

**Sessões: 22 e 23 de fevereiro de 2011**

Este Informativo, elaborado a partir das deliberações tomadas pelo Tribunal nas sessões de julgamento das Câmaras e do Plenário, contém resumos de algumas decisões proferidas nas datas acima indicadas, relativas a licitações e contratos, e tem por finalidade facilitar o acompanhamento, pelo leitor, da jurisprudência do TCU quanto aos aspectos relevantes que envolvem o tema. Por esse motivo, a seleção das decisões que constam do Informativo é feita pela Secretaria das Sessões, levando em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. Os resumos apresentados no Informativo não são repositórios oficiais de jurisprudência.

---

**SUMÁRIO****Plenário**

É necessário que o valor dos salários pagos aos profissionais contratados por empresas para prestação de serviços à Administração corresponda ao do orçamento constante nas propostas comerciais formuladas na licitação

A contratação de serviços advocatícios terceirizados não deve se referir a atividades rotineiras do órgão, salvo eventual demanda excessiva

Aditivos contratuais superiores aos limites estabelecidos na Lei 8.666/1993: em caráter excepcional, podem ser considerados válidos

A contratação de serviços de manutenção predial não deve, de modo geral, abarcar serviços de operação, ressalvando-se situações específicas, a serem ponderadas à luz da economicidade e da adequabilidade da contratação conjunta

Não se pode exigir o Certificado Brasileiro de Qualidade e Produtividade de Habitat – PBQPH como requisito de habilitação em processo licitatório

---

**PLENÁRIO**

**É necessário que o valor dos salários pagos aos profissionais contratados por empresas para prestação de serviços à Administração corresponda ao do orçamento constante nas propostas comerciais formuladas na licitação**

Auditoria realizada na Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) do Ministério da Integração Nacional (MI) teve por objetivo avaliar a conformidade na aplicação dos recursos destinados ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Para tanto, foram enfocados contratos eminentemente baseados em utilização de mão-de-obra, resultantes do edital 01/2005 (supervisão das obras). Foram escolhidos os dois primeiros contratos do eixo norte (lote 1 - contrato 34/2007 e lote 2 - contrato 41/2007-MI) e os dois primeiros contratos do eixo leste (lote 9 - contrato 36/2007 e lote 10 - contrato 46/2007), em função de tais ajustes apresentarem estado mais adiantado de execução. Após os trabalhos de campo, foi promovida a oitiva do MI, bem como das empresas Sondotécnica Engenharia de Solos S/A, em razão de ser a contratada para prestar serviços de supervisão de obras referentes aos Contratos nºs 34/2007-MI e 36/2007-MI, e Enger Engenharia, responsável pelo Contrato nº 41/2007-MI, para que se manifestassem “acerca do pagamento de salários significativamente inferiores aos valores constantes de sua proposta comercial”. Segundo o relator, o ponto principal do processo seria a diferença, a menor, entre os salários efetivamente pagos pelas empresas Sondotécnica e Enger aos seus funcionários e os valores correspondentes constantes de seus orçamentos, que fizeram parte das propostas oferecidas em razão da licitação para contratação de supervisão de obras. Para ele, seria descabido o entendimento das mencionadas empresas e do MI de que os orçamentos seriam peças meramente estimativas, não vinculariam o contrato futuro e de que não existiria motivo para a restituição ou glosa das diferenças. Ainda conforme o relator, não haveria razão para que uma empresa, participante de licitação, especificando os salários que seriam pagos aos seus profissionais em virtude do contrato de supervisão de obra, pudesse, ao seu alvitre, “quando da execução do contrato, remunerar esses profissionais em patamares inferiores, apesar de receber do órgão contratante - Ministério da Integração Nacional/MI -, exatamente aqueles valores que foram os balizadores da sua proposta, conforme ficou comprovado a partir da comparação entre as remunerações de profissionais oriundas dos boletins de medição e as constantes da planilha GFIP da empresa fornecida pelo Ministério da Previdência Social”. Diante disso, votou por que fossem glosados todos os valores pagos a maior às contratadas envolvidas no processo. O

Plenário aprovou a medida. *Acórdão n.º 446/2011-Plenário, TC-010.327/2009-8, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 23.02.2011.*

**A contratação de serviços advocatícios terceirizados não deve se referir a atividades rotineiras do órgão, salvo eventual demanda excessiva**

Por meio de pedido de reexame, o responsável insurgiu-se contra o Acórdão nº 852/2010-Plenário, por meio do qual esta Corte aplicou-lhe multa, bem como expediu determinações ao Banco da Amazônia S.A. – (BASA), em razão de irregularidades observadas na contratação de serviços advocatícios terceirizados. Na oportunidade da decisão originária, consideraram-se descumpridas deliberações anteriores (Acórdãos nºs 1443/2007–Plenário e 3840/2008-1ª Câmara), nas quais fora determinado ao BASA que se “(...) *limitasse a contratar serviços advocatícios apenas para atender a situações específicas devidamente justificadas, abstendo-se de contratá-los para execução de atividades rotineiras do órgão, salvo eventual demanda excessiva*”. No presente momento processual, o recorrente alega, em suma, que o Tribunal teria considerado legais terceirizações de serviços advocatícios em circunstâncias semelhantes às presentes, apenas exigindo que os serviços contratados fossem desvinculados de atividade-fim das empresas, caso houvesse insuficiência de advogados no quadro permanente, sobrecarga de trabalho e que fossem observados os princípios da economicidade e eficácia. Além disso, em seu modo de ver, os Acórdãos nºs 1.443/2007-Plenário e 3.840/2008-1ª Câmara não teriam sido descumpridos, pois os termos do Edital de Credenciamento nº 2009/001 observaram as restrições por eles impostas, dado que limitou a atuação dos terceirizados à esfera judicial e não geraram vínculos empregatícios, sendo temporária a terceirização. Aditou, ainda, atuar o BASA em mercado competitivo, sendo regido pelo art. 173, inciso II, da Constituição Federal, com regime jurídico próprio das empresas privadas, não cabendo incrementar o quadro de advogados contratados permanentemente, pois a atividade do banco seria cíclica, e demitir empregados implicaria custos, além de as contratações privilegiarem a atividade-meio. Por fim, enfatizou que as ações envolvendo índices dos Planos Verão, Bresser, Collor e as URP’s teriam crescido demasiadamente, a justificar as contratações questionadas, em face do reduzido quadro de advogados do BASA. O relator, ao refutar aos argumentos, ressaltou que as justificativas do recorrente reafirmariam a necessidade de manutenção das determinações inquinadas, tendo em vista que, se os advogados terceirizados apenas atuam em processos judiciais contenciosos para os quais há petições padronizadas, tratando em especial de Planos Econômicos, a conclusão é que, por si só, esse fato contrariaria as determinações exaradas por este Tribunal nas etapas processuais anteriores. Ademais, no ponto de vista do relator, “*os processos de execução levados a efeito por advogados terceirizados são rotineiros, pois os Planos Econômicos que os teriam gerado, em suposto número excessivo, são de longa data e não exigem conhecimentos qualificados*”. O alegado insuficiente quadro permanente de advogados destinados ao acompanhamento de processos contenciosos, a cargo dos advogados terceirizados, existiria, então, paralelamente à terceirização, a qual aconteceria há vários anos na instituição. Portanto, “*não é razoável concluir que esta última, objeto dos autos, ocorreu por uma situação específica e inédita*”. A longa duração da terceirização examinada – cerca de 10 anos – lançaria dúvidas acerca da economicidade dessa prática, uma vez que não há justificativas se os custos inerentes compensariam, ou não, contratar advogados permanentes ou temporários. Votou o relator, com a aprovação do Plenário, pelo não provimento do recurso. *Acórdão n.º 449/2011-Plenário, TC-012.165/2009-7, rel. Min. Augusto Nardes, 23.02.2011.*

**Aditivos contratuais superiores aos limites estabelecidos na Lei 8.666/1993: em caráter excepcional, podem ser considerados válidos**

Mediante representação, o Tribunal apurou possíveis irregularidades que teriam sido cometidas pela Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – (Hemobrás), no âmbito do aditamento 01/2010, promovido ao contrato 22/2007, firmado entre aquela estatal e o Laboratoire Français du Fractionnement et des Biotechnologies – (LFB), tendo por objeto inicial a transferência de tecnologia referente ao processo de produção de hemoderivados. O aditivo em questão ensejou acréscimo de, aproximadamente, 2.700% ao valor inicialmente constante do contrato, o qual passou a prever que o LFB encarregar-se-ia não só da transferência de tecnologia referente ao processo de produção de hemoderivados, mas também da própria execução dos serviços de fracionamento de plasma captado no Brasil. Ao analisar a matéria, o relator destacou que, “*embora a assinatura do aditivo 01/2010 não se coadune com a decisão 215/1999-Plenário e, por conseguinte, tenha representado, a princípio, afronta ao art. 65, § 1º, da Lei 8.666, de 21/6/1993, o resultado prático da realização de processo licitatório distinto possivelmente seria o mesmo, qual seja, a contratação do Laboratoire Français du Fractionnement et des Biotechnologies, uma vez que este laboratório foi o único a participar da concorrência internacional que precedeu o contrato 22/2007*”. A essa possível inexistência de

outras empresas interessadas, aditou o relator o fato de que o aditivo 01/2010, ao incumbir o LFB de executar o fracionamento de plasma sob o acompanhamento de técnicos da estatal contratante, ter possibilitado a imediata transferência de tecnologia relacionada ao processo de produção de hemoderivados, independentemente da conclusão das obras de construção da fábrica da Hemobrás, atrasada em decorrência da anulação de duas outras licitações. Acresceu, ainda o relator, que *“a contratação de outro laboratório que não o LFB resultaria em retrabalho para a Hemobrás, eis que seus técnicos, após a construção da fábrica, teriam de se adaptar a rotinas e fluxogramas distintos daqueles adotados até então, haja vista se diferenciarem, de laboratório para laboratório, muitos dos procedimentos afetos ao processo de fracionamento de plasma, inclusive com relação à coleta e ao controle de qualidade”*. Assim, diante das peculiaridades do caso, votou o relator pelo não apenamento do signatário do termo aditivo 01/2010 do contrato 22/2007, o qual, em caráter excepcional, deveria ser considerado válido. Nos termos do voto, o Plenário manifestou sua anuência. **Acórdão n.º 448/2011-Plenário, TC-011.298/2010-3, rel. Min. Aroldo Cedraz, 23.02.2011.**

**A contratação de serviços de manutenção predial não deve, de modo geral, abarcar serviços de operação, ressaltando-se situações específicas, a serem ponderadas à luz da economicidade e da adequabilidade da contratação conjunta**

Em face de representação, o Tribunal tomou conhecimento acerca de possíveis irregularidades ocorridas na condução do Pregão Eletrônico nº 2988/2007, para contratação de serviços de manutenção predial pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – (Serpro). Na presente etapa processual, a empresa pública, mediante pedido de reexame, questiona disposições constantes do acórdão nº 776/2009-Penário, dentre elas, a que determinou a exclusão do objeto do contrato firmado dos serviços de operação e os de atendimento de novas demandas, que não constituiriam, no ponto de vista do Tribunal, serviços de manutenção, ajustando-se, por conseguinte, o detalhamento e a periodicidade das atividades a serem realizadas pela contratada. Em seu recurso, o Serpro teve por intenção, dentre outras, excluir a menção aos “serviços de operação” da redação da aludida determinação. Para a instituição, *“os serviços dessa natureza contidos no contrato constituem serviços de manutenção, pois, ao possuírem caráter de atendimento às necessidades de segurança dos usuários e de criação de condições adequadas de uso da edificação, fazem parte do escopo da manutenção predial”*. Já para a unidade técnica, os serviços de operação não poderiam fazer parte do contrato de manutenção predial, pois, *“além de estarem genericamente previstos, poderiam ser realizados pelo próprio pessoal do Serpro”*. Aditou que, *“mesmo que existisse a necessidade de operação de algum equipamento e/ou instalação específicos e inexistisse pessoal habilitado para tanto no quadro de pessoal do Serpro, impor-se-ia a realização de um contrato específico e não a inserção desses serviços em contrato genérico de manutenção predial”*. No voto, o relator destacou que, em tese, assistiria razão à unidade instrutiva. Todavia, o caso concreto teria que ser percebido de maneira diferenciada. Para ele, as atividades de operação, como detalhadas no projeto básico (*‘operar, nos quadros elétricos de distribuição, os disjuntores e chaves magnéticas, observando o perfeito funcionamento’; ‘ligar gerador e verificar proteções’; ‘ligar e desligar a iluminação externa’, ‘efetuar o acionamento e o desligamento dos disjuntores dos aparelhos de ar condicionado’*) seriam interligadas à manutenção pretendida, *“podendo ser, a princípio, objeto de contratação conjunta. Tal prática, por óbvio, pode não prevalecer nas hipóteses em que os equipamentos ou instalações exijam procedimentos complexos para sua operação”*. Realçou, ainda, na linha do defendido pelo relator **a quo**, que *“devem ser ponderadas a economicidade e a adequação da contratação conjunta (serviços de operação e de manutenção ou os diferentes tipos de manutenção propriamente ditos) em relação a contratações autônomas, de forma a preservar o interesse público”*. Por conseguinte, ao votar pelo provimento parcial do recurso, concluiu pela necessidade de modificação da determinação anterior, para que se excluísse de sua redação os “serviços de operação”, os quais, portanto, poderiam, em razão das características da contratação examinada, constar do objeto do ajuste, no que contou com a concordância do Plenário. **Acórdão n.º 482/2011-Plenário, TC-029.783/2007-7, rel. Min. José Jorge, 23.02.2011.**

**Não se pode exigir o Certificado Brasileiro de Qualidade e Produtividade de Habitat – PBQPH como requisito de habilitação em processo licitatório**

Auditoria realizada na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – (MICI), na Caixa Econômica Federal – (CEF), na Secretaria de Obras do Distrito Federal e na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, teve como objetivo analisar a aplicação de recursos federais nas obras de construção de 429 unidades habitacionais unifamiliares em Brasília/DF, vinculadas ao Contrato de Repasse n. 227.245-44/2007, firmado entre a União e o Governo do Distrito Federal, com a finalidade de transferência de recursos financeiros para a urbanização da Vila Dnocs, em Sobradinho/DF. Dentre as potenciais irregularidades

apontadas pela equipe de auditoria, constou a exigência de “Certificado do Nível A emitido pelo Governo do DF – Edificações” (com certificação de qualidade PBQP-H) no edital da Concorrência 60/2008, realizada pela Novacap. A esse respeito, os responsáveis pela irregularidade invocaram o artigo 9º do Decreto Distrital n. 21.681/2000, segundo o qual *“as administrações direta e indireta do Distrito Federal, que assinarem o Termo de Adesão, inserirão em suas licitações de obras, projetos e serviços de engenharia exigências relativas à demonstração da qualidade de produtos e serviços, conforme os critérios nacionais do PBQP-H”*. Todavia, o relator entendeu não haver respaldo legal para tanto, pois, apesar da existência do normativo distrital informado, *“não se pode olvidar que a Constituição Federal atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação e, nesse sentido, não pode uma norma distrital estabelecer condições conflitantes com a Lei Federal”*. Nesse quadro, enfatizou ser firme a jurisprudência do TCU *“quanto à ilegalidade da exigência de apresentação de certificação de qualidade como requisito de habilitação em procedimentos licitatórios, aceitando apenas a possibilidade da sua previsão no edital como critério de pontuação técnica”*. Por conseguinte, propôs, e o Plenário anuiu, que fosse expedida determinação ao Governo do Distrito Federal para que, em licitações futuras, não incluía exigência de apresentação de Certificado Brasileiro de Qualidade e Produtividade de Habitat – PBQPH como critério de habilitação, sob pena de aplicação da multa. Precedente citado: Acórdão nº 1.107/2006 – Plenário. **Acórdão nº 492/2011-Plenário, TC-000.282/2010-3, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 23.02.2011.**

<p><i>Elaboração: Secretaria das Sessões</i> <i>Contato: infojuris@tcu.gov.br</i></p>
---