



005

Boletim de jurisprudências

TCU | TCE-SP

Dezembro | 2024

Acesse nosso site





Boletim de jurisprudências
Dezembro | 2024

Organizadores

José Carlos Pacheco de Almeida
(Diretor Jurídico)

Ana Júlia Pereira
(Advogada | Consultora)

Felipe Fernandes de Carvalho
(Advogado | Consultor)

Guilherme Narcizo dos Santos
(Responsável pela Formatação)



É com entusiasmo e compromisso renovados que a GEPAM apresenta a quinta edição do Boletim de Jurisprudências do TCU e do TCE/SP, fechando o ano de 2024 com a continuidade de nossa missão de disseminar conhecimento relevante e atualizado para a gestão pública. Neste mês de dezembro, reafirmamos nosso propósito de contribuir para a eficiência, a transparência e a conformidade nos processos administrativos e licitatórios.

Nesta edição, apresentamos análises e reflexões baseadas em decisões recentes, sempre com o objetivo de fortalecer as boas práticas e oferecer subsídios para uma gestão pública mais segura e responsável. Nosso compromisso é trazer conteúdos que apoiem gestores, profissionais jurídicos e demais interessados a enfrentar os desafios cotidianos com maior clareza e confiança.

A GEPAM segue como parceira estratégica na busca por uma administração pública cada vez mais ética, eficiente e transparente. Desejamos que esta edição proporcione insights valiosos e contribua para o aprimoramento das práticas administrativas, preparando o caminho para um novo ano de conquistas e excelência na gestão pública.

A todos, uma excelente leitura e um próspero 2025!



Editorial do boletim.....	2
Artigos selecionados	4
I.Impacto da decisão do TCU sobre a publicação do estudo técnico preliminar: o que muda na prática ...	4
II.Entendimento do TCU: proibição de cláusula contratual que exija crédito antecipado em cartões de empregados antes do repasse pelo contratante.....	6
III.Violação à norma: empenhos a posteriori configuram irregularidade segundo TCE/SP	8
IV.Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ratifica o entendimento de que o credenciamento não pode restringir a participação de novos candidatos.....	10
Jurisprudências	12
TCU – Acórdão nº 2190/2024 – Plenário Irregularidades na contratação de sistema PLM para desenvolvimento de meios navais complexos.....	12



Impacto da decisão do TCU sobre a publicação do estudo técnico preliminar: o que muda na prática

Ana Júlia Pereira¹

O Tribunal de Contas do da União, em sessão de julgamento realizada em 23 de outubro de 2024 (Acórdão 2273/2024-Plenário), ao analisar representação contra possíveis irregularidades em edital de pregão eletrônico regido pela Lei n. 14.133/2021, reconheceu a não obrigatoriedade de inclusão do estudo técnico preliminar – ETP como anexo do edital, e, por conseguinte, de sua publicação.

Em sua decisão, o Relator Benjamin Zymler fez referência ao Acórdão 1463/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, no qual se estabelecia a obrigatoriedade do ETP como anexo ao edital, como se verifica:

"9.5.1. falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares, em afronta aos princípios da publicidade e da transparência, ao Anexo V, item 2.2, alínea "a", da IN Seges/MPDG nº 5/2017 e aos [Acórdão 488/2019-TCU-Plenário](#), Relatora Ministra Ana Arraes, e 1.414/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira;"

Contudo, ao revisitar a questão, o Relator manifestou seu entendimento no sentido de que a Lei n. 14.133/2021 não prevê expressamente a obrigatoriedade do ETP como anexo ao edital. Em sua análise, destacou que o ETP se insere na fase interna do procedimento licitatório, momento em que a Administração detalha a contratação a ser realizada, com base na demanda do setor requisitante.

O relator julgou que a publicação do ETP em conjunto com o instrumento convocatório não é obrigatória, mas, caso a equipe de planejamento daquele órgão que estará realizando o certame considere que a divulgação do ETP melhore o embasamento e as informações aos licitantes para sua participação no processo, não se verifica nenhum óbice quanto à sua publicação.

¹ Advogada e Consultora da GEPAM.



Destacou, ainda, que é necessário que os riscos de informações conflitantes com o Termo de Referência (TR) sejam mitigados previamente, pois qualquer informação que conflite com as descritas no TR podem confundir os licitantes e, conseqüentemente, atrapalhar a regular tramitação do processo licitatório.

Nos termos do entendimento da Corte de Contas da União, que revisitou a temática, a decisão pela publicação ou não do ETP deve ficar à cargo do órgão licitante, de acordo com as características do objeto a ser licitado e respeitando as particularidades de cada caso concreto, demonstrando a flexibilidade do regimento licitatório. Então, na prática, o ETP não é anexo obrigatório do edital e, desse modo, sua divulgação também não é imperativa.

Referência: Acórdão TCU 2273/2024 Plenário. PROCESSO 002.316/2024-2. Relator BENJAMIN ZYMLER. Sessão realizada em 23/10/2024. Disponível no endereço <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2273%252F2024/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> . 15.12.2024.



Entendimento do TCU: proibição de cláusula contratual que exija crédito antecipado em cartões de empregados antes do repasse pelo contratante

Ana Júlia Pereira

O Tribunal de Contas do da União, em sessão de julgamento realizada em 23 de outubro de 2024 (Acórdão 2278/2024-Plenário), ao analisar representação contra possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento n. 5/2023, cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional, reconheceu a irregularidade de inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão, uma vez que essa medida viola os incs. II e III, da Lei n. 14.442/2022.

A cláusula estabelecia que o crédito nos cartões de vale-alimentação dos empregados do órgão contratante deveria ser realizado em data anterior ao aporte dos valores a ser feito pela entidade contratante em favor da gerenciadora dos cartões.

Em sua decisão, o Relator **Antonio Anastasia** reconheceu a irregularidade com base na Lei n. 14.442/2022, que faculta aos empregadores a contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação aos seus empregados (art. 2º). O Relator também salientou que, no âmbito dessa contratação, é vedado ao empregador exigir prazos de repasse ou pagamento que possam descaracterizar a natureza pré-paga dos valores disponibilizados aos empregados (art. 3º, inciso II).

Por fim, destacou que esse posicionamento não é inédito no Tribunal, embora haja decisões em sentido contrário, como os Acórdãos de Relação 279/2023-TCU-Plenário e 966/2023-TCU-Plenário, que permitem a conduta prevista na cláusula impugnada.

O entendimento aqui adotado foi também registrado no Acórdão 5928/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, em que foi expedida ciência ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região sobre a ilegalidade de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação antes do pagamento oficial pelo órgão, configurando afronta ao art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022.

Portanto, cabe ao órgão público contratante dos serviços de gerenciamento e administração do cartão de vale-alimentação repassar os valores antes da data de aporte ou disponibilização dos créditos, pela empresa contratada. Caso contrário, a cláusula contratual será reputada irregular, por violar as regras que impedem a descaracterização do caráter pré-



pago do benefício, nos termos da Lei 14.442/2022, sendo forçoso, inclusive, a anulação do processo administrativo da contratação.

Referência: TCU. ACÓRDÃO 2278/2024 - PLENÁRIO. PROCESSO 000.225/2024-0. Relator Antonio Anastasia. Sessão realizada em 23/10/2024. Disponível no endereço https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2278%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Ple%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 . 16.12.2024.



Violação à norma: empenhos a posteriori configuram irregularidade segundo TCE/SP

Felipe Fernandes de Carvalho²

Em recente decisão, o TCE-SP reafirmou que o empenho deve preceder à despesa, destacando, também, que a inversão dessa ordem compromete o planejamento financeiro e a adequada gestão dos recursos públicos.

O artigo 60 da Lei Federal n. 4.320/64 estabelece uma regra fundamental para a gestão orçamentária e financeira no âmbito da administração pública, que é a obrigatoriedade do empenho prévio para a realização de despesas, aspecto essencial para garantir a boa gestão dos recursos públicos.

O empenho é o ato administrativo que formaliza o compromisso de pagamento de uma despesa pública, instituto que representa a reserva de recursos orçamentários para garantir que determinado valor será disponibilizado para atender a uma necessidade de execução do Estado. Em suma, o empenho é a forma de garantir que os recursos estarão disponíveis para o pagamento da despesa à medida que ela se concretize.

Havendo desrespeito à essa regra legal, há também um descompasso entre o planejamento orçamentário e a execução financeira, o que pode acarretar sérios problemas para a administração pública, inclusive, dificultando o trabalho do órgão fiscalizador, já que compromete a fiscalização eficiente.

Desse modo, o empenho prévio, previsto na Lei nº 4.320/64, é um instrumento fundamental para garantir a legalidade e a eficiência da gestão financeira pública. Ao vincular a dotação orçamentária a uma obrigação líquida e certa, o empenho impede a realização de despesas não autorizadas e contribui para a transparência da gestão. A falta de empenho, por sua vez, configura uma irregularidade que pode gerar diversos problemas, como a dificuldade de controle, a ocorrência de desvios de recursos e a responsabilização dos gestores.

A realização de empenhos posteriores à execução das despesas contraria, assim, o princípio da legalidade, que é um dos pilares da administração pública. Além disso, a falta de empenho anterior pode resultar em um controle financeiro inadequado, dificultando a fiscalização da execução orçamentária e, conseqüentemente, abrindo espaço para a ocorrência de fraudes e desperdício de recursos públicos.

² Advogado e Consultor Público.



Como elencado no julgado, o descumprimento dessa norma constitui falha grave na gestão orçamentária e poderá ocasionar na responsabilização do gestor, caso seja comprovado que a prática foi intencional e com o objetivo de lesar o erário.

Retira-se o entendimento de que quando os empenhos são feitos após a realização das despesas, a sociedade e os órgãos de controle ficam impossibilitados de acompanhar adequadamente os gastos públicos, prejudicando o controle social sobre a utilização dos recursos, o que, além de tudo, contraria o princípio da transparência, um dos princípios que norteiam a administração pública e está diretamente ligada à correta execução dos processos orçamentários e financeiros.

Por derradeiro, ao se permitir empenhos posteriores à realização das despesas, não só infringe a legislação vigente, notadamente o art. 60, da Lei n. 4.320/64, mas também compromete os princípios da boa administração pública, como a legalidade, a transparência e o controle financeiro. A observância rigorosa dessa norma é, portanto, fundamental para a manutenção da integridade das finanças públicas e para o cumprimento das obrigações fiscais de forma responsável e transparente, segundo estabelece o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Referências: TCE-SP – Processo: TC-001040.989.24. Valdenir Antonio Polizeli - Conselheiro Substituto.



Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ratifica o entendimento de que o credenciamento não pode restringir a participação de novos candidatos

Felipe Fernandes de Carvalho

Em recente Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 24/07/2024, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC 12657.989.24) entendeu pela irregularidade de edital que previa critério de escolha em procedimento de credenciamento de empresas para administrar e gerenciar o cartão do vale-alimentação. O edital previa que os servidores, por meio de votação, escolheriam qual empresa credenciada iria executar o ajuste.

A Corte de Contas Bandeirantes tem entendimento consolidado de que o credenciamento é um procedimento adequado para a administração pública contratar os serviços de administração e gerenciamento do vale-alimentação, com base no inc. II, do art. 79, da Lei n. 14.133/2021.

Contudo, o Relator entendeu que a previsão de votação contraria a natureza do procedimento de credenciamento, que deve ser conduzido de forma objetiva e impessoal, conforme os princípios estabelecidos na Lei 14.133/2021. O Tribunal ressaltou que o credenciamento deve assegurar que todas as empresas que preencham os requisitos exigidos possam participar e ser contratado pelo Poder Público, sem que a decisão final seja influenciada por um processo de votação interna. Desse modo, entendeu irregular a existência de um critério que, ao final, desvirtua o procedimento de credenciamento.

Na decisão, o TCE-SP também criticou a previsão de contratação de apenas uma empresa no processo de credenciamento. O edital em questão limitava a contratação à empresa que obtivesse o maior número de votos dos servidores, excluindo as demais que também estivessem habilitadas e que cumprissem os requisitos estabelecidos.

Ao vedar o credenciamento de novos interessados durante a validade do credenciamento, o edital concretizou restrição é incompatível com a finalidade do credenciamento, que, segundo a Lei 14.133/2021, deve permitir a inclusão de todos os interessados que atendam aos critérios estabelecidos, garantindo a competitividade e a pluralidade de fornecedores.



Destacou o relator que decorre da Lei de Licitações a permissão para que novos interessados possam ser credenciados, sendo, portanto, irregular a restrição de que apenas uma empresa seria contratada.

Do voto, extrai-se:

“Não é possível permitir que um procedimento de credenciamento fundado no artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21 tenha prosseguimento com um critério de seleção como o definido na cláusula 10.2.111, que submete as empresas habilitadas a uma votação entre todos os funcionários da Rede Mario Gatti visando a contratação apenas da empresa votada pela maioria dos beneficiários.

[...]

A contratação de um único credenciado não contemplaria o interesse da totalidade dos servidores, mas apenas o da maioria, reduzindo a comodidade e satisfação dos demais.”

Sendo assim, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo uniformiza o entendimento de que o credenciamento tratado pelo inc. II, do art. 79, da Lei n. 14.133/2021, tem por finalidade convocar todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens à administração pública, sendo irregular a criação de óbices ou fixação de critérios de votação que acabe por frustrar que todos os credenciados possam ser contratados pelo Poder Público..

Referências: TCU – Processo: TC-012657.989.24-0. Conselheira Cristiana de Castro Moraes.



TCU – Acórdão nº 2190/2024 – Plenário

Relator: Min. Augusto Nardes

Assunto: Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão eletrônico cujo objeto é a contratação de sistema para gerenciamento de ciclo de vida de produto (PLM) para desenvolvimento de meios navais complexos.

Sumário: Representação. Pregão Eletrônico. Ausência De Prejuízos À Escolha Da Proposta Mais Vantajosa. Conhecimento. Procedência Parcial. Indeferimento De Medida Cautelar. Ciência.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90005/2024, sob a responsabilidade do Centro de Intendência Tecnológico da Marinha em São Paulo;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. dar ciência ao Centro de Intendência Tecnológico da Marinha em São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90005/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. ausência de divulgação, no edital do certame, do critério de aceitabilidade com base nos valores apresentados para cada item licitado, ainda que com adjudicação por grupo, em desacordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2989/2018-TCU-Plenário;



9.3.2. previsão contida no item 10.1 do termo de referência, no sentido de que o custo estimado da contratação, por possuir caráter sigiloso, não seria tornado público antes de definido o resultado do julgamento das propostas, é contrária ao interesse público, uma vez que deve ser permitida a sua divulgação, em ato público, após a fase de lances, quando as propostas permanecerem com preços acima dos de referência, de forma a tornar a fase de negociação de preços com os licitantes mais efetiva e evitar a ocorrência de tratamento não isonômico;

9.4. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado por Tecmes Tecnologia Metodologia Serviços e Comércio de Informática Ltda., de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;

9.5. comunicar esta decisão ao Centro de Intendência Tecnológico da Marinha em São Paulo e à representante; e

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

[TCU. Acórdão nº 2190/2024 – Plenário. Processo nº 017.858/2024-0. Relator Min. Augusto Nardes. Sessão: 16/10/2024.]

