

Informativo jurisprudencial – TCU

05 a 11 de maio

BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA Nº 215

Sessões de 17 e 18 de abril de 2018

Assunto: Gestão Administrativa. Controle interno (Administração Pública). Demonstração contábil. Auditoria interna. Competência. Parecer. Certificado.

Ementa: Os órgãos de controle interno ou de auditoria interna, que integram o sistema de controle dos poderes da União, estão legitimados para atuar nas auditorias das demonstrações financeiras, incluindo: (i) exame de demonstrações contábeis e financeiras que irão compor o Balanço Geral da União; (ii) apoio ao TCU na formação de convencimento para emissão de parecer prévio das contas do governo federal, sob a forma de assistência direta ou de outros tipos de trabalho de auditoria, a serem supervisionados e coordenados pelo Tribunal; (iii) realização de auditorias contábeis ou financeiras nas contas ordinárias de responsáveis submetidos à jurisdição do Controle Externo, das quais resultam a emissão de relatório, certificado de auditoria e parecer com opinião sobre a exatidão das informações contábeis ali contidas, em apoio à supervisão ministerial e ao julgamento das contas anuais pelo TCU.

(Acórdão 814/2018 Plenário, Auditoria,

Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Assunto: Desestatização. Concessão pública. Petróleo. Gás natural. Bloco. Licitação. Princípio da motivação.

Ementa: Nas rodadas de licitação do regime de partilha de produção para os blocos destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural, o poder concedente deve demonstrar as análises de impactos e os fundamentos da escolha da carga fiscal, dos valores de bônus de assinatura e das alíquotas mínimas de partilha.

(Acórdão 816/2018 Plenário, Desestatização, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Assunto: Direito Processual. Representação. Perda de objeto. Licitação. Anulação. Mérito.

Ementa: A Anulação da licitação não conduz, necessariamente, à perda de objeto da representação, podendo o exame de mérito se fazer cogente com vistas a

orientar pedagogicamente o órgão licitante, de modo a evitar a repetição das ocorrências examinadas, e a responsabilizar o gestor pelos atos irregulares praticados.

(Acórdão 828/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

Assunto: Licitação. Julgamento. Erro material. Proposta de preço. Desclassificação. Diligência. Preço global.

Ementa: A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de preços de licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto.

(Acórdão 830/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

Assunto: Licitação. RDC. Intenção de recurso. Preclusão. Ato ilegal. Revisão.

Ementa: A preclusão do direito de recurso de licitante, por motivo de não apresentação da intenção recursal no prazo devido (art. 45, § 1º, da [Lei 12.462/2011](#)), não impede a Administração de exercer o poder-dever de rever os seus atos ilegais, nos termos do art. 63, § 2º, da [Lei 9.784/1999](#) e da Súmula STF 473.

(Acórdão 830/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

Assunto: Finanças Públicas. Execução orçamentária. Emenda parlamentar. Convênio. Orçamento impositivo.

Ementa: Não há irregularidade quando a execução financeira de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares individuais não ocorre por

fatos alheios à vontade do órgão ou da entidade repassadora. Os recursos oriundos dessas emendas, embora possuam relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira ([EC 86/2015](#)), não constituem transferências obrigatórias, tais como as relativas aos fundos de participação dos estados e municípios e outras afins, mas sim transferências voluntárias, pois sua execução depende de condicionantes (inexistência de impedimentos de ordem técnica e de contingenciamento).

(Acórdão 831/2018 Plenário, Solicitação do Congresso Nacional, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

Assunto: Pessoal. Pensão especial de ex-combatente. Filha maior solteira. Marco temporal.

Ementa: É ilegal a concessão de pensão especial de ex-combatente (art. 53, inciso III, do [ADCT](#)) a filha maior de 21 anos e não inválida de instituidor falecido após o início da vigência da Constituição Federal de 1988.

(Acórdão 3580/2018 Primeira Câmara, Pensão Especial de Ex-combatente, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

Assunto: Responsabilidade. SUS. Débito. Legislação. Fundo Nacional de Saúde. Desvio de objeto. Marco temporal.

Ementa: O desvio de objeto na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde transferidos na modalidade fundo a fundo a estados, municípios e ao Distrito Federal, se ocorrido anteriormente à publicação da [LC 141/2012](#), não configura débito e, portanto, não enseja a necessidade de restituição dos valores empregados.

(Acórdão 3582/2018 Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

Assunto: Responsabilidade. Convênio. Execução financeira. Banco. Conta corrente específica. Tarifa.

Ementa: Não cabe imputação de débito a conveniente em razão de despesas bancárias decorrentes da simples utilização de serviços bancários necessários e inevitáveis para a manutenção da conta corrente específica e para a execução do objeto do convênio, que não sejam consequência de comportamento inadequado do titular da conta corrente.

(Acórdão 2508/2018 Segunda Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Assunto: Pessoal. Quintos. Alteração. Função de confiança. Base de cálculo.

Ementa: A posterior alteração da função exercida pelo servidor não implica a modificação do valor da função já incorporada como quintos. Os quintos são calculados sobre a remuneração da função comissionada efetivamente exercida ao tempo da incorporação.

(Acórdão 2526/2018 Segunda Câmara, Pedido de Reexame, Relator Ministro José Múcio Monteiro).

INFORMATIVO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS Nº 343

Sessões de 03,04,10 e 11 de abril de 2018

Plenário

1. Na contratação de obras públicas, não há determinação legal que obrigue a Administração a examinar as propostas dos licitantes para verificar se estes consideraram nos seus preços as despesas com mão de obra decorrentes do cumprimento de acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, devendo ser observadas as disposições dos arts. 48 e 44, § 3º, da Lei 8.666/1993, bem como os critérios de aceitabilidade de preços e outros requisitos previstos no edital. Isso não exime os licitantes do cumprimento de acordo coletivo do qual foram signatários, nem de disposições presentes em convenção ou dissídio coletivo de trabalho, em observância ao art. 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal, e ao art. 611 do Decreto-Lei 5.452/1943 (CLT).

2. É possível a utilização de credenciamento – hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993 – para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento.

PLENÁRIO

1. Na contratação de obras públicas, não há determinação legal que obrigue a Administração a examinar as propostas dos licitantes para verificar se estes consideraram nos seus preços as despesas com mão de obra decorrentes do cumprimento de acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, devendo ser observadas as disposições dos arts. 48 e 44, § 3º, da Lei 8.666/1993, bem como os critérios de aceitabilidade de preços e outros requisitos previstos no edital. Isso não exime os licitantes do cumprimento de acordo coletivo do qual foram signatários, nem de disposições presentes em convenção ou dissídio coletivo de trabalho, em observância ao art. 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal, e ao art. 611 do Decreto-Lei 5.452/1943 (CLT).

Ao apreciar Consulta indagando se haveria “*determinação legal que obrigue os participantes de licitações para a execução de obras públicas e serviços de engenharia a levar em consideração, na formulação de suas propostas, as despesas decorrentes do cumprimento de acordos e convenções coletivas de trabalho*”, o revisor entendeu pertinente fazer algumas considerações à manifestação do relator, destacando em seu voto, preliminarmente, que não se poderia conferir a um contrato de empreitada de construção civil o mesmo tratamento jurídico dispensado a um contrato de terceirização, em particular no que se refere à responsabilidade do contratante quanto aos encargos trabalhistas. Diverso deveria também ser o foco da fiscalização contratual, uma vez, “*nos contratos de terceirização, o cumprimento*

das obrigações trabalhistas pela contratada é uma das atividades principais da equipe de gestão contratual, enquanto nos contratos de execução de obras, tanto nas empreitadas por preço global quanto nas por preço unitário, o foco do fiscal do contrato é a fidedignidade da obra com o projeto licitado, o atendimento das especificações técnicas e o quantitativo dos serviços executados". O revisor ressaltou a ausência de qualquer obrigação expressa no art. 48 da Lei 8.666/1993, no sentido de a Administração desclassificar licitante cuja proposta de preços "desrespeitar acordos e convenções coletivas de trabalho", mas não haveria óbice a que fosse inserida no instrumento convocatório a "obrigação de a licitante não poder praticar preços inferiores aos valores estabelecidos nos instrumentos coletivos de negociação trabalhista, de modo análogo às diversas disposições atualmente existentes na IN-Seges/MPDG 5/2017", e que tal procedimento encontraria amparo nos arts. 48, inciso I, e 44, § 3º, da Lei 8.666/1993. O revisor considerou igualmente relevante interpretação extraída dos referidos dispositivos de que a inexecutabilidade de itens isolados da planilha de custos não seria motivo suficiente para a desclassificação da proposta, haja vista que o juízo sobre a inexecutabilidade teria como parâmetro, em regra, o valor global da proposta. Nesse sentido, destacou que "uma composição de custo unitário de licitante que apresentasse valor de salário inferior ao piso da categoria não deveria ensejar a desclassificação da empresa, visto que o preço global de sua proposta poderia ser plenamente exequível". Apesar de concluir não haver, nos certames que objetivam a contratação de obras públicas, determinação legal obrigando a Administração a examinar as propostas dos licitantes para observar se estes consideraram nos seus preços as despesas com mão de obra decorrentes do cumprimento de acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, o revisor enfatizou que não estava, de modo algum, defendendo o descumprimento de regras trabalhistas ou o desrespeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores. Para ele, o viés de exame de uma proposta de preços não seria o mesmo aplicável à fase de execução contratual, nem abrangeria a análise de conformidade da proposta com diversas outras leis esparsas que tratem de matérias estranhas ao procedimento licitatório, tais como regras trabalhistas, ambientais, previdenciárias e tributárias, todavia, "isso não quer dizer que a empresa contratada possa executar o ajuste ao arrepio dessas outras leis". Em função do que expôs o revisor, o Plenário decidiu responder ao consultante que: "9.2.1. nos certames objetivando a contratação de obras públicas, não há determinação legal que obrigue a Administração Pública a examinar as propostas dos licitantes para observar se estes consideraram nos seus preços as despesas com mão de obra decorrentes do cumprimento de acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, devendo ser observadas as disposições dos arts. 48 e 44, §3º, da Lei 8.666/1993, bem como os critérios de aceitabilidade de preços e outros requisitos previstos no instrumento convocatório; 9.2.2. as licitantes, por sua vez, estão obrigadas ao cumprimento de acordo coletivo, do qual foram signatárias, bem como de disposições presentes em convenção ou dissídio coletivo de trabalho, em observância ao art. 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal de 1988, e ao art. 611 do Decreto-Lei 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), que conferem caráter normativo a tais instrumentos, tornando obrigatória, assim, a sua observância nas relações de trabalho".

[Acórdão 719/2018 Plenário](#), Consulta, Revisor Ministro Benjamin Zymler.

2. É possível a utilização de credenciamento – hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993 – para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento.

Representação autuada com base em documentos encaminhados pelo extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará veiculou supostas irregularidades ocorridas em licitações e contratos financiados com recursos federais oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município de Crato/CE. A principal irregularidade apontada dizia respeito à falta de prévio procedimento licitatório nas contratações de entidades privadas para a prestação de serviços de saúde no âmbito do SUS, em regime complementar ao Poder Público, em aparente afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei 8.666/1993. A unidade técnica constatou que o município realizara chamamento público para credenciamento de entidades prestadoras de serviços na área de saúde, mas que isso não afastava a obrigatoriedade de se fazer licitação, nas modalidades previstas no art. 22 da Lei 8.666/1993, ou de se justificar a contratação direta mediante a inexigibilidade constante do art. 25 da referida lei, razão pela qual sugeriu a aplicação de multa ao prefeito e aos secretários municipais de saúde. Ao apreciar o caso, o relator, inicialmente, observou que a Constituição Federal possibilita às instituições privadas participarem do SUS de forma complementar. Nesse sentido, continuou: *“Considerando que compete à direção nacional do SUS promover a descentralização para as unidades federadas e para os municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente de abrangência estadual e municipal, segundo o art. 16, inciso XV, da Lei 8.080/1990, foram editadas diversas normas de descentralização, inclusive aquelas voltadas especificamente para normatizar a contratação de serviços de saúde por gestores locais do SUS, com indicação de cláusulas necessárias que devem constar nos correspondentes contratos”*. Entre as normas editadas, o condutor do processo destacou o Manual de Orientações para Contratação de Serviços no SUS, elaborado pelo Ministério da Saúde, que previa a possibilidade de chamamento público e inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de saúde, sendo que *“no caso da inexigibilidade de licitação, o referido Manual de Orientações exemplifica que ela pode ocorrer quando houver incapacidade de se instalar concorrência entre os licitantes, como no caso de haver somente um prestador apto a fornecer o objeto a ser contratado, ou na hipótese de o gestor manifestar interesse de contratar todos os prestadores de serviços de seu território de uma determinada área desde que devidamente especificada no edital”*. Sobre o ponto, o relator ressaltou que a jurisprudência do TCU tem aceitado que o credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993, adotada, entre outras hipóteses, quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Ressaltou, ainda, que nessa situação a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. O relator concluiu afirmando que *“quando a licitação for inexigível porque o gestor manifestou o interesse de contratar todos os prestadores, ele poderá adotar o procedimento de chamada pública, por meio da abertura de um edital e chamar todos os prestadores que se enquadrem nos requisitos constantes do edital para se cadastrarem e contratarem com a Administração Pública. Tem-se por claro que a inexigibilidade, no presente caso, não se deu pela singularidade do objeto, mas sim*

pelo interesse de contratar todos os prestadores de serviços na área de saúde que atendessem os requisitos do edital de chamamento”. Com esse entendimento, e diante da comprovada realização do devido chamamento público, com o credenciamento das entidades, o relator propôs e o Colegiado decidiu acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

Acórdão 784/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.