Número do Acórdão

ACÓRDÃO 918/2017 - PLENÁRIO

Relator

BENJAMIN ZYMLER

Processo

029.595/2016-9

Tipo de processo

RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Data da sessão

10/05/2017

Número da ata

16/2017

Interessado / Responsável / Recorrente

3. Responsáveis: Gilciano Saraiva Nogueira (006.584.236-73); Pedro Ângelo Almeida Abreu (061.536.073-49); e Donaldo Rosa Pires Júnior (547.758.766-00)

Entidade

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Representante do Ministério Público

não atuou.

Unidade Técnica

Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG)

Representante Legal

não há

Assunto

Auditoria cujo objeto foi avaliar a regularidade dos procedimentos de contratação adotados pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM.

Sumário

RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS. AUDÊNCIA DE ACHADOS DE ALTA COMPLEXIDADE OU QUE RESULTEM EM DANO AO ERÁRIO. CIÊNCIA À UNIDADE AUDITADA. APENSAMENTO AO PROCESSO CONSOLIDADOR.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) cujo objetivo foi avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações adotados pela entidade,

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

9.1. recomendar à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) que, sempre que for constatada a existência de erro ou omissão relevante nos projetos das obras e serviços de interesse da universidade, proceda à devida apuração das responsabilidades do projetista e/ou setor competente que aprovou os projetos, com a finalidade de se evitar que, das falhas, resultem prejuízo para a administração ou grave perturbação da execução normal do objeto contratado;

9.2. dar ciência à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) acerca da ocorrência das seguintes falhas:

9.2.1. a desclassificação da proposta de preços da licitante Alcance Engenharia e Construção Ltda., motivada pelo fato de a proposta apresentar valores abaixo dos limites estabelecidos no art. 48, § 1º, da Lei 8.666/1993, sem possibilitar à empresa oportunidade de comprovar a viabilidade dos preços ofertados, está em desacordo com o art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência deste Tribunal (vide Acórdãos 141/2008, 294/2008, 79/2010 e 1.426/2010, todos do Plenário) ; e

9.2.2. projetos básico e executivo deficientes, identificados nos Contratos 3/2014, 52/2013, 53/2014 e 10/2015, afrontam o disposto no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência dominante desta Corte de Contas (vide Acórdãos 521/2011, 1263/2011, 3067/2010, 508/2007, 1993/2007, 1891/2006 e 636/2006, todos do Plenário) ;

9.3. dar ciência à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) sobre as seguintes falhas cometidas pela Comissão especial de licitação, em desacordo com o que dispõem os arts. 43, inciso V, 45, 48, inciso I, e, em especial, o caput do art. 3º, todos da Lei 8.666/1993:

9.3.1. descumprimento de exigências editalícias por parte de empresa licitante na fase de habilitação, deixando-se de considerar a falta de atendimento dos critérios de aptidão para desempenho de atividade e os requisitos de qualificação, condição que deveria implicar a inabilitação da licitante nas Concorrências 4/2012 e 6/2013, nas quais não foram atendidos os requisitos de qualificação exigidos no subitem 4.4.4 do edital, pois os atestados apresentados retratavam execução de serviços distintos daqueles exigidos;

9.4. encaminhar à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) cópia da presente deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentaram; e

9.5. apensar o presente processo ao processo consolidador (TC 016.654/2016-1) .

Quórum

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Relatório

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG) , a seguir transcrita, verbis (peça 19) :

“I. Apresentação

1. O Plano de Controle Externo do Tribunal de Contas da União para o biênio 2015-2017 contém 34 linhas de ação finalísticas, que impactam nove objetivos do Plano Estratégico do Tribunal para o quadriênio 2015-2021, relacionados aos processos finalísticos do exercício do controle externo.

2. Entre os objetivos estratégicos estabelecidos nesse plano, destaca-se aquele ligado à intensificação da atuação com base em risco (Objetivo Estratégico 4) .

Ainda segundo o plano, impacta no objetivo supra a linha de ação 4.3, descrita a seguir:

‘Avaliar contratações de bens e serviços de maior risco com vistas a prevenir, detectar, corrigir e coibir a ocorrência de irregularidades, fraudes e desvios de recursos.’

Em consonância com essa linha de ação, foi realizado um conjunto de auditorias, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) , com o objetivo de detectar a ocorrência de irregularidades em contratações públicas selecionadas a partir de classificação de riscos realizada por modelo probabilístico de análise de dados.

Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) , unidade orientadora dos trabalhos, é responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados das auditorias, enquanto a execução das fiscalizações e a elaboração dos respectivos relatórios ficaram a cargo de nove Secretarias de Controle Externo (Secex) dos estados (AM, CE, ES, GO, MG, PA, PE, PR, RN, RS, SC, SE a SP) , além das Secex´s Defesa e Educação, que realizaram auditorias em Brasília.

As organizações fiscalizadas no âmbito da FOC foram selecionadas com base em modelo probabilístico de risco, conforme informações constantes da peça 2, p. 4, do TC 014.158/2016-7.

O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secex-MG na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM.

O trabalho abrangeu aspectos de conformidade da contratação, sendo avaliados os Contratos 47/2012, 28/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013, 41/2013 e 05/2015, firmados com a empresa FM Engenharia Ltda., cujos objetos envolveram execução de obras civis.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

9. Em cumprimento ao Despacho de 18/10/2016, do Min. Benjamin Zymler (TC 029.040/20167) , realizou-se a auditoria na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, no período compreendido entre 09/11/2016 e 22/11/16.

II.2. Visão geral do objeto

10. O objeto fiscalizado foi a conformidade dos processos licitatórios e das contratações deles decorrentes, no âmbito da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, com a legislação federal, mormente a Lei 8.666/1993.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo identificar a ocorrência de irregularidades graves em objetos selecionados a partir do Painel de Riscos da Relação entre Unidade Gestora e Fornecedor, assim como avaliar e aperfeiçoar a metodologia de análise de dados utilizada pelo referido painel.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Houve a devida publicidade do certame nos meios e prazos adequados?

b) Questão 2: Houve licitação montada, simulada ou direcionamento na contratação?

c) Questão 3: A contratação direta se enquadra em uma das hipóteses da Lei 8.666/1993 e apresenta fundamentação legal correta e justificativa adequada?

d) Questão 4: A escolha de modalidade de licitação diversa do pregão eletrônico guarda conformidade com a legislação em vigor e apresenta justificativa adequada?

e) Questão 5: A utilização do sistema de registro de preços (SRP) na licitação guarda conformidade com a legislação em vigor e apresenta justificativa adequada?

f) Questão 6: Houve superfaturamento qualitativo ou quantitativo?

II.4. Metodologia utilizada

13. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009) .

II.5. Limitações inerentes à auditoria

14. Pode-se dizer que praticamente não ocorreram limitações inerentes à auditoria, cabendo salientar apenas a incidência de movimentos grevistas por parte dos alunos que chegaram a ocupar o prédio da reitoria, além de bloquear totalmente, por um dia, a entrada de pessoas e veículos ao campus da Universidade.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

15. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 40.505.161,51.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

16. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar, além da expectativa de controle, a possibilidade de adoção de procedimentos visando a correção de irregularidades e impropriedades cometidas na realização de licitações envolvendo execução de obras civis.

III. Achados de auditoria

III.1. Restrição indevida ao caráter competitivo da licitação

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Foi constatado na Concorrência 18/2013 que houve restrição ao caráter competitivo da licitação pela interpretação dada à exigência editalícia constante do item 12.2. No referido item, para fins de desclassificação das propostas, consideraram-se manifestamente inexequíveis propostas cujos valores fossem inferiores a 70% do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração; ou

b) valor orçado pela Administração.

Ocorre que, no julgamento das propostas ofertadas pelos licitantes, a empresa Alcance Engenharia e Construção Ltda. foi desclassificada por não atendimento ao item 6.1.2 do edital (referente à composição analítica do BDI) , por alterar, no item 1.1 (mobilização e desmobilização de obras com valor acima de R$ 3.000.000,00) , o quantitativo e a unidade apresentada conforme modelo da UFVJM e, ainda, por ter apresentado diversos itens com valores inferiores a 70% do valor orçado pela Administração, em suposto desacordo com o item 12.2. A proposta da empresa Alcance foi R$ 504.211,08 inferior à da licitante vencedora.

Na Concorrência 19/2013, ocorreu a mesma irregularidade (evidência 16, p. 171-196) . A empresa Alcance foi desclassificada por não atendimento do item 6.1.2 do edital (composição analítica do BDI) , alteração do quantitativo e da unidade apresentada conforme modelo da UFVJM e apresentação de itens com valores inferiores a 70% dos valores orçados pela Administração.

Com relação aos dois primeiros motivos dados para desclassificação da empresa Alcance, não se vislumbrou erro da Comissão de Licitação. Entretanto, quanto à oferta de itens com preços inferiores a 70% do valor orçado, a citação comissão falhou em disponibilizar à empresa Alcance, previamente à sua desclassificação, a oportunidade de comprovação da exequibilidade dos preços propostos, como propugna a jurisprudência desta Corte, por exemplo, o Acórdão 1.426/2010 - Plenário: ‘Ao indicar propostas como presumidamente inexequíveis, a Administração deve abrir às respectivas empresas a possibilidade de comprovação da viabilidade de suas propostas, com a apresentação de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato’. Essa falha da comissão de licitação, pode restringir a competitividade da licitação e gerar a contratação de empresa em condições menos vantajosas para a Administração Pública.

No presente caso, todavia, tendo em vista que a empresa Alcance foi desclassificada por outros motivos além do citado, não houve prejuízo. Assim, entende-se que apenas deva ser dada ciência da falha à UFVJM, para que a mesma não venha a ocorrer em certames futuros.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo licitatório 18/2013 - Processo licitatório para contratação de empresa, por empreitada por preço unitário, para realização de obra de construção do prédio de salas de aula - Campus de Janaúba da UFVJM - Janaúba (MG) .

Processo licitatório 19/2013 - Processo de licitação, no regime de empreitada por preço unitário, com vista a contratação de empresa especializada para realização de obra de construção do prédio de salas de aula - Campus de Unaí da UFVJM - Unaí (MG) .

Critérios:

Acórdão 79/2010, TCU, Plenário

Acórdão 1426/2010, item 9.2.4, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 48, inciso II

Evidências:

Evidência 11 - Concorrência 18/2013 - Concorrência 18/2013, folhas 1/251.

Evidência 15 - Concorrência 19/2013 - Concorrência 19/2013, folhas 1/248.

Causas da ocorrência do achado:

Insuficiência de servidores e de treinamentos no setor de licitações.

Deficiência dos controles internos.

Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado (efeito potencial)

Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito potencial)

Proposta de encaminhamento:

Seja dada ciência à UFVJM que a desclassificação da proposta de preços da licitante Alcance Engenharia e Construção Ltda., motivada pelo fato de a proposta apresentar valores abaixo dos limites estabelecidos no art. 48, § 1º, da Lei 8.666/1993, sem possibilitar à empresa oportunidade de comprovar a viabilidade dos preços ofertados, está em desacordo com o art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência deste Tribunal (acórdãos 141/2008, 294/2008, 79/2010 e 1.426/2010, todos do Plenário) .

III.2. Objeto insuficientemente detalhado

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Foi verificada, no Contrato 36/2013, a formalização do Termo Aditivo 02/2015 (evidência 14, p. 69) , o qual incluiu acréscimos (22,32% do valor contratual) e supressões (7,64% do valor contratual) no quantitativo de itens, bem como diversos itens não previstos originalmente (e, portanto, não licitados) . Tal ocorreu devido à má elaboração dos projetos básicos e executivos, que demandou a inclusão de serviços que não estavam previstos, como serviços de encunhamento de alvenaria, serviços de lastro de brita e lona plástica, para impedir infiltração de água, rodapé e soleiras, além de erros quantitativos referentes às esquadrias de alumínio (evidência 14, p. 49-51) . Esta Corte de Contas já havia alertado a UFVJM da necessidade de elaboração de projetos básicos com os elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado para caracterizar a obra, em atendimento às prescrições do art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, da Lei 8.666/1993, conforme Acórdão de Relação 4.442/2010 - 1ª Câmara, item 1.5.1.1.

Posteriormente, nova proposta de alteração do projeto foi feita (evidência 14, p. 87-91) , com acréscimos de 16,71% e supressões de 8,67%. A esse despeito, em seu item 2 das justificativas dadas pela fiscal do contrato, consta expressamente que ‘o projeto dos pavilhões de salas de aula previa a execução de cobertura em estrutura metálica e telhas cerâmicas. Durante o processo de licitação, a Empresa Alcance apresentou um pedido de impugnação alegando existir inconsistências na composição de preço nas planilhas sintéticas e analítica que comprometiam a formulação da proposta no que tange ao Projeto de Cobertura em estrutura metálica, tanto no quantitativo apresentado quanto na quantidade de aço prevista na composição de preço do item: ‘os projetos pertinentes à Cobertura Metálica e o item correspondente contemplado nas Planilhas (analítica e sintética) apresentam discrepância no que diz respeito aos quantitativos exigidos pelo projeto - e que serão efetivamente executados pela futura contratada - e aquele previsto em planilha, o que inviabiliza não só a composição dos preços para formulação da proposta, como também torna desproporcional o preço máximo orçado pela Administração paro a execução do objeto licitado’. Alegou a fiscal que o quantitativo de aço previsto na composição de custo não seria suficiente para a execução do projeto, necessitando alteração dos quantitativos de aço, bem como alteração das telhas cerâmicas para telhas termo acústicas. Outras alterações também foram contempladas.

Observa-se, inicialmente, que o Diretor de Infraestrutura da UFVJM não acatou as alegações apresentadas pela empresa Alcance que, posteriormente, como se nota, serviu para embasar a realização de termo aditivo ao contrato (evidência 12, p. 90-91) . Observe-se que a referida empresa apresentou proposta inferior à da licitante vencedora, mas foi desclassificada pelos motivos expostos em achado específico.

No Contrato 38/2013, igualmente, houve alterações decorrentes de má elaboração do projeto básico, resultando em acréscimos de 23,65% e supressões de 6,26% (evidência 16, p. 58-60) .

Quanto ao problema da realização de licitações de obras com projetos básico e executivo mal elaborados, verificou-se tratar de problema crônico no âmbito da UFVJM, conforme verificado em auditoria em trâmite nesta Corte (Fiscalis 492/2016) .

É importante destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme em indicar que, para dar seguimento à licitação de qualquer empreendimento, faz-se necessária a aprovação da autoridade competente e que ‘o fato de terceiro ser o responsável técnico por determinado projeto básico em nada exime a responsabilidade existente para o gestor público incumbido de aprovar o projeto elaborado’ (Acórdão 1.067/2016 – TCU - Plenário) .

Diante dessas considerações, entende-se necessária a adoção de recomendação à entidade, bem como seja dada ciência da falha, conforme propostas adiante.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo licitatório 18/2013 - Processo licitatório para contratação de empresa, por empreitada por preço unitário, para realização de obra de construção do prédio de salas de aula - Campus de Janaúba da UFVJM - Janaúba (MG) .

Contrato 36/2013 - Contratação de empresa, sob o regime de empreitada por preço unitário, para realização de obra de construção do Prédio de Salas de Aula no Campus de Janaúba/UFVJM, situado na Rodovia Estadual MGT 122/Km 05, em Janaúba/MG.

Processo licitatório 19/2013 - Processo de licitação, no regime de empreitada por preço unitário, com vista a contratação de empresa especializada para realização de obra de construção do prédio de salas de aula - Campus de Unaí da UFVJM -Unaí (MG) .

Contrato 38/2013 - Contratação de empresa, sob o regime de empreitada por preço unitário, para obra de construção do prédio de salas de aula no Campus de Unaí/UFVJM, situada na Rodovia BR 251, km 12, Zona Rural - Unaí (MG) , CEP 38.610-000.

Critérios:

Acórdão 2756/2010, item 9.3.1, TCU, Plenário

Acórdão 4442/2010, item 1.5.1.1, TCU, 1ª Câmara

Acórdão 2731/2011, item 9.2.1.1, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 7º, inciso I; art. 7º, inciso II; art. 14, caput; art. 65, caput

Evidências:

Evidência 11 - Concorrência 18/2013 - Concorrência 18/2013, folhas 1/251.

Evidência 13 - Contrato 36/2013 - Contrato 36/2013, folhas 1/148.

Evidência 15 - Concorrência 19/2013 - Concorrência 19/2013, folhas 1/248.

Evidência 16 - Contrato 38/2013 - Contrato 38/2013, folhas 1/167.

Causas da ocorrência do achado:

Deficiência de controles internos

Insuficiência de recursos humanos e treinamento no setor de licitações e infraestrutura.

Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão (efeito potencial)

Proposta de encaminhamento:

recomendar à UFVJM que, sempre que for constatada a existência de erro ou omissão relevante nos projetos das obras e serviços de interesse da universidade, proceda à devida apuração das responsabilidades do projetista e/ou setor competente que aprovou os projetos, com a finalidade de se evitar que das falhas resultem prejuízo para a administração ou grave perturbação da execução normal do objeto contratado;

seja dada ciência à UFVJM da impropriedade relativa a projetos básico e executivo deficientes, identificado nos Contratos 03/2014, 52/2013, 53/2014 e 10/2015, o que afronta o disposto no inc. IX do art. 6º da Lei 8.666/93, na jurisprudência dominante desta Corte de Contas (vide, e.g., Acórdãos 521/2011, 1263/2011, 3067/2010, 508/2007, 1993/2007, 1891/2006 e 636/2006, todos do Plenário) ;

III.3. Impugnações/recursos denegados com motivação insuficiente.

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Conforme exposto em achado específico, nas concorrências 18/2013 e 19/2013 a empresa Alcance Engenharia e Construção Ltda. foi desclassificada, entre outros motivos, por apresentar, em diversos itens, preços unitários inferiores a 70% dos preços orçados. O improvimento dos recursos apresentados considerou que os preços ofertados desatenderam o item 12.2 dos editais de licitação. Entretanto, não foi disponibilizada à empresa Alcance, previamente à sua desclassificação, a oportunidade de comprovação da exequibilidade dos preços propostos, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.426/2010 - Plenário: ‘Ao indicar propostas como presumidamente inexequíveis, a Administração deve abrir às respectivas empresas a possibilidade de comprovação da viabilidade de suas propostas, com a apresentação de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato’. Deste modo, a motivação para a denegação dos recursos foi insuficiente, tendo em vista que a referida empresa poderia comprovar a exequibilidade dos preços ofertados.

Todavia, tendo em vista que já há encaminhamento adequado no achado referente a restrição indevida ao caráter competitivo da licitação, deixa-se de fazer qualquer proposta quanto a este achado.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo licitatório 18/2013 - Processo licitatório para contratação de empresa, por empreitada por preço unitário, para realização de obra de construção do prédio de salas de aula - Campus de Janaúba da UFVJM - Janaúba (MG) .

Processo licitatório 19/2013 - Processo de licitação, no regime de empreitada por preço unitário, com vista a contratação de empresa especializada para realização de obra de construção do prédio de salas de aula - Campus de Unaí da UFVJM -Unaí (MG) .

Critérios:

Acórdão 79/2010, TCU, Plenário

Acórdão 1426/2010, item 9.2.4, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 48, inciso II

Evidências:

Evidência 15 - Concorrência 19/2013 - Concorrência 19/2013, folhas 1/248.

Evidência 11 - Concorrência 18/2013 - Concorrência 18/2013, folhas 1/167.

Causas da ocorrência do achado:

Deficiência de controles internos.

Insuficiência de recursos humanos e treinamentos no setor de licitações.

Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial)

Proposta de encaminhamento: não há.

III.4. Inobservância de exigências editalícias na fase de habilitação.

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Constatou-se a ocorrência de falhas cometidas pela Comissão Especial de Licitação da UFVJM na condução de procedimentos licitatórios, face à inobservância de exigências editalícias na fase de habilitação, deixando-se de considerar a falta de atendimento aos critérios de aptidão para desempenho de atividade e aos requisitos de qualificação que deveriam implicar objetivamente a inabilitação de empresa licitante, haja vista as seguintes ocorrências:

a) na fase de habilitação da Concorrência nº 04/2012, verificou-se que a Comissão Especial de Licitação (nomeada por intermédio da Portaria nº 1160, de 4/9/2012) , que inclusive contava com equipe de apoio formada por três engenheiros e uma arquiteta, na condição de consultores técnicos (conforme Portaria nº 944 de 17/7/2012) , não considerou os requisitos de qualificação exigidos no item 4.4.4 do Edital deste certame, condição essa que deveria implicar a inabilitação da licitante vencedora, pois o atestado de comprovação de aptidão de desempenho técnico operacional apresentado pela empresa FM Engenharia LTDA. retratava execução de serviço de tipologia distinta, isto é, o atestado constante da Certidão 2710/98 apresentado, relativo aos serviços que foram prestados para a empresa Telemig, indicava tão somente a execução de pavimento em alvenaria poliédrica, enquanto o citado edital preconizava exigência de execução do serviço de pavimentação em pedra de mão, sobre colchão de areia rejuntado com areia. Comparativamente, tais serviços possuem natureza distinta na forma de execução e no tipo de material empregado, portanto, tal condição ensejaria motivação suficiente para propiciar a desclassificação da licitante vencedora, entretanto, nenhuma providência foi tomada e nenhum registro foi feito na Ata da Reunião da CEL-UFVJM de abertura do envelope ‘Documentação’.

b) nesse mesmo sentido, na fase de habilitação da Concorrência nº 06/2013, verificou-se que a Comissão Especial de Licitação (nomeada por intermédio da Portaria nº 1160) , a qual contava com equipe de apoio formada por três engenheiros civis, dois engenheiros eletricistas e uma arquiteta, na condição de consultores técnicos (conforme Portaria nº 614 de 27/3/2013) , não considerou os requisitos de qualificação exigidos no item 4.4.4 do Edital da Concorrência 006/2012, condição essa que deveria implicar a inabilitação da licitante vencedora, pois o atestado de comprovação de aptidão de desempenho técnico operacional apresentado pela empresa FM Engenharia LTDA. retratava a execução de serviço de natureza distinta, isto é, o atestado constante da Certidão 01698/06, que dizia respeito aos serviços prestados para a Casa Aladim (item 12.1 da planilha da Reforma de Galpão) , indicava tão somente a execução de cobertura metálica do galpão com colocação de telhas galvanizadas, assim como a Certidão 423/08 indicava apenas engradamento em madeira parajú, enquanto o citado edital preconizava exigência de execução de estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica. Comparativamente, tais serviços possuem características de execução e dimensionamento dos perfis metálicos diferenciados, notadamente a sustentação dos pesos diferenciados das telhas e a transmissão de cargas para as peças estruturais das tesouras e treliças, pois as telhas cerâmicas possuem peso específico bem superior que as telhas galvanizadas, portanto, tal condição ensejaria indubitavelmente motivação suficiente para propiciar a desclassificação da licitante vencedora.

A partir da avaliação do conjunto examinado, é possível afirmar que aceitar essas qualificações técnico-operacional, na forma em que foram apresentadas, afronta o princípio da isonomia.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo licitatório 05/2014 - Contratação de empresa especializada para obras de construção do prédio administrativo da Faculdade de Ciências Agrárias - Etapa 02 - Campus JK - UFVJM- Diamantina (MG) .

Processo licitatório 06/2013 - Licitação para contratação de empresa para execução de obras de adequações do Bloco III - Engenharia Química - CAMPUS/JK, Diamantina - MG.

Processo licitatório 04/2012 - Processo licitatório para contratação, no regime de empreitada por preço unitário, de empresa especializada para realização de obras de urbanização - etapa II - Pavimentação Pedra Mão - Campus JK da UFVJM - Diamantina (MG) .

Critérios:

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 30, inciso II; art. 43, inciso V; art. 45, caput; art. 48, inciso I

Evidências:

Evidência 2 - Portaria UFVJM nº 944 - Portaria UFVJM nº 944, folha 1.

Evidência 1 - Edital Concorrência 004 2012 - Edital Concorrência 004 2012, folhas 10/11.

Evidência 3 - Portaria UFVJM nº 1160 pdf - Portaria UFVJM nº 1160, folha 70.

Evidência 4 - Atestados Técnicos apresentados pela FM Engenharia - Atestados Técnicos apresentados pela FM Engenharia, folhas 1/6.

Evidência 5 - Ata da Concorrência 04-2012 - Ata da Concorrência 04/2012, folhas 1/5.

Evidência 9 - Edital 006 2013 - Edital Concorrência 05/2014, folhas 1/57.

Evidência 10 - Documentação da Concorrência 06 2013 Bloco III Eng Química - Acervo técnico da empresa FM Engenharia Ltda., folhas 1/16.

Evidência 12 - Portaria UFVJM 614-2013 - Equipe de consultores técnicos nomeados para comporem a CEL, folha 1.

Evidência 6 - Edital Concorrência 05 2014 - Edital Concorrência 05/2014, folhas 1/44.

Evidência 7 - Atas e avisos da Concorrência 05-2014 - Atas e avisos da Concorrência 05/2014, folhas 1/50.

Evidência 8 - Termo de Adjudicação e Homologação da Concorrência 05-2014 - Termo de Adjudicação e Homologação da Concorrência 05/2014, folha 1.

Evidência 14 – Planilha Analítica - Concorrência 06-2013 - BLOCO 3 - Engenharia Química - Planilha Analítica - Item 5 - Cobertura - Concorrência 06/2013, folha 8.

Causas da ocorrência do achado:

Irregularidades na habilitação e qualificação da licitante vencedora que deixou de apresentar comprovação de aptidão de desempenho técnico operacional exigida nos termos do item 4.4.4 da Concorrência 04/20012 e, ainda, nos termos do item 4.4.4 do Edital da Concorrência 06/20013. - Apreciação irregular por parte da Comissão Especial de Licitatória da UFVJM (Portaria nº 1160, de 4/9/2012) na verificação e avaliação da conformidade dos requisitos de qualificação exigidos para efeito de habilitação da empresa FM Engenharia, haja vista o fato de que esta empresa licitante ter apresentado atestado de comprovação de aptidão de desempenho técnico operacional não condizente com o tipo de serviço exigido, qual seja: no item 4.4.4 do Edital da Concorrência 004/2012, foi exigido pavimentação em pedra de mão sobre colchão de areia, rejuntado com areia, com quantitativo mínimo de 18.935m2, tendo em vista que o atestado apresentado dizia respeito à execução de serviço de natureza distinta, ou seja, indicava tão somente pavimento em alvenaria poliédrica; nesse mesmo sentido, em relação ao item 4.4.4 do Edital da Concorrência 06/20013, em que foi exigido comprovação de aptidão de desempenho técnico operacional de estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica, no entanto, os atestados apresentados retratavam execução de serviço de tipologia distinta, isto é, a Certidão 01698/06 especificou os serviços que foram prestados para a Casa Aladim (item 12.1 da planilha da Reforma de Galpão) , indicando tão somente a execução de cobertura metálica do galpão com colocação de telhas galvanizadas, assim como a Certidão 423/08 indicava execução de engradamento da cobertura em madeira parajú, enquanto o citado edital preconizava exigência de execução de estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica, ou seja, comparativamente tais serviços possuem características de execução bem distintas, notadamente no que diz respeito ao dimensionamento estrutural dos elementos das tesouras e treliças, pois as telhas cerâmicas possuem peso específico bem superior quando comparado com o peso das telhas galvanizadas, portanto, tal condição ensejaria indubitavelmente motivação suficiente para propiciar a desclassificação da licitante vencedora.

Após analisar recurso administrativo da FM Engª., a Comissão de Licitação da UFVJM ratificou a decisão de manter a inabilitação da empresa FM Engenharia LTDA. Entretanto, o Vice-Reitor, Donaldo Rosa Pires Júnior, na qualidade de autoridade superior, decidiu afastar a inabilitação da licitante com base nos princípios da economicidade, razoabilidade e da eficiência, alegando que a documentação teria sido apresentada pela empresa por meio de arquivo digital no prazo estipulado pela Comissão, que a inabilitação da licitante levaria ao fracasso do processo licitatório e levaria à necessidade de repetição de todo o processo licitatório e que a aludida licitação estava sendo disputada apenas por uma licitante.

Efeitos/Consequências do achado:

Realização de certames licitatórios sem garantia da observância aos princípios licitatórios. (efeito real)

Proposta de encaminhamento:

Seja dada ciência à UFVJM sobre a seguinte falha cometida pela Comissão Especial de Licitação, em desacordo com o que dispõe o art. 43, inc. V, art. 45, art. 48, inc. I e, em especial, o caput do art. 3º, todos da Lei 8.666/1993:

a) inobservância da ocorrência de descumprimento de exigências editalícias por parte de empresa licitante na fase de habilitação, deixando-se de considerar a falta de atendimento dos critérios de aptidão para desempenho de atividade e aos requisitos de qualificação, condição que deveria implicar objetivamente a inabilitação desta empresa licitante, nos seguintes processos:

a.1) Concorrência 04/2012, em que não foram atendidos os requisitos de qualificação exigidos no item 4.4.4 do Edital, pois o atestado apresentado retratava execução de serviço de tipologia distinta daquela exigida, isto é, a Certidão 2710/98 comprovava tão somente a execução de pavimento em alvenaria poliédrica, enquanto o citado edital preconizava exigência de execução do serviço de pavimentação em pedra de mão;

a.2) Concorrência 06/2013, em que também não foram atendidos os requisitos de qualificação exigidos no item 4.4.4 do Edital, pois o atestado apresentado retratava a execução de serviço de natureza distinta daquela exigida, haja vista que a Certidão 01698/06 indicava tão somente a execução de cobertura metálica do galpão com colocação de telhas galvanizadas, assim como a Certidão 423/08 indicava apenas engradamento em madeira parajú, enquanto o edital preconizava exigência de execução de estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica, pois, comparativamente, tais serviços possuem características de execução próprias, tanto em função do tamanho diferenciado das telhas, bem como em razão da diferença de peso destas telhas a ser considerado no dimensionamento das peças estruturais das tesouras e treliças.

IV. Conclusão

A presente auditoria insere-se na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) , coordenada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) , cujo objetivo é detectar a ocorrência de irregularidades em contratações públicas selecionadas a partir de classificação de riscos realizada por modelo probabilístico de análise de dados.

A fiscalização realizada pela Secex-MG abrangeu aspectos de conformidade das licitações 04/2012, 06/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013, 27/2013 e 05/2014 e os Contratos 47/2012, 28/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013, 41/2013 e 05/2015, celebrados entre a UFVJM e a empresa FM Engenharia Ltda.

Dos processos examinados, foram encontrados achados de auditoria nas Concorrências 04/2012, 06/2013, 18/2013, 19/2013, 05/2014 e Contratos 36/2013 e 38/2013.

Os achados encontrados são os seguintes:

III.1. Restrição indevida ao caráter competitivo da licitação;

III.2. Objeto insuficientemente detalhado;

III.3. Impugnações/recursos denegados com motivação insuficiente;

III.4. Inobservância de exigências editalícias na fase de habilitação.

Foram feitas propostas de recomendação e de ciência das irregularidades encontradas.

Por fim, considerando que os resultados desta e das demais auditorias realizadas no âmbito da FOC serão consolidados pela Unidade Coordenadora, deve o presente feito ser apensado ao respectivo processo consolidador (TC 016.654/2016-1) .

V. Proposta de encaminhamento

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

27.1. Responsável: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

27.2. Recomendação a Órgão/Entidade:

27.2.1. recomendar à UFVJM que, sempre que for constatada a existência de erro ou omissão relevante nos projetos das obras e serviços de interesse da universidade, proceda à devida apuração das responsabilidades do projetista e/ou setor competente que aprovou os projetos, com a finalidade de se evitar que, das falhas, resultem prejuízo para a administração ou grave perturbação da execução normal do objeto contratado.

27.3. dar ciência:

27.3.1. seja dada ciência à UFVJM que a desclassificação da proposta de preços da licitante Alcance Engenharia e Construção Ltda., motivada pelo fato de a proposta apresentar valores abaixo dos limites estabelecidos no art. 48, § 1º, da Lei 8.666/1993, sem possibilitar à empresa oportunidade de comprovar a viabilidade dos preços ofertados, está em desacordo com o art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência deste Tribunal (acórdãos 141/2008, 294/2008, 79/2010 e 1.426/2010, todos do Plenário) .

27.3.2. seja dada ciência à UFVJM da impropriedade relativa a projetos básico e executivo deficientes, identificado nos Contratos 03/2014, 52/2013, 53/2014 e 10/2015, o que afronta o disposto no inc. IX do art. 6º da Lei 8.666/93, na jurisprudência dominante desta Corte de Contas (vide, e.g., Acórdãos 521/2011, 1263/2011, 3067/2010, 508/2007, 1993/2007, 1891/2006 e 636/2006, todos do Plenário) ;

27.3.3. seja dada ciência à UFVJM sobre a seguinte falha cometida pela Comissão Especial de Licitação, em desacordo com o que dispõe o art. 43, inc. V, art. 45, art. 48, inc. I e, em especial, o caput do art. 3º, todos da Lei 8.666/1993:

27.3.3.1. inobservância da ocorrência de descumprimento de exigências editalícias por parte de empresa licitante na fase de habilitação, deixando-se de considerar a falta de atendimento dos critérios de aptidão para desempenho de atividade e aos requisitos de qualificação, condição que deveria implicar objetivamente a inabilitação desta empresa licitante, nos seguintes processos:

27.3.3.1.1. Concorrência 04/2012, em que não foram atendidos os requisitos de qualificação exigidos no item 4.4.4 do Edital, pois o atestado apresentado retratava execução de serviço de tipologia distinta daquela exigida, isto é, a Certidão 2710/98 comprovava tão somente a execução de pavimento em alvenaria poliédrica, enquanto o citado edital preconizava exigência de execução do serviço de pavimentação em pedra de mão;

27.3.3.1.2. Concorrência 06/2013, em que também não foram atendidos os requisitos de qualificação exigidos no item 4.4.4 do Edital, pois o atestado apresentado retratava a execução de serviço de natureza distinta daquela exigida, haja vista que a Certidão 01698/06 indicava tão somente a execução de cobertura metálica do galpão com colocação de telhas galvanizadas, assim como a Certidão 423/08 indicava apenas engradamento em madeira parajú, enquanto o edital preconizava exigência de execução de estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica, pois, comparativamente, tais serviços possuem características de execução próprias, tanto em função do tamanho diferenciado das telhas, bem como em razão da diferença de peso destas telhas a ser considerado no dimensionamento das peças estruturais das tesouras e treliças.

27.4. o apensamento do presente processo ao processo consolidador (TC 016.654/2016-1) .”

2. O corpo dirigente da Secex/MG endossou a instrução acima transcrita (peças 20 e 21) .

É o relatório.

Voto

Trata-se de auditoria realizada na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) cujo objetivo foi avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações adotados pela entidade.

2. A presente fiscalização constitui uma das 29 auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Auditoria de Conformidade em objetos selecionados com base em modelo probabilístico de risco e análise de dados.

3. A metodologia de trabalho utilizada consistiu na análise documental de processos de contratação direta, mediante a aplicação de questionamentos constantes da matriz de planejamento. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 40.505.161,51, referente ao somatório do total empenhado desde o início dos contratos até novembro de 2016.

4. O detalhado relatório elaborado pela equipe de fiscalização apontou a existência de quatro achados para os quais foram recomendadas providências no sentido de dar ciência à unidade auditada de que essas ocorrências desatendem à jurisprudência deste Tribunal. Ao final, considerando que os resultados desta e das demais auditorias realizadas no âmbito da FOC serão consolidados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (unidade coordenadora) , a Secex/MG propôs o apensamento do feito ao processo consolidador (TC 016.654/2016-1) .

5. Manifesto, desde já, minha concordância com a proposta alvitrada pela unidade técnica, sem prejuízo de tecer as considerações a seguir.

6. O feito ora sob exame avaliou, especificamente, os Contratos 47/2012, 28/2013, 36/2013, 38/2013, 39/2013, 41/2013 e 05/2015, firmados com a empresa FM Engenharia Ltda. para a execução de obras civis.

7. Conforme descrito no relatório precedente, foram identificadas as seguintes impropriedades:

a) restrição indevida ao caráter competitivo da licitação;

b) detalhamento insuficiente do objeto licitado;

c) impugnações ou improvimento de recurso com motivação insuficiente; e

d) inobservância de exigências editalícias na fase de habilitação.

8. A restrição à competitividade foi constatada nas Concorrências 18/2013 e 19/2013 mediante a desclassificação da empresa Alcance Engenharia e Construção Ltda. Sua exclusão dos certames se deu pelo não atendimento ao subitem 6.1.2 do edital (referente à composição analítica do BDI) , por alterar, no subitem 1.1 (mobilização e desmobilização de obras com valor acima de R$ 3.000.000,00) , o quantitativo e a unidade apresentados no modelo da UFVJM e, ainda, por ter apresentado diversos itens com valores inferiores a 70% do valor orçado pela universidade.

9. Em relação aos dois primeiros motivos que resultaram na desclassificação da empresa, a equipe de auditoria não vislumbrou erro da comissão de licitação. Contudo, quanto à oferta de itens com preços inferiores a 70% do valor orçado, considerou-se ter havido falha em não disponibilizar à licitante a oportunidade de comprovar a exequibilidade dos preços propostos, consoante propugna a jurisprudência desta Corte.

10. Tendo em vista que o preço ofertado pela empresa Alcance Engenharia e Construção Ltda., no caso concreto, foi inferior ao da licitante vencedora, a impropriedade em questão, além de restringir a competitividade, poderia ter causado dano ao erário. Todavia, uma vez que a desclassificação se fundamentou também em outros motivos, não há que se falar prejuízo, afigurando-se suficiente que se dê ciência da falha à UFVJM.

11. A impropriedade atinente à insuficiência de detalhamento do objeto foi verificada nos Contratos 36/2013 e 38/2013, que sofreram aditamento para a inclusão de itens não previstos originalmente e, portanto, não licitados. Isso se deveu à má elaboração dos projetos básicos e executivos, que não apresentaram os elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado para caracterizar a obra, nos termos prescritos pelos arts. 6º, inciso IX, e 7º da Lei 8.666/1993.

12. A esse respeito, a equipe de fiscalização destacou que a realização de licitações de obras com projetos mal elaborados é um problema crônico no âmbito da UFVJM, conforme verificado já em 2008, por ocasião do exame da prestação de contas da entidade (vide Acórdão 4.442/2010-1ª Câmara) .

13. Desse modo, justifica-se a recomendação sugerida pela Secex/MG no sentido de que, sempre que a UFVJM constatar a existência de erro ou omissão relevante nos projetos das obras e serviços de seu interesse, proceda à devida apuração das responsabilidades do projetista e/ou setor competente que aprovou os projetos com a finalidade de evitar que, das falhas, resultem prejuízo para a administração ou grave perturbação da execução normal do objeto contratado.

14. Outro achado que merece destaque relaciona-se à inobservância de exigências editalícias na fase de habilitação, pois foram desconsideradas a falta de atendimento aos critérios de aptidão para desempenho de atividade e aos requisitos de qualificação, o que deveria implicar a inabilitação da licitante.

15. A título de ilustração, cita-se a Concorrência 4/2012, em que o atestado de comprovação de aptidão de desempenho técnico operacional apresentado pela empresa FM Engenharia Ltda. retratava execução de serviço de tipologia distinta daquele exigido no subitem 4.4.4 do edital (o atestado indicava tão somente a execução de pavimento em alvenaria poliédrica ao passo que o edital preconizava exigência de execução do serviço de pavimentação em pedra de mão, sobre colchão de areia rejuntado com areia) . Cumpre ressaltar que a comissão de licitação contava com a colaboração de equipe de apoio formada por três engenheiros e uma arquiteta, na condição de consultores técnicos.

16. Logo, assiste razão à Secex/MG no que tange à proposta de que seja dada ciência à UFVJM sobre a falha cometida, a qual violou o disposto nos arts. 3º, 43, inciso V, 45 e 48, inciso I, da Lei 8.666/1993.

17. Considerando, portanto, a adequada análise dispensada pela equipe de fiscalização, bem como a ausência de achados de alta complexidade ou que tenham resultado em dano ao erário, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2017.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fragmentos do Inteiro Teor

...TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 029.595/2016-9 GRUPO I - CLASSE V - Plenário TC 029.595/2016-9 NATUREZA: Relatório de auditoria ENTIDADE: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri RESPONSÁVEIS: Gilciano Saraiva Nogueira (006.584.236-73) ; Pedro Ângelo Almeida Abreu (061.536.073-49)...

...foram selecionadas com base em modelo probabilístico de risco, conforme informações constantes da peça 2, p. 4, do TC 014.158/2016-7. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secex-MG na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM. O trabalho abrangeu aspectos de...