



TC 026.463/2011-3

Tipo: Prestação de Contas de 2010.

Unidade Jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro, autarquia vinculada ao Ministério da Educação.

Responsáveis: Abadio dos Reis Silva Leite (405.968.426-00); Anivaldo Franco de Paula (951.832.056-04); Célia Aparecida Almeida Estevam (562.039.936-20); Deborah Freitas Assunção Chamahum (452.534.986-72); Elaine Donata Ciabotti (517.437.526-87); Eurípedes Ronaldo Ananias Ferreira (255.419.436-04); Heraldo Marcus Rosi Cruvinel (373.246.596-91); Humberto Ferreira Silva Mineu (325.801.423-04); Inamara Gomes de Araujo Leal (743.674.126-87); Juvenal Caetano de Barcelos (528.534.036-53); Marco Antônio Maciel Pereira (416.250.991-34); Murilo de Deus Bernardes (429.916.926-34); Paulo Vitorio Biulchi (252.094.340-87); Pedro Margatto da Fonseca (661.042.386-53); Roberto Gil Rodrigues Almeida (485.107.186-87); Rodrigo Afonso Leitão (719.618.286-34); Ruben Carlos Benvegnu Minussi (211.690.806-00); e Sandra Maria Sousa de Oliveira, (630.203.006-49).

Interessados: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (10.695.891/0001-00).

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de processo de contas anuais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro, relativo ao exercício de 2010. O processo de contas foi organizado de forma consolidada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa TCU 63/2010, da Decisão Normativa TCU 107/2010 e da Portaria TCU 277/2010 e das orientações do órgão de controle interno.

2. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro foi criado pela Lei 11.892, de 29/12/2008, sendo vinculado ao Ministério da Educação, constituído naquele momento por quatro *campi*, Ituiutaba, Paracatu, Uberaba (Reitoria) e Uberlândia, conforme a Portaria/MEC 4, de 6/1/2009. Em 29/1/2010, por meio das Portarias/MEC 110 e 124, os *campi* Paracatu e Ituiutaba, respectivamente, entraram em funcionamento. Através da Portaria/MEC 1.366, de 6/12/2010, foi autorizado o funcionamento dos *Campus* Avançados de Patrocínio e de Uberlândia. Possui natureza jurídica de autarquia, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Os *campi* Ituiutaba, Paracatu, Uberaba e Uberlândia, além da Reitoria estão inscritos como Unidade Gestora distintas, porém com gestão única para o IFTM. Tem como competência institucional a oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com sua prática pedagógica.

PARECER DE AUDITORIA DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO COMPETENTE

3. Aprovou com ressalvas (peça 5).

CERTIFICADO DE AUDITORIA



3.1 A CGU/MG manifestou-se pela regularidade com ressalvas das contas da Pró-Reitora de Administração e; quanto ao demais responsáveis, pela regularidade plena (peça 6). Não devem ser julgadas as contas da Sr^a Marlúcia da Silva, ausente do rol de responsáveis do IFTM, em razão de não ter ocupado, em 2010, qualquer posição no Instituto entre as mencionadas nos incisos do art. 10 da Instrução Normativa TCU 63/2010 (MP/TCU, peça 30).

PROCESSOS CONEXOS

4. A Entidade não constituiu processo de contas relativo ao exercício de 2009, em consonância com o disposto na DN/TCU 102/2009.

HISTÓRICO

5. No âmbito do Tribunal de Contas da União, em instrução anterior, a analista e o Diretor Técnico propuseram, em resumo: rejeitar as razões de justificativa do Sr. Paulo Vitório Biulchi, Diretor Geral do Campus Uberaba do IFTM, julgando irregulares suas contas e aplicando-lhe a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/92, em razão da prática de ato de gestão com grave infração à norma legal; julgar regulares, dando-se quitação plena aos demais gestores; e dar ciência ao IFTM sobre: a inclusão no edital relativo à Concorrência 8/2010 da exigência de apresentação de dados bancários para aprovação das propostas em desacordo com o inciso I, §1º, art. 3º, da Lei 8.666/1993; e a cessão do servidor matrícula Siape 0053917 por prazo superior a 4 anos, nos processos 23000.067018/2004-29 e 23199.000272/2010-15, o que afronta o art. 47, §2º, do Decreto 94.664/87.

6. O Secretário de Controle Externo propôs, em resumo: julgar regulares com ressalva as contas de Paulo Vitório Biulchi, Diretor Geral do Campus Uberaba do IFTM, e de Marlúcia da Silva; julgar regulares as contas dos demais gestores, dando-se quitação a todos; e dar ciência ao IFTM sobre as ocorrências mencionadas pela analista instrutora; e arquivar o processo.

7. Por sua vez, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU propôs o acolhimento das razões de justificativa da Sr^a. Deborah Freitas Assunção Chamahum, que não participou dos atos na Concorrência 8/2010; a rejeição das razões de justificativa do Sr. Paulo Vitório Biulchi e da Sr^a. Marlúcia da Silva, com aplicação de multa individual fundamentada, respectivamente, no inciso I e no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992; o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Paulo Vitório Biulchi; o julgamento pela regularidade plena das contas da Sra. Deborah Freitas Assunção Chamahum e dos demais gestores arrolados no rol (peça 9, p. 2-11); e adoção das propostas da unidade técnica nos itens 7.3 e 7.4 da manifestação do titular da Secex/MG, à peça 29.

7.1 Transcrevemos, em parte, o exame da Procuradoria, por trazer, em resumo, o histórico das ocorrências:

3. A irregularidade detectada na concorrência referiu-se à desclassificação da sociedade empresarial Construtora Pereira Guimarães, que ofertou o valor de R\$ 2.996.462,76, por não ter mencionado os dados bancários em sua proposta de preços, conforme demandado no item 6.1.5 do edital da licitação. Tendo sido a referida construtora desclassificada, bem como a segunda colocada, que apresentou valores superiores aos orçados pela Administração, restou como vencedora da concorrência a sociedade empresarial EF Construtora Ltda., cujo valor apresentado foi de R\$ 3.446.567,82.

4. Especificamente quanto à desclassificação da firma que ofertou o menor preço, qual seja a Construtora Pereira Guimarães, penso que a exigência contida no item 6.1.5 do edital vai de encontro ao prescrito no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

“§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou

irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;”

5. Examinando a Ata de Julgamento Final de Habilitação, verifica-se que, inicialmente, a Comissão considerou que a Construtora Pereira Guimarães estava habilitada (peça 10, p. 60). Todavia, quando do julgamento das propostas, essa firma foi desclassificada por não ter apresentado dados bancários (peça 10, p. 62).

6. Tal desclassificação, por exigência legal, não poderia ter ocorrido na fase de habilitação, tendo em vista que a Lei 8.666/93, quando trata da documentação exclusivamente exigível na fase de habilitação, não prevê a exigência de entrega de dados bancários ou de informações do gênero (arts. 22, §1º, e 27 a 31).

7. A desclassificação de uma licitante por falta de documentação, pela lógica da Lei de Licitações e por exigência de seus arts. 27 a 31, deve ocorrer na fase de habilitação e não na fase de julgamento de propostas. Ocorre que, como vimos, tais dados não estão previstos no rol taxativo de documentos exigíveis para a habilitação, o que nos leva à conclusão de que a falta desses dados não poderia redundar na desclassificação da licitante.

8. Se ponderarmos que a exigência de apresentação de dados bancários não objetiva confirmar se a firma tem capacidade para execução do contrato (qualificação técnica e econômico-financeira), se está juridicamente regular (habilitação jurídica) ou, ainda, se tem regular situação perante determinados órgãos públicos (regularidade fiscal e trabalhista), chegaremos à conclusão de que se trata de uma exigência meramente formal, que não poderia levar à desclassificação de qualquer licitante.

9. Decerto que tais dados não eram indispensáveis para o julgamento das propostas, mas sim para a efetivação dos pagamentos pelos serviços prestados (algo que é do interesse da contratada). Desse modo, as informações poderiam ser solicitadas *a posteriori*, antes da adjudicação do objeto, quando da celebração do contrato, ou mesmo, na ocasião da emissão do empenho.

10. O fato ganha relevo não apenas pela desclassificação extemporânea da Construtora Pereira Guimarães, mas também porque essa firma ofertou preço sensivelmente menor do que a licitante vencedora do certame (peça 25, p. 8). A diferença de preço da primeira para a terceira colocada, consideradas as posições antes da desclassificação das duas primeiras proponentes, gerou aumento de despesa de R\$ 450.105,06 para os cofres do Instituto, o que configura ato antieconômico.

8. Concluiu o Exmo Relator, Ministro Benjamin Zymler:

2. O cerne das discussões travadas nestes autos diz respeito aos procedimentos adotados pelos gestores do IFTM na realização da Concorrência 8/2010, destinada à contratação de empresa especializada para a reforma e ampliação do Centro de Qualificação de Professores da mencionada instituição de ensino (Qualicentro). A benfeitoria foi orçada pela administração em R\$ 3.496.478,22.

3. A abertura das propostas comerciais das licitantes evidenciou as seguintes ofertas:

Empresa	Valor
Construtora Pereira Guimarães Ltda.	R\$ 2.996.462,76
João de Barro Construtora Ltda.	R\$ 3.269.018,16
EF Construtora Ltda.	R\$ 3.446.567,82
Construtora Canope Ltda.	R\$ 3.496.478,22

4. Em que pese a Construtora Pereira Guimarães Ltda. ter apresentado o menor preço, sua proposta foi desclassificada por não haver nela os dados bancários, exigência estabelecida no item 6.1.5 do edital de licitação. A segunda colocada também foi eliminada na fase de julgamento das propostas, pois descumpriu outros requisitos legais e editalícios (havia serviços com valores unitários superiores aos previstos no Sinapi). Dessa forma, foi contratada a EF Construtora Ltda., cuja proposta era superior em R\$ 450.105,06 em relação à de menor preço.

5. Em razão dessa irregularidade, foram ouvidos em audiência os seguintes responsáveis: Sr. Paulo Vitorio Biulchi, Diretor Geral do Campus Uberaba, por ter homologado o certame; Sr^a. Marlúcia da Silva, presidente da comissão de licitação, e Sr^a. Deborah Freitas Assunção Chamahum, Pró-Reitora de Administração, por terem desclassificado indevidamente a proposta com menor preço.

6. Compulsando os autos, verifico que o ato de julgamento das propostas foi praticado conjuntamente pela Sr^a. Marlúcia da Silva e pelos Srs. Francisco Fransui Andrade Duarte e Mauro Ferreira Machado, membros da comissão de licitação. Aquela gestora foi ouvida em audiência, tendo se manifestado à peça 19.

7. No entanto, os demais agentes mencionados no parágrafo anterior não foram chamados a apresentar suas razões de justificativa. Considerando o disposto no art. 51, § 3º, da Lei 8.666/1993, segundo o qual os membros da comissão de licitação respondem solidariamente por todos os atos praticados, reputo pertinente, antes do julgamento do mérito das contas do IFTM no exercício de 2010, a realização de audiência dos Srs. Francisco Fransui Andrade Duarte e Mauro Ferreira Machado.

8. Pelo exposto, determino que a Secex-MG promova a audiência dos Srs. Francisco Fransui Andrade Duarte (CPF 350.570.174-20) e Mauro Ferreira Machado (CPF 755.228.706-30) para apresentarem razões de justificativa pela desclassificação indevida de proposta com menor preço na Concorrência 08/2010, fato que gerou um acréscimo de despesas superior a R\$ 450.000,00.

9. Em cumprimento ao Despacho do Exmo Relator, Ministro Benjamin Zymler, foram encaminhados ofícios de audiência a Mauro Ferreira Machado (peça 32, com AR à peça 35) e a Francisco Fransui Andrade Duarte (peça 33, com AR à peça 34), membros da Comissão de Licitação para que apresentassem razões de justificativa sobre a desclassificação de empresa, na Concorrência 8/2010, pela não apresentação de dados bancários, gerando um aumento de R\$ 450.000,00 para os cofres do Instituto (em relação ao menor preço ofertado), em prejuízo à competitividade do certame, conforme o subitem 2.2.2.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 201108764, da Controladoria-Geral da União.

10. Francisco Fransui Andrade Duarte, CPF 350.570.174-20 (Peça 37) e Mauro Ferreira Machado, CPF 755.228.706-30 (Peça 36), servidores públicos federais do Instituto Federal de Educação Tecnológica do Triângulo Mineiro, que exerceram a atividade de membros da Comissão Permanente de Licitação em conformidade com a Portaria 83, de 8 de julho de 2010, apresentaram razões de justificativa de idêntico teor, a saber:

Subitem 2.2.2.1 - Constatação: (020) - Desclassificação de proposta mais vantajosa, por exigência de dados bancários, gerando aumento no valor contratado.

Dos fatos:

A Unidade Gestora através de seus representantes: Sr. Paulo Vitorio Biulchi, então Diretor Geral do Campus Uberaba, responsável pela homologação do certame; Sra. Marlúcia da Silva, então Presidente da Comissão Permanente de Licitação; e Sra. Deborah Freitas Assunção Chamahum, então Pró-Reitora de Administração, apresentaram suas justificativas, quanto à constatação ora apresentada. Enquanto Membro da Comissão Permanente de Licitação e em conformidade com as atribuições de um membro de comissão, tenho a informar que o relatório apresentado pela então Presidente da CPL, Sra. Marlúcia da Silva, referente aos atos inerentes aos procedimentos licitatórios do certame 8/2010, nenhum reparo a ser feito, devendo ressaltar que como membro da referida CPL participei dos diversos procedimentos relatados, enquanto o processo estava de posse ou sob a responsabilidade da Comissão de Licitação, comparecendo as reuniões preparatórias, organização física do processo, bem como análise prévia de todos os atos necessários que culminaram na sessão pública no dia 8/12/2010, com início às 8h min. no salão de reunião da Reitoria deste Instituto. Compareci à sessão pública, sendo apresentado a todos os presentes como membro efetivo da referida Comissão e ciente da responsabilidade dos desdobramentos de todos os atos executados, não apenas nesta sessão, mas em todas que participei, tive o direito da palavra, bem como, quando surgia algum fato que gerasse conflito dentro do meu conceitual, estes eram discutidos e quanto da conclusão, ou fechamento de

qualquer etapa, espelhado nas atas redigidas, não somente minha pessoa, mas qualquer participante que assinava ou rubricava os documentos podem atestar pela veracidade e correção dos procedimentos.

Quanto aos procedimentos a destacar na sessão pública de 8/12/2010:

- 1) a presidente da CPL abriu a sessão pública esclarecendo aos participantes que todos os atos tomados nesta licitação seriam nos termos da Lei e em conformidade com as regras contidas no Edital;
- 2) todos os participantes que tiveram seus envelopes recebidos em conformidade com as regras contidas para esta concorrência assinaram o Termo de Renúncia, renunciando expressamente ao direito de recurso e ao prazo respectivo, o que possibilitou o processamento total desta Concorrência;
- 3) após abertura envelopes habilitação foi dada a palavra aos representantes das empresas presentes, nenhuma consignação foi apresentada em relação à documentação de habilitação. A Comissão se reuniu e analisados todos os documentos à luz das regras estabelecidas no Edital da Concorrência 8/2010, quatro empresas foram habilitadas e três inabilitadas, tudo registrado em Ata;
- 4) na sessão às 16 h. 10 min., do dia 8/12/2010, na presença dos representantes das empresas: Construtora Pereira Guimarães e Fibra Construções foram abertas os envelopes de proposta das empresas habilitadas, toda a documentação verificada pelos presentes, dada a palavra aos representantes das empresas presentes, nenhuma consignação foi apresentada em relação à documentação de proposta;
- 5) após análise de toda a documentação junta ao processo e em conformidade com as regras estabelecidas no Edital da Concorrência 8/2010, a CPL processou o julgamento final da mesma e propôs a adjudicação do item 1 da Concorrência 8/2010 à empresa EF Construtora, tudo registrado em ata;
- 6) o resultado da Concorrência 8/2010 foi imediatamente encaminhado aos participantes credenciados na sessão de abertura de habilitação, para que os mesmos tomassem conhecimento da decisão final e possibilitar vista aos autos para futuras demandas judiciais, uma vez que para o recurso administrativo a situação já estava pacificada; e
- 7) não consta nenhum registro de processo junto a Justiça Federal desta Comarca das empresas inabilitadas ou desclassificadas quanto ao resultado ou ato cometido por esta CPL no processamento da Concorrência 8/2010.

Da Análise da Auditoria foi apontada a causa "Desclassificou a proposta mais vantajosa por excesso de formalismo na interpretação do edital", ocorreu a manifestação da Unidade Examinada e foi expedida a recomendação: "excluir dos editais, como critério o para o julgamento das propostas, documentos relacionados à habilitação jurídica ou à regularidade fiscal que não são exigidos sequer para a habilitação".

Do Mérito:

I) O procedimento licitatório obedeceu ao conceito primordial da Licitação, cuja definição por qualquer doutrinador, não apresenta pontos a pacificar: licitação é ato formal.

"O edital de licitação é o documento que contém as determinações e posturas específicas para determinado procedimento licitatório, obedece à legislação em vigor. O art. 40 da Lei 8.666/1993 relaciona os elementos e as informações que devem constar deste documento." Manual de Obras Públicas Sítio TCU – 3ª Ed/2013.

"São plenamente vinculados os atos praticados no âmbito do procedimento licitatório, uma vez que estes devem obedecer às regras definidas na lei e no edital a que estão jungidos, não cabendo aos responsáveis deliberadamente ignorá-las." Acórdão 6198/2009 Primeira Câmara (Sumário)

"Elabore procedimento formal para condução de processos licitatórios, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, com vistas ao atendimento da legislação pertinente, delegando atribuições e imputando responsabilidade às diversas áreas envolvidas nas contratações." Acórdão 436/2008 Plenário

"9.1 Irregularidades concernentes ao procedimento licitatório: cabe aqui ressaltar que nenhum dos tópicos citados neste item do Manual de Obras Públicas Sítio TCU 3ª Ed/2013 foi observado ou praticado durante o processamento da Concorrência 8/2010.

"Art. 40 da Lei 8.666/93:

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;"

"Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Lei 8.666/93."

"Submeta previamente à assessoria jurídica da administração quaisquer contratos, acordos, convênios ou ajustes, em obediência ao art. 38, § único, da Lei 8.666/1993." Acórdão 589/2010 Primeira Câmara

"Observe a legislação pertinente quando da elaboração de pareceres, uma vez que a Corte de Contas tem se pronunciado no sentido de que cabe responsabilização ao parecerista jurídico instado a se manifestar acerca de termos de contrato, convênio etc., posição reafirmada pelo STF no MS no 24.584." Acórdão 3923/2009 Primeira Câmara

"Propostas que não atendam às condições do edital de licitação devem ser desclassificadas."

Manual de Obras Públicas Sítio TCU 3ª Ed/2013, pago 39, item 6.1.9.

"Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: ...

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, ...

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;"

Lei 8666/93

"Art. 44 No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

10 É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa, ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre os licitantes." Lei 8666/93

"Art. 45 O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;"

Lei 8.666/93

"Art. 48 Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;"

Lei 8.666/93

"Observe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de acordo com as disposições exaradas especialmente no art. 30 da Lei 8.666/1993." Acórdão 330/2010 Segunda Câmara

"Realize o julgamento das propostas de forma totalmente objetiva, em estrita vinculação com os critérios previamente estabelecidos no instrumento convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, nos termos dos arts. 3º, 4º, inciso VII, 41, 43, inciso V, 44 e 45 da Lei 8.666/1993. Acórdão 265/2010 Plenário

A respeito da possibilidade de obtenção, mediante diligência, de documento/informação complementar, que o licitante não apresentou juntamente com os envelopes, a jurisprudência e a doutrina diferenciam as situações em que a proposta foi apresentada corretamente, mas necessita de esclarecimentos para sanar dúvidas, e em que o licitante deixou de apresentar itens exigidos pelo edital. Nesse sentido, o Relatório do Ministro-Relator do Acórdão 718/2004 - Plenário traz a seguinte lição, discorrendo sobre a aplicabilidade do art. 43, §3º, da Lei 8.666/93:

"A parte final do dispositivo veda a inclusão de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, deixando claro que a interpretação do parágrafo dá-se no sentido do saneamento de dúvidas que surjam a partir de documentação apresentada em conformidade com o edital. Se a documentação não é apresentada conforme exige a lei, a hipótese não é a de realização de diligência, e sim a inabilitação da empresa com fulcro no art. 43, incisos I a III, da Lei de Licitações".

No mesmo sentido, têm-se o Acórdão 440/2008 - Plenário e o Acórdão 220/2007 - Plenário, do qual se extrai o seguinte trecho:

"9.2.3 na realização de licitações, exija de todos os licitantes habilitados à apresentação da sua proposta com o respectivo detalhamento de preços (composições analíticas de preços, de encargos sociais e de BDI) e com todos os demais documentos necessários ao julgamento da licitação, em cumprimento ao art. 43, incisos IV e V, da Lei 8.666/93, não admitindo, sob qualquer hipótese, a inclusão posterior de nenhum documento ou informação necessária para o julgamento e classificação das propostas, conforme os critérios de avaliação constantes no edital, em atendimento ao que dispõe o §3º do mesmo artigo;" Confirmando esse entendimento, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 12ªed., p. 550) aduz:

"Inexistirá possibilidade de suprir defeitos imputáveis aos licitantes. O esclarecimento de dúvidas não significa e eliminar a omissão dos licitantes. Se o licitante dispunha de determinado documento, mas esqueceu de apresentá-lo, arcará com as consequências de sua própria conduta. Se o licitante deixou de apresentar fotocópia autenticada, não é possível a Comissão abrir oportunidade para apresentação do original - mesmo quando estiver de posse de licitante presente (...) Por isso, as diligências da Comissão devem dirigir-se ao esclarecimento de dúvidas decorrentes do exame da documentação formalmente perfeita".

Acórdão 1426/2010 Plenário (Relatório do Ministro Relator)

A proposta de preços oferecida pelas licitantes deve obedecer ao estabelecido no edital, em atendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Acórdão 552/2010 Plenário (Sumário)

Defina os critérios de julgamento com disposições claras e parâmetros objetivos, conforme estabelecido no art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993. Acórdão 2219/2010 Plenário

Utilize a prerrogativa concedida pelos artigos 43, §3º, da Lei 8.666/93 e 26, §3º, do Decreto 5.450/2005, de promover, em qualquer fase da licitação, diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. Acórdão 1612/2010 Plenário

Observe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/93) quando da realização de procedimentos licitatórios, promovendo a inabilitação das firmas que não atendam aos requisitos previstos em edital. Acórdão 349/2010 Plenário

O edital de licitação deve prever todos os critérios e condições de desclassificação das propostas, evitando-se com isso o estabelecimento de condições *a posteriori*. Acórdão 1165/2006 Plenário (Sumário)

Fixe critérios de julgamento das propostas claros e objetivos, de forma a afastar qualquer subjetividade, na forma dos arts. 40, VII, e 44, *caput*, da Lei 8.666/1993. Acórdão 378/2011 Plenário

2) Este servidor procurou apenas se ater as decisões e normas procedimentais desta Corte, pontuando sua decisão em um julgamento objetivo.

"5.5.7 Critérios de julgamento A Lei das Licitações determina que o edital do certame traga, em seu corpo, os critérios a serem utilizados no julgamento das propostas, com disposições claras e parâmetros objetivos." Manual de Obras Públicas Sítio TCU 3ª Ed/2013.

O TCU alerta para necessidade de, no julgamento das propostas, serem observados os critérios estabelecidos no edital conjuntamente aos princípios que regem o procedimento licitatório e os processos administrativos em geral, sem descuidar do objetivo maior da licitação, que consiste na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitados os parâmetros que tragam tratamento isonômico aos licitantes. Acórdão 2761/2010

Da Conclusão:

1) Observadas todas as condições de realização da Concorrência 8/2010, desde seu processamento inicial até o julgamento final; e considerando ainda que as empresas não questionaram as condições estabelecidas no Edital; e, posteriormente, ao serem notificadas do resultado final da licitação, acataram a decisão, pois estavam cientes que, perante aquela Comissão constituída, todo o processamento de julgamento estava vinculado estritamente a critérios objetivos e devidamente explícitos nos itens e subitens do Edital da Concorrência 8/2010;

- 2) da análise do Processo Licitatório pela Auditoria de Controle, não foi apontado nenhum outro vício ou falha que pudesse macular o processo e os procedimentos executados por aquela CPL; e
- 3) que este Tribunal possa tomar conhecimento das justificativas ora apresentadas, e desde já me coloco à disposição para quaisquer outras informações que por ventura se fizerem necessárias.

10.1 As razões de justificativa ofertadas pelos membros da Comissão de Licitação pouco acrescentam à apuração da irregularidade, limitando-se a relato dos fatos. Contudo, considerando o conjunto probatório, opinamos por afastar a responsabilidade dos dois membros da comissão, pois não foram os responsáveis pela elaboração da cláusula editalícia que continha a exigência desarrazoada. Apesar de terem se omitido, pois poderiam consignar em ata sua desaprovação à desclassificação da proposta de menor preço; agiram de acordo com o edital, ao qual se encontravam estritamente vinculados. Ademais, possuem o menor nível hierárquico dentre todos os envolvidos, não se podendo atribuir a eles qualquer poder efetivamente decisório.

CONCLUSÃO

11. A seguir, a conclusão sobre o exame da situação de cada um dos responsáveis ouvidos em audiência:

a) Sr. Paulo Vitório Biulchi, Diretor Geral do Campus Uberaba: o Diretor homologou o certame, apesar de possuir competência para impedir que a empresa que ofertou a melhor proposta fosse desclassificada. Corroboramos o entendimento esposado pela instrutora, pelo Diretor Técnico e pelo representante do MP junto ao TCU no sentido de rejeitar as razões de justificativas, julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe multa.

a.1 - De acordo com a analista instrutora:

7. O Diretor Geral do Campus Uberaba acrescenta que, com respeito à homologação do resultado, baseou-se na análise do processo, especialmente, no parecer da Coordenação dos Serviços de Engenharia do Instituto Federal do Triângulo Mineiro, certificando-se da correção dos procedimentos adotados, nada encontrando nos documentos que desaconselhassem a homologação do resultado do certame.

7.1 Análise: (...) considerando-se sua posição na hierarquia da Instituição, de nível decisório e de responsabilidade superior, seria esperado maior discernimento na interpretação das normas disciplinadoras da licitação, tomando o edital não como um fim em si mesmo, mas como instrumento que objetiva assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de participação dos interessados. A simples alegação de que o custo da proposta aprovada não ultrapassou o custo estimado pelo IFTM, não descaracteriza a ocorrência de prejuízos para a Administração. Tendo-se em vista que as quatro empresas habilitadas apresentaram propostas exequíveis, conforme parecer da Coordenação de Serviços de Engenharia do IFTM (peça 25, p.8), a diferença entre o valor da proposta aprovada e o da proposta de menor valor pode ser caracterizada como prejuízo potencial para a Instituição.

7.2 A interpretação e aplicação das regras estabelecidas no edital deve sempre ter por norte o alcance das finalidades da licitação, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuem para esse objetivo. Ao responsável pela supervisão e homologação do resultado da licitação caberia garantir que as normas disciplinadoras da licitação fossem interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometessem o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

7.3 Conclui-se que o Diretor Geral do Campus Uberaba poderia ter evitado que a comissão de licitação interpretasse restritivamente o conteúdo do edital e restringisse o caráter competitivo do certame. Assim, a desclassificação de um dos participantes se afigura ilegal e ilegítima, cabendo a imposição de multa ao responsável.

a.2 – Segundo o representante do MP junto ao TCU:

20. Na mesma linha, entendo que a irregularidade somente se materializou em face da homologação do certame, que estava na esfera de responsabilidade do Sr. Paulo Vitório Biulchi, Diretor Geral do Campus Uberaba do IFTM. Esse gestor, em vista de sua posição hierárquica e com base em leitura da “*Ata de Julgamento Final*” que poderia ter realizado à época, teria plenas condições de ter questionado a Comissão de Licitação acerca do motivo desarrazoado que levou à desclassificação da sociedade empresarial que havia proposto o menor preço para a reforma e ampliação do Qualicentro.

21. Não tendo o então Diretor Geral do Campus Uberaba do IFTM agido de forma mais cuidadosa e vigilante para que a irregularidade não se concretizasse, o que gerou contratação antieconômica para o IFTM, suas razões de justificativa devem ser rejeitadas, com aplicação de multa.

a.3 – Embora não justifique os atos praticados, vale ressaltar entendimento do Secretário de Controle Externo atenuando a situação do gestor:

4.1. Além de a regra geral ser a estrita observância ao edital, não é despiciendo registrar que o Sr. Paulo Vitório Biulchi somente homologou a decisão da comissão após o parecer favorável da assessoria jurídica, da área técnica e da certificação de que o preço da segunda colocada estava abaixo da estimativa inicial de custo (peça 27, p. 4, item 7).

b) Sr^a. Deborah Freitas Assunção Chamahum, Pró-Reitora de Administração (Ofício/MEC/IFTM/PROAD 41/2012, peça 18): a gestora teria desclassificado indevidamente a proposta com menor preço. Considerando que comprovou não ter participado dos atos praticados na Concorrência 8/2010, a analista instrutora, o Diretor Técnico, o Secretário de Controle Externo e o representante do MP junto ao TCU posicionaram-se pelo acolhimento das razões de justificativa e pela regularidade das contas. Neste sentido, corroboramos o entendimento da instrutora (peça 27):

5.2 Com respeito à responsabilidade da Pró-Reitora de Administração, esta esclarece que o procedimento licitatório relativo à Concorrência 8/2010 foi realizado pela Comissão de Licitação do Campus Uberaba, do IFTM, formalmente designada pelo seu Diretor Geral *Pro tempore*, por meio da Portaria 83 de 8/7/2010, anexo II, e da qual a Pró-Reitora não é parte integrante. Para comprovar sua argumentação, anexou as atas de Abertura de Envelopes 1 (anexo III), Julgamento Final de Habilitação (anexo IV), Abertura de Envelopes 02 (anexo V) e Julgamento Final (anexo VI).

5.3 Acrescenta que a Concorrência 8/2010 foi homologada, em 10/12/2010, pelo Diretor Geral *Pro tempore* do Campus Uberaba, (Anexo VII), que dispunha de poder para a realização de tal ato, com fundamento no inciso I, alíneas "a" e "b" da Portaria/IFTM 2, de 4 de janeiro de 2010, que trata da delegação de competência aos Diretores Gerais dos campi pelo Reitor do IFTM.

5.4 Complementa suas justificativas com farta jurisprudência desta Corte, reforçando seu entendimento de que os responsáveis pela licitação foram os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio, para integrar a comissão de licitação, bem como a autoridade que homologou o processo licitatório. Reafirma que em nenhum momento praticou qualquer dos procedimentos licitatórios (especificação/discriminação do objeto, elaboração do edital e seus anexos, habilitação, julgamento, adjudicação e homologação e contratação do objeto) por falta de competência regimental para tanto.

5.5 Desse modo, solicita análise de seus esclarecimentos pelo TCU e sua exclusão da corresponsabilidade pelos atos que integram o procedimento licitatório em questão.

5.6 Constatando que assistia razão à Pró-Reitora de Administração quanto à falta de participação nos procedimentos licitatórios bem como na supervisão do certame, que coube ao Diretor Geral do Campus Uberaba, por delegação de competência do Reitor do IFTM, esta Unidade Técnica entendeu pertinente promover audiência do Sr. Paulo Vitório Biulchi, CPF 252.094.340-87, Diretor Geral do Campus Uberaba do IFTM, para que apresente suas razões de justificativa pela homologação da Concorrência 8/2010.

c) Sr^a. Marlúcia da Silva, Presidente da Comissão de Licitação, por ter desclassificado indevidamente a proposta com menor preço. A analista propôs o acolhimento das razões de justificativa (peça 19), e o julgamento pela regularidade das contas. O secretário de Controle



Externo propôs a regularidade com ressalvas e o MP junto ao TCU propôs a rejeição das razões de justificativa e a aplicação de multa. Corroboramos o entendimento do MP junto ao TCU com base nos seguintes elementos do Despacho do MP (peça 30):

14. Após a apresentação das propostas pelas licitantes que participaram da Concorrência 8/2010, essa documentação foi submetida ao Coordenador de Serviços de Engenharia/IFTM para sua manifestação, a qual foi emitida em 8/12/2010, conforme peça 25, p. 8. Nessa peça, o Sr. Antônio Carlos Borges Bizão (coordenador) assim se posicionou quanto à proposta que continha os menores preços para a realização do objeto pretendido pelo Instituto: “A empresa Construtora Pereira Guimarães Ltda. não apresentou dados bancários, sendo para tanto desclassificada.”

15. Embora não se encontrasse na alçada do Coordenador de Serviços de Engenharia a missão de se manifestar de modo incisivo sobre a necessidade de desclassificação de qualquer das propostas, visto que seu parecer deveria se restringir a aspectos técnicos de engenharia e de preços, a desclassificação por ele sugerida foi acolhida pela Comissão de Licitação, conforme “Ata de Julgamento Final” (peça 25, p. 7).

16. Em regra, seria o caso de se chamar aos autos todos os membros da Comissão de Licitação, para justificar a desclassificação irregular da Construtora Pereira Guimarães, a qual havia ofertado o menor preço no certame. Ocorre que, até o momento, apenas a Presidente dessa Comissão, a Sr^a. Marlúcia da Silva, foi ouvida em audiência neste processo (juntamente com a Pró-Reitora de Administração e o Diretor Geral do Campus Uberaba do IFTM).

17. Tenho, por oportuno, registrar que a Sra. Marlúcia da Silva, ao oferecer suas razões de justificativa, admitiu ter sido a responsável pela elaboração do edital, nos seguintes termos:

“2) O processo foi encaminhado a esta Presidente que elaborou o Edital em conformidade com os documentos constantes do processo e encaminhado à Procuradoria Jurídica...”

18. Em sendo assim, por medida de economia processual e por considerar que a Presidente da Comissão de Licitação teve papel preponderante na ocorrência da desclassificação indevida, tanto por incluir exigência desarrazoada no edital, quanto por endossar manifestação de agente público incompetente para deliberar sobre a desclassificação de licitante por vício formal, entendo que os presentes autos podem ter continuidade, sem que seja necessária a realização de audiência dos demais membros da comissão de licitação.

19. Uma vez que concorreu efetivamente para a ocorrência de ato antieconômico, proponho que sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pela Presidente da Comissão de Licitação/IFTM.

c.1) Deixamos de acolher o entendimento esposado pela analista (acolhimento das razões de justificativa) em face de:

c.1.1 – a responsável buscou ressaltar a conformidade de seus atos perante as normas e o caráter vinculante da peça editalícia. Porém, foi a responsável pela elaboração do edital contendo exigência não prevista em lei (item 6.1.5 do edital, exigindo dados bancários para aprovação das propostas), o que é vedado, por inibir a concorrência (inciso I, §1º, art. 3º da Lei das Licitações e jurisprudência do TCU);

c.1.2 – embora não haja indício de dolo ou má-fé, na condição de Presidente da Comissão de Licitação, não pode alegar mero erro na interpretação (após reexame, percebeu orientação para decisões mais flexíveis), pois deveria conhecer tais paradigmas, competindo-lhe, dentro da margem de discricionariedade atinente à gestão, definir parâmetro para o excesso de formalismo; e

c.1.3 – O TCU entende que a responsabilidade do gestor não é afastada quando age com suporte em parecer jurídico (Parecer 139/10- AGU/PGF/IFTM, peça 19, p. 2), pois esse não possui força para impor ao administrador a prática de ato irregular.

d) Srs. Francisco Fransui Andrade Duarte e Mauro Ferreira Machado, membros da comissão de licitação (desclassificação indevida de proposta com menor preço na Concorrência 8/2010, o que gerou um acréscimo de despesas superior a R\$ 450.000,00). Vide exame das razões de justificativa no item 10.1 acima no sentido de acolher as razões de justificativa.



12. Corroboramos o entendimento da analista instrutora no que tange à ausência de necessidade de formular novas determinações, tendo em vista a atuação tempestiva do Controle Interno no que tange à constatação 2.1.3.1 (falhas no registro e atualização das informações relativas à gestão de bens imóveis de uso especial, peça 5, p. 21-23 e peça 11, p. 3).

BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE

13. **Tipo:** benefícios diretos - Sanção aplicada pelo Tribunal.
Subtipo: multa (art. 58, Lei 8.443/1992).
Plano Estratégico: PET-TCU 2011 a 2015
Objetivo Estratégico: coibir a ocorrência de fraudes e desvios de recursos
Área Temática: obra
Caracterização: proposta de Benefício Potencial, Quantitativo.
Descrição: a aplicação de multa ao responsável pode ser classificada como benefício direto desta ação de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Paulo Vitório Biulchi, CPF 252.094.340-87, Diretor Geral do Campus Uberaba do IFTM; julgar suas contas irregulares, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b c/c os arts. 19, parágrafo único e 23, inciso III, da Lei 8.443/92 e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso b, 210, § 2º, do Regimento Interno; e aplicar-lhe multa com fulcro no inciso I, do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Srª. Marlúcia da Silva, CPF 553.469.016-04, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e aplicar-lhe multa com fulcro no inciso II, do art. 58, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

d) acolher as razões de justificativa apresentadas:

d.1) pela Srª. Deborah Freitas Assunção Chamahum, CPF 452.534.986-72, Pró-reitora de Administração, e julgar suas contas regulares, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno dando-lhe quitação plena;

d.2) pelos Srs. Francisco Fransui Andrade Duarte, CPF 350.570.174-20 e Mauro Ferreira Machado, CPF 755.228.706-30, membros da Comissão de Licitação;

e) julgar regulares as contas dos demais gestores arrolados no rol de responsáveis do IFTM (peça 9, p. 2-11), com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei Orgânica/TCU c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno (Abadio dos Reis Silva Leite, CPF 405.968.426-00; Anivaldo Franco de Paula, CPF 951.832.056-04; Célia Aparecida Almeida Estevam, CPF 562.039.936-20; Elaine Donata Ciabotti, CPF 517.437.526-87; Eurípedes Ronaldo Ananias Ferreira, CPF 255.419.436-04; Heraldo Marcus Rosi Cruvineļ, CPF 373.246.596-91;



Humberto Ferreira Silva Mineu, CPF 325.801.423-04; Inamara Gomes de Araujo Leal, CPF 743.674.126-87; Juvenal Caetano de Barcelos, CPF 528.534.036-53; Marco Antônio Maciel Pereira, CPF 416.250.991-34; Murilo de Deus Bernardes, CPF 429.916.926-34; Paulo Vitorio Biulchi, CPF 252.094.340-87; Pedro Margatto da Fonseca, CPF 661.042.386-53; Roberto Gil Rodrigues Almeida, CPF 485.107.186-87; Rodrigo Afonso Leitão, CPF 719.618.286-34; Ruben Carlos Benvegnu Minussi, CPF 211.690.806-00; e Sandra Maria Sousa de Oliveira, CPF 630.203.006-49);

f) dar ciência ao IFTM sobre as seguintes impropriedades:

f.1) a inclusão, no edital relativo à Concorrência 8/2010, da exigência de apresentação de dados bancários para aprovação das propostas, em desacordo com o inciso I, §1º, art. 3º da Lei 8.666/1993; e

f.2) a cessão do servidor matrícula Siape 0053917 por prazo superior a 4 anos, nos processos 23000.067018/2004-29 e 23199.000272/2010-15, o que afronta o art. 47, §2º, do Decreto 94.664/87.

À consideração superior.

Secex/MG, em 31 de janeiro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Eduardo Martins Filho
AUFC – Matr. 4206-4