anexo ao ofício de resposta à diligência.

9. Verifica-se, portanto, que houve o comparecimento de apenas dois concorrentes à sessão pública, fato que pode comprovar a ocorrência de restrição à competitividade da disputa, mormente quando não se sabe o número de empresas inicialmente interessadas em participar.

10. Chama atenção ainda o fato de uma das participantes ser EPP – Empresa de Pequeno Porte - , assim considerada a pessoa jurídica que até 31/12/2011 tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta superior a R$ 240.000,00 e igual ou inferior a R$ 2.400.000,00.

11. Em consulta ao cadastro da empresa na Receita Federal observa-se que seu capital social declarado, em 3/11/2005, era de R$ 6.520.000,00. Ou seja, em que pese a informação do capital social ser antiga e poder estar desatualizada, caso esse valor não tenha sofrido significativa alteração, a empresa estaria inabilitada pelo não atendimento à alínea "d" do item "7.6. Qualificação Econômica-Financeira" do edital. Esse item solicita a apresentação de Certidão da Junta Comercial do Estado onde a empresa tenha domicílio – no caso, Paraná – comprovando capital social registrado até a data da abertura da licitação igual ou superior a R$ 12.000.000,00, o que representa aproximadamente 10% do valor da obra.

12. Não há notícia sobre a realização da reunião de prosseguimento do certame, inicialmente prevista para o dia 3/7/2012. Entretanto, em consulta ao sítio da Imprensa Nacional na internet, verificou-se publicação no dia 5/7/2012 noticiando o prosseguimento da licitação no dia 16/7/2012.

CONCLUSÃO

13. Do exposto, verifica-se que a ocorrência de restrição ao caráter competitivo da licitação pode ser comprovada pelo comparecimento de apenas duas licitantes à reunião inicial, havendo possibilidade de inabilitação de um concorrente, o que redundaria na inexistência de competição.

14. Assim, e ainda considerando os riscos decorrentes de uma contratação nessas circunstâncias, configura-se a "fumaça do bom direito".

15. Além disso, devido ao fato de a licitação ainda se encontrar na fase de habilitação, com prosseguimento dos trabalhos marcados para o dia 16/7/2012, torna-se iminente o risco de que seja firmado contrato desvantajoso para a Administração Pública, o que configura o "perigo da demora".

16. Dessa forma, configurados a "fumaça do bom direito" e o "perigo na demora", consideram-se atendidos os requisitos para adoção de medida cautelar *inaudita altera parte*, com suspensão do certame até o pronunciamento de mérito conclusivo por parte deste Tribunal de Contas."

6. Em face das irregularidades indicadas, considerei presentes os pressupostos para adoção de medida acautelatória, aderi à proposta da Secob-1 e adotei medida para suspender cautelarmente o processo concorrencial, nos termos do despacho à peça 44.

7. De forma concomitante e autorizada pelo item 9.6 do acórdão 2.382/2011 - Plenário, a unidade técnica instou a Secretaria de Estado das Cidades – Secid/MT a apresentar sua manifestação

preliminar acerca dos indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, notadamente em face da restrição à competitividade no certame. As análises da Secob-1 acerca da manifestação da Secid/MT e os pareceres dos titulares da unidade técnica constam das peças 49 a 51.

8. Naquele momento processual, considerando que o órgão estadual havia sido instado a se manifestar sobre duas questões com ritos processuais diversos mas intimamente relacionadas quanto ao mérito, considerei pertinente que a unidade técnica avaliasse de forma conjunta as argumentações da Secid/MT em face da proposta de IG-P e também acerca da medida cautelar adotada.

9. Em nova instrução, a Secob-1 manifestou-se nos termos que transcrevo abaixo (peças 55-57):

"EXAME TÉCNICO

8. Em resumo, as seguintes irregularidades foram apontadas na fiscalização do edital 003/2012, com o correspondente item do relatório de fiscalização (peça 34): i) restrição à competitividade, decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (item 3.1); ii) projeto executivo deficiente ou desatualizado (item 3.2); iii) impropriedades na execução orçamentária (item 3.3); iv) modalidade indevida de licitação (item 3.4); v) ausência de cadastramento de contrato no Siasg (item 3.5); e vi) quantitativos inadequados na planilha orçamentária (item 3.6).

9. Para o achado 3.1 do relatório, foram considerados preenchidos os requisitos do inciso IV do § 1º do art. 91 da LDO/2012 e, diante dos pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, a concorrência em análise foi suspensa cautelarmente, conforme despacho à peça 44.

10. Assim, foi determinada a realização de oitiva à Secid/MT para se manifestar novamente acerca dessa irregularidade (agora no âmbito da cautelar).

I. Argumentos apresentados

11. Inicialmente, justificando interesse público e urgência, a Secid/MT observa que a construção do novo hospital na capital mato-grossense é exigida pela sociedade, já que Cuiabá é considerada um centro regional de atendimento médico (inclusive com serviços médicos de alta complexidade), que se encontra com leitos superlotados, incapazes de atender a demanda proporcionada pelos demais municípios do estado.

12. Em linhas gerais, complementa que Cuiabá sediará os jogos da Copa/2014 e que Mato Grosso vem enfrentando dificuldades na contratação de mão de obra para a construção civil. Ainda, informa que as obras em execução no estado têm valor acima de R$ 30 milhões, o que, por conseguinte, dilui o universo de empresas com capital social apto a atender aos requisitos das licitações previstas, reduzindo-se a concorrência.

13. Ao comentar sobre o andamento da concorrência 003/2012, argumenta que não foi interposta qualquer impugnação e que várias empresas efetivaram o pedido de visita técnica. Ademais, salienta que os prazos recursais pertinentes e os princípios norteadores de um processo licitatório foram respeitados, concluindo, para este ponto, que a comissão de licitação permanente (CLP) "propiciou ampla e irrestrita análise das condições exigidas para a participação no certame".

14. Quanto ao relatório de fiscalização do TCU (peça 34), em especial para o achado 3.1 (restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento), a Secid/MT explica que a obra (hospital universitário da UFMT) é específica, envolve recursos de natureza expressiva e atenderá às premissas maiores da população. Conclui, então, que é prudente evitar a execução insatisfatória de projetos complexos como este.

15. Justifica também que há razoabilidade na necessidade de comprovação de experiência em oito dentre os doze serviços relacionados no item 7.5.2.1, assim como para aqueles do item 7.5.2.2 do edital 003/2012, de forma a amenizar as obrigações dos participantes e ainda assim contratar empresa com experiência relevante, qualificada a construir um empreendimento vultoso. Repisa que não há exigências desnecessárias, sendo que aquelas existentes servem para selecionar o licitante capaz de executar uma obra servível ao interesse público.

16. Na sequência, em vista da Lei 8666/1993, de parecer de Procurador do TCU (Decisão 395/1995) e de

posicionamento de Ministro-Relator do TCU (Decisão 285/2000-TCU-Plenário), a Secid/MT argumenta que, para empreendimentos complexos, há a necessidade de conhecimento técnico especializado e comprovação de experiência para o cumprimento do objeto, tudo em consonância com o interesse público.

17. Ainda para o achado 3.1 do relatório acostado à peça 34 dos autos, mas no quesito "tipologia específica de obras nos atestados", a Secretaria entende que, se perseverasse a ideia da equipe de auditoria do TCU no sentido de que o item 7.5.2.2 do edital 003/2012 dá maior importância à finalidade da obra (hospitalar) do que às suas características técnicas (que seriam os reais indicadores de complexidade de execução dos serviços), o instrumento convocatório também traria para o item 7.5.2.1 a mesma exigência, o que não ocorreu.

18. Segundo a Secid/MT, o fundamento para as diferenças entre as exigências contidas nos itens 7.5.2.1 e 7.5.2.2 revela-se "da própria NATUREZA da obra e a especificidade que a incumbe". Complementa que, caso não fosse evidente a diferenciação, o Ministério da Saúde não teria editado Decreto (76973/1975) regulamentando as construções hospitalares.

19. Sobre esse documento, a Secretaria aponta que seu art. 2º lista as especificidades que estão contidas nos projetos hospitalares. Acrescenta que o estudo que deu origem ao Decreto 76973/1975 deixa claro a necessidade de tratar a construção hospitalar como específica.

20. Por fim, sobre o assunto, justifica que o Decreto 76973/1975 fundamenta a razoabilidade da exigência contida no item 7.5.2.2 do edital 003/2012, para não se correr o risco de uma má execução da obra, em desacordo aos critérios do Ministério da Saúde, o que poderá ensejar sua desaprovação.

21. Em relação ao questionamento da equipe de auditoria acerca da exigência, no edital 003/2012, de atestados em itens que normalmente são subcontratados, a Secid/MT expõe que a premissa da Administração Pública é evitar os riscos de uma execução não específica e que não atenda aos padrões de saúde. Cita, como exemplo, que a construção de piso autonivelante epóxi é requerida para uma efetiva assepsia, o que exige a garantia de uma perfeita execução.

22. Quanto aos problemas sobre "limitação de número de atestados", a Secretaria entende que houve um equívoco de interpretação por parte da equipe de auditoria e justifica que a exigência de oito dentre doze atestados serve-se a parcelas significativas da execução, a fim de não expor a Administração Pública e os Administrados aos não qualificados. Registra ainda entendimentos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da Doutrina (Marçal Justen Filho) no sentido da necessidade de selecionar interessados que efetivamente dispõem de condições imprescindíveis à garantia do cumprimento do objeto. Finaliza que os critérios impostos são legais, atendem às exigências do Ministério da Saúde e aos padrões internacionais de saúde e garantem o cumprimento a contento das partes específicas do projeto.

23. Para o problema encontrado a respeito da habilitação de partes que não são técnica e materialmente relevantes, a explicação foi no sentido de ser dever da Administração Pública primar pela ausência de risco, em especial para obras que exigem cronograma de execução e sistema de demanda complexos. Exemplifica que o serviço de gesso acartonado, apesar de ser considerado de média dificuldade técnica, exige logística e administração de pessoal e material mais complexos, em decorrência de sua grande quantidade. Cita ainda um caso de que a construção de cem casas isoladas é diferente de empreender um conjunto habitacional com quinhentas unidades familiares, pois são diferenciadas, neste caso, a organização e mobilidade de pessoas e equipamentos, bem como a experiência na administração do canteiro de obras. Finaliza mencionando que o que seria não razoável para a construção de um hospital seria a não exigência de tal comprovação, o que poderia acarretar diversos prejuízos.

24. Na sequência, a Secid/MT afirma que a exigência de comprovação de execução de serviços em obras hospitalares é pautada pelo RDC-50, da ANVISA. Exemplifica que a parte lógica hospitalar precisa ser embutida de modo a viabilizar a melhor assepsia de todos os cômodos.

25. Completa que as exigências estão ancoradas nos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Menciona ainda que o edital 003/2012 pautou-se no RDC-50 e no Decreto 76973/1975 e que as citações e ilações teóricas trazidas pelo TCU no relatório de fiscalização não constam de decisões que têm por julgamento ou base de dados construções hospitalares, cujas peculiaridades deveriam ser levadas em consideração.

26. Em conclusão final, a Secid/MT reafirma o atendimento aos princípios da publicidade, razoabilidade e proporcionalidade. Menciona novamente que há muitas obras no estado, a maioria com valores expressivos, e pouca mão de obra disponível, dificultando a participação das empresas nas licitações públicas. Reforça que prima por mecanismos de prudência que inviabilizam a participação de empresas desqualificadas, a fim de tentar garantir a execução dos empreendimentos a contento. Ademais, salienta o clamor social da saúde pública vivenciada pelo Mato Grosso, que enfrentará também as transformações por conta da Copa/2014. Defende que não houve beneficiamento de empresas em detrimento da participação de outras, especialmente em vista do resultado da fase de habilitação do certame, no qual as duas participantes foram provisoriamente inabilitadas. Informa que o processo licitatório encontra-se suspenso por determinação do TCU e espera que a manifestação definitiva desta Corte de Contas seja contrária à determinação cautelar, já que, de acordo com a Secid/MT, não constam subsídios robustos que permitam a manutenção da suspensão, porque o trâmite obedeceu às regras da Lei 8666/1993, do RDC-50 e do Decreto 76973/1975.

27. Em relação à necessidade de visita à obra, a Secid/MT informa que o item pertinente foi retirado do edital, em atendimento às recomendações do TCU.

28. Quanto ao projeto executivo deficiente ou desatualizado, esclarece que tais documentos técnicos são de responsabilidade da UFMT.

29. Para as falhas constatadas nos quantitativos do orçamento, afirma que houve correção de todos os erros materiais calculados na correspondente planilha.

30. Em resposta complementar (peça 52), a Secid/MT relembra a situação crítica relacionada à carência de leitos na capital mato-grossense e às deficiências na prestação de serviços públicos de saúde à população do estado, devido à precariedade das instalações hospitalares hoje existentes. Acrescenta que, com o crescimento da população mato-grossense e a estagnação na quantidade de leitos disponíveis, a relação entre o número de leitos hospitalares em Cuiabá/MT e o de habitantes é de 1,54 para cada mil habitantes, abaixo da média das demais capitais brasileiras, e o déficit é de 2.931 leitos (julho/2012).

31. Relata ainda que o Governo de Mato Grosso vem se esforçando para a execução de diversas obras, mas algumas licitações restam desertas, a exemplo da construção da cadeia pública de Peixoto de Azevedo/MT, porque há muitas obras no estado e as empresas locais não estão conseguindo assimilar a contento a quantidade de empreendimentos em andamento, tampouco os que porventura venham a ser lançados. Também, a mão de obra torna-se escassa e os custos dos insumos ficam incompatíveis com a realidade do mercado.

32. A Secretaria chama a atenção de que o estádio local selecionado para a Copa/2014, a Arena Pantanal, com orçamento quase cinco vezes superior ao do Hospital da UFMT, em cujo edital havia exigências similares, está adiantado em seu cronograma e vem recebendo elogios pelo Governo Federal.

33. Alegando *periculum in mora inverso*, a Secid/MT expõe que o dano real "que pode vir a concretizar-se em vista do não prosseguimento das obras necessitadas, com licitação finalizada, é em patamares excessivamente maiores que o risco de dano que emerge da suposta existência de indícios de restrição à participação e a espera por julgamento".

34. A Secretaria receia que a decisão final do TCU, após analisar todos os argumentos e justificativas dos autos, seja efetivada em momento prejudicial para o começo das obras, devido ao início do período de chuvas na região, o que prejudica em especial a execução das fundações, previstas para os primeiros cinco meses do cronograma. Desse modo, estima que, com uma possível reabertura dos prazos do certame, o cronograma do empreendimento tenha que ser atrasado em cerca de oito meses para a construção das fundações no início do período de estiagem do próximo ano, ante a possibilidade de novamente apenas os dois atuais interessados comparecerem à sessão pública.

35. Assim, segundo a Secid/MT, o maior risco de grave lesão à ordem pública estaria amparado na não realização de objeto planejado para a população e o evento Copa/2014, em contrapartida a frágeis indícios de restrição à participação, quando na verdade as exigências contidas no edital 003/2012 tinham o objetivo de selecionar empresa absolutamente capacitada e experiente em construção de hospitais de grande porte. Outro prejuízo seria decorrente da atualização das planilhas orçamentárias para data-base posterior, cujo incremento de valor seria suportado pelo erário.

36. Na conclusão da documentação complementar, como nova informação, a Secid/MT compromete-se a atualizar os mecanismos técnicos de elaboração de editais nas próximas licitações, em conformidade com a Lei 8666/1993, os Acórdãos do TCU e outros instrumentos legais.

37. Ao final, a Secretaria anexa o edital que serviu para a concorrência da construção da Arena Pantanal, observando que a principal diferença seria a exigência de caução para a qualificação econômico-financeira, além do capital social mínimo, como formas de garantia de participação na licitação das obras do estádio. Também, a Secid/MT faz um comparativo entre as exigências para as capacitações técnica-operacional e técnica-profissional das duas licitações.

38. Junta ainda notícias/manchetes acerca dos problemas identificados no atendimento dos hospitais locais.

II. Análise

39. Fazendo um resumo, observa-se que a Secid/MT argumentou e repisou em sua defesa os seguintes pontos principais acerca do empreendimento e da licitação 003/2012:

1) interesse público: hospitais superlotados e com atendimento deficiente;

2) urgência: Copa/2014, período de chuvas (adiaria a execução das fundações);

3) muitas obras em Mato Grosso: restando poucas empresas aptas a novas licitações e com elevação dos preços dos insumos;

4) vultoso valor envolvido e especificidade do empreendimento (hospital): o que exigiria empresas com experiência nesse tipo de obra para executá-la com perfeição, em especial pelas exigências do Ministério da Saúde;

5) os critérios adotados pela equipe de auditoria para a irregularidade 3.1 não seriam referentes a decisões que têm por julgamento ou base de dados construções hospitalares;

6) atendimento aos princípios da publicidade, razoabilidade e proporcionalidade;

7) similaridade ao edital da Arena Pantanal (de maior valor, elogiada e adiantada), à exceção da não inclusão de exigência simultânea de capital social mínimo e caução de participação para a capacidade econômico-financeira;

8) a não retomada imediata da licitação teria consequências maiores que o risco atrelado à suposta restrição à competitividade, inclusive pela atualização da data-base do orçamento para valores superiores; e

9) comprometimento da Secid/MT na atualização dos mecanismos técnicos de elaboração de editais nas próximas licitações, conforme as decisões do TCU e leis pertinentes.

40. Em análise, especialmente para a defesa sobre os questionamentos "exigência de tipologia específica de obras nos atestados"; "exigência de atestados em itens normalmente subcontratados"; "limitação de número de atestados"; e "habilitação de partes que não são técnica e materialmente relevantes", esperava-se da Secid/MT esclarecimentos mais técnicos, em nível de engenharia, o que não aconteceu.

41. Seria necessária a comprovação de que os serviços questionados eram essencialmente técnicos, complexos, diferenciados para uma obra hospitalar e/ou não eram normalmente subcontratados (ou não deveriam ser para o caso concreto).

42. Como muitas justificativas são similares às apresentadas na manifestação preliminar para as mesmas irregularidades, serão resumidas a seguir algumas conclusões da Secob-1 quando da verificação da defesa contida na peça 46. Quanto às novas informações, haverá na sequência o devido exame.

43. Para determinados serviços arrolados no edital, o tipo da obra não acarreta mudanças na complexidade de sua execução. Os problemas de acabamento e limpeza dos ambientes, por exemplo, são contornados em nível de projeto e de fiscalização, com as corretas especificações dos serviços - incluindo os materiais necessários - e o pleno atendimento às normas técnicas, com qualidade na execução. Nesse ponto, a observância suplementar dos regulamentos técnicos RDC-50 e RDC-307, ambos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), são importantes para a diferenciação em nível de projeto do serviço a ser executado, não restringindo a execução dessas obras apenas àqueles que já construíram hospitais.

44. Também, a natureza de vários dos itens da lista questionada não impõe limite na quantidade de atestados para fins de comprovação de qualificação técnica, sendo suficiente a confirmação da execução do serviço, ainda que distribuída em diversas obras para totalizar o mínimo exigido. Pode-se citar como exemplo, dentre os serviços analisados, os seguintes: "execução de estrutura em concreto armado";

"execução de cobertura em telha metálica termoacústica, tipo sanduiche"; "execução de forro de gesso acartonado"; "execução de piso em granito polido" e "execução de fundação profunda, em tubulão".

45. Ainda, muitos dos serviços listados no item 7.5.2 do edital 003/2012 podem até ser considerados materialmente relevantes, mas são tecnicamente de baixa/média complexidade, a exemplo de: "execução de forro de gesso acartonado"; "execução de esquadrias em alumínio" e "execução de instalações elétricas de baixa tensão".

46. A Secid/MT separou no edital 003/2012 duas listas de serviços para a comprovação da capacidade técnica-operacional (itens 7.5.2.1 e 7.5.2.2), porque pretendia, de forma apropriada, exigir experiência dos participantes em obras hospitalares para uma parcela (principal) da obra, arrolada no item 7.5.2.2. Entretanto, julgou incorretamente que a lista elencada para esse propósito conteria apenas serviços associados a obras hospitalares. Dos doze serviços listados, apenas três seriam unicamente de obras desse tipo: "fornecimento e instalações de elevador tipo maca comercial"; "fornecimento e instalação de bate maca em PVC" e "execução de instalações de gases medicinais".

47. Ainda, não é procedente a justificativa que a inclusão de serviços sem relevância técnica no item 7.5.2 deu-se pela sua grande quantidade (prevista no orçamento), o que demandaria administração de pessoal e material mais complexos. Entende-se que a complexidade pela quantidade de insumos deve ser suprida pela eficiência da administração do empreendimento como um todo e não pontualmente para cada serviço. Ademais, caso tais serviços sejam sub-contratados, cairia por terra a argumentação de complexidade na administração de pessoal e material.

48. Quanto à similaridade do edital 003/2012 com o edital da Arena Pantanal, observa-se que ocorreu uma infeliz comparação por parte da Secid/MT, haja vista que, ao realizar uma verificação sumária no edital do estádio, encontrou-se cláusula ainda mais restritiva, que é a de exigência de comprovação de capital social mínimo junto com prestação de garantia para fins de qualificação econômico-financeira.

49. Ademais, identificaram-se exigências restritivas idênticas às encontradas inicialmente no edital 003/2012, como visita ao local da obra e habilitação de partes que não são técnica e materialmente relevantes.

50. Não cabe aqui analisar qual foi o resultado prático da concorrência 017/2009 (arena), mas na teoria também haveria elementos restritivos que poderiam comprometer o regular andamento desse certame. E não se pode aceitar o argumento de que os fins justificariam os meios.

51. Por fim, julgam-se válidos os critérios utilizados pela equipe de auditoria no achado 3.1 do relatório de fiscalização 606/2012 (peça 34), a saber: Acórdãos do TCU 1949/2008; 2150/2008; 1780/2009 e 2992/2011, todos do Plenário, haja vista que as determinações contidas nestes documentos, mesmo que não estejam relacionadas a obras hospitalares, tratam de saneamento generalizado de irregularidades licitatórias, independente da tipologia do empreendimento.

CONCLUSÃO

52. Os esclarecimentos da Secid/MT nas peças 46, 52 e 53 não conseguiram afastar a restrição ao caráter competitivo da concorrência 003/2012, o que poderá causar sérios prejuízos ao erário e ensejar nulidade do procedimento licitatório caso as irregularidades apontadas não sejam saneadas.

53. Apesar da alegação de que o dano maior seria o de não dar prosseguimento imediato da licitação e que, após a retirada das cláusulas restritivas, correr-se-ia o risco de participarem novamente do certame apenas os dois interessados que outrora tentaram se habilitar, pondera-se que decisão deste Tribunal que permitisse a continuidade do certame nas condições em que se encontra iria de encontro à sua vasta jurisprudência.

54. Consigne-se que as tratativas para iniciar o empreendimento arrastam-se por quase dois anos, em parte por eventual mora do gestor. Ainda, para a etapa em que se encontrava o certame antes da fiscalização do TCU, já não seria possível vencer os cinco meses de trabalho das fundações até o final do período de estiagem na região, que tradicionalmente vai de maio até o final de setembro.

55. Dessa forma, resta conservada a medida cautelar proferida em 13/7/2012 (peça 44).

56. Tendo em vista que a Secid/MT manifestou-se em duas oportunidades neste Tribunal e trouxe fatos

semelhantes, inclusive contendo elementos de mérito, tanto na defesa preliminar, quanto na referente à medida cautelar (ambas em vista de elementos restritivos que comprometeriam o íntegro andamento da licitação 003/2012), conclui-se pelo julgamento final dos autos.

57. Quanto às demais propostas decorrentes da auditoria (itens 3.1 a 3.6 do relatório de auditoria), que não constaram do relatório enviado à Secid/MT, deve-se sugerir a seguir os devidos encaminhamentos, entretanto com as adaptações julgadas pertinentes, de acordo com os novos elementos trazidos aos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração da Ministra-Relatora, Exma Sra. Ana Arraes, propondo:

a) determinar à Secretaria de Estado das Cidades do Governo do Estado de Mato Grosso (Secid/MT), com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 251 do Regimento Interno, que anule, no prazo de 5 (cinco) dias, a concorrência 003/2012, destinada à contratação das obras de construção do novo hospital da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) em Cuiabá/MT, tendo em vista a existência em seu edital de cláusulas ou condições que comprometem, restringem ou frustram o caráter competitivo do certame licitatório, em afronta ao art 3°, § 1°, inciso I, e art 30, inciso II, ambos da Lei 8.666/1993;

b) dar ciência à Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) acerca dos seguintes problemas encontrados:

b.1) nos projetos, em afronta às normas técnicas pertinentes:

b.1.1) divergência entre a numeração da viga indicada na prancha de formas e aquela do detalhamento;

b.1.2) divergência entre a quantidade da armadura de um lance do pilar para as barras do lance seguinte, cuja seção foi reduzida (P2, P8, P66, P76, P83 e P84);

b.1.3) falta das especificações dos equipamentos de água quente, dos detalhamentos do barrilete (reservatório), da central de água quente e da ETE, incluindo a câmara de decantação para o esgoto radiológico (neste ponto a UFMT deve verificar a questão da separação dos esgotos). A Universidade também deve checar as considerações utilizadas para permitir que a tubulação de incêndio caminhe dentro da subestação e ainda as não indicações da bomba de condensado e das juntas de expansão (sistema de vapor);

b.1.4) possíveis problemas de especificação técnica e dimensionamento dos sistemas eletrônicos;

b.1.5) falta do memorial descritivo para os sistemas de ar-condicionado/ventilação, o que prejudicou a análise dos pontos denunciados, sendo necessária a verificação de todas as supostas falhas indicadas;

b.1.6) possíveis problemas de especificação técnica e dimensionamento do sistema elétrico;

b.1.7) problemas autorais quando do aproveitamento das plantas do projeto básico para a elaboração do executivo, constatados inclusive nas informações dos carimbos;

b.1.8) falta de verificação do relatório gerado pelo software de cálculo estrutural para a parcela referente às ações do vento no edifício, a fim de ratificar se esses esforços foram aplicados no dimensionamento das peças estruturais;

b.1.9) falta de verificação do memorial de cálculo para degraus engastados um a um, com a finalidade de ratificar as hipóteses consideradas para as escadas;

b.2) na execução orçamentária, em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), previsão insuficiente de recursos para os investimentos a serem realizados, já que o Plano Plurianual (PPA) vigente não contempla os mencionados investimentos, não tendo sido respeitado o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

b.3) na modalidade da licitação utilizada, em afronta à Súmula/TCU 257 e à Lei 10.520/2002, irregularidade quanto à utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de serviços não comuns de engenharia (projetos executivos); e

b.4) nas formalidades da execução contratual, em afronta à LDO e à jurisprudência do TCU, falta de cadastro no Siasg dos contratos representados pelas ordens de fornecimento 979/2011 e 992/2011, decorrentes do pregão eletrônico/sistema de registro de preços 138/2010 e vinculados à Ata de Registro de Preços 236/2011, firmados pela UFMT com a empresa Monte Verde Empreendimentos Ltda.

c) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 96, caput, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), que foram detectados indícios

de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 91 da LDO/2012) no edital 003/2012, relativo aos serviços de construção do novo hospital da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT/MT), e que seu saneamento depende da retirada, pelo órgão gestor, do ato de convocação, de cláusulas ou condições que comprometem, restringem ou frustram o caráter competitivo do certame licitatório, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

d) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Estado das Cidades do Governo do Estado de Mato Grosso (Secid/MT) e à Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); e

e) arquivar o presente processo."

10. Diante do posicionamento da unidade técnica, ainda antes de decisão desta Corte, o Governo de Mato Grosso, por meio da Secid/MT, acabou por anular a concorrência 3/2012, conforme publicação constante da página 175 do Diário Oficial da União do dia 17/8/2012 (peças 58 a 60).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de levantamento de auditoria realizado pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-1 no processo de licitação da construção do novo hospital da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT, em Cuiabá/MT, objeto da concorrência 3/2012, cujo valor total estimado é de R$ 116.552.987,63. O empreendimento é financiado por convênio firmado entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso e o Estado de Mato Grosso, este último intermediado pela Secretaria de Estado das Cidades (Secid/MT).

2. Como resultado do trabalho, diversas foram as falhas assinaladas pela Secob-1 na concorrência 3/2012, quais sejam: i) restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; ii) projeto executivo deficiente ou desatualizado; iii) impropriedades na execução orçamentária; iv) modalidade indevida de licitação; v) ausência de cadastramento de contrato no Siasg; e vi) quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

3. Considerou a unidade técnica que a primeira irregularidade listada seria de significativa gravidade e ensejaria, nos termos do IV do § 1º do art. 91 da LDO/2012, comunicação ao Congresso Nacional de forma a incluir as obras no quadro-bloqueio da lei orçamentária.

4. Para complementar o trabalho e firmar juízo sólido acerca da questão, mesmo depois de concluída a fase de execução da auditoria, a Secob-1 diligenciou à Secid/MT com vistas à atualização das informações relativas à concorrência e à aferição da competitividade ocorrida no certame. Concluiu, diante da participação de apenas duas empresas, dentre as quais uma com indícios de incapacidade econômico-financeira, que os critérios restritivos comprometeram a regularidade do processo. Por conseguinte, propôs a unidade técnica que a concorrência 3/2012 fosse cautelarmente suspensa, dada a urgência do caso e o receio de grave lesão ao interesse público.

5. Nesse cenário, diante de efetivo prejuízo à ampla participação e tendo em vista a iminente conclusão do processo licitatório, considerei presentes os requisitos para adoção da medida acautelatória, acolhi a proposta da Secob-1 e determinei a suspensão cautelar do certame.

6. As manifestações da Secid/MT que se seguiram, tanto em face da medida cautelar adotada como no tocante à possibilidade de aposição da chancela de IG-P na concorrência 3/2012, não elidiram as irregularidades. O órgão estadual destacou a indiscutível relevância do empreendimento, mas não logrou êxito em defender a legalidade do processo licitatório.

7. Em seguida, apesar de ter apresentado argumentos buscando a retomada da licitação, o Governo de Mato Grosso, por meio da Secid/MT, acabou por anular a concorrência 3/2012, conforme publicação constante da página 175 do Diário Oficial da União do dia 17/8/2012 (peças 58 a 60).

8. Considero acertada a atitude do órgão estadual, pois são graves as constatações da equipe fiscalizadora e, de fato, impediriam a regular continuidade do certame.

9. Primeiramente, quanto ao estabelecimento de critérios inadequados de habilitação e julgamento, a Secob-1 evidenciou a quase nulidade da competitividade, com apenas duas empresas participando do certame e ainda uma delas com indícios de não atender aos requisitos econômico-financeiros.

10. Diversas das exigências de habilitação extrapolam a orientação normativa e afrontam a jurisprudência desta Corte, a exemplo da necessidade de comprovação da execução de vários serviços exclusivamente em obras hospitalares. Dada a falta de vinculação específica de alguns dos itens com obras da espécie, a condicionante se mostra desarrazoada e restringe, irregularmente, a competitividade.

11. A avaliação da capacidade técnica dos licitantes tem por fim a escolha de empresa que seja habilitada para execução do objeto pretendido, atendo-se às garantias mínimas de condições para o bom e fiel cumprimento do contrato. Deve sempre estar alinhada aos princípios da razoabilidade, da isonomia e da proporcionalidade.

12. Dos 12 itens listados para que pelo menos oito já tivessem sido executados em obras hospitalares, apenas três apresentavam peculiaridades associadas à tipologia de obra especificada. O foco das exigências, ao invés de orientar-se pelas características técnicas da execução dos serviços, foi indevidamente deslocado para o tipo de obra a ser realizada.

13. Posicionamento esclarecedor, ao qual me alinho, consta do acórdão 2.992/2011 - Plenário, que delineia bem a questão da habilitação no caso de tipologias específicas de obras:

> "9.3. determinar à ... que [...]:
>
> 9.3.1. verifique a estrita necessidade de solicitar atestados de capacidade técnico-operacional e profissional para comprovação de experiência dos licitantes em serviços ou itens específicos da obra, limitando tais exigências, nas situações ordinárias, à expertise na execução de obras similares ou equivalentes tidas como um todo, por desnecessária restrição à competitividade do certame, em respeito ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;(grifou-se)
>
> 9.3.2. caso estritamente necessário à certeza da boa execução do objeto exigirem-se atestados relativos a serviços específicos da obra, certifique-se que se trata de encargo materialmente relevante, com particularidade técnica ou executiva que o torne distinto do usualmente existente em outras obras de mesmo porte e tipologia... "

14. Evidente, portanto, a obrigatoriedade de se buscar aferir a efetiva capacidade técnica do futuro contratado ao invés de se estabelecer exigências pontuais e que não garantem a aptidão para execução do tipo de obra pretendido.

15. Quanto à exigência de experiência na execução de serviços que são invariavelmente subcontratados, considero que, em regra, tal impositivo desnatura o processo de habilitação técnica. Isso porque não há sentido em requerer *expertise* para realização de serviço que, muitas vezes, acaba sendo executado por terceiro. Exigida do licitante, como pressuposto para participar da licitação, capacidade para execução de determinada tarefa, a prestação não pode ser transferida. A entidade que realiza a concorrência deve, portanto, avaliar a relevância dos serviços para os quais exige prévia experiência, de forma a não adotar exigências desnecessárias e restritivas.

16. No que tange à limitação estabelecida no edital para a quantidade de atestados, também é irregular a fixação de número máximo de atestados ou certidões para comprovação da qualificação técnica da licitante, notadamente quando dissociada de justificativa robusta que demonstre sua pertinência em razão da especificidade do trabalho. Se o aumento de quantitativos do serviço não incrementa, incontestavelmente, a complexidade técnica da tarefa, não há motivos para estabelecer limite para o número de atestados.

17. Também considero que pode restringir a competitividade do certame a exigência de visita técnica ao local das obras, sem que haja a possibilidade de que os licitantes interessados declarem conhecer as condições locais para execução do objeto. A imprescindibilidade da visita não pode ser presumida e deve ser comprovada em cada caso concreto.

18. Outra irregularidade consignada pela equipe de auditoria diz respeito às deficiências no projeto. Verifico que estão, essencialmente, relacionadas a falhas de menor gravidade na especificação de itens construtivos ou em detalhamentos de alguns materiais e, de forma geral, apresentam baixa relevância técnica e econômica. Por conseguinte, acolhendo a proposta da Secob-1, considero suficiente dar ciência à Secid/MT dos apontamentos registrados pela fiscalização deste Tribunal, com vistas à realização das correções pertinentes.

19. Quanto à falta de previsão do investimento no plano plurianual vigente, considero a questão de relevante gravidade, já que pode até comprometer a integral execução do objeto. O hospital foi contemplado com previsões das leis orçamentárias de 2011 e de 2012, além de constar do plano plurianual 2008-2011. Apesar disso, a complexidade das obras e o porte do empreendimento exigem que, em eventual retomada do processo, também o plano plurianual 2012-2015 traga previsão orçamentária suficiente para completa execução do objeto, mormente porque as obras devem ultrapassar um exercício financeiro e não foram sequer iniciadas.

20. Impende, portanto, dar ciência à Secid/MT da exigência disposta no §1º do artigo 167 da Constituição Federal, no sentido de ser obrigatória a inclusão do investimento para construção do hospital universitário da UFMT no atual plano plurianual, haja vista que as despesas devem ultrapassar um exercício financeiro.

21. Em relação à utilização da modalidade licitatória pregão para contratação dos projetos executivos, é clara a irregularidade de tal procedimento, que afronta disposição legal e a jurisprudência pacífica desta Corte.

22. O entendimento deste Tribunal, consubstanciado na Súmula 257, é no sentido de que a Lei 10.520/2002 admite a realização de pregão para a contratação de serviços de engenharia desde que comuns, ou seja, somente se possuírem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

23. A elaboração de projeto executivo para empreendimento da complexidade de um hospital com mais de 200 leitos não pode ser classificada como serviço comum. Em sentido diametralmente oposto, é trabalho eminentemente intelectivo e complexo, que não se coaduna com a modalidade licitatória utilizada.

24. Apesar da evidente afronta legal, os contratos decorrentes do pregão estão encerrados e não foram indicadas falhas de maior gravidade nos projetos contratados. Diante de tais atenuantes, alinho-me ao entendimento da unidade técnica e acolho a proposta de dar ciência à Secid/MT acerca da irregularidade.

25. Na mesma esteira, como proposto pela Secob-1, a ausência de registro das avenças firmadas para elaboração dos projetos executivos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg também enseja notificação à Secretaria estadual quanto à necessidade de serem adotadas providências para o estrito cumprimento desta exigência legal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, em consagração ao princípio da transparência, estabelece que as informações referentes aos contratos financiados com recursos públicos federais devem ser disponibilizadas no referido sistema.

26. Por último, em relação às indicações da equipe de fiscalização acerca de falhas na quantificação de alguns itens, corroboro as conclusões no sentido da elisão da irregularidade, já que o órgão auditado procedeu às correções necessárias ainda no curso da auditoria.

27. Analisadas as diversas irregularidades, antes de concluir, importa destacar que, em regra, a ampla competitividade resulta em propostas mais vantajosas para a Administração. Como sobejamente manifestado pelo TCU em seus julgados, as exigências de habilitação devem manter vínculo com a Lei de Licitações e estar justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas.

28. Devo ponderar que a anulação da licitação, de ofício, é medida a ser considerada em favor dos responsáveis pelas irregularidades inquinadas e permite, *in casu*, a exclusão de eventuais punições. Entretanto, as falhas não podem deixar de ser registradas e suscitam notificação ao órgão responsável pela concorrência.

29. Cumpre ainda registrar que, em face da anulação da concorrência 3/2012, a medida cautelar que suspendeu a licitação, consignada no despacho à peça 44 deste feito, perdeu seu objeto e deve ser revogada, nos termos do §5º do art. 276 do Regimento Interno do TCU.

30. Outra medida também necessária, ante a relevância e materialidade das obras de construção do novo hospital da Universidade Federal do Mato Grosso, é o acompanhamento pela Secob-1 da retomada dos processos para a contratação objeto deste feito.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2012.

ANA ARRAES
Relatora