



Número 235

Sessões: 24 e 25 de março de 2015

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, dos aspectos relevantes que envolvem o tema. 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. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor da deliberação, bastando clicar no número do Acórdão (ou pressione a tecla CTRL e, simultaneamente, clique no número do Acórdão).

SUMÁRIO

Plenário

1. As contratações de seguros por órgãos da Administração Pública, e seus respectivos aditivos, quando realizadas mediante simples emissão de apólices de forma unilateral pela empresa seguradora e sem a devida formalização por meio de instrumento de contrato, configuram desconformidade com os arts. 60 e 62 da Lei 8.666/93, tendo em vista a necessária discriminação de cláusulas previstas no art. 55 e das informações constantes do art. 61 da mesma lei.
2. É vedada a intermediação de empresa corretora na execução de contrato de seguros adquiridos pela Administração Pública, ainda que inexista vínculo formal direto da corretora com o órgão contratante.
3. Ante a lacuna existente no Decreto 2.745/98 e nos normativos da Petrobras acerca dos elementos mínimos que devem constar nas propostas comerciais recebidas nas licitações, aplicam-se às contratações de obras e serviços de engenharia da estatal, em especial às empreitadas por preço global, procedimentos análogos aos das contratações integradas do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), delimitados em entendimentos do TCU, em prestígio aos princípios da segurança jurídica, do julgamento objetivo, da isonomia, da eficiência e da obtenção da melhor proposta.

PLENÁRIO

1. As contratações de seguros por órgãos da Administração Pública, e seus respectivos aditivos, quando realizadas mediante simples emissão de apólices de forma unilateral pela empresa seguradora e sem a devida formalização por meio de instrumento de contrato, configuram desconformidade com os arts. 60 e 62 da Lei 8.666/93, tendo em vista a necessária discriminação de cláusulas previstas no art. 55 e das informações constantes do art. 61 da mesma lei.

Representação formulada pela Procuradoria da República no Rio de Janeiro apontara possíveis irregularidades em contratos de seguro de vida em grupo firmados pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), dentre elas a continuidade de serviços e pagamentos mesmo após expirada a vigência contratual. Realizada inspeção para saneamento dos autos, a Secex Estatais, cuja instrução técnica foi transcrita no Relatório que deu suporte ao voto condutor do acórdão sintetizado, apontara que, de fato, a CPRM não formalizou contrato administrativo com a empresa vencedora das licitações e que *“os instrumentos que regiam a prestação de serviços de seguros eram as apólices, suas cartas de renovação e eventuais aditivos, sendo que estas apólices foram renovadas sucessiva e automaticamente (...), em alguns casos expressamente, e em outros sem manifestação expressa da Administração”*. Não obstante, ponderou a unidade instrutiva: *“(i) que os pagamentos realizados pela CPRM estavam sustentados em apólices de seguro vigentes, ou seja, não houve pagamento sem a devida cobertura e contraprestação de serviços; (ii) que, nos casos em que a renovação se deu com o reajuste da apólice, a empresa buscou analisar preços de outras seguradoras (...); (iii) que o TCU reconheceu a possibilidade de prorrogação além do prazo previsto no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93 para contrato de locação, ajuste regido predominantemente pelo direito privado, como o de seguros; (iv) que o art.*

62, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/93, afasta a aplicação do prazo do art. 57, inciso II, aos contratos de seguro; (v) que diferentes normas do direito privado preveem a possibilidade de renovação tácita da apólice ou contrato de seguros, e que esta é uma prática consagrada do mercado securitário, o que torna parcialmente escusável a falha dos gestores responsáveis pela administração da apólice da CPRM; (vi) que a CPRM estava obrigada a manter, por força do Acordo Coletivo de Trabalho, a cobertura do seguro de vida de seus empregados, sob pena de ter de se responsabilizar pelo pagamento de sinistros ocorridos, no caso de descontinuidade da contratação da seguradora; (vii) que os arts. 60 e 62, caput, da Lei 8.666/93, estabelecem a necessidade de lavrar os contratos e aditivos na repartição, além de obrigar a formalização de instrumento de contrato nos casos de contratação nas modalidades de concorrência e tomada de preços, faixa na qual se situa a presente avença”. Em decorrência, a unidade técnica propôs que fosse cientificada a CPRM de que “as contratações de seguros por órgãos da Administração Pública e seus respectivos aditivos, quando realizadas mediante simples emissão de apólices de forma unilateral pela empresa seguradora e sem a devida formalização por meio de instrumento de contrato, configuram desconformidade com os arts. 60 e 62 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a necessária discriminação de cláusulas previstas no art. 55 e das informações constantes do art. 61 da mesma lei”. Assim, uma vez que não foi identificado dano ao erário ou prejuízo aos funcionários da CPRM, bem como má-fé dos responsáveis, e tendo o relator acolhido a análise e o encaminhamento sugerido pela Secex Estatais, o Plenário julgou parcialmente procedente a Representação, expedindo, dentre outros comandos, a ciência proposta. [Acórdão 600/2015-Plenário, TC 011.796/2011-1, relator Ministro Raimundo Carreiro, 25.3.2015](#)

2. É vedada a intermediação de empresa corretora na execução de contrato de seguros adquiridos pela Administração Pública, ainda que inexista vínculo formal direto da corretora com o órgão contratante. Ainda na Representação acerca de possíveis irregularidades em contratos de seguro de vida em grupo firmados pela CPRM, fora questionada a efetivação, pela Administração, de pagamentos indevidos à corretora, os quais seriam de responsabilidade da empresa seguradora. Embora o questionamento original tenha se mostrado, no ponto, improcedente, a unidade instrutiva destacou que “ainda que não tenha havido pagamentos diretos à corretora, e por conseguinte, inexistindo relação contratual entre a CPRM e a empresa de corretagem, deve-se destacar que a presente inspeção verificou que a [empresa de corretagem] atuou, de fato, como intermediária na relação da CPRM e a seguradora”. A Secex Estatais, revisitando a legislação e a jurisprudência do TCU sobre o assunto, concluiu que “nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93 c/c art. 16 do Decreto 60.459/67, o procedimento licitatório se destina à seleção, de forma direta junto ao mercado de empresas seguradoras nacionais, da proposta mais vantajosa para a administração pública, não havendo previsão legal para a atuação de corretor junto à administração como intermediário da relação contratual com empresa seguradora”. Isso porque “a licitação, procedimento formal que objetiva a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, cumpre justamente o papel que, no mercado privado formado pelas pessoas físicas e jurídicas de direito privado, é atribuído ao corretor de seguros, que ‘angaria e promove’ os contratos entre as seguradoras e os interessados, buscando a proposta que melhor atende ao interesse do segurado privado junto às empresas seguradoras”. Em decorrência, a unidade técnica propôs que fosse cientificada a CPRM de que “atuação de empresa corretora de seguros na intermediação da execução do contrato de seguros, ainda que sem vínculo formal direto com a Administração Pública, constitui afronta aos arts. 16, § 3º, do Decreto 60.459/67, aos princípios da licitação constantes da Lei 8.666/93 e do art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como contraria jurisprudência do TCU sobre a matéria (Decisões 938/2002-TCU-Plenário e 400/1995-TCU-Plenário)”. Assim, uma vez que não foi identificado dano ao erário ou prejuízo aos funcionários da CPRM, bem como má-fé dos responsáveis, e tendo o relator acolhido a análise e o encaminhamento sugerido pela Secex Estatais, o Plenário julgou parcialmente procedente a Representação, expedindo, dentre outros comandos, a ciência proposta. [Acórdão 600/2015-Plenário, TC 011.796/2011-1, relator Ministro Raimundo Carreiro, 25.3.2015.](#)

3. Ante a lacuna existente no Decreto 2.745/98 e nos normativos da Petrobras acerca dos elementos mínimos que devem constar nas propostas comerciais recebidas nas licitações, aplicam-se às contratações de obras e serviços de engenharia da estatal, em especial às empreitadas por preço global, procedimentos análogos aos das contratações integradas do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), delimitados em entendimentos do TCU, em prestígio aos princípios da segurança jurídica, do julgamento objetivo, da isonomia, da eficiência e da obtenção da melhor proposta.

Auditoria realizada nas obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), executadas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), apontara, como indício de irregularidade, o modelo de formalização das propostas comerciais, denominado Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), que não exigia a apresentação das composições dos custos dos serviços ofertados pelos licitantes. Ao examinar o caso,

o relator, mencionando o Manual da Petrobras para Contratação e destacando a omissão do Decreto 2.745/98 sobre o tema, sentenciou que *“é de clareza solar que não há regra geral sobre como os preços ofertados pelos licitantes deverão ser discriminados; em cada contratação, os parâmetros a serem seguidos pelos licitantes na formulação de suas propostas comerciais serão arbitrados, a critério dos agentes da Petrobras. As licitantes, pautadas nas exigências editalícias – e na ausência de critérios cogentes inscritos em normativos superiores, detalham seu preço no DFP segundo os padrões estabelecidos”*. Por causa da utilização desse modelo, prosseguiu o relator, *“ao ofertar seus preços, os empreiteiros não indicam os serviços que estão sendo precificados, nem apresentam quaisquer composições e/ou memórias justificativas que minudenciem a forma como os preços propostos foram constituídos”*. Transcrevendo determinações feitas à Petrobras em julgados anteriores, o relator observou fragilidades detectadas pelo TCU na forma como a estatal exige e avalia os custos de suas contratações. Após rebater os argumentos trazidos em oitiva da auditada, o relator asseverou a existência de lacuna normativa sobre o tema, o que *“demanda a necessidade de serem delineadas trilhas firmes para o bom trato do patrimônio da Estatal”*. Nesse sentido, acolhendo posicionamento da unidade técnica, ancorado na semelhança e paralelismo entre as contratações integradas do RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas) e os contratos EPC (*Engineering, Procurement and Construction*) autorizados pelo Decreto 2.745/98, o condutor do processo afirmou que vários dos entendimentos da Corte de Contas relacionados ao RDC teriam a mesma aplicabilidade aos contratos da Petrobras e deveriam ser à estatal brasileira estendidos. Assim, como primeira medida, deveria ser exigida *“uma ‘matriz de riscos’, a ser divulgada no certame licitatório e posteriormente inserida nos termos contratuais da Petrobras”*, com a finalidade precípua de *“indicar, de maneira explícita e objetiva, as etapas do projeto licitado que serão passíveis de definição posterior pela contratada, que assumirá os riscos pelo detalhamento do projeto”*. Em seguimento a essa etapa, *“uma vez estabelecidas as parcelas da obra com incipiente grau de avanço de projeto (e que ficarão sob a responsabilidade da contratada), o detalhamento exigido do orçamento base da Administração e das propostas comerciais deverá ser proporcional ao nível de minúcias que cada etapa do projeto licitado possui”*. Por fim, concordando com a unidade instrutiva, o relator reforçou ser oportuno que etapas do projeto definidas, *“com soluções de engenharia já pré-estabelecidas na licitação e cuja responsabilidade por sua integridade recairá sobre a Administração, (...) sejam discriminadas em composições de custo que expressem todas as informações necessárias à perfeita e inequívoca caracterização do valor ofertado. Complementarmente, etapas do projeto que ainda virão a ser detalhadas pela futura contratada, responsável pelo EPC, deverão ser esmiuçadas na proporção do grau de maturidade do projeto, sem olvidar de serem apresentadas todas as premissas orçamentárias que pautaram a formulação dos preços ofertados”*. Recepcionando na íntegra o voto da relatoria, o Plenário decidiu, dentre outras deliberações, determinar à Petrobras, *“em prestígio aos princípios da segurança jurídica, do julgamento objetivo, da isonomia, da eficiência e da obtenção da melhor proposta, que passe a adotar os seguintes procedimentos em suas contratações de obras e serviços de engenharia, em especial nas empreitadas por preço global: 9.1.1. faça constar, no instrumento convocatório das licitações, documento que estabeleça, de forma precisa, quais frações do empreendimento haverá liberdade das contratadas para inovar em termos das soluções metodológicas ou tecnológicas, seja em termos de modificação das soluções previamente delineadas no projeto-base da licitação, seja detalhando os sistemas e procedimentos construtivos do projeto-base da licitação; 9.1.2. elabore e faça constar nos seus instrumentos convocatórios e contratos uma ‘matriz de riscos’, capaz de definir a repartição objetiva de responsabilidades advindas de eventos supervenientes à contratação, como informação indispensável para a caracterização do objeto e das respectivas responsabilidades contratuais, como também elemento capaz de subsidiar o dimensionamento das propostas por parte das licitantes; 9.1.3. exija das licitantes a fundamentação técnica (ou memória de cálculo) dos preços ofertados, por meio da apresentação de informações detalhadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP), requerendo, para a parcela da obra que possui projeto desenvolvido, ou para casos em que a totalidade do projeto já estiver definida pela Estatal, de forma que não haja liberdade dos particulares modificarem o projeto licitado, todos os dados necessários à perfeita e inequívoca caracterização dos valores propostos, discriminados, no mínimo, nas seguintes informações: a) relação dos serviços previstos para a obra, com os respectivos preços, quantidades e unidades de quantificação, acompanhadas de memórias de cálculo e justificativas; b) composição e produtividade das equipes de trabalho; c) coeficiente de consumo dos insumos; e d) contingenciamentos considerados; 9.1.4. para a parcela da obra cujo risco de desenvolvimento do projeto estiver ao encargo da futura contratada, em que existir liberdade para as contratadas apresentarem solução de engenharia própria: 9.1.4.1. estabeleça nos editais, a padronização das informações mínimas necessárias nos Demonstrativos de Formação de Preços das contratadas (DFP) que viabilizem o julgamento das propostas, em termos de exequibilidade, alinhamento da oferta aos requisitos editalícios e vantagem dos preços, em comparação com o pré-dimensionamento estabelecido na estimativas de custo do projeto-base da licitação, solicitando da proponentes informações que demonstrem as premissas*

orçamentárias consideradas para cada etapa de execução do empreendimento, em especial as contingências inseridas nos preços; 9.1.4.2. sempre que o projeto-base da licitação, por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço da Companhia devem se basear em orçamento tão detalhado quanto possível, devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares serem realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo projeto-base da licitação, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP); 9.1.4.3. quando utilizada metodologia expedita ou paramétrica para abalizar o valor do empreendimento – ou fração dele –, consideradas as disposições do subitem anterior, dentre duas ou mais técnicas estimativas possíveis, utilize em suas estimativas de preço-base a que viabilize a maior precisão orçamentária, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP)”. **Acórdão 621/2015-Plenário, TC 007.315/2011-2, relator Ministro Vital do Rêgo, 25.3.2015.**

Elaboração: Secretaria das Sessões
Contato: infojuris@tcu.gov.br