

Aviso nº 482 - GP/TCU

Brasília, 8 de agosto de 2019.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão 1.793/2019 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto ao subitem 9.2 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 31/7/2019, ao apreciar os autos do TC-007.571/2019-4, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

Registro que o mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional autuada com base no Ofício nº 33/2019/CTFC, de 2/4/2019, por meio do qual Vossa Excelência encaminha o Requerimento nº 16/2019, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, solicitando a esta Corte de Contas informações sobre possíveis soluções para a continuidade da obra de construção da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho.

Informo que, consoante o subitem 9.3 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO CUNHA
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do
Consumidor do Senado Federal
Brasília - DF

ACÓRDÃO N° 1793/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.571/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Senador Rodrigo Cunha; Senador Fernando Bezerra Coelho.
4. Unidade Jurisdicionada: Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional autuada com base no Ofício 33/2019/CTFC, de 2/4/2019, por meio do qual o Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Senador Rodrigo Cunha, encaminha o Requerimento 16/2019, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, solicitando a este Tribunal informações 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.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fulcro nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. 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, consequentemente, 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

9.3. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

9.4. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 28/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1793-28/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 007.571/2019-4

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade Jurisdicionada: Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Solicitante: Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Senador Rodrigo Cunha; Senador Fernando Bezerra

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR DO SENADO FEDERAL. INFORMAÇÕES SOBRE POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA A CONTINUIDADE DA OBRA. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE NOTA DE EMPENHO DE RESTOS A PAGAR COMO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO PARA A REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO INTEGRAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Gonvernalmental (peça 7), cujas conclusões contaram com a anuênciia do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 8 e 9).

“INTRODUÇÃO”

1. *Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, autuada com base no Ofício 33/2019/CTFC, de 2/4/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, o Senador Rodrigo Cunha, encaminha o Requerimento 16/2019, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, solicitando a este Tribunal informações 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.*

2. *A obra supracitada foi objeto de fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex/PE), no âmbito do Fiscobras 2017 (TC 008.036/2017-9). Como resultado dos trabalhos, foram apontadas irregularidades, as quais foram objeto de determinações direcionadas à UFRPE (Acórdão 2.467/2017-TCU-Plenário, relatoria do Ministro José Múcio Monteiro).*

3. *Em fevereiro de 2019, no decorrer da instrução de monitoramento das determinações, a UFRPE informou à Secex/PE que a empresa havia abandonado a obra em decorrência de*

dificuldades financeiras, o que confirmou os riscos que a fiscalização já havia apontado anteriormente.

4. À peça 67 do TC 008.036/2017-9, a UFRPE afirmou que o Contrato 19/2014 possui cerca de R\$ 80,3 milhões empenhados e inscritos em restos a pagar não processados e que, com a rescisão do contrato e o consequente cancelamento dos restos a pagar, o saldo será recolhido ao Tesouro Nacional, não estando mais disponível para sustentar nova licitação.

5. A UFRPE afirmou ainda que foi cientificada pelo Ministério da Educação sobre a impossibilidade de nova descentralização de crédito orçamentário no exercício atual, o que impossibilita a retomada da obra, enquanto não forem disponibilizados novos recursos orçamentários.

6. Ciente da situação, a UFRP encaminhou ofício à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, solicitando que essa encaminhasse pedido de informações ao TCU sobre possíveis soluções sobre a continuidade da obra, especialmente sobre a possibilidade de aproveitamento de empenho inscrito em restos a pagar, como crédito orçamentário para a realização de nova licitação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

8. Além disso, à peça 2, o Ministro Raimundo Carreio, à época presidente do Tribunal, admitiu a presente solicitação, haja vista que, segundo teor do seu despacho, a matéria atende os requisitos previstos no art. 231 do Regimento Interno do TCU.

9. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

10. O exame técnico ficará limitado aos aspectos contábeis e orçamentários que envolvem a matéria, conforme destacado pelo despacho do Ministro Raimundo Carreiro (peça 2). Desse modo, serão analisados os seguintes pontos, nesta ordem: a) possibilidade de aproveitamento de empenho inscrito em restos a pagar como crédito orçamentário para a realização de nova licitação; e b) possíveis soluções orçamentárias para a continuidade da obra.

11. No que concerne ao primeiro aspecto, o art. 58 da Lei 4.320/1964 conceitua o empenho como o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. (grifei)

12. Ademais, a Lei 4.320/1964, em seu art. 61, estabelece que “para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria”. (grifei)

13. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 2019 (MCASP 2019), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 6, de 18/12/2018, explica que o empenho “será anulado totalmente quando o objeto do contrato não tiver sido cumprido, ou ainda, no caso de ter sido emitido incorretamente”. (grifei)

14. O Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), disponível em <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>, afirma que a emissão de empenhos no sistema deverá observar a seguinte regra:

cada nota de empenho está associada a um único favorecido, a um único programa de trabalho resumido e a uma única natureza de despesa. Dessa forma, se a unidade gestora tiver que emitir empenhos para favorecidos, programas de trabalho resumido e naturezas de despesa diferentes, a quantidade [de empenhos] estará diretamente relacionada à combinação desses itens do empenho. (grifei)

15. Por fim, o Manual Siafi ainda afirma que a obrigatoriedade do nome do credor na nota de empenho, em alguns casos, como na folha de pagamento, torna-se operacionalmente impraticável, tendo em vista o número excessivo de credores (servidores). No entanto, o manual destaca que esse procedimento é excepcional e será realizado apenas para não dificultar o pagamento. Além disso, deverá sempre ser justificado, sendo adotado apenas quando não se tratar de processos licitatórios e de contratações.

16. Portanto, o que se verifica é que as normas de finanças e os manuais de contabilidade estabelecem um caráter personalíssimo ao empenho, 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, o que não é o caso das obras de construção da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho.

17. O caráter personalíssimo do empenho é também destacado pela Lei 8.666/1993, que estabelece no art. 62 a possibilidade de utilização da nota de empenho como instrumento hábil para substituir um contrato. Ou seja, a nota de empenho, por ser direcionada a determinado credor, pode servir até mesmo como instrumento público para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas entre o poder público e particulares.

18. Sob o aspecto contábil, a utilização de empenhos destinados a determinado credor como crédito para a realização de nova licitação pode ocasionar a perda de verificabilidade do fato contábil, o que compromete a representação fidedigna da execução da despesa. Perceba que, orçamentariamente, a despesa estará vinculada a um credor (empresa que abandonou a obra), mas a obrigação e o pagamento estarão ligados a credor distinto daquele da nota de empenho, qual seja, a empresa vencedora do novo processo licitatório.

19. O Decreto 93.872/1986, art. 21, trata de despesas relativas a contratos com vigência plurianual, exigindo que sejam "empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada". Dessa forma, a execução de novo contrato deve estar suportado por crédito orçamentário e empenho de cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

20. Ademais, o Decreto 93.872/1986 estabelece regras de inscrição e cancelamento dos restos a pagar. Conforme os §§ 2º e 6º do art. 68, os restos a pagar não processados que não forem liquidados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao da sua inscrição serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional e, não ocorrendo o desbloqueio naquele mesmo exercício, os seus saldos serão cancelados até 31 de dezembro.

21. No caso da obra de construção da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho (Contrato 19/2014), os empenhos são do ano de 2017 (2017NE800349, 2017NE800891 e 2017NE802120). Para os empenhos desse ano, o Poder Executivo federal, de forma excepcional, prorrogou o bloqueio para 14/11/2019, ao invés de 30/6/2019, conforme art. 1º do Decreto 9.869/2019. No entanto, tais empenhos continuam sujeitos a bloqueio e, consequente, a cancelamento, no caso de o contrato ao qual está vinculado (Contrato 19/2014) não ter continuidade.

22. Outro problema na utilização dos restos a pagar como crédito orçamentário para realizar nova licitação é que, pelo princípio da anualidade, os créditos orçamentários possuem vigência anual, sendo os restos a pagar uma exceção a esse princípio. A vigência anual deve ser respeitada haja vista que cabe ao Congresso decidir, anualmente, pela destinação ou não de novos créditos orçamentários para projetos em andamento. Se isso não foi feito na aprovação da LOA de 2019, cabe ao Poder Executivo pedir autorização por meio de créditos adicionais.

23. Assim, em conclusão, propõe-se informar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor que constitui procedimento irregular a utilização de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para a realização de nova licitação (art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993).

24. Sobre as possíveis soluções orçamentárias para a continuidade da obra, de início cabe destacar que o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento”. Assim, por estar na condição de inacabada e com mais de 20% de execução financeira (art. 18 da LDO 2019), a obra de construção da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho possui prioridade na alocação de dotações orçamentárias na LOA, em detrimento de novos projetos.

25. Cabe ressaltar também que, se for realizada nova licitação para que outro contratado dê continuidade ao empreendimento, um dos requisitos legais impostos pelo art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, para a realização de processos licitatórios é a previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso.

26. Assim, a primeira e principal solução, sob o ponto de vista orçamentário, para realizar nova licitação com vistas à continuidade das obras da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho seria a inclusão de crédito orçamentário da LOA, por meio da abertura de crédito adicional suplementar ou especial, a depender do caso.

27. Ademais, se o investimento a ser realizado para a conclusão da obra ultrapassar um exercício financeiro, o seu início estará condicionado à sua prévia inclusão no Plano Plurianual (PPA) ou em lei que autorize a sua inclusão, nos termos do art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

28. Sob o aspecto fiscal de realização da despesa, é importante ainda salientar que o art. 16 da LRF estabelece regramento para os casos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, exigindo que o ato seja acompanhado de: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

29. Além disso, o § 4º do art. 16 da LRF dispõe que as normas do caput constituem condição prévia para a realização de licitação e emissão de nota de empenho de execução de obras.

30. Portanto, propõe-se informar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor que as possíveis soluções orçamentárias para a continuidade da obra são as seguintes: a) abertura de crédito orçamentário suplementar ou especial, a depender do caso, e, consequentemente, de processo licitatório, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993; b) 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 CF/1988; e c) 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 LRF.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo informar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que:*

- a. *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;*
- b. *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, consequentemente, 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;*
- c. *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.”*

É o Relatório.

VOTO

A Solicitação do Congresso Nacional pode ser conhecida, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

Histórico

2. A presente Solicitação em análise foi autuada com base no Ofício 33/2019/CTFC, de 2/4/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Senador Rodrigo Cunha, encaminha o Requerimento 16/2019, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, solicitando a este Tribunal informações 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.

3. Sobre o assunto, importa registrar que por meio do Acórdão 2.467/2017 – Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro), o TCU apreciou relatório de auditoria realizada nas obras de construção da infraestrutura do Campus da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho (UACSA) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), objeto do Contrato 19/2014, por meio do qual decidiu, *verbis*:

9.1. determinar à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) que:

9.1.1 proceda a retenções parciais nos pagamentos devidos à contratada nas medições imediatamente seguintes, relativas ao Contrato 19/2014, celebrado com a Construtora Pottencial Ltda., até o limite de 5% do valor total pactuado atualizado, de modo a suprir a garantia de execução contratual a título de caução em dinheiro, conforme previsto na Cláusula Décima Primeira da referida avença e no § 1º do artigo 56 da Lei 8666/1993, calculadas, em cada medição, considerando-se a proporção entre o valor previsto na cláusula 11.8 (5% do valor atualizado do contrato) e o saldo financeiro do contrato, apresentando a este Tribunal, por intermédio da Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, os documentos probatórios da referida medida;

9.1.2 realize levantamento total da compatibilidade entre a execução física e financeira da obra e entre os serviços executados e os previstos no Contrato 19/2014, apresentando a esta Corte, por intermédio da Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, acompanhados de todos os documentos técnicos comprobatórios, tais como memórias de cálculo, relatórios, plantas, fotografias e levantamentos de campo, na forma prevista na Cláusula Nona do termo de contrato;

9.1.3 no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco, documentação comprobatória de formalização dos ajustes contratuais necessários a contemplar critérios de medição objetivos baseados nas etapas de serviço de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra ou mediante as etapas pré-estabelecidas das obras, em atenção ao disposto nos arts. 8º, § 2º, inciso I; 40, § 3º; 42, § 5º; e 66, § 2º, do Decreto 7.581/2011;

9.2. dar ciência à Universidade Federal Rural de Pernambuco de que:

9.2.1. a adoção da contratação integrada, de que trata a Lei 12.462/2011, sem a efetiva demonstração das vantagens técnicas e econômicas auferidas pela sua utilização

comparativamente aos outros regimes previstos na legislação, conforme identificado no edital do RDC-I 1/2013, afrontou o disposto no art. 9º da Lei 12.462/2011 e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.388/2016-Plenário, 4.661/2015-1ª Câmara, 1.850/2015-Plenário, 1.977/2013-Plenário, 3.569/2014-Plenário, 1.399/2014-Plenário e 1.510/2013-Plenário);

9.2.2. a fiança bancária prevista no art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 deve ser emitida por instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil;

9.2.3. a não exigência de prestação das garantias contratuais, conforme disposto no art. 56 da Lei 8.666/1993, tanto quanto a aceitação de modalidades de garantia ali não previstas, podem levar à responsabilização do agente público por eventuais prejuízos decorrentes de sua omissão, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992;

9.3. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco que monitore o cumprimento das determinações dispostas no item 9.1;

9.4. enviar cópia deste acórdão à UFRPE e à Construtora Pottencial Ltda.

4. Em fevereiro de 2019, no decorrer da instrução de monitoramento das determinações do referido Acórdão, a UFRPE informou ao Tribunal que a empresa havia abandonado a obra em decorrência de dificuldades financeiras.

Utilização de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para a realização de nova licitação

5. A análise procedida pela Semag em sua minudente instrução (peça 7), cujos fundamentos incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, demonstra de forma precisa que constitui procedimento irregular a utilização de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para a realização de nova licitação (art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993).

6. Tal fato se dá, 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.

Possibilidade de continuidade da obra

7. De início, cabe observar que a obra de construção da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho possui 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”.

8. Outrossim, considerando que a empresa contratada abandonou a obra, para que outro contratado dê continuidade ao empreendimento, deve ser realizada nova licitação, bem como deve ser observado o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, que dispõe, verbis:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;” (grifei)

9. Ou seja, a única possibilidade para a continuidade da obra é a realização de nova licitação desde que haja previsão orçamentária.

10. Dessa forma, sob o ponto de vista orçamentário, a primeira e principal medida a ser adotada com vistas à realização de nova licitação para a continuidade das obras em comento 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).

11. Além disso, caso o investimento a ser realizado para a conclusão da obra ultrapassar um exercício financeiro, os recursos deverão constar no Plano Plurianual (PPA) ou em lei que autorize a sua inclusão, nos termos do art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

12. Sendo assim, acolho a proposta uníssona da Semag, no sentido de prestar as informações detalhadas na proposta de encaminhamento da instrução à peça 7 para a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

13. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de julho de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator