



Número 374

Sessões: 23, 24, 30 e 31 de julho de 2019

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. É irregular a utilização de nota de empenho cuja despesa foi inscrita em restos a pagar como crédito orçamentário para realização de nova licitação, com vistas à conclusão de obra abandonada pela contratada, por ofensa ao princípio da anualidade orçamentária, bem como ao art. 61 da Lei 4.320/1964 e ao art. 21 do Decreto 93.872/1986.

Segunda Câmara

2. É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante.

PLENÁRIO

1. É irregular a utilização de nota de empenho cuja despesa foi inscrita em restos a pagar como crédito orçamentário para realização de nova licitação, com vistas à conclusão de obra abandonada pela contratada, por ofensa ao princípio da anualidade orçamentária, bem como ao art. 61 da Lei 4.320/1964 e ao art. 21 do Decreto 93.872/1986.

Por intermédio de Solicitação do Congresso Nacional, o TCU examinou requerimento do Senado Federal sobre possíveis soluções para a continuidade da obra de construção da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho (Contrato 19/2014), situada na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), em especial sobre a possibilidade de utilização dos recursos orçamentários no montante de R\$ 80,3 milhões, que se encontram empenhados na condição de restos a pagar não processados, para a realização de nova licitação com vistas à conclusão da obra, pois a empresa contratada inicialmente havia abandonado o empreendimento em decorrência de dificuldades financeiras. Ao se pronunciar sobre o assunto, o relator, anuindo à proposta da unidade técnica, consignou que o uso de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para a realização de nova licitação constitui procedimento irregular. Isso, *“sobretudo, porque o empenho possui caráter personalíssimo, exigindo para cada credor uma nota de empenho individualizada, excepcionando a regra geral apenas nos casos em que a individualização do empenho se torna operacionalmente inviável, caso em que não se enquadra a obra de construção da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho”*. Manifestando-se sobre a possibilidade de continuidade da obra, o relator observou que a construção da unidade acadêmica em relevo detém *“prioridade na alocação de dotações orçamentárias na LOA, em detrimento de novos projetos, tendo em vista estar na condição de ‘inacabada’ e com mais de 20% de execução financeira (art. 18 da LDO 2019), conforme disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ‘a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento’”*. O relator acrescentou que, em razão do abandono do empreendimento, *“a única possibilidade para a continuidade da obra é a realização de nova licitação desde que haja previsão orçamentária”*. E a primeira medida a ser adotada com esse intuito *“é a inclusão de crédito orçamentário da LOA, por meio da abertura de crédito adicional suplementar ou especial, a depender do caso,*



o que pode ser feito ainda no exercício corrente, consoante as disposições do art. 4º da Lei 13.808, de 15/1/2019 (LOA 2019)”. Outrossim, na hipótese de o investimento para a conclusão da obra ultrapassar um exercício financeiro, o relator deixou patente que os recursos deverão constar no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme o art. 167, § 1º, da Constituição Federal. Ao fim, acolhendo o voto do relator, o Plenário decidiu informar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que: “9.2.1. a indicação de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para justificar a realização de nova licitação constitui ofensa ao princípio da anualidade orçamentária, bem como ao art. 61 da Lei 4.320/1964, ao art. 21 do Decreto 93.872/1986 e aos Manuais de Contabilidade e Siafi do Poder Executivo federal; 9.2.2. sendo o caso de realização de nova licitação, as possíveis soluções orçamentárias para a continuidade da obra são as seguintes: i) abertura de crédito orçamentário suplementar ou especial, a depender do caso, e, conseqüentemente, de processo licitatório, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993; ii) inclusão prévia no Plano Plurianual (PPA) ou em lei que autorize a sua inclusão, se for o caso de investimento que ultrapasse um exercício financeiro, conforme determina o § 1º do art. 167 da Constituição Federal; e iii) na fase interna da licitação, incluir a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa e a declaração de compatibilidade do gasto com o PPA e a LDO, conforme art. 16 da Lei Complementar 101/2000; 9.2.3. se for o caso de continuidade das obras por meio da execução do Contrato 19/2014, atentar para as regras e os prazos de bloqueio/desbloqueio e cancelamento dos restos a pagar previstas no Decreto 93.872/1986”.

Acórdão 1793/2019 Plenário, Solicitação do Congresso Nacional, Relator Ministro Raimundo Carreiro.

SEGUNDA CÂMARA

2. É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante.

Ao impugnar despesas efetuadas pela Prefeitura de Boa Viagem/CE com recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar em 2010 (Pnate/2010), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) instaurou tomada de contas especial. Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque o fato de que “*nenhum dos veículos utilizados para o transporte dos alunos nas setenta e duas rotas existentes pertencia à contratada*”, à evidência, portanto, da subcontratação total dos serviços de transporte escolar, possibilidade não prevista no edital do pregão lançado pelo município e no contrato dele decorrente. No âmbito do TCU, foi promovida a citação do ex-prefeito e da empresa contratada, a fim de que oferecessem alegações de defesa ou recolhessem, solidariamente, o valor do débito referente à diferença entre os pagamentos recebidos pela contratada e os valores por ela pagos na subcontratação. Na análise dos elementos de defesa, a unidade técnica deixou assente que “*a subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), constitui grave infração à norma legal (arts. 72, caput, e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993), conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal, ressaltando-se que tal hipótese não pode sequer ser prevista em contratos e editais, por configurar burla à licitação (...). Igualmente assentada na jurisprudência é a compreensão de que a subcontratação integral do objeto a terceiros caracteriza prejuízo ao erário, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral*”. Em seu voto, na esteira da manifestação da unidade instrutiva, o relator pontuou que a transferência da execução de parte das atividades a terceiros tem caráter acessório e complementar, “*jamaís por meio de repasse integral da execução das ações ajustadas pelo conveniente para outros estranhos ao contrato, sob pena de desfigurar o processo de escolha da contratada*”. Na situação em apreço, embora a Prefeitura de Boa Viagem/CE tenha contratado, com recursos do Pnate, serviços de transporte escolar para alunos do ensino básico, a empresa contratada não possuía frota de veículos que pudesse atender ao objeto pactuado, significando que ela “*sublocou 100% da prestação dos serviços de transporte*”. Na sequência, o relator enfatizou a precariedade dos serviços prestados pelos subcontratados, demonstrando a má qualidade e a falta de segurança do transporte dos alunos. Esse contexto revelaria, a seu ver,



a “inexistência de fiscalização adequada para garantir que os veículos atendessem às normas de segurança do trânsito, tanto pela empresa intermediadora quanto pela prefeitura”. Nessas condições, acrescentou o relator, a empresa “parece ter se mantido alheia à prestação dos serviços, tendo atuado somente como mera intermediária entre a Administração Pública e os efetivos executores – que teriam se utilizado de veículos impróprios para o transporte escolar”. Teria restado evidente “a colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e as pessoas efetivamente executoras com a finalidade de auferir ganhos claramente desnecessários”. E arrematou: “Neste Tribunal, a jurisprudência segue na linha de que não pode ser admitida a subcontratação integral em contratos administrativos (...), sendo possível a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante”. Nos termos do voto do relator, o Plenário decidiu, entre outras deliberações, julgar irregulares as contas do ex-prefeito e da empresa contratada, condenando-os, solidariamente, em débito.

Acórdão 6189/2019 Segunda Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br



Pesquisa Integrada do TCU
Jurisprudência, Processos, Atos Normativos, BTCU...
Pesquise simultaneamente em todas as bases integradas com um único termo.

Acesse!