



Número 456

Sessões: 21, 22, 28 e 29 de março de 2023

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. Além da observância da legislação pertinente à publicação de seus contratos, em especial a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), as empresas estatais devem disponibilizar informações atualizadas referentes a seus contratos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de que trata a Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), em cumprimento ao art. 17 da Lei 14.436/2022 (LDO de 2023).
2. É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil.

PLENÁRIO

1. Além da observância da legislação pertinente à publicação de seus contratos, em especial a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), as empresas estatais devem disponibilizar informações atualizadas referentes a seus contratos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de que trata a Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), em cumprimento ao art. 17 da Lei 14.436/2022 (LDO de 2023).

Ao apreciar relatório de levantamento realizado com o objetivo de coletar informações sobre contratações de Tecnologia da Informação (TI) do Banco do Brasil S.A. (BB), da Caixa Econômica Federal (Caixa) e do BB Tecnologia e Serviços S.A. (BBTS), no período de 2013 a 2017, bem como de obter acesso aos correspondentes sistemas de contratação e execução financeira, para subsidiar ações de controle futuras, o Pleno do TCU decidiu, por meio do [Acórdão 924/2020-Plenário](#), entre outras medidas, “determinar ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal e à BB Tecnologia e Serviços S.A. que, no prazo de 180 dias, com fulcro no art. 17 da Lei 13.898/2019 e no art. 250, inciso II, do RITCU, disponibilizem informações atualizadas referentes a seus contratos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg”. Contra essa deliberação, o BB interpôs pedido de reexame, alegando, em síntese, “inviabilidades enfrentadas” pela instituição para disponibilizar no Siasg informações relativas aos seus contratos, bem como que cumpre a legislação pertinente à publicação de seus contratos, em especial a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), por meio da divulgação, em endereço eletrônico, de: a) relação mensal de compras e contratações; b) extratos de contratos e aditivos; c) instrumentos contratuais formalizados; e também que a publicação dessas mesmas informações no Siasg configuraria, para a instituição, “duplicidade de informações”. Em seu voto, o relator destacou, preliminarmente, a informação trazida pela unidade técnica responsável pelo levantamento no sentido de que o Siasg fora desativado para inclusão de novos contratos, impossibilitando assim que as entidades disponibilizem, nesse sistema, informações atualizadas referentes a seus contratos, e que os procedimentos necessários para a adesão ao novo sistema “ainda estão em definição pelo Ministério da Economia (Portal Nacional de Compras Públicas, nos termos da Lei 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos,



e do art. 17 da Lei 14.436/2022 - Lei de Diretrizes Orçamentária de 2023”. Nesse contexto, assinalou o relator, seriam pertinentes as alegações do recorrente quanto à impossibilidade de atendimento à determinação expedida pelo Tribunal. Na sequência, o relator ressaltou que o art. 174 da Lei 14.133/2021 criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual conterà, entre outras, informações acerca de “contratos e termos aditivos” (art. 174, § 2º, inciso V), e que a Lei 14.436/2022 estabelece, em seu art. 17, que os órgãos e as entidades “integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar informações atualizadas referentes aos seus contratos no Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e às diversas modalidades de transferências operacionalizadas na Plataforma +Brasil, inclusive com o georreferenciamento das obras e a identificação das categorias de programação e fontes de recursos, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo federal.”. Dito isso, concluiu que, uma vez que o Siasg fora desativado, seria pertinente alterar a determinação recorrida de forma a adequá-la ao novo sistema que está sendo implantado (PNCP), nos termos dos referidos normativos. Quanto à alegação do recorrente de que cumpre a legislação pertinente à publicação de seus contratos, em especial a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), e que a publicação dessas mesmas informações no Siasg configuraria duplicidade, o relator ponderou que, da mesma forma que o BB necessita dar cumprimento à legislação que menciona, deve dar cumprimento ao disposto nas LDOs, independentemente de eventual duplicidade de informações, “se é que os dados hoje publicados pela entidade realmente coincidem com os que seriam exibidos no Siasg e no PNCP”. Por fim, ao frisar que os procedimentos necessários para a adesão ao PNCP pelas entidades em questão ainda estão em definição pelo Ministério da Economia e que consulta ao Portal da Transparência (dados extraídos do Siasg) apontara que a inclusão de dados contratuais no Siasg ainda é prática pouco disseminada entre as empresas estatais brasileiras, o que, segundo ele, “pode decorrer, entre outros motivos, das dificuldades levantadas pelo recorrente, somada ao fato de o recorrente não contestar a validade da exigência legal de inclusão de dados contratuais no Siasg e não prover evidências que deem suporte aos argumentos apresentados contra essa inclusão, embora estes se mostrem verossímeis”, o relator considerou pertinente a concessão de prazo adicional para que o BB, a Caixa e o BBTs deem cumprimento à determinação contestada, “alterada nesta etapa processual para adequá-la ao novo sistema que está sendo criado e implantado (PNCP)”. Assim sendo, acolhendo a proposição do relator, o Plenário decidiu dar provimento parcial ao pedido de reexame para “prorrogar por 180 dias, a partir da notificação deste acórdão, para o recorrente e as demais entidades destinatárias, o prazo para cumprimento da determinação do subitem 9.1 do Acórdão 924/2020-TCU-Plenário, que deverá ser alterada para: ‘9.1 determinar ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal e à BB Tecnologia e Serviços S.A. que, no prazo de 180 dias, com fulcro no art. 17 da Lei 14.436/2022 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), disponibilizem informações atualizadas referentes a seus contratos no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)’.”.

Acórdão 585/2023 Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes.

2. É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil.

Representação formulada ao TCU apontou possível irregularidade quanto ao fato de órgãos da Administração Pública Federal estarem admitindo garantias de execução contratual constituídas por “cartas de fiança” emitidas por empresas não autorizadas pelo Banco Central do Brasil a operar no ramo bancário, em inobservância ao disposto no art. 56 da Lei 8.666/1993. Preliminarmente, a unidade técnica especializada levantou doze empresas que supostamente comercializam “cartas de fiança fidejussórias”. Em seguida, diligenciou as prefeituras dos sete municípios em que estão sediadas, a fim de obter as notas fiscais por elas emitidas desde 2016 e, a partir daí, identificar os adquirentes das fianças. Depois, mediante cruzamento com banco de dados de contratações públicas federais, identificou aquelas empresas adquirentes de fianças que já foram contratadas por órgãos da Administração, tendo como critérios o valor contratual acima de R\$ 1 milhão e a data de assinatura a contar de 1º/8/2017, de modo a abranger contratos talvez ainda vigentes em função de prorrogações. Como resultado, foi obtida amostra de 71 contratos com suspeita de terem sido garantidos por “cartas de fiança fidejussórias”,



espalhados entre 48 órgãos públicos federais. O passo seguinte foi diligenciar os órgãos contratantes, com vistas a confirmar a aceitação das fianças não bancárias. De acordo com a unidade instrutiva, restaram confirmados *“nove contratos administrativos firmados por oito órgãos públicos federais nos quais foram indevidamente aceitas ‘cartas de fiança fidejussória’, sendo que pelo menos sete desses contratos já estão com a vigência expirada.”* Com relação a quatro contratos, sua proposta foi de apenas dar ciência da irregularidade aos órgãos contratantes, tendo em conta que já não estariam mais vigentes, além da “baixa materialidade” das fianças admitidas. Quanto a outros três contratos, considerando que a falha na aceitação das “cartas de fiança fidejussórias” fora percebida e regularizada logo após a contratação ou nas renovações, a unidade técnica não propôs encaminhamento, ressaltando o contrato, já expirado, do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados, gerido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), cuja “carta de fiança fidejussória” fora substituída por seguro-garantia nas renovações, passando a se adequar à lei. Como não ficou claro se a entidade exigira tal regularização, a proposta da unidade técnica foi de cientificá-la do “erro inicial”. Especialmente a respeito dos dois contratos da Universidade Federal Fluminense, os quais ainda poderiam estar vigentes, a proposta da unidade instrutiva foi de dar ciência da irregularidade acerca da admissão de garantias por “cartas de fianças fidejussórias”, ponderando, no entanto, a “baixa materialidade”, além do que a entidade se comprometera a regularizar a situação. Em seu voto, o relator deixou assente não haver dúvida quanto à inidoneidade das “cartas de fiança fidejussória” como garantia de contratos administrativos, uma vez que o art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 só legitima o fornecimento de garantias na forma de “*caução (em dinheiro ou títulos públicos), seguro-garantia ou fiança bancária*” (grifo no original), e que essa exigência fora repetida no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, cujo inciso III reforça que deve ser a “*fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil*” (grifos no original). Portanto, as “cartas de fiança fidejussória” concedidas por estabelecimentos não legalmente autorizados a atuar como bancos “*não se constituem, evidentemente, de fianças bancárias, se fazendo inaptas à garantia de contratos públicos*”. Segundo o relator, são “*estabelecimentos fora do sistema financeiro, sem regulamentação específica e sobre os quais não há nenhum controle do poder público acerca da sua gestão econômica e capacidade de honrar compromissos, configurando-se alto risco de que as garantias por eles emitidas se tornem inúteis*”. Diferentemente da unidade técnica, ponderou que a materialidade financeira “*não pode ser critério para pôr a salvo desde logo*” a responsabilidade das empresas emitentes das “cartas de fiança fidejussória” e das contratadas, uma vez que o enfoque, para ele, “*não é de reparação de dano, mas de repreensão à fraude*”. Nesse sentido, sustentou que as empresas que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993, deveriam ser ouvidas para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, no que foi acompanhado pelos demais ministros. Também acolhendo proposição do relator, o Plenário decidiu dar ciência aos órgãos contratantes identificados nos autos, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que a aceitação de “cartas de fiança” dessa natureza nos seus respectivos contratos “*afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, visto que tais ‘cartas de fiança fidejussória’ não correspondem ao instrumento de fiança bancária*”, alertando-os ainda de que “*a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU*”.

Acórdão 597/2023 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaiconosco@tcu.gov.br

