

Informativo jurisprudencial – TCU

05 a 11 de agosto

BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA Nº182

Sessões de 18 e 19 de julho

Assunto: Licitação. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Transporte aéreo. Passagens.

Ementa: É regular a aquisição pela Administração, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem.

(Acórdão 1545/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Assunto: Licitação. Serviços contínuos. Agência de viagem. Passagens.

Ementa: Há necessidade de licitação previamente à contratação de serviços de agenciamento para a aquisição de passagens aéreas, por haver viabilidade de competição entre agências de viagem.

(Acórdão 1545/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Assunto: Responsabilidade. Débito. Agente privado. Solidariedade. Agente público. Ausência.

Ementa: É possível o TCU condenar em débito apenas a contratada como responsável pelo dano ao erário, sem a responsabilização solidária de agente público, com fundamento no art. 71, inciso II, da [Constituição Federal](#), c/c o art. 5º, inciso II, da [Lei 8.443/1992](#).

(Acórdão 1546/2017 Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Assunto: Licitação. Sobrepreço. Metodologia. Preço de mercado. Orçamento estimativo.

Ementa: O sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços de mercado ou com base em sistemas referenciais de preço. O fato de os valores adjudicados encontrarem-se superiores aos valores orçados não serve para evidenciar que aqueles estão acima dos preços de mercado. Essa constatação deve estar baseada em informações sobre os preços efetivamente praticados no mercado à época.

(Acórdão 1549/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Assunto: Licitação. Empresa estatal. Preço máximo. Marco temporal. Justificativa.

Ementa: Enquanto não forem de observância obrigatória (art. 91) as disposições da [Lei 13.303/2016](#) pelas empresas estatais, estas deverão justificar suficientemente as contratações efetivadas por preço superior ao valor orçado, vez que o preço máximo admissível nas licitações reguladas pelo novo diploma legal é o próprio preço estimado da contratação (art. 56, inciso IV).

(Acórdão 1549/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Assunto: Licitação. Orçamento estimativo. Preço. Preço máximo. Justificativa.

Ementa: Nas licitações regidas pela [Lei 8.666/1993](#), o valor orçado não se confunde com o preço máximo, a menos que o instrumento convocatório estabeleça tal condição. Não sendo ela estabelecida, a contratação por preço superior ao orçado deve ser justificada.

(Acórdão 1549/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Assunto: Direito Processual. Parte processual. Amicus curiae. Direito subjetivo.

Ementa: Não há direito subjetivo de órgão ou entidade, estatal ou não, de participar do processo na qualidade de *amicus curiae*. A convocação ou a aceitação de entidade para auxiliar o TCU, nessa condição jurídica, fornecendo subsídios técnicos para a formação do juízo de mérito, é faculdade exclusiva do relator, que preside o processo.

(Acórdão 1550/2017 Plenário, Agravo, Relator Ministro Walton Alencar

Rodrigues)

Assunto: Competência do TCU. Administração federal. Controle prévio. Poder discricionário. Gestor.

Ementa: Não pode o TCU substituir a Administração na atividade de promover a gestão pública, de modo a dizer previamente qual é a melhor alternativa que o gestor público deve adotar. O Tribunal não é órgão consultivo da Administração Pública, cabendo ao gestor efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda ao interesse público, para, então, decidir sobre sua forma de ação.

(Acórdão 1555/2017 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Assunto: Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Composição de custo unitário.

Ementa: A existência de unidade de medida “verba” ou “global” para serviços contraria as disposições do art. 7º, § 2º, inciso II, da [Lei 8.666/1993](#). É vedada a utilização de unidades genéricas para itens do orçamento de obras, medições e pagamentos, conforme Súmula TCU 258.

(Acórdão 1567/2017 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

Assunto: Pessoal. Pensão civil. Invalidez. Filho. Marco temporal. Maioridade.

Ementa: No caso de filhos inválidos, a condição de invalidez deve estar presente no momento da abertura do benefício pensional, ou seja, na data do óbito do instituidor. Se a pensão tiver sido iniciada na infância, sua manutenção dependerá, uma vez atingida a idade de 21 anos, da subsistência ininterrupta do estado de invalidez.

(Acórdão 5707/2017 Primeira Câmara, Pensão Civil, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Assunto: Responsabilidade. Débito.
Quitação ao responsável. Cobrança
judicial. Competência do TCU. Cadin.

Ementa: Uma vez remetida a
documentação para cobrança judicial da
dívida, e havendo pagamento, não caberá
mais ao TCU expedir a correspondente
quitação, cabendo tal providência ao
próprio órgão perante o qual o pagamento
foi realizado, até mesmo para os fins de
exclusão dos registros no Cadin (art. 218
do Regimento Interno do TCU, art. 9º da
Resolução-TCU 178/2005 e art. 7º da DN-
TCU 126/2013).

**(Acórdão 5727/2017 Primeira Câmara,
Tomada de Contas Simplificada, Relator
Ministro-Substituto Weder de Oliveira)**

Assunto: Licitação. Pregão.
Obrigatoriedade. Pregão eletrônico.
Evento. Infraestrutura.

Ementa: Serviços de fornecimento de
infraestrutura para a realização de shows
devem ser contratados mediante licitação
na modalidade pregão, preferencialmente
em sua forma eletrônica, pois são serviços
de natureza comum, passíveis de serem
prestados por diversas e diferentes
empresas, uma vez que se baseiam em
especificações e padrões conhecidos e
usuais de mercado.

**(Acórdão 6504/2017 Segunda Câmara,
Tomada de Contas Especial, Relator
Ministro Augusto Nardes)**

INFORMATIVO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS Nº 327

Sessões de 11, 12, 18 e 19 de julho

Plenário

1. É regular a aquisição pela Administração, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com vigência de sessenta meses e objetivo de permitir a compra de passagens aéreas em linhas regulares domésticas sem a intermediação de agência de viagem. Ao apreciar o novo modelo, a unidade técnica concluiu pela sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico, ressaltando a *“possibilidade de competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem”*. Ao discordar da unidade instrutiva, o relator assinalou não haver possibilidade de real competição entre empresas aéreas e agências que intermedeiam a venda de passagens das companhias aéreas e cobram comissões por seus serviços. A corroborar sua assertiva, frisou que o próprio representante afirmara que *“as companhias aéreas TAM, GOL/VRG, Avianca e Azul, pela condição dominante no mercado, estão apresentando condições ao MPOG que nenhuma agência de viagens (canal de distribuição) conseguiria”*. O relator ressaltou, ainda, a impossibilidade de competição entre as próprias companhias aéreas, isso porque *“normalmente não há vários voos de diferentes empresas aéreas para o mesmo lugar, no mesmo dia e horário, de modo a atender à necessidade específica da Administração Pública”*. Deixou também assente que a opção administrativa pelo Credenciamento 1/2014 *“não subtrai do mercado seguimento comercial algum, tampouco retira as agências de viagem do ciclo econômico”*, haja vista que os contratos dos órgãos públicos com agências de viagem representam menos de 1% dos negócios do setor. Por fim, enfatizou que o Tribunal já se manifestou pela regularidade da utilização do credenciamento em casos cujas particularidades do objeto contratado indiquem a inviabilidade de competição, *“ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública”*. Em relação aos pregões eletrônicos também objeto de exame na representação, conduzidos pela Central de Compras com vistas à contratação de agência de viagem para a prestação de serviços de agenciamento para a compra de bilhetes internacionais, regionais e outros não atendidos pelo credenciamento, o relator concordou com a unidade técnica no sentido de que *“para o objeto ‘agenciamento de viagens’ há competição, exclusivamente entre agências de viagens, o que enseja licitação previamente à contratação”*. Considerando então não haver irregularidades no Credenciamento 1/2014 nem *“intercorrências observadas nestes autos que justifiquem a paralisação dos Pregões Eletrônicos 2/2015, 1/2016 e 1/2017”*, aptas a impedir que o MPDG prosseguisse com sua estratégia de migração dos contratos para o novo modelo de compra de passagens aéreas que vem sendo implementado, o relator propôs e o Plenário decidiu considerar improcedente a representação.

(Acórdão 1545/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

2. Nas licitações regidas pela Lei 8.666/1993, o valor orçado não se confunde com o preço máximo, a menos que o instrumento convocatório estabeleça tal condição. Não sendo ela estabelecida, a contratação por preço superior ao orçado deve ser justificada.

Representação formulada ao TCU apontou possível irregularidade em convite promovido pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), cujo objeto era a locação de embarcações. De acordo com o representante, o preço final contratado teria sido 6,32% superior ao valor orçado pela Petrobras, à evidência de sobrepreço. Após apreciar as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência, a unidade técnica propôs que lhes fosse aplicada multa, bem como expedida determinação à entidade para que repactuasse o contrato firmado com a vencedora do certame. Ao discordar da unidade instrutiva, o relator pontuou que *“a Lei de Licitações e Contratos estabelece que o preço da proposta vencedora deve estar compatível com os preços de mercado, sem embargo de prever a possibilidade de a entidade licitante estabelecer, no edital, que o valor global não poderá exceder determinado limite, tal como disposto no art. 48, inciso II”*. A corroborar sua assertiva, o relator invocou o [Acórdão 392/2011 Plenário](#), no qual restou assente que *“o valor orçado não se confunde com preço máximo, a menos que o edital estabeleça tal condição”*, e que a fixação do preço máximo só é obrigatória na contratação de obras e serviços de engenharia, conforme a Súmula TCU 259. Nesse contexto, cumpriria então averiguar se o instrumento convocatório da licitação em exame estabelecera o preço constante do orçamento como limite máximo para aceitabilidade das propostas. Após transcrever o item do convite relativo ao julgamento das propostas, o relator concluiu que o orçamento não fora fixado como preço máximo aceitável pela Petrobras, inexistindo, dessa forma, afronta ao instrumento convocatório. Ponderou, contudo, restar como impropriedade *“uma aparente insuficiência na justificativa da contratação por preço superior ao orçado”*, sendo bastante, a seu ver, dar ciência à entidade. Registrou, por fim, que a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), em seu art. 56, inciso IV, determina a desclassificação das propostas que se encontrarem acima do orçamento estimado para a contratação, lembrando, porém, que o art. 91 do mesmo diploma concedeu prazo de 24 meses, a partir do início de sua vigência, para que as empresas públicas e as sociedades de economia mista promovam as adaptações necessárias à adequação ao disposto na referida lei. Ao final, acolhendo a proposição do relator, o Plenário decidiu considerar improcedente a representação e dar ciência à Petrobras acerca da *“insuficiência na justificativa da contratação por preço superior ao orçado, para que sejam adotadas medidas com vistas a prevenir novas ocorrências, enquanto não for aplicável o disposto no art. 56, inciso IV, da Lei 13.303/2016”*.

(Acórdão 1549/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Primeira Câmara

3. A existência de um único imóvel apto a, por suas características de instalação e localização, atender às finalidades precípuas da Administração não é requisito para a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993.

Representação formulada ao TCU apontara supostas irregularidades relativas a aquisição de imóveis pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis – 1ª Região (Creci/RJ). Quanto à irregularidade consistente na *“prática de fuga às licitações cabíveis e aplicáveis às compras das salas comerciais, situadas nos bairros do Méier e Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro, caracterizada pela ausência de justificativas consistentes de que os imóveis adquiridos por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993) eram, à época da aquisição, únicos para o atendimento às necessidades específicas cumuladas de instalação, dimensões e localização do Creci/RJ”*, apesar de o responsável ouvido em audiência juntar aos autos parecer da Procuradoria-Geral Federal admitindo a possibilidade de o administrador público se valer da hipótese prevista no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993 ainda que existam outros imóveis, a unidade técnica propôs a rejeição de suas razões de justificativa, no que foi acompanhada pelo relator. Ao defender a *“possibilidade de se adquirir*

imóvel por dispensa, mesmo que não tenha sido caracterizada a inexigibilidade de licitação”, o revisor colacionou decisão do STJ que traz, em seu bojo, doutrina de Marçal Justen Filho no sentido de que a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade de licitação “faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não é viável. Se não for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa”. O revisor sustentou ainda que, ao prever a possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de imóveis, o legislador “deve ter antevisto as dificuldades em se estabelecer um critério objetivo de avaliação de propostas ante as inúmeras variáveis que acompanham a seleção de tal espécie de objeto (localização, área, proximidade de serviços públicos, qualidade das instalações, segurança da região, facilidade de acesso, custos condominiais, dentre outros)”. Por não constar do processo que tivessem sido “formalizadas em relatório técnico as necessidades da entidade (v.g. área e localização do imóvel) para que a partir daí fossem realizadas pesquisas entre imóveis disponíveis, de forma a atender plenamente o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/1993”, mas reconhecendo ser “intuitivo entretanto que esses requisitos existiam ao serem aprovados pela reunião do colegiado da diretoria do Conselho Regional de Corretores de Imóveis – 1ª Região (Creci/RJ), pois se buscava a substituição de instalações já existentes e que já não atendiam mais às necessidades da entidade”, o revisor propôs e o Plenário decidiu acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

(Acórdão 5244/2017 Primeira Câmara, Representação, Redator Ministro Benjamin Zymler)