

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP com o objetivo de aprofundar a investigação dos fatos relatados nos achados 3.2 e 3.3 do TC 011.643/2010-2, que originou o acórdão 1.793/2011 – Plenário. A auditoria foi autorizada pelo acórdão 1.273/2012 – Plenário.

2. O achado 3.2 apontou a ocorrência de “empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de determinada licitação”, enquanto o 3.3 constatou a “existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas”. Ambos os achados sinalizavam o descumprimento do art. 7º da Lei 10.520/2002:

“Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.”

3. O trabalho da unidade técnica envolveu o levantamento de propostas recusadas, desclassificadas, inabilitadas ou não adjudicadas, por meio do sistema Comprasnet, nos registros de mais de 500 mil pregões eletrônicos realizados entre 2009 e 2012.

4. A partir desse conjunto de dados, foram identificados os certames nos quais mais ocorreram casos em que o objeto não foi adjudicado à empresa detentora do menor lance, com vistas a averiguar se foram adotadas as medidas necessárias à aplicação das sanções legais previstas. Foram também identificadas as empresas com maior frequência na apresentação do menor lance, em pregões homologados, sem que os correspondentes objetos lhes tenham sido adjudicados, a fim de investigar os motivos dessa provável impropriedade.

5. Como resultado, foram apontados dois achados de auditoria: “não aplicação de penalidade a empresa que prejudica o processo licitatório” e “empresa que recorrentemente prejudica o processo licitatório”.

6. Após a realização de diligências aos órgãos e entidades onde se realizaram os certames selecionados, a unidade técnica propôs promover a audiência dos responsáveis por esses certames e a oitiva das empresas que poderiam estar comprometendo a normalidade dos procedimentos licitatórios, além de diversas determinações e recomendações à SLTI/MP e outras unidades com vistas a mitigar a ocorrência das irregularidades observadas.

7. Considerando que não havia, em relação às determinações sugeridas, cenário que indicasse necessidade de atuação imediata desta Corte de Contas, determinei à Sefti, por meio de despacho, que realizasse, preliminarmente, as audiências e oitivas propostas.

8. Foram ouvidos em audiência oito agentes públicos (pregoeiros e responsáveis pela homologação dos certames) envolvidos em pregões em que se observou elevado número de ocorrências tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002 sem que tivesse havido a atuação de procedimento administrativo com vistas à aplicação das sanções previstas no aludido dispositivo legal.

9. Dentre os diversos argumentos trazidos aos autos para a omissão apontada, destaca-se a afirmação de que, na grande maioria das ocorrências verificadas, o que ocorreu foi desistência do licitante, não apresentação de documentos ou inabilitação, e aquelas sanções só seriam aplicáveis ao adjudicatário após homologação do certame.

10. A Sefti, em sua análise, contestou esse entendimento, por entender que cabe punição a todo licitante, em qualquer fase do certame, que incidir numa das condutas enumeradas no mencionado art. 7º. Ademais, não seria necessária a comprovação de dolo ou má-fé do concorrente, à exceção das hipóteses de fraude fiscal ou à execução do contrato. Bastaria ter havido conduta culposa.

11. Amparou sua conclusão na doutrina e no voto condutor do acórdão 1.280/2007 – Plenário, que assim dispôs:

“10. Consoante se verifica, o art. 7º da Lei do Pregão relaciona diferentes condutas que podem configurar infração por parte dos licitantes nas contratações realizadas nessa modalidade. Na realidade, o elenco refere-se não apenas a condutas praticadas na contratação, mas também no curso do certame e, até mesmo, durante a execução do contrato.

11. Entre essas condutas, a lei prevê a possibilidade de aplicação de sanção ao licitante que, convocado dentro do prazo de validade da proposta, deixar de celebrar o contrato respectivo. O substrato material dessa infração consiste na recusa do licitante em honrar sua proposta, que pode se configurar por meio de diferentes condutas do vencedor do certame que criem obstáculos à contratação. Assim, por exemplo, poderá ser apenado com fulcro nesse dispositivo legal tanto o adjudicatário que não comparece para formalizar a contratação no prazo devido quanto aquele que se vale de subterfúgios para impedir a celebração da avença dentro do prazo de validade de sua proposta.

(...)

17. Por outro lado, não me afigura que a melhor interpretação a ser conferida à norma contida no art. 7º da Lei do Pregão é aquela que vincula a referência à convocação do particular a todas as hipóteses ali descritas para a configuração da infração, conforme faz crer a representante. Consoante exposto anteriormente, o dispositivo em comento tem caráter abrangente, abarcando condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença. Além disso, é inquestionável que a prática de diversos atos ali consignados, a exemplo de ‘apresentar documentação falsa no certame’ ou ‘cometer fraude fiscal’, independem de convocação, dentro do prazo de vigência da proposta do particular, para a validade de sua reprovação.

18. Na realidade, a necessidade de convocação do adjudicatário dentro do prazo de validade da proposta prevista na norma deve ser restrita, a meu ver, exclusivamente, à primeira conduta ali tipificada, consubstanciada na recusa do licitante vencedor em assinar o contrato respectivo. Interpretação mais abrangente, como visto, poderia dificultar ou até mesmo inviabilizar a aplicação do disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002 em sua inteireza, o que se revela contrário aos princípios de hermenêutica.” (grifos acrescidos)

12. A unidade técnica aduziu, ainda, estar seu entendimento já disseminado na Administração Pública e ilustrou essa conclusão por meio da transcrição de trecho do modelo de edital disponível no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União – AGU, que assim dispõe:

“17. - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.

17.1. Comete infração administrativa, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, o licitante/adjudicatário que:

17.1.1. não aceitar/retirar a nota de empenho, ou não assinar o termo de contrato, quando convocado dentro do prazo de validade da proposta;

17.1.2. apresentar documentação falsa;

17.1.3. deixar de entregar os documentos exigidos no certame;

17.1.4. ensejar o retardamento da execução do objeto;

17.1.5. não manter a proposta;

17.1.6. cometer fraude fiscal;

17.1.7. comportar-se de modo inidôneo;”

13. Conforme se pode aferir, a orientação da AGU está em consonância com a interpretação desta Corte de Contas.

14. Apontou ainda a Sefti o agravante de que a obrigação da instauração de processos administrativos com vistas à punição estabelecida no art. 7º foi amplamente divulgada por meio de

ofício aos subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração e por "Comunica", de 29/8/2011, a todas as unidades do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg, composto por órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O conteúdo da mensagem foi:

“Emissora: 200999 – DLSG/SIASG/DF

Assunto: Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário

Texto: Informamos que o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do acórdão acima mencionado, encaminhou relatório a esta Secretaria no qual determinou e recomendou várias iniciativas relacionadas a orientações de usuários e melhoria nos sistemas Siasg e Comprasnet, resultantes de auditoria realizada nesses sistemas.

2. No tocante a orientações a usuários dos sistemas, consta do Acórdão (subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.8 e 9.3.5), determinação à SLTI/MP para orientar os gestores dos órgãos integrantes do Siasg:

a) a autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992;” (grifos acrescidos)

15. Não há dúvida de que assiste razão à unidade técnica. A interpretação de que as sanções previstas no art. 7º aplicam-se em qualquer fase do certame é a que melhor se coaduna com a jurisprudência deste Tribunal. Ademais, a leitura mais restritiva desse dispositivo não coibiria práticas perniciosas frequentemente observadas nos pregões eletrônicos, tais como a denominada “coelho”, assim descrita no relatório precedente:

“A ação dessas empresas consiste em apresentar proposta excessivamente baixa em um processo licitatório para que outras empresas desistam de competir, por acreditarem que o outro concorrente teria um preço que não lhes permitiriam prosseguir na disputa. Na sequência, uma empresa que esteja em conluio com o ‘coelho’ oferece o segundo melhor lance e, com a desclassificação intencional da primeira, acaba sendo contratada por um valor que possivelmente poderia ser superior àquele que seria obtido sem a influência do ‘coelho’”.

16. Mesmo a mera negligência da licitante, ao desistir da proposta oferecida ou não apresentar documentação a tempo, por exemplo, gera transtornos e atrasos à Administração Pública. Não há dano direto ao erário nesse comportamento, mas há prejuízo indireto do contratante por dispor de tempo e recursos humanos para novas convocações de licitantes.

17. Creio, no entanto, que existem atenuantes que recomendam a não aplicação de multa aos responsáveis, contrariamente ao que propôs a Sefti.

18. O primeiro ponto que deve ser considerado é a razoabilidade da interpretação da norma na forma defendida pelos pregoeiros: aplicação do dispositivo em comento apenas aos adjudicatários, após homologada a licitação.

19. Um dos agentes ouvidos em audiência, pregoeiro do 9º Batalhão de Engenharia de Combate, trouxe aos autos resposta a consulta sobre o tema feita pelo comandante daquela unidade militar à Consultoria Jurídica da União no Estado do Mato Grosso do Sul:

“Pelo exposto, a Advocacia-Geral da União, por intermédio de seu membro (Constituição Federal, art. 131 e Lei Complementar 73/1993, art. 11, VI), opina no sentido de que a norma do art. 7º da Lei 10.520/2002 tem como sujeito passivo ‘o adjudicatário, o licitante vencedor do certame’ (Mestre em Direito Administrativo Fabrício Motta, na obra Pregão Presencial e Eletrônico – Ed. Fórum, 1ª edição, 2007, p. 157, coordenada pelo festejado Mestre e Doutor Diogenes Gasparini) e no sentido de que não há previsão legal para instauração de processo objetivando a apuração de infrações, contra todos os licitantes inabilitados/desclassificados, em todos os pregões.”

20. Ficou evidenciada, portanto, a existência de interpretações destoantes quanto ao enquadramento das condutas de licitantes no art. 7º da Lei 10.520/2002. Ora, se persistem dúvidas até

mesmo no âmbito de uma unidade de consultoria jurídica da União, não se mostra razoável punir agentes públicos que se nortearem por leitura equivocada da lei.

21. Não por outro motivo, o volumoso levantamento de informações realizado neste processo mostrou que a omissão ora contestada não é postura rara na Administração Pública.

22. Ademais, observo que a orientação divulgada em decorrência do acórdão 1.793/2011 – Plenário é firme quanto à necessidade da instauração de processos administrativos quando detectada infringência ao dispositivo em comento, mas não esclarece que estão ali abarcadas condutas em todas as fases da licitação.

23. Em razão disso, considero que o cenário recomenda atuação desta Corte em sua vertente pedagógica, e não na punitiva, conforme propôs a unidade técnica. Deve o Tribunal, portanto, determinar à SLTI/MP e às unidades congêneres das demais esferas de governo que expeçam orientação às suas unidades vinculadas quanto à abrangência do art. 7º da Lei 10.520/2002.

24. Quanto à atuação das empresas, quatro delas foram ouvidas por terem reincidido em condutas tipificadas no aludido dispositivo legal, principalmente por:

- a) desistência do certame após apresentar a melhor proposta;
- b) não envio da documentação exigida;
- c) descumprimento das exigências de habilitação;
- d) não atendimento às especificações do edital; e
- e) proposta em desacordo com exigências do edital.

25. Em linhas gerais, argumentaram em sua defesa que não agiram com dolo ou má-fé; que o art. 7º da Lei 10.520/2002 só seria aplicável ao vencedor do certame; que não houve dano ao erário; que dificuldades operacionais às vezes impedem o envio tempestivo de documentos; e que o não atendimento a especificações se deve a interpretações equivocadas dos órgãos que licitam.

26. A Sefti enfrentou todos os argumentos aduzidos e concluiu ser adequada a declaração de inidoneidade de que trata o art. 46 da Lei 8.443/1992, em decorrência da repetitiva situação em que essas empresas apresentaram menores lances mas não firmaram o contrato.

27. A distinção entre a fundamentação legal para declaração de inidoneidade do art. 7º da Lei 10.520/2002 e a prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 foi tratada pela unidade técnica de forma assaz esclarecedora, conforme se observa nos seguintes trechos de sua instrução:

“56. Ressalte-se que a atuação deste Tribunal, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, tem natureza distinta daquela decorrente do art. 7º da Lei 10.520/2002, de competência das unidades promotoras dos pregões (parágrafo 29).

57. Decorre daí que, enquanto a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pela unidade gestora responsável pelo pregão, em face de irregularidade elencada no art. 7º da Lei 10.520/2002, requer tão somente a conduta culposa do licitante (parágrafos 28-36). Por sua vez, a declaração de inidoneidade do licitante para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo TCU, com fulcro na sua Lei Orgânica, depende de comprovação de fraude à licitação.

...

64. Nos casos concretos tratados nesta fiscalização, o comportamento dos licitantes que tiveram as suas propostas rejeitadas em um número elevado de vezes, devido a condutas em princípio tipificadas como irregulares pelo art. 7º da Lei 10.520/2002, tiveram o fulcro de imprimir o primeiro dos elementos caracterizadores de fraude às licitações em que tais fatos ocorrerem, ou seja, o engano, o logro, a ilusão de terceiros.

...

83. Ante o exposto, deve ser considerado fraude à licitação o comportamento de licitante que, sem motivos escusáveis, incide repetidamente, ao longo do tempo, nos mesmos tipos de irregularidades tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002. No caso, o elemento doloso configura-se pela repetição deliberada e consciente da conduta prejudicial aos certames e, portanto, ilícita, segundo preconiza a Lei do Pregão.”
28. A abordagem feita pela Sefti com relação a esse tópico não merece reparos. Não há dúvidas de que a aplicação da sanção de inidoneidade de que trata o art. 7º da Lei 10.520/2002 independe da comprovação de dolo ou má-fé por parte do licitante. Basta que se incorra, sem justificativa, numa das condutas ali consignadas para que seja aplicada a pena.
29. O mesmo não se dá quando da aplicação do art. 46 da Lei 8.443/1992:
“Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”.
30. Neste, a comprovação da fraude é essencial, para o que se faz necessária a constatação de dolo ou má-fé.
31. No caso em exame, em razão da reincidência das empresas em não fazer valer suas propostas após apresentarem o menor preço, a unidade técnica entendeu estar caracterizada a fraude e propôs, por conseguinte, a declaração de inidoneidade de todas elas.
32. Observo que as justificativas trazidas contêm, sistematicamente, a alegação de que não houve dolo ou má-fé na atuação das empresas (itens 611, 665 e 780 da instrução transcrita no relatório que antecedeu este voto). Em todos os casos, argumentou a Sefti que essa não é uma condição necessária para o enquadramento da conduta nas hipóteses do art. 7º da Lei 10.520/2002. Em conclusão, rejeitou as justificativas e propôs a declaração de inidoneidade em função da reincidência das empresas nas irregularidades previstas naquele dispositivo.
33. Nesse ponto, creio que a unidade técnica está equivocada. Se há indícios de irregularidade em um conjunto de ocorrências e se não resta demonstrada a presença de dolo ou má-fé em nenhuma dessas ocorrências, não se pode concluir pela existência do dolo pela simples repetição do fato, ao menos num caso como o aqui tratado.
34. Diversas das ocorrências mencionadas no relatório precedente são, em uma análise preliminar, justificáveis. Cito o exemplo da G P Mattara Suprimentos de Informática – ME, que foi desclassificada por seu produto não atender exigência do edital. Alegou a empresa que o edital exigiu cartucho original para determinada marca de impressora, e o pregoeiro não aceitou cartucho que não fosse daquela marca. No seu entender, cartucho original é o que será usado pela primeira vez, não foi recarregado, remanufaturado ou reciclado, e seu produto atendia tal condição. Independentemente de ter ou não razão o interessado, é impossível negar que seu argumento é razoável e que não há evidência de má-fé em sua atitude.
35. Considero, portanto, que para a declaração de inidoneidade por parte deste Tribunal, com arrimo no art. 46 da Lei 8.443/1992, seria necessária a comprovação de fraude em pelo menos alguma das ocorrências de cada empresa.
36. Ressalto, ademais, que o levantamento da Sefti mostrou que a desistência da proposta feita por licitante é muitas vezes tolerada pelos pregoeiros, que não sinalizam com nenhuma apenação às empresas. Isso reforça o sentimento dos licitantes de que se trata de comportamento não condenável.
37. Há ainda outro aspecto que merece ser mencionado. A existência de fraude pressupõe a intenção de obter vantagens ilícitas para si ou para outrem. Na quase totalidade dos casos transcritos pela unidade técnica em sua instrução (itens 640 e 678 do relatório precedente), percebe-se que a

menor proposta, desclassificada, era inferior à que se sagrou vencedora por diferenças irrisórias. Assim foi descrito esse comportamento:

“c) nos casos em que a empresa formulou mais de um lance (casos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 14 e 15), os valores por ela ofertados foram se reduzindo de forma gradativa e compatível com os ofertados pelos concorrentes. Nesta situação, o último lance por ela ofertado não apresentou discrepância em relação à dinâmica dos valores apresentados anteriormente;

d) frequentemente, o último lance da empresa, que a colocou na condição de vencedora daquela sessão, foi menor do que o do concorrente que estava vencendo o item, por questão de centavos (casos 1, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 e 15).”

38. Ora, não se vislumbra, nesse procedimento, que o licitante tenha almejado algum ganho ilícito. Não resta configurada, portanto, a fraude.

39. Veja-se que não se está a afirmar aqui que a atuação dos licitantes questionada pela Sefti seja escusável. A simples incidência injustificada numa das condutas previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002 permitiria ao órgão licitante, após o trâmite do devido processo administrativo, declarar a inidoneidade da empresa infratora, independentemente da comprovação da fraude. O mesmo não se dá, porém, para que a declaração por iniciativa do TCU.

40. Diferente é a situação das empresas Vetec Química Fina Ltda. e Sigma-Aldrich Brasil Ltda. A Sigma é proprietária de 100% do capital da Vetec, e a participação de ambas em algumas licitações mostra evidências inequívocas de que obtiveram vantagens ilícitas.

41. Além de um rol de pregões em que a menor proposta de ambas não foi mantida por diversos motivos – situação semelhante à das demais empresas ouvidas –, a Vetec foi instada a se manifestar sobre a seguinte constatação:

“b) no Pregão 22/2011, de 30/11/2011, promovido pelo Laboratório Nacional Agropecuário no Rio Grande do Sul (Uasg 130103; peça 216), no qual participou juntamente com a empresa Sigma-Aldrich Brasil Ltda., CNPJ 68.337.658/0001-27, sua controladora, nos itens 3, 4, 19, 20, 25, 26, 28, 44, 49, 51, 52, 61, 64, 81, 84, 85, 86, 95, 103, 106, 115 e 120, a qual teria se beneficiado das suas desclassificações, com a adjudicação dos objetos a preços maiores do que os ofertados nas suas propostas desclassificadas.”

42. De modo análogo, a oitava da Sigma foi realizada nos seguintes termos:

“a) no pregão 22/2011, de 30/11/2011, promovido pelo Laboratório Nacional Agropecuário no Rio Grande do Sul (código Uasg: 130103), participou, juntamente com a empresa Vetec Química Fina Ltda., CNPJ 29.976.032/0001-09, sua controlada, nos itens 3, 4, 19, 20, 25, 26, 28, 44, 49, 51, 52, 61, 64, 81, 84, 85, 86, 95, 103, 106, 115 e 120, tendo se beneficiado da desclassificação da empresa controlada, com a adjudicação dos objetos a preços maiores do que os ofertados nas propostas recusadas do licitante desclassificado.”

43. A Vetec argumentou em sua defesa, em essência, que não havia sociedade à época da licitação, pois a operação em que a Sigma adquiriu 100% de suas cotas societárias só foi aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade após o certame questionado. Acrescentou que a participação simultânea de sócios em licitações não evidenciaria conluio, pois nem a lei nem o edital o proibiam, e que não teria havido prejuízo à competitividade.

44. A Sigma também apresentou seus esclarecimentos, mas sem nenhum argumento relevante além dos já consignados pela Vetec.

45. Todas as alegações foram adequadamente refutadas na análise realizada pela Sefti e transcrita no relatório precedente e, nesse ponto, associo-me integralmente às ponderações e conclusões da unidade especializada, as quais incorporo às minhas razões de decidir.

46. A Sefti demonstrou que o Contrato de Compra e Venda de Quotas Sociais, por meio do qual a Sigma adquiriu a totalidade das quotas da Vetec, é considerado eficaz, nos termos do § 7º do art.

54 da Lei 8.884/1994, desde a data de sua celebração, o que se deu antes da licitação do Laboratório Nacional Agropecuário no Rio Grande do Sul – Lanagro/RS.

47. Restou demonstrado, ainda, que em diversos itens do pregão as empresas vinculadas obtiveram vantagem com a sistemática de lances adotada, assim descrita pela unidade técnica:

“917. Observando-se a representação gráfica da dinâmica das propostas e formulação de lances em 22 dos 41 itens em que controladora e controlada participaram juntas (peça 445), de acordo com os dados da ata do pregão sob comento (peça 216), nota-se a presença de um comportamento similar das sócias: enquanto a filial oferece um preço bem abaixo dos demais competidores, buscando sempre a primeira classificação, em um comportamento típico do ‘coelho’ nos moldes explicados anteriormente (parágrafos 67-69), os lances da *holding*, na maior parte das vezes, levam a crer que está satisfeita com a manutenção do segundo lugar.

918. Em onze itens (itens 3, 4, 25, 28, 44, 51, 52, 61, 86, 95 e 115), tal comportamento evidencia-se de forma cristalina. A controladora – Sigma – não manifestou intenção de ofertar lance mais baixo que o da sua filial – Vetec –, de modo que, ao encerramento da sessão de lances, a controladora terminou na segunda colocação e o defendente na primeira.

...

925. A suposta estratégia de lances só traria benefício à controladora se, ao final da disputa, a sua filial fosse desclassificada e ela (a controladora) fosse alçada à primeira posição, sagrando-se, assim, vencedora do certame. De fato, foi o que aconteceu, conforme se observa no terceiro indício, exposto a seguir.”

48. A fraude torna-se mais evidente quando se constata que as empresas sócias obtiveram vantagem com o artifício, em detrimento dos interesses da Administração Pública, eis que as diferenças de preços eram significativas, conforme exposto no relatório precedente:

“947. Ademais, a diferença entre os preços das propostas da Vetec, que foram desclassificadas, e os preços das propostas pelos quais os objetos foram adjudicados à Sigma, deixa claro que, se, para as sócias, a proposta vencedora foi a de maior preço dentre as duas, para a Administração, o preço dessa proposta vencedora não foi o mais vantajoso. Em alguns casos, essa diferença ultrapassa 300%, como, por exemplo, nos itens 51 (781%; peça 445, p. 10) e 52 (753%; peça 445, p. 11).”

49. Aquiesço, portanto, à proposta da Sefti de declarar a inidoneidade das empresas Vetec Química Fina Ltda. e Sigma-Aldrich Brasil Ltda.

50. Por fim, no que concerne às diversas medidas preventivas sugeridas pela unidade técnica para que sejam objeto de determinações e recomendações, com o fito de coibir as ocorrências aqui tratadas ou promover aprimoramentos no Comprasnet, acolho-as no essencial.

51. Destaco apenas que a instauração de procedimento administrativo para aplicação das sanções previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002 não se deve dar automaticamente, ou seja, todas as vezes em que ocorrer uma das condutas ali previstas. Tal prática poderia comprometer seriamente a atuação administrativa das unidades jurisdicionadas, em razão do provável grande volume de processos a gerir.

52. Considero apropriado, portanto, orientar as unidades para que instaurem tais procedimentos sempre que as licitantes incorrerem injustificadamente nas práticas previstas na aludida norma. Será evitada, assim, a autuação de processos nos casos em que, desde o início, já é conhecida pela Administração justificativa plausível para o suposto comportamento condenável.

53. Além disso, deixo de acolher, por falta de fundamento legal, a proposta de recomendação aos órgãos governantes superiores – OGS para que regulamentem a vedação quanto à participação simultânea de empresas sócias, ou com sócios em comum, em um mesmo item do certame. As eventuais constatações nesse sentido devem ser analisadas à luz dos princípios da moralidade, da competitividade e da isonomia.



Ante o exposto, acolho em parte a proposta formulada pela unidade técnica e VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de abril de 2015.

ANA ARRAES
Relatora