

Informativo jurisprudencial – TCU

13 a 19 de maio

BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA

Sessões de 25 e 26 de abril

Assunto: Competência do TCU. Convênio. Prestação de contas. Determinação. Apreciação. Tomada de contas especial. Concedente.

Ementa: O TCU pode determinar que o órgão concedente reexamine prestações de contas de recursos da União repassados a entes públicos ou privados e, se for o caso, adote as medidas para a instauração de tomada de contas especial, não sendo possível, pois, conferir ao ato que examinou a prestação de contas, no âmbito do órgão concedente, a condição de imutável ou definitivo.

([Acórdão 799/2017 Plenário](#), Auditoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

Assunto: Pessoal. Aposentadoria. Proventos. Irredutibilidade. Determinação. Verba ilegal.

Ementa: Não há ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos em virtude de cumprimento de decisão proferida pelo TCU, prolatada em face da constatação de ato administrativo que tenha ilegalmente

Assunto: Responsabilidade. Entidade de direito privado. Entidade filantrópica. Solidariedade. Gestor. Débito.

Ementa: Não responde solidariamente pelo débito a instituição privada conveniente de natureza filantrópica, caso não tenha auferido vantagem com as irregularidades praticadas por seus administradores, em analogia ao tratamento concedido a ente federativo que não se beneficia da aplicação indevida de recursos repassados mediante convênio.

([Acórdão 2395/2017 Primeira Câmara](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Assunto: Direito Processual. Citação. Validade. Requisito. Juros de mora. Princípio da boa-fé.

Ementa: Os ofícios citatórios devem descrever as consequências jurídicas, no âmbito do TCU, do pagamento do débito apenas com atualização monetária, incluindo a possibilidade de o Tribunal condenar o responsável em débito, atualizado e acrescido de juros de mora, abatidos os

ocasionado acréscimo nos proventos de servidor.

([Acórdão 2397/2017 Primeira Câmara](#), Aposentadoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Assunto: Finanças Públicas. Interesse público. Despesa. Conselho de fiscalização profissional. Festividades.

Ementa: É ilegal a realização pelos conselhos de fiscalização profissional de despesas com comemorações, festas e confraternizações, salvo se relacionadas a seus objetivos institucionais e se detiverem caráter excepcional.

([Acórdão 2412/2017 Primeira Câmara](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Assunto: Responsabilidade. Delegação de competência. Abrangência. Supervisão. Determinação. TCU.

Ementa: A delegação de competência não exime o delegante de fiscalizar as atribuições exercidas pelos subordinados, especialmente questões de maior relevância, como o cumprimento de determinação do TCU ao órgão ou à entidade.

([Acórdão 2424/2017 Primeira Câmara](#), Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Assunto: Direito Processual. Revelia. Princípio da verdade material. Princípio da presunção de veracidade. Exceção.

Ementa: A falta de apresentação de alegações de defesa pelo responsável tem duplo efeito: torna-o revel e gera presunção relativa de veracidade das alegações de fato consignadas na instrução (art. 334 da [Lei 13.105/2015](#) - CPC). Escapam dessa presunção apenas as situações descritas no art. 345 da referida Lei, em especial a

valores já ressarcidos, caso não fique evidenciada a boa-fé do responsável ou haja outras irregularidades nas contas.

([Acórdão 2399/2017 Primeira Câmara](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Assunto: Licitação. Habilitação de licitante. Vistoria. Responsável técnico. Vedação.

Ementa: É ilegal a exigência de que a vistoria técnica seja realizada exclusivamente pelo sócio administrador da licitante, tendo em vista que tal visita, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame.

([Acórdão 2416/2017 Primeira Câmara](#), Representação, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira)

Assunto: Direito Processual. Julgamento. Pauta de sessão. Vício insanável. Advogado.

Ementa: A omissão do nome de advogado legalmente constituído na publicação da pauta caracteriza prejuízo ao direito de o responsável requerer sustentação oral e de apresentar memoriais previamente à sessão, levando à nulidade absoluta da decisão, pois se trata de vício insanável, que prejudica o exercício da ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

([Acórdão 2429/2017 Primeira Câmara](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Assunto: Convênio. Prestação de contas. Documentação. Nexos de causalidade. Nota fiscal. Identificação.

Ementa: Configura irregularidade grave a falta de identificação do convênio nas notas fiscais, porquanto tal prática permite a utilização do mesmo documento fiscal para justificar a realização da despesa perante variados convênios e, até mesmo, em face da contabilidade municipal.

([Acórdão 2430/2017 Primeira Câmara](#),

identificação de que as alegações formuladas são inverossímeis ou estão em contradição com prova dos autos.

([Acórdão 2430/2017 Primeira Câmara](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Assunto: Direito Processual. Princípio da ampla defesa. Tempestividade. Prejuízo. Imprescritibilidade. Débito.

Ementa: O mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário.

([Acórdão 3457/2017 Segunda Câmara](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Assunto: Convênio. Prestação de contas. Requisito. Alimento. Comprovação. Recebimento. Segurança alimentar.

Ementa: Na execução de programas nutricionais, que envolvam a aquisição de alimentos, não é suficiente a comprovação da compra dos produtos, mas também a sua distribuição à população assistida, momento em que se materializa a ação pública.

([Acórdão 3471/2017 Segunda Câmara](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

INFORMATIVO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Sessões de 18, 19, 25 e 26 de abril

Primeira Câmara

1. A permissão à participação de cooperativas em licitações que envolvam terceirização de serviços com subordinação, pessoalidade e habitualidade afronta os arts. 4º, inciso II, e 5º da Lei 12.690/2012, a Súmula TCU 281, o Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e o art. 4º da IN-SLTI/MPOG 2/2008. A aparente economicidade dos valores ofertados pelo licitante nesses casos não compensa o risco de relevante prejuízo financeiro para a Administração Pública advindo de eventuais ações trabalhistas.

O TCU apreciou representação acerca de irregularidades ocorridas em pregão eletrônico promovido pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), cujo objeto era o registro de preços para contratação de serviços especializados de suporte e administração da infraestrutura de dados, administração de dados e banco de dados, e Operação em Segurança da Informação. A representante questionara a adjudicação do objeto a uma cooperativa, ante a cláusula contida no subitem 5.2.6 da versão inicial do edital, que vedava a participação no certame de sociedades dessa natureza. Ao analisar a questão, o relator observou que o aludido item do edital original estabeleceu que não seria permitida a participação de sociedades cooperativas, considerando a vedação contida no Termo de Conciliação Judicial firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União, anexo ao edital, e a proibição do art. 4º da Instrução Normativa SLTI/MPOG 2, de 30/4/2008. O Termo de

3

Conciliação Judicial deixa claro que a proibição da terceirização de serviços a cooperativas de trabalho se deve, entre outras razões, aos riscos relacionados a reclamações trabalhistas que poderão ser eventualmente ajuizadas, com o potencial de gerar graves prejuízos financeiros ao erário. Dessa forma, o relator ponderou que, *“ainda que, em um primeiro momento, os valores ofertados por cooperativas pareçam economicamente vantajosos, não há que se falar em economicidade, mas, sim, em risco de relevante prejuízo financeiro para a administração pública advindo de eventuais ações trabalhistas”*. Ponderou, ainda, que a *“administração pública não pode se valer da contratação de cooperativas de trabalho nos casos em que há risco de lesão a direitos trabalhistas, tendo em vista os princípios da moralidade, da legalidade e da economicidade, bem como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, insculpidos nos arts. 1º, incisos III e IV, e 5º, caput, da Constituição Federal”*. Ao final, o Colegiado, anuindo à proposição do relator, deliberou, entre outras medidas, no sentido de determinar ao ITI que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do citado pregão eletrônico e adote providências com vistas à realização de nova licitação destinada à substituição do ajuste, tomando as cautelas necessárias para evitar a recorrência, entre outras, da seguinte irregularidade: *“permissão à participação de cooperativas de trabalho no certame, em afronta aos arts. 4º, inciso II, e 5º, da Lei 12.690/2012, à Súmula 281 do TCU, ao Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e ao art. 4º da Instrução Normativa 2/2008 SLTI/MPOG”*.

Acórdão 2260/2017 Primeira Câmara, Representação, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2. É ilegal a exigência de que a vistoria técnica seja realizada exclusivamente pelo sócio administrador da licitante, tendo em vista que tal visita, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame.

O TCU apreciou representação formulada por empresa, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, acerca de supostas irregularidades em edital de pregão presencial promovido pelo Município de Irará/BA com vistas a contratar a locação de veículos para o transporte escolar de alunos. Entre as falhas noticiadas pela representante, consta a obrigatoriedade de realização de visita técnica exclusivamente pelo sócio administrador da empresa licitante. No caso, o relator ratificou a análise empreendida pela unidade técnica do Tribunal quanto às irregularidades representadas e confirmadas no edital do certame. Sobre a questão, o relator ressaltou que tal exigência, contida no item 11.1 do edital, é irregular, mormente para ser cumprida no prazo de dois dias, *“visto que não atende ao disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993”*. Destacou, ainda, que *“a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica em considerar que a vistoria técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes, por parte da Administração, que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto das licitantes, a fim de ampliar a competitividade do procedimento licitatório (acórdãos [983/2008](#), [2.395/2010](#) e [2.990/2010](#), todos do Plenário). [...] Deve ser levado em consideração o ônus imposto aos licitantes para o cumprimento desses requisitos e sua razoabilidade em face da complexidade dos serviços a serem executados”*. Ao final, o Colegiado, endossando a posição do relator, considerou procedente a representação e determinou ao Município de Irará/BA que, caso decida pela continuidade da contratação, promova o devido processo licitatório, abstendo-se de incluir no edital, entre outras, a seguinte exigência considerada ilegal pelo TCU: *“exigência, de que a vistoria técnica seja realizada exclusivamente pelo sócio administrador da licitante, tendo em vista que tal visita, quando exigida, não deve sofrer condicionantes, por parte da administração, que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame (acórdãos TCU 983/2008, 2395/2010 e 2990/2010, todos do Plenário)”*.

NOTÍCIAS

18/05/17 17:33

Obras de irrigação em afluente do Rio São Francisco apresenta problemas

O Projeto Salitre, em Juazeiro (BA), tem custo aproximado de R\$ 900 milhões e geração estimada de até 20 mil empregos diretos e 25 mil indiretos

Auditoria do Tribunal de Contas da União encontrou problemas de qualidade, manutenção deficiente do empreendimento e a ausência de projeto “as built” (desenho técnico de cada fase de uma construção) no projeto Salitre, na Bahia. O objetivo da fiscalização foi averiguar as obras dos canais já concluídos pelo Ministério da Integração Nacional, pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) nos últimos cinco anos.

As obras de irrigação do Projeto Salitre situam-se na margem direita do Rio São Francisco, no encontro com seu afluente, o Rio Salitre, a jusante da barragem de Sobradinho e a montante 20 km da cidade de Juazeiro. Concebido para a implantação de 31.305 hectares irrigados, divididos em cinco etapas, o projeto possui custo estimado de R\$ 900 milhões.

Segundo o relatório de impacto ambiental do empreendimento, o projeto terá significativas repercussões econômicas na região. Na fase de operação, o valor bruto esperado da produção agrícola é de cerca de US\$ 183,6 milhões ao ano, com geração estimada de até 20 mil empregos diretos e 25 mil indiretos.

Segundo o tribunal, tais estimativas caracterizam um impacto de grande magnitude face às reduzidas oportunidades de trabalho existentes na região. A renda gerada pela produção agrícola resultará em impulsos dinamizadores concentrados no município de Juazeiro e com reflexos nas cidades vizinhas. Exemplos disso são o incremento do consumo, o aumento das vendas de insumos agrícolas e equipamentos de irrigação e o desenvolvimento do setor industrial de processamento de produtos “in natura”.

A auditoria constatou algumas irregularidades, tais como inexistência de termo de recebimento provisório do objeto contratado, manutenção deficiente do empreendimento e problemas de qualidade. Também foi verificada incompatibilidade entre o que foi efetivamente realizado e as especificações do projeto executivo, assim como a utilização de recursos públicos para o reparo de defeitos ou patologias, sem antes acionar a garantia da empresa executora.

Além disso, a Codevasf não apresentou o projeto “as built”, que deve ser elaborado após cada fase da obra. Ele está normatizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e reproduz efetivamente todos os aspectos da construção e alterações no projeto inicial. O relator do processo, ministro Benjamin Zymler, comentou que “trata-se de documento importante para resguardar futuras intervenções na obra, bem como para assegurar uma adequada manutenção e operação do empreendimento”. Ele também lembrou que esse tipo de projeto “serve como elemento de prova para apuração de responsabilidades por falhas no empreendimento e para delinear a responsabilidade dos projetistas, executores e gerenciadores da obra”.

Em consequência dos trabalhos, o TCU determinou que a Codevasf, em 180 dias, adote providências no sentido de incorporar ao seu acervo documental o projeto “as built” e corrija os problemas de qualidade no Projeto de Irrigação Salitre, apontados pela auditoria.

15/05/17 14:52

TCU vai investigar se operação do BNDES causou prejuízo aos cofres públicos

O Tribunal de Contas da União (TCU) colaborou com a Polícia Federal na Operação Bullish, deflagrada na última sexta-feira, 12. O TCU fiscalizou a gestão dos recursos públicos disponibilizados pelo BNDES ao Grupo JBS/Friboi para a aquisição de empresas do ramo de carnes, como foi o caso da aquisição da norte-americanas Swift.

O Tribunal de Contas da União (TCU) encontrou indícios de irregularidades nas operações de crédito e de mercado de capitais realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o Grupo JBS para a compra da norte-americana Swift. A operação foi realizada pela subsidiária BNDESPar, que adquiriu ações da indústria frigorífica brasileira para viabilizar o negócio de R\$ 1,13 bilhão, ocorrido em 2007.

O TCU avaliou que o BNDESPar utilizou recursos superiores ao necessário, sem análise aprofundada da viabilidade econômica do investimento e sem acompanhamento posterior adequado da operação. De acordo com o tribunal, a transação representou risco de investimento para o BNDES e custo zero para a JBS.

Na análise da operação realizada pelo Banco havia sido demonstrada a existência de aporte de capital em montante acima do necessário no pedido da JBS. Os analistas da instituição afirmaram que, após contabilizadas as finalidades especificadas, restariam cerca de US\$ 350 milhões, cujo destino e necessidade não estavam especificados, podendo ser utilizados para reduzir o endividamento da empresa Swift ou para investimento em capital de giro no curto e no médio prazos.

A falta de análise aprofundada de viabilidade econômica do investimento ficou caracterizada pela ausência de avaliação dos aspectos sociais envolvidos nos projetos apoiados. Também não foram observadas vantagens econômicas para o País. A equipe técnica do BNDES não considerou, ainda, o fato de a empresa adquirida pela frigorífica ter, na época, patrimônio líquido negativo.

A aprovação da operação em curtíssimo espaço de tempo também levanta suspeita de irregularidade. No portal eletrônico do BNDES, o prazo médio para processamento de um pedido de apoio financeiro é de 210 dias. A operação em análise, no entanto, foi integralmente processada em 22 dias úteis. Para o TCU, esse prazo é incompatível com o período indicado no portal e com o extraído dos registros de operações na base de dados da financiadora.

Em resposta às diligências realizadas, os responsáveis alegaram que a JBS entrou em contato com o BNDESPar antes dos prazos inicialmente considerados. Mas, para o tribunal, o Banco deveria ter demonstrado a efetiva ocorrência de tratativas e adoção de uma etapa prévia e informal de análise de procedimentos.

A possível existência de danos ao erário, uma das razões pelas quais o processo foi convertido em tomada de contas especial (TCE), ficou caracterizada pelo fato de as ações do Grupo JBS terem sido adquiridas com ágio de R\$ 0,50 a unidade, o que não seria justificável, uma vez que o interesse na concretização do negócio era integralmente do Grupo.

O relator do processo, ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ressaltou que “o dano estimado se refere ao valor pago a maior em relação ao valor das ações em bolsa de valores sem justificativas razoáveis, resultando em prejuízo próximo a R\$ 70 milhões para o BNDESPar, e não a eventual resultado advindo da operação”.

Além de converter o processo em TCE, o tribunal citou os responsáveis para que apresentem justificativas ou recolham aos cofres do BNDESPar R\$ 70 milhões atualizados monetariamente.

[Acórdão 800/2017-Plenário, Processo: 034.930/2015-9; Sessão: 26/04/2017](#)

19/05/17 14:16

TCU multa gestores da Petrobras por atrasos nas obras do Comperj

Auditoria aponta que faltaram providências para evitar atraso na execução do contrato de construção das tubovias

O atraso de 23 meses na construção de tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) acarretou multa a onze gestores da Petrobras, responsáveis pelo acompanhamento das obras. A decisão foi tomada pelo Tribunal de Contas da União, em sessão de 17 de maio.

O processo analisado pelo tribunal avaliou o ritmo de execução do contrato das tubovias e a falta de fiscalização da Petrobras em relação à baixa produtividade da empresa contratada. Para a relatora do processo, ministra Ana Arraes, a imputação de responsabilidade aos dirigentes decorre da falta de ações no gerenciamento do empreendimento.

A construção do Comperj previu inicialmente investimento de US\$ 36,6 bilhões, com possibilidade de custos adicionais que elevariam esse valor a US\$ 47,7 bilhões, se as obras fossem realizadas conforme o projeto. O contrato das tubovias foi firmado em R\$ 731 milhões.

De acordo com a ministra Ana Arraes, as justificativas dos gestores arrolados no processo não esclareceram os atrasos na obra. “Não se estava a exigir que a alta cúpula fiscalizasse diretamente os contratos ou aplicasse pessoalmente as multas. A audiência indagava quais atos os gestores em questão haviam adotado para gerenciar melhor o empreendimento, que orientações foram repassadas à companhia para solucionar os atrasos e que medidas foram adotadas para contornar os potenciais prejuízos financeiros decorrentes da demora. Isso, entretanto, não foi esclarecido nas justificativas apresentadas, pois os responsáveis em tela, em vez do enfrentamento de tais questionamentos, limitaram-se a invocar sua incompetência em relação à matéria”, afirmou a ministra em seu voto.

O projeto do Comperj apresentou atraso de 80% em relação ao cronograma original, o que gerou aumento de custos, problemas de financiamento de capital de giro, desequilíbrio do fluxo de caixa, redução da rentabilidade do investimento, ineficiência gerencial e impactos negativos na credibilidade da empresa.

[Acórdão nº 981/2017, Plenário, Processo: 031.029/2013-2, Sessão: 17/5/2017](#)