



Número 437

Sessões: 17, 18, 24 e 25 de maio de 2022

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. Em licitações do tipo técnica e preço, o edital deve definir critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como distribuir a pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito para a execução do objeto contratual, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas e evitar o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade.

Segunda Câmara

2. A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo de licitação promovida por empresa estatal não deve se restringir, sem a devida justificativa, a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outras estatais.

PLENÁRIO

1. Em licitações do tipo técnica e preço, o edital deve definir critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como distribuir a pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito para a execução do objeto contratual, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas e evitar o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade.

Em processo de representação constituído de forma apartada do relatório da auditoria realizada com vistas a verificar a regularidade da contratação e da execução das obras de implantação de vias transversais de interligação, os Corredores Estruturantes, Alimentadores ou Transversais I e II, no município de Salvador/BA, empreendimento denominado “*Corredor de Ônibus de Salvador/BA*”, foram apreciadas razões de justificativas apresentadas por gestores da contratante, Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), chamados a se manifestar em razão de irregularidades constatadas na condução do RDC 002/2013. Acerca do referido certame, promovido na modalidade de contratação integrada e tendo por objeto a “*elaboração dos projetos básico/executivo e execução das obras do Corredor Alimentador I e II*”, fora identificada, entre outros achados, a “*ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica*”. Mais especificamente, foram identificados, para o julgamento das propostas técnicas, critérios subjetivos em relação ao item “*Conhecimento do Empreendimento/Metodologia de Execução (Ceme)*”. No que se refere à avaliação do item “*Capacidade Técnica da Proponente (CTP)*”, fora fixada, sem a fundamentação devida, pontuação para o “*Tempo de Atuação da Proponente (TAP)*”, o que não se coadunaria com a avaliação da qualidade técnica. Já em relação ao item “*Experiência Específica da Proponente*”, a Conder estabeleceu a apresentação de alguns atestados com exigências irrelevantes, se comparadas aos objetos a serem contratados, e, ainda, com atribuição de pontuações desarrazoadas ou desproporcionais à relevância da atividade no conjunto das obras. Em sua instrução, a unidade técnica asseverou que os critérios de pontuação e avaliação das propostas, questionados pela equipe de auditoria, de fato não foram devidamente justificados pelos responsáveis ouvidos em audiência, os quais se restringiram a explicar os motivos que levaram à adoção desses critérios. No entanto, ponderou que, até então, “*não havia um*



histórico de licitações em que esses critérios teriam sido adotados de forma substancialmente diferente da adotada pela Conder". Assim sendo, propôs o acolhimento das razões de justificativas apresentadas para esse achado. Ao discordar da análise empreendida pela unidade técnica, o relator destacou em seu voto, preliminarmente, que um dos princípios norteadores do RDC, especialmente quanto ao regime de contratação integrada, presentes no art. 3º da Lei 12.462/2011, é o julgamento objetivo das propostas nos certames. Frisou ainda que os arts. 18, § 2º, e 20 do RDC ratificam a necessidade de que, no julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, sejam avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e de preço apresentadas pelos licitantes, mediante a utilização de parâmetros objetivos, obrigatoriamente inseridos no instrumento convocatório. Destarte, a ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica *"é falha grave, que afronta o princípio do julgamento objetivo das propostas, com reflexos também no princípio da isonomia"*. O relator também pontuou que não se poderia afastar, em princípio, a correlação dessa irregularidade à baixa competitividade ocorrida no certame. Segundo ele, quanto ao item *"Conhecimento do Empreendimento/Metodologia de Execução (CEME)"*, a pontuação indicada trazia conceitos subjetivos: *"Muito Satisfatório"*, *"Satisfatório"*, *"Pouco Satisfatório"* e *"Insatisfatório"*, sem especificar objetivamente o que seria cada um deles, ou de que forma o licitante seria pontuado. Além disso, teriam sido fixadas pontuações desarrazoadas, como a atribuição de *"até 03 pontos para construção de ciclovias em área urbana, pouco menos que a experiência em obras de OAE (item A - max. 05 pontos); e a mesma pontuação para a experiência em elaboração de projetos de empreendimentos correlatos (itens J e K - max. 03 pontos)"*. Nesse sentido, assinalou o relator, a jurisprudência do TCU anterior à realização do certame em apreço, a exemplo do [Acórdão 1782/2007-Plenário](#), já orientava no sentido de que em licitações do tipo técnica e preço, deve-se atribuir pontuação proporcional à relevância e à contribuição individual e conjunta de cada quesito para a execução contratual, evitando-se o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade. No que concerne ao quesito *"Tempo de Atuação da Proponente"*, o relator deixou assente que a sua utilização tinha precedente em julgamentos de propostas técnicas, em licitações de técnica e preço de outros órgãos, a exemplo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) nos RDC's 412/2013-00 e 537/2013-00. Além disso, esse subitem equivaleria a menos de 10% do valor total do item *"Capacidade técnica da proponente"*, sendo a pontuação *"mais relevante àquela atinente a experiência das licitantes"*, razão por que a irregularidade em relação a esse quesito poderia ser relevada. De igual modo, considerou que o fato de não terem sido fixados critérios para pontuação da metodologia construtiva apresentada pela licitante, uma vez que se tratava de contratação integrada, deveu-se às incertezas referentes à *"recentidade do RDC à época da licitação"*. Nada obstante, enfatizou que restaram não elididas as irregularidades quanto à subjetividade da pontuação no item CEME e à distribuição desbalanceada dos pontos para a *"Experiência Específica do Proponente"*, ocorrências que, a seu ver, seriam suficientes para caracterizar a grave inobservância das normas que regem as contratações públicas (notadamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 1º, § 1º, inciso IV, 3º, 18, § 2º, e 20 da Lei 12.462/2011), constituindo culpa grave caracterizada como erro grosseiro, passível de aplicação de penalidade. Dessa forma, quanto ao item de audiência relativo à *"ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica"*, manifestou-se pela rejeição parcial das razões de justificativa dos responsáveis, com a consequente aplicação de multa individual fundada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no que foi acompanhado pelos demais ministros.

Acórdão 1169/2022 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.

SEGUNDA CÂMARA

2. A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo de licitação promovida por empresa estatal não deve se restringir, sem a devida justificativa, a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outras estatais.

Representação formulada ao TCU apontou supostas irregularidades na Licitação Eletrônica para Registro de Preços 37-2020-07-01, promovida pelo BB Tecnologia e Serviços S.A. (BBTS) com vistas à *"aquisição possível e provável de fornecimento e instalação de equipamentos e dispositivos de controle de acesso físico"*. Entre as



irregularidades suscitadas, a unidade jurisdicionada foi instada a prestar esclarecimentos acerca da realização de pesquisa de preços, para elaboração do orçamento estimativo, com base em orçamentos realizados com apenas três fornecedores, sem a devida justificativa, o que estaria em desacordo com a jurisprudência do TCU. Alegou o BBTS não haver utilizado o portal Comprasnet em razão da especificidade da solução demandada, a qual exigiria a realização de diversas consultas em separado, para cada um dos itens do conjunto da solução, o que implicaria ineficiência dos resultados da pesquisa. No entanto, a unidade jurisdicionada não apresentou qualquer documento ou resultado de pesquisa que demonstrasse a inviabilidade de consulta de preços por outros meios. O BBTS afirmou ainda que nove empresas foram consultadas e que três efetivamente responderam, as quais, de fato, tiveram seus orçamentos avaliados. E para corroborar sua argumentação, invocou “o *Manual de Compras Diretas do TCU (art. 8º da Portaria TCU 318/2008)*”, o [Acórdão 1861/2008-Primeira Câmara](#) e o [Acórdão 1547/2007-Plenário](#), além de outras deliberações proferidas pelo Tribunal, inclusive decisões adotadas em processos que envolviam entidades do Sistema “S”, todas no sentido de admitir a formação de preço com base em apenas três orçamentos obtidos junto a fornecedores. Em seu voto, na esteira do entendimento esposado pela unidade técnica, o relator assinalou que o BBTS estava equivocado ao interpretar o art. 8º da Portaria TCU 318/2008, pois, ainda que fosse aplicável a contratações diretas de bens e serviços, o referido dispositivo admite apenas de forma excepcional “*estimativas de preço baseadas em orçamentos apresentados por potenciais fornecedores (...) obtidas pela média de no mínimo três cotações de preço*”. Ademais, os precedentes invocados pelo BBTS não se aplicam ao caso, haja vista se mostrarem desatualizados, por ter a jurisprudência evoluído para recomendação do uso de cesta de preços aceitáveis, com adoção, sempre que possível, de preços públicos como referência; ou serem “*incompatíveis com o regime jurídico que rege as licitações desenvolvidas no âmbito das empresas públicas, a exemplo dos acórdãos relacionados ao Sistema ‘S’, cujas normas licitatórias possuiriam fonte própria, a saber os regulamentos próprios de cada uma das entidades que compõem aquele sistema*”. Para o relator, o que se observou na verdade foi que “*não houve, na prática, a realização de qualquer estudo preliminar visando à elaboração de orçamento de custos na forma de cesta de preços, nem o intuito de examinar a possibilidade de aceitação de soluções técnicas dotadas de appliance (hardware adicional), tanto em relação aos itens do Lote 1 quanto aos itens do Lote 2*”. Não tendo sido realizado estudo comparativo entre as possíveis soluções, a única medida de caráter preliminar adotada pelo BBTS, enfatizou o relator, fora o levantamento de preço junto a três fornecedores da solução com *appliance*. Em que pese a ausência de estudos e de demonstração da vantajosidade dos preços de referência, bem como da escolha da solução técnica, o relator considerou que houve razoável competição, nada obstante seja de se pressupor que haveria custos adicionais, ainda que não objetivamente demonstrados pela entidade, caso fosse aceita a solução com *appliance*. De todo modo, ponderou o relator, “*conquanto se trate de contratação relevante para o BBTS, as irregularidades verificadas impedem que se admita adesões à ata que decorrer do presente certame, devendo ser expedida determinação nesse sentido*”. Nos termos propostos pelo relator, o colegiado decidiu então, quanto a essa impropriedade, dar ciência ao BBTS nos seguintes termos: “*realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento estimativo com base em orçamentos realizados com propostas apresentadas por apenas três fornecedores, sem a devida justificativa, o que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007-TCU-Plenário, 2.637/2015-TCU-Plenário, 2.746/2015-TCU-Plenário, 79/2018-TCU-2ª Câmara, 7.252/2020-TCU-2ª Câmara, 11.131/2020-TCU-2ª Câmara, 1.620/2018-TCU-Plenário e 143/2019-TCU-Plenário*”. Outrossim, decidiu o colegiado determinar à entidade que se abstinisse de admitir adesão à ata assinada em decorrência da Licitação Eletrônica 37-2020-07-01.

Acórdão 2399/2022 Segunda Câmara, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz.

Observações:

Inovação legislativa:

[Lei 14.356, de 31.5.2022](#) - Altera a Lei 12.232/2010, para dispor sobre as contratações de serviços de comunicação institucional, e a Lei 9.504/1997, para dispor sobre gastos com publicidade dos órgãos públicos no primeiro semestre do ano de eleição.



[Medida Provisória 1.123, de 9.6.2022](#) - Altera a Lei 12.598/2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br

