



Número 462

Sessões: 13, 14, 20 e 21 de junho 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. A comissão julgadora de licitação do tipo “técnica e preço” deve fundamentar adequadamente as avaliações das propostas técnicas, deixando-as consignadas em relatório circunstanciado nos autos do processo, não se limitando a meramente expressar as notas ou os conceitos. Para reduzir o grau de subjetividade nas pontuações atribuídas a essas propostas, os critérios de julgamento devem estar suficientemente detalhados no edital do certame, sob pena de violação ao princípio do julgamento objetivo.
 2. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, com vistas à cobrança dos seus créditos inscritos em dívida ativa na forma disciplinar, a exemplo dos decorrentes de anuidades inadimplidas, podem se valer do disposto no art. 58 da Lei 11.941/2009 para a contratação dos serviços de instituição financeira oficial capacitada, por dispensa de licitação, com remuneração conforme o resultado, observadas, no que couber e sempre que possível, as referências indicadas no ato normativo previsto no § 3º do mencionado dispositivo legal, bem como as exigências contidas no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 ou no art. 72 da Lei 14.133/2021.
-

PLENÁRIO

1. A comissão julgadora de licitação do tipo “técnica e preço” deve fundamentar adequadamente as avaliações das propostas técnicas, deixando-as consignadas em relatório circunstanciado nos autos do processo, não se limitando a meramente expressar as notas ou os conceitos. Para reduzir o grau de subjetividade nas pontuações atribuídas a essas propostas, os critérios de julgamento devem estar suficientemente detalhados no edital do certame, sob pena de violação ao princípio do julgamento objetivo. Por meio do [Acórdão 479/2015-Plenário](#), que apreciou representação formulada ao Tribunal apontando possíveis irregularidades na Concorrência 2/2014 – promovida pela Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) com vistas à contratação de serviços de apoio técnico-operacional e gerencial, compreendendo, entre outras, as atividades de gerenciamento e fiscalização das obras da fábrica de hemoderivados, em Goiana/PE –, o Pleno do Tribunal acabou por confirmá-las e, como consequência, determinou a anulação da licitação, bem como a adoção de medidas corretivas. No processo de monitoramento da aludida deliberação, a unidade técnica constatou a efetiva anulação da Concorrência 2/2014, bem como a publicação, pela Hemobrás, da Concorrência 1/2015, em substituição ao certame anulado. Realizou também inspeção com o intuito de obter elementos suficientes para averiguar o cumprimento das demais determinações expedidas pelo Acórdão 479/2015-Plenário, ocasião em que foi observado o não atendimento de algumas delas. Tendo em vista que, no âmbito da inspeção, a Hemobrás noticiou a suspensão da Concorrência 1/2015 para ajustes, o [Acórdão 2778/2015-Plenário](#) determinou a continuidade do monitoramento. A republicação do edital ensejou nova instrução por parte da unidade técnica, que, após apreciá-lo, concluiu no sentido de que as irregularidades apontadas na Concorrência 2/2014 não mais persistiam na Concorrência 1/2015. Todavia, em dezembro de 2015, veículos de comunicação noticiaram que a Polícia Federal realizara a Operação Pulso na Hemobrás, tendo sido constatados indícios de irregularidades em licitações da estatal. Após o compartilhamento de informações autorizado pela Justiça Federal, foram os autos restituídos à unidade técnica para análise dos elementos compartilhados que tinham conexão com



as Concorrências 2/2014 e 1/2015, o que resultou em propostas de audiências. Entre as condutas atribuídas ao ex-chefe do Serviço de Escritório de Projetos de Engenharia da Hemobrás e ao ex-gerente de Engenharia e Automação da estatal, mereceu destaque a “utilização no julgamento das propostas de critérios subjetivos que possam elidir o princípio da igualdade entre os licitantes (art. 44, § 1º, da Lei 8.666/1993)”. Os responsáveis argumentaram que o edital da Concorrência 2/2014 continha critérios objetivos de julgamento, que possibilitava avaliar coerência, clareza, objetividade, inovação, grau de abordagem, apresentação e inter-relacionamento entre atividades, bem como o escalonamento da pontuação conferida a cada um desses quesitos, em conformidade com critérios de adequação qualitativa das respostas (“não abordado”, “insuficiente”, “regular”, “atende satisfatoriamente” e “atende plenamente”). Dessa forma, caberia à comissão de licitação justificar a aplicação dos parâmetros fixados no instrumento convocatório. Afirmaram também que os critérios adotados no edital eram claros, objetivos e atendiam aos ditames de licitação “técnica e preço”. Em sua instrução, a unidade técnica retrucou que o edital não estabeleceria objetivamente os tópicos a serem abordados pelos licitantes nos quesitos “plano de trabalho” e “conhecimento do problema”, considerando-os proposições abertas, para os quais cada empresa participante da licitação apresentaria conteúdos diversos, de acordo com sua própria metodologia e experiência. De acordo com a unidade instrutiva, o quesito “conhecimento do problema” contemplaria pontos relativos à visão geral acerca do empreendimento, incluindo implantação de infraestruturas, projetos principais e suas funcionalidades, além de aspectos relevantes a serem considerados, ao passo que, na avaliação do quesito “plano de trabalho”, fora prevista a abordagem da descrição geral dos serviços, do fluxograma das atividades pertinentes, da estrutura organizacional proposta para a execução dos serviços, da definição das atribuições e responsabilidades das equipes e a descrição das técnicas e métodos aplicáveis ao desenvolvimento das atividades. Conforme o edital, a avaliação dos referidos quesitos deveria considerar os aspectos de coerência, clareza, objetividade, inovação, grau de abordagem, apresentação e inter-relacionamento entre atividades, avaliados em cinco graus de abordagem: “‘não abordado’ - 0% da nota de cada quesito; ‘insuficiente’ - 25% da nota de cada quesito; ‘regular’ - 50% da nota de cada quesito; ‘atende satisfatoriamente’ - 75% da nota de cada quesito; e ‘atende plenamente’ - 100% da nota de cada quesito”. Para a unidade técnica, a forma de julgamento também não teria um delineamento preciso, haja vista que não fora estabelecido em que circunstâncias seriam atribuídos os conceitos “não abordado”, “insuficiente”, “regular”, “atende satisfatoriamente” e “atende plenamente”. A unidade instrutiva ainda assinalou que, “para ilustrar essa subjetividade, basta imaginar que, caso o julgamento fosse efetuado por gestores distintos, alta a probabilidade de que cada um deles atribuiria nota diversa ao licitante, de acordo com o seu talante, conforme o seu entendimento do que deveria constar no ‘conhecimento do problema’ e no ‘plano de trabalho’ e se o assunto foi abordado ou não e de maneira suficiente ou insuficiente”. Anuindo à manifestação da unidade técnica, o relator destacou, em seu voto, que, de fato, os “intervalos plásticos” adotados pelo edital para a atribuição de pesos ou notas abriram indesejável espaço discricionário para a comissão de licitação julgar as propostas, em evidente prejuízo ao princípio do julgamento objetivo. Tal sistemática, a seu ver, infringira dispositivos da Lei 8.666/1993, “no caso o art. 40, inciso VII, determinando que o edital contenha critérios para julgamento com disposições claras e parâmetros objetivos; o art. 44, § 1º, que vedava a utilização de critérios subjetivos no julgamento que possam interferir na igualdade entre os licitantes; e o art. 45, que estabelece que a comissão deva realizar julgamento objetivo, de forma a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”. A corroborar sua assertiva, o relator invocou a jurisprudência do TCU, a exemplo do [Acórdão 2253/2014-Plenário](#), o qual considerara que, em licitações do tipo “técnica e preço”, devem constar do edital critérios objetivos a serem utilizados para a gradação dos quesitos pontuáveis, no caso de atendimento parcial. Frisou que entendimento semelhante fora adotado no [Acórdão 769/2013-Plenário](#). Destacou, também, o [Acórdão 3139/2013-Plenário](#), deixando assente que o relator daquele processo, “diante de licitação muito semelhante à ora examinada, a despeito de constatar a possibilidade de aprimorar a definição dos critérios de avaliação, considerou que tais critérios atenderiam à ideia de ‘parâmetros mínimos’. Ressaltou, no entanto, que ‘para a escorreita e imparcial avaliação das propostas, a formulação de robusta fundamentação da avaliação procedida por cada avaliador é tão ou mais importante que a definição de critérios os mais objetivos possíveis. Quanto maior a margem de subjetividade (impossível de ser eliminada) que restar ao avaliador na aplicação dos critérios, tanto mais consistente e fundamentada deverá ser a respectiva justificativa para a nota/conceito que atribuir a cada licitante’. Nesse sentido, concluiu que o órgão jurisdicionado deveria ‘adotar as medidas necessárias para garantir que os membros da comissão de licitação fundamentem adequadamente suas avaliações e as deixem’”.



consignadas nos autos, não se limitando a meramente expressar cada um dos conceitos acima elencados ”” . E, nessa mesma direção, prosseguiu o relator, estaria o voto condutor do [Acórdão 1542/2012-Plenário](#), segundo o qual “o critério de julgamento **absolutamente objetivo** só é possível na licitação do tipo menor preço” (grifos no original), arrematando: “O que se poderia exigir em certames do gênero seria o menor grau de subjetividade possível, com avaliações devidamente fundamentadas pela comissão julgadora”. Por derradeiro, o relator afirmou haver constatado, no caso concreto, que “o parecer da comissão que realizou o julgamento das propostas técnicas basicamente se limitou a atribuir os conceitos, sem apresentar justificativas para suas avaliações”, mas que tal fato não teria comprometido significativamente a isonomia do certame, pois ambas as licitantes obtiveram as mesmas menções no quesito “conhecimento do problema”. Frisou que, no entanto, “houve uma pequena diferença entre as avaliações no quesito ‘plano de trabalho’”. Assim sendo, o relator propôs e o Plenário decidiu rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsáveis quanto a esse e a outros pontos da audiência, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de cientificar a Hemobrás de que “os editais de licitação do tipo ‘técnica e preço’, que não englobam o máximo detalhamento possível nos critérios de avaliação, ferem o princípio do julgamento objetivo, pois referido detalhamento visa diminuir o grau de subjetividade nas pontuações das propostas técnicas a serem apresentadas pelos licitantes, além de ser necessária a apresentação, após o julgamento das propostas técnicas, de relatório circunstanciado com o detalhamento dos motivos pelos quais foram dadas as notas pela comissão julgadora, tal como o ocorrido na Concorrência 2/2014”.

Acórdão 1257/2023 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.

2. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, com vistas à cobrança dos seus créditos inscritos em dívida ativa na forma disciplinar, a exemplo dos decorrentes de anuidades inadimplidas, podem se valer do disposto no art. 58 da Lei 11.941/2009 para a contratação dos serviços de instituição financeira oficial capacitada, por dispensa de licitação, com remuneração conforme o resultado, observadas, no que couber e sempre que possível, as referências indicadas no ato normativo previsto no § 3º do mencionado dispositivo legal, bem como as exigências contidas no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 ou no art. 72 da Lei 14.133/2021.

Em consulta formulada ao TCU, o então presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados indagou se “é permitido aos Conselhos Federais e Regionais de Fiscalização Profissional contratarem o Banco do Brasil para procederem às cobranças de dívidas ativas referentes as anuidades devidas aos conselhos, remunerando o banco somente pelo sucesso, tal qual o Banco do Brasil já faz com a Fazenda Nacional”. Em sua instrução, a unidade técnica sustentou que, na forma tanto do art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, quanto do art. 75, inciso IX, da Lei 14.133/2021, a pessoa jurídica de direito público pode apenas contratar, por dispensa de licitação, uma entidade da Administração Pública que tenha sido criada especificamente para prestar o serviço demandado, não sendo o caso do Banco do Brasil em relação à cobrança de dívidas ativas próprias dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas. Por conseguinte, a unidade instrutiva propôs informar ao consultante, em suma, que a contratação em questão “só é viável se o Banco do Brasil for vencedor de certame licitatório”. Em seu voto, o relator destacou, preliminarmente, que o consultante registrara que “os conselhos enfrentam dificuldades materiais para executarem as cobranças amigáveis”, ao mesmo tempo em que, com a alteração da Lei 12.514/2011 pela Lei 14.195/2021, “as execuções judiciais ficaram restritas”. Dito isso, afirmou não discordar da unidade técnica quanto à hipótese de dispensa de licitação constante do art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993 (ou do seu correlato na Lei 14.133/2021) não ser aplicável à contratação do Banco do Brasil como prestador de serviço de cobrança pelos conselhos, “por não se constituir de uma companhia concebida dentro da Administração Pública Federal Indireta para tal ‘fim específico’ que a norma exige”. Além do mais, na esteira da jurisprudência do TCU, o referido dispositivo “não comporta a interpretação de que poderiam ser contratadas diretamente estatais que fazem o trabalho como atividade econômica em concorrência com empresas privadas, e não a título de serviço público ([Acórdão 6.931/2009-1ª Câmara](#), Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e [Acórdão 1.800/2016-Plenário](#), Relator Ministro Bruno Dantas)”. Não obstante, chamou sua atenção o fato de que, na consulta, constava a informação de que a Fazenda Nacional contratara o Banco do Brasil com remuneração “por sucesso, em modelagem que se pergunta se vale também para os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas, em que pese não ter sido fornecida nenhuma



comprovação ou informação quanto ao fundamento legal”. Na sequência, assinalou que, depois de compulsar a legislação pertinente à cobrança dos créditos da Fazenda Pública, pôde compreender que a consulta não teria a Lei 8.666/1993 sob perspectiva, mas sim, na verdade, a Lei 11.941/2009, cujo art. 58 assim dispõe (grifos do relator): “*Art. 58. Os órgãos responsáveis pela cobrança da Dívida Ativa da União poderão utilizar serviços de instituições financeiras públicas para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos.* § 1º Nos termos convencionados com as instituições financeiras, os órgãos responsáveis pela cobrança da Dívida Ativa: [...] V – fixarão os mecanismos e parâmetros de remuneração por resultado. § 2º Para os fins deste artigo, é dispensável a licitação, desde que a instituição financeira pública possua notória competência na atividade de recuperação de créditos não pagos. § 3º Ato conjunto do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda: I – fixará a remuneração por resultado devida à instituição financeira; e II – determinará os créditos que podem ser objeto do disposto no caput deste artigo, inclusive estabelecendo alçadas de valor.”. Concluiu, então, que a Lei 11.941/2009 estabelece, sim, hipótese de dispensa de licitação para a contratação de serviços de cobrança extrajudicial da Dívida Ativa por instituições financeiras públicas, a serem remuneradas pelo resultado financeiro que conseguirem. Salientou, todavia, a incerteza que poderia haver, no que concerne aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, para que pudessem fazer uso do permissivo, se eles estariam incluídos entre “os órgãos responsáveis pela cobrança da Dívida Ativa da União”, nos termos do art. 58, *caput*, da Lei 11.941/2009. E ele mesmo respondeu: “*Seguramente, a resposta é afirmativa*”, isso porque, de acordo com a Lei 6.830/1980, qualquer valor cabível aos entes federais cobrar, tributário ou não tributário, seria tido como Dívida Ativa da União: “*Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil. (...) Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, (...).* § 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.” (grifos do relator). Ademais, conforme os arts. 22, inciso XVI, e 149, *caput*, da Constituição Federal, seria competência da União legislar sobre as “condições para o exercício das profissões” e “instituir contribuições sociais (...) de interesse das categorias profissionais” de natureza tributária. Contudo, continuou o relator, a autoridade sobre a atuação profissional e a estipulação e a cobrança das contribuições, e de outras obrigações devidas pela categoria, não seriam desempenhadas diretamente pela União, que as delega, por lei, aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, constituídos como “*pessoas jurídicas de direito público, próximas de autarquias, que cumprem atividade típica de Estado, abrangendo os poderes de polícia, de tributar e de punir (Supremo Tribunal Federal, ADI 1717-6/DF e ADC 36/DF)*” [grifos do relator]. Por outro lado, o art. 2º, *caput*, da Lei 11.000/2004, além de citar os tipos de valores cobrados pelos aludidos conselhos, passíveis, desse modo, de inscrição na Dívida Ativa da União, tributária e não tributária, na forma do art. 2º, § 1º, da Lei 6.830/1980, encarrega essas próprias entidades não só da cobrança administrativa, mas também da execução judicial, quando necessária, vindo a excetuar a competência geral da Procuradoria da Fazenda Nacional: “*Art. 2º Os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as multas e os preços de serviços, relacionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho.*” (grifos do relator). Em complemento, asseverou que a Lei 12.514/2011, nos arts. 4º e 8º, *caput* e § 1º, a par de reiterar os encargos cobrados pelos conselhos, traz restrição de ordem pecuniária à execução judicial, sobretudo, conforme mencionado pelo consultante, a partir da alteração promovida pela Lei 14.195/2021, ressalvada a ampla possibilidade de cobrança administrativa: “*Art. 4º Os Conselhos cobrarão: I - multas por violação da ética, conforme disposto na legislação; II - anuidades; e III - outras obrigações definidas em lei especial. (...) Art. 6º As anuidades cobradas pelo conselho serão no valor de: I - para profissionais de nível superior: até R\$ 500,00 (quinquinhentos reais); (...) Art. 8º Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas, de quaisquer das origens previstas no art. 4º desta Lei, com valor total inferior a 5 (cinco) vezes o constante do inciso I do caput do art. 6º desta Lei, observado o disposto no seu § 1º. § 1º O disposto no caput deste artigo não obsta ou limita a realização de medidas administrativas de cobrança, tais como a notificação extrajudicial, a inclusão em cadastros de inadimplentes e o protesto de certidões de dívida ativa.*” (grifos do relator). Nesse sentido, a definição de valor de alçada como requisito para execução judicial surgira, segundo ele, como medida voltada a desafogar a Justiça Federal da carga excessiva de processos de cobrança ajuizados pelos sobreditos conselhos, os quais, por falta de estrutura, praticamente “*pulam*” a etapa administrativa para a satisfação amigável do crédito.



Destarte, enfatizou que o cenário “*aponta para a necessidade de reforço dos meios de cobrança extrajudicial, fazendo oportuna a utilização da possibilidade legal de contratação de bancos públicos capacitados, por dispensa de licitação, para prestarem serviços em apoio aos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas, aos quais, como esclarecido, certamente se aplica o art. 58 da Lei 11.941/2009*”. Por derradeiro, deixou assente que, nesse caso, para a “*remuneração por resultado*” do banco oficial que for contratado, tais conselhos deveriam observar, no que couber, conforme suas particularidades, o “*ato conjunto do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda*” referido no art. 58, § 3º, da Lei 11.941/2009, bem como apresentar a justificativa do preço e a razão da escolha da instituição financeira específica, em atendimento às exigências para dispensa de licitação estatuídas, de forma geral, pelo art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993 (ou pelo art. 72, incisos VI e VII, da Lei 14.133/2021), além de outras previstas pela legislação que sejam aplicáveis à contratação direta e compatíveis com a situação. Ao final, acolhendo a proposição do relator, o Plenário decidiu responder ao consultante que “*os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas, com vistas à cobrança dos seus créditos inscritos em dívida ativa na forma disciplinar, a exemplo dos decorrentes de anuidades inadimplidas, podem se valer do disposto no art. 58 da Lei 11.941/2009 para a contratação dos serviços de instituição financeira oficial capacitada, por dispensa de licitação, com remuneração conforme o resultado, observadas, no que couber e sempre que possível, as referências indicadas no ato normativo previsto no § 3º do mencionado dispositivo legal, bem como as exigências contidas no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 ou no art. 72 da Lei 14.133/2021*”.

Acórdão 1207/2023 Plenário, Consulta, Relator Ministro Vital do Rêgo.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudencia@tcu.gov.br

