

para o Projeto 914/5003, no âmbito do FNDE, todas as disposições estariam sendo implementadas pelos técnicos do organismo internacional nos procedimentos de aquisição de bens e serviços (fl. 207).

Relativamente às providências de adequação da Assistência Preparatória 914/BRA/5003, para que a Unesco observe uma das deliberações do TCU (Decisão 178/2001 - Plenário ou Acórdão 946/2004 - Plenário), o FNDE informou que a coordenação do projeto promoveu um processo de revisão no acordo e incluiu emenda ao Contexto Legal (Título III- Da operacionalização) que impõe a observância do Manual de Convergência aprovado pelo TCU (fl. 207).

A emenda ao Contexto Legal (fls. 228/229), assinada em 09/12/2004, se mostra adequada para nortear os procedimentos de aquisição de bens e serviços com a utilização de recursos nacionais, vez que ela aponta para a necessidade de a Unesco seguir as disposições contidas no Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário.

Contudo, possivelmente, em decorrência da demora na assinatura da referida emenda, diversos dispositivos do Manual de Convergência, conforme registrado ao longo desta instrução, não foram respeitados pelo Edital/Unesco 230/2004, razão pela qual se propuseram várias determinações para o saneamento das irregularidades verificadas.

2.2 Diligência à Agência Brasileira de Cooperação

Por meio do Ofício/6ª Secex 1035/2004, de 08/12/2004, promoveu-se diligência à Agência Brasileira de Cooperação para que esta também se manifestasse sobre as providências porventura adotadas no sentido de adequar a Assistência Preparatória 914/BRA/5003, para que a Unesco observe, nas contratações e aquisições de bens e serviços com a utilização dos recursos nacionais, as prescrições da Lei 8.666/93, nos termos da Decisão 178/2001 - Plenário, ou, alternativamente, do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário.

A resposta da agência foi encaminhada a este Tribunal pelo Ofício 2266/ABC/MRE, de 14/12/2004 (fls. 230/232).

Na essência, o documento revela a sequência de ações que culminou na assinatura da emenda ao Contexto Legal da Assistência Preparatória 914/BRA/5003, que obriga a Unesco seguir o Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário, para as aquisições de bens e serviços com a utilização de recursos nacionais.

Conforme destacado no tópico anterior, a referida emenda se mostra adequada a orientar os procedimentos a serem seguidos pelo organismo internacional para as aquisições de bens e serviços com a utilização de recursos nacionais, fato que não impediu a ocorrência de irregularidades no Edital/Unesco 230/2004 relatadas nesta instrução, mas que pode ser explicado pela demora na assinatura do novo Contexto Legal, somente efetivada em 09/12/2004.

3. CONCLUSÃO

Os fatos oriundos da presente representação decorreram de elementos apresentados pela empresa Polysis - Informática Ltda., sobre possíveis irregularidades no Edital 230/2004, divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco, visando licitar a "Construção do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do FNDE", em virtude de Assistência Preparatória firmada com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Projeto 914/BRA/5003.

Constatou-se que os recursos necessários à operacionalização do projeto são oriundos do Orçamento Geral da União, cuja dotação orçamentária, no valor global de R\$ 13.550.079,00, está consignada no Programa de Trabalho 12.361.0040.0509.0001 - Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

No âmbito deste Tribunal, o Subitem 8.4.1 da Decisão 178/2001 - Plenário, determinou ao Ministério das Relações Exteriores - MRE que, nas aquisições de bens ou serviços associados à execução de projetos de cooperação internacional custeados com recursos próprios nacionais, ainda que a administração dos recursos estivesse a cargo de agente externo, fossem observadas todas as disposições da Lei 8.666/93.

Posteriormente, o TCU, por meio do Acórdão 946/2004 - Plenário, considerou que o "Manual de Convergência de Normas Licitatórias" elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD atendia à determinação firmada no Subitem 8.4.1 da Decisão 178/2001 - Plenário, estando, por conseguinte, em condição de ser aplicado por aquele organismo internacional no âmbito dos acordos ou projetos de cooperação técnica firmados com a União em que haja repasse de recursos nacionais.

Recentemente, na Sessão de 01/12/2004, o Plenário proferiu o Acórdão 1918/2004 pelo qual, entre outros pontos, firmou-se entendimento de que, nas aquisições de bens e contratação de serviços custeados com recursos próprios nacionais, no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, é possível a utilização tanto da Lei 8.666/93 quanto do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário.

Diante das deliberações do TCU, a análise dos presentes autos pautou-se, em primeiro plano, no Manual de Convergência e, nos casos não previstos expressamente pela referida norma e em que se vislumbrou possibilidade de ofensa aos princípios basilares da licitação, procurou-se amparo na Constituição Federal e na Lei 8.666/93.

A última instrução dos autos verificou que o processo licitatório ainda não havia sido concluído e considerando que alguns dos apontamentos levantados pela representante poderiam comprometer a identificação da melhor proposta e prejudicar o resultado do certame, com risco de lesão ao erário e de ineficácia da decisão de mérito, caso se concretizasse o início da execução do contrato, propôs a suspensão cautelar do Projeto 914/BRA/5003 e, conseqüentemente, dos atos dela decorrentes, até o saneamento das questões suscitadas nesta representação

Por conta disso, foram adotadas uma série de medidas preliminares, que incluiu a determinação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e à Agência Brasileira de Cooperação - ABC para suspenderem cautelarmente o projeto e a realização de diligências às mesmas instituições para se pronunciarem sobre as providências porventura adotadas no sentido de adequar o projeto para que a Unesco observe, nas contratações e aquisições de bens e serviços com recursos nacionais, as prescrições da Lei 8.666/93 ou o Manual de Convergência aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário. Como medida preliminar, foi, ainda, realizada diligência ao FNDE para que apresentasse justificativas sobre exigências contidas no Edital/Unesco 230/2004 que motivaram a suspensão cautelar do projeto.

Já no decorrer da presente instrução, verificou-se que o procedimento licitatório iniciado com o Edital/Unesco 230/2004 encontrava-se paralisado, desde o dia 05/11/2004, na fase de abertura e avaliação das propostas (Tópico 2).

A análise dos elementos acostados aos autos mostra que o Edital/Unesco 230/2004 apresenta vícios atentatórios aos princípios do julgamento objetivo, da razoabilidade e da isonomia, que, muito possivelmente, comprometeu a ampla participação de interessados no certame, tornando dificilmente viável a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, finalidade precípua da licitação.

A restrição à competitividade mostra-se patente quando se compara o número de empresas que retiraram o edital, noventa, com a quantidade de licitantes que apresentaram propostas, apenas três (Tópico 2.1, "a").

Os motivos para tal constatação podem ser explicados pela presença das seguintes irregularidades no contexto do edital convocatório:

- possibilidade, prevista no Subitem 10.2 do edital, de diluição dos serviços e insumos que não constem nas planilhas de quantidades nos preços dos demais itens, fato que viola o princípio do julgamento objetivo e não encontra amparo na Lei 8.666/93 nem no Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário (Tópico 2.1, "a");

- ausência de previsão de recursos, em desrespeito ao Capítulo 13 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário (Tópico 2.1, "b");

- proibição, pelo Subitem 25.1 do edital, da comunicação do concorrente com a contratante após a abertura das propostas e até a divulgação e notificação do resultado (Tópico 2.1, "b");

- ausência, no Subitem 28.1 do edital, das hipóteses de cabimento de aditivos e dos casos em que obrigatoriamente devem ser submetidos ao Comitê Local de Contratos, nos termos do Item 14.4 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário (Tópico 2.1, "c");

- exigência mínima, pelo Subitem 12.1, B.2, do edital, de dois atestados de capacidade técnica para qualificação no certame, em desobediência à alínea "b" do Subitem 7.1.3 do de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário, que diz que a comprovação de aptidão será feita por atestados fornecidos, vedadas as exigências de quantidades (Tópico 2.1, "d");

- exigências, para fins de pontuação técnica:
 - somente serão pontuados atestados emitidos com data posterior a 30/06/2002, conforme as regras para pontuação estabelecidas no Anexo IV do edital, em desrespeito à alínea "b" do Subitem 7.1.3 do de Normas Licitatórias (Tópico 2.1, "c.2");

- somente serão pontuadas as licitantes que apresentarem Certificação ISO, versão 2000, segundo o Subitem 1.4 do Anexo IV do edital, exigência que não encontra amparo no Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário, nem na Lei 8.666/93 (Tópico 2.1, "c.3");

- somente serão pontuadas as empresas que apresentarem experiência na prestação de serviços de consultoria à órgãos públicos federais, conforme o Subitem 2.3 do Anexo IV do edital, em detrimento das experiências no setor privado com atividades similares, fato que contraria o princípio da razoabilidade (Tópico 2.1, "c.4");

- somente serão pontuados os profissionais integrantes da equipe técnica da licitante há mais de três meses contados da publicação do edital e, no caso particular dos coordenadores, somente serão considerados os profissionais que apresentarem experiência mínima de cinco anos em coordenação de projetos com diferentes clientes e envolvendo serviços compatíveis com o objeto do edital, nos termos do Item 3 do Anexo IV do edital, fato que contraria os princípios da razoabilidade e da isonomia, contribui para a inibir a participação de interessados no certame e não garantem a seleção mais vantajosa para a Administração (Tópicos 2.1, "c.6" e "c.7").

Diante das constatações, considerando que o processo licitatório originado pelo Edital/Unesco 230/2004 encontra-se paralisado na fase de abertura e avaliação das propostas e que apenas três empresas apresentaram proposta de um universo de noventa que retiraram o edital, entende-se que o caminho mais adequado a ser seguido por este Tribunal é a determinação aos órgãos competentes para que adotem as providências necessárias com vistas a anular o referido edital, fazendo, também, determinação para que se corrijam as irregularidades constatadas ao longo deste processo, caso desejem realizar novo procedimento licitatório.

Relativamente às diligências ao FNDE e à ABC para se pronunciarem sobre as providências porventura adotadas no sentido de adequar o Projeto 914/BRA/5003 para que a Unesco observe, nas contratações e aquisições de bens e serviços com recursos nacionais, as prescrições da Lei 8.666/93 ou o Manual de Convergência aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário, constatou-se que houve emenda ao Contexto Legal do projeto, assinado em 09/12/2004, incluindo a obrigatoriedade de a Unesco observar as disposições do Manual de Convergência aprovado pelo TCU. Considerou-se que tal providência se mostrava adequada para nortear as referidas con-

tratações e aquisições. Contudo, possivelmente, em decorrência da demora na assinatura da referida emenda, diversos dispositivos do Manual de Convergência não foram respeitados pelo Edital/Unesco 230/2004, razão pela qual se optou pela anulação do referido edital e propuseram-se várias determinações para o saneamento das irregularidades verificadas (final do Tópico 2.1, Tópico 2.2 e parágrafo anterior).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I - **conhecer** a presente representação, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93 c/c com o art. 237, VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II - **assinar**, com fulcro no art. 71, IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 251 do Regimento Interno/TCU, o **prazo** de 15 (quinze) dias, a partir da comunicação, para que a Agência Brasileira de Cooperação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação adotem as providências necessárias à anulação do Edital/Unesco 230/2004, vinculado à Assistência Preparatória 914/BRA/5003, em razão de terem sido violados o art. 37, XXI, da Constituição Federal, os arts. 3º e 40, VII, da Lei 8.666/93, o Capítulo 13 e os Subitens 14.4 e 7.1.3 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário, uma vez que o referido ato convocatório estabeleceu cláusula que inviabiliza o julgamento objetivo do certame, impôs exigências não previstas em normativos que deveriam ser seguidos, além de critérios exorbitantes para fins de pontuação técnica, fatos que prejudicaram sensivelmente a ampla participação no certame;

III - **determinar** à Agência Brasileira de Cooperação que:

- a) informe a este Tribunal as providências adotadas para o cumprimento do item II supra, após o prazo lá estabelecido;
- b) nas licitações promovidas por organismos internacionais com recursos nacionais, oriente esses organismos para:

1 - **incluir** nos editais:

- 1.1 - a previsão recursal de que trata o Capítulo 13 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário ou a previsão dos recursos incluídos no Capítulo V da Lei 8.666/93;

- 1.2 - as hipóteses de cabimento de aditivos e os casos em que esses obrigatoriamente devem ser submetidos ao Comitê Local de Contratos, nos termos do Item 14.4 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário;

- 1.3 - a segregação entre a fase de habilitação dos licitantes e a fase de avaliação das propostas técnicas, incluindo a exigência de apresentação dos respectivos documentos comprobatórios em envelopes separados;

2 - **não incluir** nos editais:

- 2.1 - cláusulas que contenham proibições extravagantes, como a de impedir a comunicação entre o licitante e a contratante após a abertura das propostas, prevista no Subitem 25.1 do Edital/Unesco 230/2004;

- 2.2 - cláusulas que comprometam o julgamento objetivo do certame, como a prevista no Subitem 10.2 do Edital/Unesco 230/2004;

- 2.3 - a exigência do número mínimo de atestados que comprovem a aptidão técnica do licitante, em consonância com a alínea "b" do Subitem 7.1.3 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário;

- 2.4 - a validade de atestados que comprovem a qualificação técnica dos licitantes vinculada à data de sua expedição, em consonância com a alínea "b" do Subitem 7.1.3 do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário;

- 2.5 - exclusividade de pontuação técnica vinculada a versões de certificação da série ISO 9000, vez que não encontra amparo no Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário, nem na Lei 8.666/93;

- 2.6 - critérios de pontuação técnica que estabeleçam tratamento desigual entre empresas com experiência na prestação de serviços em atividades similares no setor público e no setor privado, como o que ocorreu no Subitem 2.3 do Anexo IV do Edital/Unesco 230/2004;

- 2.7 - critérios de pontuação técnica atrelados exclusivamente com o tempo de permanência do profissional na equipe técnica da licitante ou com o tempo de experiência por serviços prestados a clientes diferentes, como ocorreu no Item 3 do Anexo IV do Edital/Unesco 230/2004, vez que tais exigências contribuem para a inibir a participação de interessados no certame e não garantem a seleção mais vantajosa para a Administração Pública;

IV - **determinar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

- a) informe a este Tribunal as providências adotadas para o cumprimento do item II supra, após o prazo lá estabelecido;

- b) nas licitações promovidas por organismos internacionais com recursos nacionais, garanta a observância do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/2004 - Plenário, assim como das determinações ora efetuadas à Agência Brasileira de Cooperação;

VI - **determinar** à Secretaria Federal de Controle Interno que, nas próximas contas do FNDE, caso haja a edição de novo ato convocatório, em substituição ao Edital/Unesco 230/2004, no âmbito da Assistência Preparatória 914/BRA/5003, informe a este Tribunal se foram observadas as determinações ora efetuadas à referida autarquia;

VII - **apensar** o presente processo às contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação relativas ao exercício de 2004."

É o Relatório.