

VOTO

Trata-se de prestação de contas ordinária da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) relativa ao exercício de 2009.

2. As principais irregularidades ocorridas no período dizem respeito ao Pregão 69/2009, destinado à contratação de empresa para prestar serviços de organização e de coordenação de eventos, e às falhas em diversos convênios firmados pela instituição de ensino.

3. O mencionado certame especificou de forma imprecisa seu objeto. Muito embora a licitação fosse destinada à contratação de serviços para realização de três eventos acadêmicos e científicos, a especificação do objeto carecia de informações básicas, tais como a data em que os eventos seriam realizados, a duração de cada um deles, a quantidade de palestrantes e a respectiva formação exigida dos expositores.

4. Algumas dessas impropriedades foram impugnadas pelos interessados em participar da licitação. No entanto, as respostas fornecidas pela administração não esclareceram as lacunas existentes. Cito, nesse sentido, afirmação feita pelos gestores de que os eventos ocorreriam a partir de maio de 2010, sem, no entanto, detalhar quais seriam as datas e as respectivas durações.

5. Diante dessas dúvidas, as empresas que participaram do pregão ofertaram preços com enorme discrepância, oscilando entre R\$ 19.000,00 e R\$ 1.000.000,00 (preço unitário para cada um dos eventos).

6. Muito embora o critério de julgamento tenha sido o menor preço global, as empresas com menor proposta foram desclassificadas, em razão de uma cláusula editalícia (Seção III) que exigia de cada licitante, antes do oferecimento das propostas comerciais, a **apresentação** de balanço patrimonial demonstrando boa situação financeira. Seis entidades comerciais participaram da licitação, sendo cinco desclassificadas por não cumprirem tal requisito.

7. Além dessas, destaco outras inconsistências apuradas no instrumento convocatório do mencionado pregão: a) exigência, para fins de qualificação técnica, de que os interessados fornecessem no mínimo dois atestados comprovando experiência prévia em serviços pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação; b) necessidade de as licitantes declararem, antes da fase de habilitação, o local da realização dos eventos previstos no certame; e c) exigência, para fins de habilitação, de certidão negativa de débitos salariais.

8. As irregularidades que dizem respeito a convênios são: a) ausência de procedimento adequado de acompanhamento das transferências voluntárias concedidas pela UFPB; b) ausência de análise da prestação de contas final de diversos convênios; c) ausência de cobrança formal da apresentação da prestação de contas final de diversos convênios; d) omissão no dever de prestar contas de convênios celebrados entre a UFPB e a União; e e) omissão de ação corretiva e/ou reparadora ante o bloqueio judicial de recursos e a cobrança de tarifas bancárias ocorridas na execução de diversos convênios.

9. Em razão das irregularidades no Pregão 69/2009, foram ouvidos em audiência os seguintes gestores: Severino Bezerra e Silva, pregoeiro, Marcelo de Figueiredo Lopes, pró-reitor de administração e planejamento, e Rômulo Soares Polari, reitor. Após analisar os argumentos dos responsáveis, a unidade técnica propõe rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo de Figueiredo Lopes e Severino Bezerra e Silva e acolher as apresentadas pelo Sr. Rômulo Soares Polari. O douto representante do Ministério Público anuiu à proposta da Secex-PB.

10. No tocante às irregularidades relacionadas a convênios, foram ouvidos em audiência os Srs. Rômulo Soares Polari, Marcelo de Figueiredo Lopes e Neemias Matias Alves, este último diretor da divisão de convênios da UFPB. A unidade técnica propõe rejeitar as razões de justificativa dos dois

primeiros gestores e acolher as apresentadas pelo terceiro responsável. O douto representante do Ministério Público divergiu apenas em relação à responsabilidade do Sr. Rômulo, pois entendeu não ser encargo do reitor deliberar acerca dos fatos narrados como irregulares e considerou satisfatórias as medidas adotadas por esse gestor, que vem possibilitando a solução dos problemas detectados nos convênios firmados pela universidade.

11. Este Tribunal também realizou a audiência de servidores da UFPB em razão de: a) suposta falta de pesquisa prévia de preços para bens e serviços licitados em três pregões conduzidos pela universidade; b) realização de contratos emergenciais sucessivos por período superior ao permitido em lei; e c) prorrogação de contrato de serviços de prestação continuada por prazo superior ao permitido em lei. Em relação a esses apontamentos, a unidade técnica e o Ministério Público desta Corte são uníssonos no sentido de acolher as razões de justificativa dos responsáveis.

II

12. Passo à análise de mérito, mas antecipo que acompanho as propostas consignadas pelo douto representante do Ministério Público, com exceção do encaminhamento proposto quanto às irregularidades ocorridas em convênios firmados pela UFPB.

13. Início pelas constatações que macularam o Pregão 69/2009, a saber: a) especificação do objeto de forma deficiente; b) previsão de uma fase de habilitação preliminar, antes do julgamento das propostas; c) exigência, para fins de qualificação técnica, de que os interessados fornecessem no mínimo dois atestados comprovando experiência prévia em serviços pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação; d) necessidade de as licitantes declararem, antes da fase de habilitação, o local da realização dos eventos previstos no certame; e e) exigência, para fins de habilitação, de certidão negativa de débitos salariais.

14. A declaração do objeto da licitação deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro aquilo que se pretende contratar (art. 8º do Decreto 3.555/2000). Trata-se de um comando imperativo, no sentido de permitir o alinhamento das expectativas entre o particular e o poder público, além de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

15. No caso concreto, a especificação do objeto carecia de informações básicas, tais como a data em que os eventos seriam realizados, a duração de cada um deles, a quantidade de palestrantes e a respectiva formação exigida dos expositores. Comprova a tese por mim defendida os questionamentos realizados pelos interessados em participar do certame e a ampla variação de preços ocorrida no pregão, como já destacado neste Voto.

16. A exigência editalícia no sentido de as empresas apresentarem, previamente ao julgamento das propostas, balanço patrimonial demonstrando boa situação financeira criou, na prática, uma nova etapa no certame. Além de prever a inversão de fases contida no art. 4º da Lei 10.520/2002, em que o julgamento é anterior à habilitação, o instrumento convocatório instituiu exigência não contida nos normativos relacionados ao pregão, qual seja, uma etapa de “pré-habilitação”, razão pela qual reputo indevida a desclassificação de cinco empresas.

17. Prosseguindo, a necessidade de os interessados demonstrarem experiência prévia em serviços pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação pode ser vista como uma forma de proteger a administração pública e, por conseguinte, o interesse público. A jurisprudência do TCU tem entendido que o estabelecimento de um número mínimo de atestados de capacidade técnica viola a Lei de Licitações e Contratos e a Lei do Pregão, na medida em que não é possível concluir pela maior qualificação da empresa que possuir mais atestados. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 298/2002, 351/2002, 330/2005, 539/2007, 739/2007, 167/2006, 1.706/2007, 43/2008, do Plenário, e os Acórdãos 1.873/2007, 1.526/2008 e 1.593/2010, da 2ª Câmara.

18. A exigência de as licitantes declararem, antes da fase de habilitação, o local da realização dos eventos previstos no certame também afronta as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, pois, no mais das

vezes, implica despesas prévias à licitação, como aquelas relacionadas à celebração de um pré-contrato com o proprietário do auditório, dentre outras. A imposição de ônus desnecessário aos concorrentes não está em consonância com a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 103/2009 e 1.808/2011, do Plenário.

19. Em relação ao último apontamento, a exigência de certidão negativa de débitos salariais também é indevida, pois tal documento não figura no rol exaustivo previsto nos artigos 27 a 31 da Lei de Licitações e Contratos.

20. Confirmados os indícios de irregularidades, prossigo com a análise acerca da responsabilidade dos agentes.

21. Como já afirmado neste Voto, foram ouvidos em audiência os Srs. Severino Bezerra e Silva, pregoeiro, Marcelo de Figueiredo Lopes, pró-reitor de administração e planejamento, e Rômulo Soares Polari, reitor.

22. Entendo que as razões de justificativa do Sr. Severino devem ser rejeitadas, pois, sendo responsável pela condução do certame, era razoável esperar dele conduta diversa, mesmo não tendo formação jurídica. Algumas das falhas por mim mencionadas neste Voto decorrem de descumprimento de texto expresso de lei, cujo conhecimento dependia de uma simples leitura. Cito, como exemplo, fase de habilitação prévia, que infringiu a inversão de fases prevista no art. 4º da Lei 10.520/2002, e a exigência de certidão negativa de débitos salariais, não prevista no art. 29 da Lei 8.666/1993.

23. Destaco que, em decorrência das desclassificações ocorridas, as melhores ofertas foram descartadas. Para cada um dos três itens da planilha, a proposta vencedora foi superior a, no mínimo, R\$ 220.000,00, se comparada com a de menor valor.

24. Em razão de todas as irregularidades, também julgo necessário rejeitar as justificativas do Sr. Marcelo, pois esse servidor foi o signatário do edital de licitação, além de ter praticado outros atos preparatórios, em especial a designação do pregoeiro.

25. Quanto ao Sr. Rômulo, compulsando os autos verifico não ter o agente participado de qualquer ato do procedimento licitatório. Pesa ainda em seu favor o fato de ter adotado medidas saneadoras tão logo cientificado das irregularidades. Assim, acolho sua manifestação.

III

26. Outro conjunto de impropriedades foi constatado em convênios firmados pela UFPB, seja atuando como concedente seja como conveniente.

27. Nos ajustes em que atuou como conveniente, foi constatado que a universidade não havia prestado contas dos recursos recebidos no prazo estipulado no art. 28, § 5º, da IN STN 1/1997 (normativo vigente à época da assinatura dos instrumentos).

28. Também foram constatadas impropriedades na transferência voluntária de recursos quando a instituição de ensino era a concedente. São elas: acompanhamento deficiente da execução dos convênios, ausência de análise tempestiva de diversas prestações de contas apresentadas, não adoção de providências tendo em vista a omissão no dever de prestar contas por parte de alguns convenientes e bloqueios de contas específicas dos ajustes.

29. De uma forma geral, as falhas apontadas dizem respeito a violações formais, não existindo neste processo relatos de dano ao erário. A única despesa indevida diz respeito à cobrança de tarifas bancárias nas contas específicas dos convênios, aspecto que viola normativos reguladores da matéria.

30. Pesa, em favor dos responsáveis, a criação de um grupo de trabalho no âmbito da universidade, que vem possibilitando a solução desses problemas e diminuindo o estoque de processos pendentes de análise.

31. Nesses casos, considerando a baixa materialidade dos valores envolvidos e a adoção de providências dos gestores para sanar as impropriedades observadas, entendo razoável, em consonância com a jurisprudência desta Corte, acolher as razões de justificativa dos gestores e dar ciência à UFPB acerca das impropriedades constatadas.

IV

32. Em relação à suposta falta de pesquisa prévia de preços para bens e serviços licitados em três pregões conduzidos pela universidade, à realização de contratos emergenciais sucessivos e à prorrogação de contrato de serviços de prestação continuada por prazo superior ao permitido em lei, acolho as razões de justificativa apresentadas, nos moldes propostos pela unidade técnica e ratificados pelo douto representante do Ministério Público.

33. Por fim, cabíveis a recomendação e as ciências propostas pela unidade técnica e ratificadas pelo douto representante do Ministério Público, razão pela qual as incorporo na parte dispositiva do Acórdão ora proposto.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de dezembro de 2013.

BENJAMIN ZYMLER
Relator