DECISÃO EM IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E RESPOSTA A PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO

Procedimento: Credenciamento nº 014/2026/PMC – Processo Administrativo nº 0027/2026/PMC – Inexigibilidade nº 014/2026/PMC

Objeto: credenciamento de prestadores de serviços médicos na especialidade de Clínica Geral (consultas médicas) nas Unidades Básicas de Saúde e no Pronto Atendimento Municipal

Impugnante: MEDICAL PRIME GESTÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, CNPJ nº 43.403.587/0001-92

Data do protocolo: 24/09/2026

Resultado: impugnação conhecida e, no mérito, julgada improcedente; pedido de suspensão indeferido; esclarecimentos prestados.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de impugnação ao edital cumulada com pedido de esclarecimentos apresentada por MEDICAL PRIME GESTÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, por meio de seu procurador, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e nos itens 13.1 e 13.2 do Edital.

1.2. Em síntese, a Impugnante sustenta: (a) que a limitação do número de credenciados a 10 (dez) e o sistema de pontuação, classificação e cadastro de reserva seriam incompatíveis com o credenciamento e com a inexigibilidade de licitação; (b) que o critério de pontuação por experiência nos serviços de saúde do Município configuraria direcionamento e preferência territorial vedados pelo art. 9º, I, "a", "b" e "c", da Lei nº 14.133/2021 e pelo art. 19, III, da Constituição Federal; (c) que o período de recebimento de pedidos, de 14/09/2026 a 30/09/2026, violaria a regra do cadastramento permanente; (d) que a vinculação ao CNES do estabelecimento de execução seria exigência impossível na fase de pedido; e (e) que haveria vícios nas cláusulas de multa, remuneração, teto mensal, retenção de pagamento, atualização monetária, descredenciamento cautelar e aviso prévio.

1.3. Requer a suspensão ou prorrogação do prazo final, a supressão das cláusulas impugnadas, a juntada de documentos e a resposta individualizada a 29 (vinte e nove) questionamentos.

1.4. É o relatório. Passo a decidir.

2. ADMISSIBILIDADE E PEDIDO DE SUSPENSÃO

2.1. A impugnação é cabível e tempestiva, uma vez que o item 13.2 do Edital admite sua apresentação a qualquer tempo e a Impugnante é parte legítima nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Dela conheço.

2.2. **Indefiro o pedido de suspensão ou prorrogação do prazo final.** O item 13.5 do Edital, conhecido de todos os interessados desde a publicação, dispõe expressamente que as impugnações e os pedidos de esclarecimento não suspendem os prazos. A presente decisão é proferida dentro do prazo de 3 (três) dias úteis previsto no art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e no item 13.3 do Edital, e antes do encerramento do período de recebimento de pedidos, de modo que a Impugnante e qualquer outro interessado dispõem de tempo hábil para protocolar seus pedidos já cientes das respostas.

2.3. Além disso, como se demonstrará, nenhuma das respostas aqui prestadas altera requisito de participação, exigência documental ou condição capaz de comprometer a formulação dos pedidos de credenciamento. Não incide, portanto, o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que dispensa nova divulgação e reabertura de prazos quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

3. MÉRITO

3.1. Da limitação quantitativa e da classificação por pontuação

3.1.1. A tese central da impugnação parte da premissa de que o credenciamento imporia, necessariamente e em qualquer caso, a admissão de todos os interessados habilitados, de modo que qualquer limitação de vagas ou critério classificatório descaracterizaria a inexigibilidade. Essa premissa foi examinada e afastada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.192/2025-TCU-Plenário (TC 006.131/2024-7, Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 17/09/2025), cuja íntegra é juntada aos autos por esta decisão.

3.1.2. Naquele processo, o representante alegou exatamente o que alega a Impugnante: "limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes, o que é vedado em processos de credenciamento", com suposta afronta aos arts. 6º, XLIII, 74, IV, e 79 da Lei nº 14.133/2021. O Tribunal rejeitou a tese. Consta do Voto condutor:

> *"A correta interpretação das normas jurídicas se dá pela ponderação entre os princípios que norteiam a contratação pública, e não pela aplicação isolada de uma única regra. O inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública. Nesse sentido, a restrição do número de credenciados por meio de critérios objetivos de pontuação que valorizam a experiência e a qualificação revela-se um mecanismo legítimo para selecionar os profissionais mais capacitados, convergindo para a busca da eficiência e para a efetiva proteção do interesse público." (Voto, item 15)*

3.1.3. O Relator acolheu integralmente o parecer do Ministério Público junto ao TCU, que enfrentou de modo direto o suposto dilema proposto pela Impugnante ("ou há competição e deve haver licitação, ou não há e todos devem ser credenciados"):

> *"Se, no planejamento da contratação, a Administração escolher uma quantidade adequada de peritos, compatível com as necessidades de cada unidade portuária, o credenciamento não restará desnaturado, permanecendo a inviabilidade de competição justificadora da inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021." (Parecer do MPTCU, item 41)*

3.1.4. A razão é simples. No credenciamento, a inviabilidade de competição diz respeito às condições da contratação: o preço é fixo, uniforme e previamente definido pela Administração, sendo vedada qualquer negociação individual (item 3.2.3 do Edital; itens 11.3, 11.13 e 11.14 do Anexo I do TR). Não há disputa de propostas nem seleção da proposta economicamente mais vantajosa. A classificação por critérios objetivos apenas ordena os profissionais habilitados quando o seu número exceder a capacidade de absorção da rede, e isso o TCU reputou compatível com o instituto. No mesmo sentido, o Acórdão nº 533/2022-TCU-Plenário, citado no Voto, reconheceu a legitimidade de restringir o número de credenciados e de utilizar critérios objetivos de classificação por serem capazes de "trazer benefícios reais à eficiência" e "atrair prestadores mais qualificados".

3.1.5. Não procede a alegação de que "nenhuma decisão de órgão de controle pode autorizar o que o art. 79 não autoriza". O TCU não criou exceção à lei; interpretou, em composição plenária, os próprios arts. 6º, XLIII, 74, IV, e 79 da Lei nº 14.133/2021, à luz dos seus arts. 5º e 11, I. Tampouco procede a tentativa de afastar o precedente por se referir a peritos: a razão de decidir (serviço técnico prestado

por profissional pessoa física qualificada, remunerado por valor previamente fixado e distribuído por rodízio) aplica-se integralmente ao presente objeto, com o reforço de que a assistência médica é serviço em que a qualificação do executor repercute diretamente na segurança do paciente.

3.1.6. A Administração não ignorou as cautelas apontadas no Parecer Jurídico nº 466/2026. O próprio Parecer admitiu expressamente que a Administração optasse, "motivadamente, por manter limite quantitativo", desde que precedido de "justificativa técnica específica". Foi exatamente o que se fez: a Justificativa Técnica de Definição do Quantitativo de Credenciados, subscrita por esta Secretaria, integra os autos e fundamenta o limite na capacidade operacional média de cada prestador, na cobertura da população estimada de 24.647 habitantes, na continuidade do serviço e na viabilidade de gestão e fiscalização. Quanto ao Prejulgado nº 2055 do TCE/SC, ele afirma a utilização do credenciamento para serviços complementares de saúde, com condições e preço previamente definidos, o que o presente Edital observa; não enfrenta nem veda a limitação por critérios objetivos. A Nota Técnica TC-12/2024 trata de leiloeiros, objeto sem qualquer relação com a assistência médica.

3.1.7. Também não há contradição entre o item 1.1.2 do Anexo I do TR e o sistema de vagas. O item 1.1.2 afasta disputa, classificação por preço e seleção comparativa entre propostas, e nada disso existe no procedimento. A classificação por pontuação é mecanismo subsidiário e condicional: aplica-se apenas "quando o número de interessados habilitados for superior ao número de vagas disponíveis" (item 6.11 do Edital); se não o for, todos os habilitados são credenciados. Ademais, eventual dúvida resolve-se pelo item 15.10 do Edital, segundo o qual prevalecem as disposições do Edital sobre as de seus anexos, e o Edital é expresso nos itens 6.8 e 6.11 a 6.14. Não há, portanto, insegurança sobre qual regra vale.

3.1.8. Por fim, não procede o argumento de que "credenciar 10 ou 30 prestadores não altera em nada" a rede. O quantitativo estimado de 57.750 consultas anuais corresponde a cerca de 4.812 consultas mensais. Adotada a duração de referência de 20 minutos por consulta (item 5.1.1 do Anexo I), isso equivale, em ordem de grandeza, a aproximadamente 1.600 horas médicas por mês. Com 10 profissionais, cada um responde por cerca de 160 horas mensais; com 30, por pouco mais de 50 horas. A pulverização da demanda produz consequências concretas:

(i) reduz a atratividade da participação e aumenta o risco de turnos descobertos exatamente nas escalas menos procuradas (plantões noturnos, finais de semana, feriados e unidades do interior), cuja cobertura é a própria razão da contratação (item 3.1 do TR). Como registrou o Ministro Benjamin Zymler no Acórdão nº 533/2022, reproduzido no Acórdão nº 2.192/2025, "a diluição [...] tornaria ineficiente e pouco atrativa a contratação";

(ii) multiplica os atos de gestão por profissional: vinculação individual ao CNES com verificação do teto de carga horária do DATASUS, participação de todos os credenciados na reunião mensal de escala (item 4.2.3 do Anexo I) e avaliação trimestral de desempenho (item 8 do Anexo I);

(iii) dificulta a continuidade do vínculo entre profissional, equipe e território nas unidades de Estratégia Saúde da Família.

3.1.9. O rodízio igualitário (item 3.2.1) e o limite de vagas não são alternativas excludentes, mas mecanismos complementares: o limite dimensiona a rede à capacidade de absorção, e o rodízio distribui a demanda entre os credenciados de forma objetiva, como exige o art. 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.133/2021.

3.1.10. Improcede, portanto, o pedido de supressão dos itens 6.8 e 6.11 a 6.14 do Edital e do item 11 do Anexo I do TR.

3.2. Do critério de experiência nos serviços de saúde do Município

3.2.1. O art. 9º, I, "b", da Lei nº 14.133/2021 veda preferências ou distinções "em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes". O critério impugnado não utiliza nenhum desses elementos. O item 11.4.3 do Anexo I do TR é expresso: a pontuação "não será atribuída exclusivamente pela residência ou domicílio do interessado no Município, mas somente pela efetiva experiência profissional comprovada na rede municipal de saúde". Um médico domiciliado em qualquer Estado, vinculado a pessoa jurídica sediada em qualquer lugar do país, que tenha atuado na rede de Capinzal, pontua; um médico residente em Capinzal que nunca tenha atuado na rede não pontua. Normas restritivas interpretam-se estritamente, e a própria Impugnante reconhece que o critério "não distingue pelo domicílio do médico".

3.2.2. O critério é pertinente ao objeto (art. 9º, I, "c"). O objeto não se resume a consultas isoladas: abrange a atuação integrada às equipes de Estratégia Saúde da Família, com acompanhamento de condições crônicas, pré-natal, puericultura,

saúde do idoso e saúde mental (item 5.2 do Anexo I); a observância dos protocolos clínicos da Secretaria (item 5.1.4); a prescrição conforme a Relação Municipal de Medicamentos (item 5.5); e a condução de transferências segundo os fluxos de regulação municipal e estadual (item 5.4). A longitudinalidade do cuidado e o conhecimento do território são diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica (Portaria GM/MS nº 2.436/2017, consolidada na Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017). O conhecimento prévio da rede, de seus fluxos e da população atendida (item 11.4.2 do Anexo I) contribui objetivamente para a continuidade e a segurança do atendimento. As capacitações previstas no item 5.6 do Anexo I são ações de educação permanente e não substituem a experiência efetiva na rede.

3.2.3. O próprio precedente invocado pelo Edital confirma a validade de critério dessa natureza. A IN RFB nº 2.086/2022, cujo modelo o TCU examinou e reputou lícito no Acórdão nº 2.192/2025, pontua, como primeiro critério, o "tempo na área de atuação como perito credenciado por unidade da RFB" (art. 11, I, transcrito no item 23 do parecer do MPTCU), isto é, a experiência prévia prestada ao próprio órgão credenciante. O Tribunal concluiu que a IN "não extrapola e nem conflita com a Lei n.º 14.133/2021 [...] no que tange tanto à previsão de uma quantidade fixa de peritos [...], com critérios de pontuação e classificação dos candidatos, e com formação de cadastro de reserva" (Parecer do MPTCU, item 61, acolhido pelo Relator).

3.2.4. O peso atribuído é proporcional. O critério soma no máximo 50 de 115 pontos; os demais 65 pontos são acessíveis a qualquer profissional, independentemente de onde tenha atuado. O exemplo da Impugnante omite os critérios de titulação: um profissional sem qualquer experiência em Capinzal, com 10 anos de Clínica Geral (30 pontos), 5 anos adicionais no SUS (10 pontos), duas pós-graduações correlatas (10 pontos) e cinco cursos de capacitação (5 pontos), soma 55 pontos, superando o "Médico A" do exemplo, que, conforme o Esclarecimento nº 3, alcança 51 pontos. O sistema, portanto, não impede que profissionais sem vínculo anterior com a rede obtenham vagas.

3.2.5. A invocação do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 confunde habilitação com classificação. Nenhuma experiência é exigida para habilitação (item 6.4 do Edital); a pontuação apenas ordena os habilitados quando excedem as vagas. Nenhum interessado deixa de ser habilitado por não ter atuado em Capinzal.

3.2.6. O art. 19, III, da Constituição Federal veda distinções entre brasileiros em razão de sua origem, o que não se verifica. O critério de desempate do item 6.13 segue a mesma lógica do critério principal e é igualmente objetivo. A declaração de "sede local ou regional" prevista no item 4 do Anexo III não produz qualquer efeito sobre a habilitação, a pontuação, o desempate ou a distribuição da demanda neste credenciamento (Esclarecimento nº 22).

3.2.7. Improcedem os pedidos principal e subsidiário relativos ao critério "a" do item 6.11, ao item 6.13 e aos itens 11.4.1 a 11.4.3 e 11.4.9 do Anexo I do TR.

3.3. Do período de recebimento de pedidos

3.3.1. A questão também foi decidida no Acórdão nº 2.192/2025-TCU-Plenário:

> *"A expressão 'cadastramento permanente', contida na lei, não impõe que o certame permaneça indefinidamente aberto a novas inscrições, mas sim que, durante o prazo de inscrição fixado, não haja barreiras ao acesso dos interessados. [...] Portanto, a fixação de um prazo de inscrição razoável, transparente e isonômico é prática que se alinha tanto à finalidade da norma quanto à sua regulamentação." (Voto, item 18)*

3.3.2. Naquele caso, o TCU considerou não desproporcional o prazo de 15 dias para 35 vagas (Parecer do MPTCU, item 57). No presente Edital, o prazo é de 17 dias para 10 vagas, período no qual qualquer interessado pode protocolar seu pedido, sem barreira alguma.

3.3.3. As expressões "enquanto aberto o Chamamento Público" (item 6.7) e "vigência do procedimento" (item 6.10) referem-se ao período de recebimento de pedidos fixado no item 5.3, e não à vigência de 12 meses do Edital, que se destina à formalização dos termos e à utilização do cadastro de reserva. A menção a "DUAS semana" no item 1.1.4 do Anexo I é erro material, prevalecendo o item 5.3 do Edital (item 15.10).

3.3.4. Em observância à ressalva feita pelo TCU (Voto, item 19), esclarece-se que as inscrições não serão encerradas antes de 30/09/2026 em razão do preenchimento de vagas, e que a classificação definitiva será feita após o término do prazo, contemplando todos os pedidos nele protocolados (Esclarecimentos nºs 4 e 6 e Esclarecimento Complementar). Improcede o pedido.

3.4. Da vinculação ao CNES

3.4.1. A impugnação parte de premissa equivocada. Os documentos de habilitação estão relacionados de forma exaustiva no item 6.4 do Edital, que não exige vinculação prévia ao CNES. O item 6.9 disciplina a indicação dos profissionais e descreve as condições que deverão ser atendidas para a execução, e a vinculação ao CNES do estabelecimento de execução é providenciada "antes do início da execução" (item 9.6, "f", do TR; cláusulas 11.3 e 11.6 da minuta do Termo de Credenciamento).

3.4.2. Não se exige, portanto, que o interessado comprove, no pedido, vinculação às unidades municipais. Exige-se apenas a indicação nominal do profissional, com registro no CRM e declaração de carga horária consolidada, requisitos cuja pertinência está justificada no item 7.2 do TR. Não havendo exigência a suprimir, improcede o pedido (Esclarecimento nº 12).

3.5. Das demais cláusulas

3.5.1. **Base de cálculo da multa.** O art. 156, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 fixa como base da multa o valor do contrato celebrado. Cada Termo de Credenciamento possui seu próprio valor total estimado (cláusula 3.3 da minuta), e a cláusula 5.3 da minuta afirma que o montante global do credenciamento não é atribuível individualmente a nenhum credenciado. As cláusulas contratuais interpretam-se conforme a lei (cláusula 22.1, "c", da minuta). A expressão "valor global" das cláusulas sancionatórias refere-se, portanto, ao valor global do termo individual, e em nenhuma hipótese a multa aplicada a um credenciado será calculada sobre R$ 2.165.625,00. Rejeita-se a adoção do faturamento mensal como base, que não encontra amparo na lei; a proporcionalidade é assegurada pela gradação e pela dosimetria previstas no item 12.4 do Edital e na cláusula 17.3 da minuta. A harmonização dos percentuais consta do Esclarecimento nº 19. Improcedente.

3.5.2. **Remuneração por consulta.** O art. 79, parágrafo único, III, da Lei nº 14.133/2021 exige que o edital defina o valor da contratação, e o Edital o faz. O valor unitário foi estimado com base em três referências públicas (R$ 49,50, R$ 40,00 e R$ 37,50), nos termos do art. 23, e os documentos que o fundamentam estão disponíveis para vista. A remuneração por consulta efetivamente realizada é o modelo econômico da contratação, conhecido previamente por todos; a participação é voluntária; os turnos de menor procura são atribuídos prioritariamente a quem declarar disponibilidade para eles (item 4.1.4 do Anexo I);

e é vedada a exigência de atividades não previstas na escala e não remuneradas (item 5.6.3). A instituição de remuneração mínima por turno alteraria o modelo econômico e a estimativa da contratação, o que não configura questão de legalidade. Improcedente.

3.5.3. **Atendimentos acima do teto.** A Impugnante interpreta equivocadamente os dispositivos. O item 7.2.2 do Anexo I afasta o pagamento apenas de atendimentos excedentes realizados sem autorização, e o item 5.4.3 trata da estabilização do paciente até a transferência, não de "recusa de paciente". Os atendimentos de urgência realizados durante plantão regularmente escalado são remunerados (Esclarecimento nº 17). Improcedente.

3.5.4. **Irregularidade fiscal.** A cláusula 8.5 da minuta deve ser lida em conjunto com as cláusulas 8.7 e 8.8 e com o item 9.7 do Edital, que asseguram o pagamento dos serviços efetivamente prestados e atestados. A irregularidade fiscal apenas sobrestá o processamento do pagamento enquanto não sanada no prazo de notificação; não acarreta perda do valor devido nem retenção definitiva. Persistindo a irregularidade, instaura-se o procedimento contratual cabível, sem prejuízo do pagamento do que foi executado. Improcedente.

3.5.5. **Atualização monetária e recebimento definitivo.** Os critérios de atualização monetária (art. 92, V) e os prazos de recebimento (art. 140, § 3º) incidem por força de lei e serão explicitados no Termo de Credenciamento no ato de sua formalização, conforme os Esclarecimentos nºs 18 e 21. Trata-se de detalhamento contratual que não interfere na formulação dos pedidos de credenciamento. Improcedente quanto à alegada nulidade do Edital.

3.5.6. **Descredenciamento cautelar e aviso prévio.** A medida cautelar do item 9.6 do Edital exige decisão fundamentada e situação de risco iminente, assegura o contraditório posterior e encontra amparo no poder geral de cautela da Administração, positivado no art. 45 da Lei nº 9.784/1999, aplicável subsidiariamente. A expressão "regularidade administrativa" refere-se a situações concretas e objetivamente verificáveis, como perda do registro no CRM, desvinculação do CNES ou sanção impeditiva superveniente. O aviso prévio de 90 dias (item 9.2 do Edital) prevalece sobre o item 9.1, "a", do Anexo I (item 15.10) e justifica-se pela necessidade de reorganizar escalas, promover vinculações no CNES e convocar o cadastro de reserva sem interrupção de serviço essencial. Os direitos do art. 137, §§ 2º, IV, e 3º, II, da Lei nº 14.133/2021 decorrem diretamente da

lei, à qual o Termo remete expressamente (cláusula 19), sendo desnecessária sua transcrição. Improcedente.

4. RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO

As respostas abaixo integram o Edital como interpretação oficial de seus termos e vinculam a Comissão de Credenciamento.

Esclarecimento nº 1 (unidade de contagem das vagas). O limite de 10 (dez) vagas refere-se a profissionais médicos. O item 6.8 do Edital remete expressamente ao item 11.1 do Anexo I do TR, que fixa o "quantitativo máximo de profissionais". A pessoa jurídica que indicar 3 (três) médicos poderá ocupar até 3 (três) vagas, conforme a classificação individual de cada um; a pessoa física ocupa uma vaga. Permanece aplicável o limite de 40% dos atendimentos mensais por credenciado (item 3.2.1).

Esclarecimento nº 2 (pontuação da pessoa jurídica). Cada médico indicado é pontuado e classificado individualmente (item 11.4.6 do Anexo I). Não há soma, média nem adoção da maior pontuação. Os profissionais de uma mesma pessoa jurídica ocupam vagas conforme sua posição individual, e os não alcançados integram o cadastro de reserva.

Esclarecimento nº 3 (contagem de períodos). Cada período cronológico de experiência é pontuado uma única vez e em um único critério de experiência (item 6.12 do Edital; item 11.4.4 do Anexo I). Vínculos simultâneos no mesmo período são computados uma única vez (item 11.4.5). A Comissão alocará de ofício cada período no critério em que se enquadrar da forma mais favorável ao interessado, observados os tetos; o tempo que exceder o teto de um critério poderá ser computado em outro em que também se enquadre. Exemplo: 7 anos de Clínica Geral na rede municipal correspondem a 6 anos no critério "a" (48 pontos) e 1 ano no critério "b" (3 pontos), totalizando 51 pontos. Não há contagem do mesmo ano nos critérios "a" e "b" simultaneamente.

Esclarecimento nº 4 (deslocamento por janelas posteriores). Não. As classificações divulgadas ao final de cada janela semanal são provisórias. A classificação definitiva será publicada após 30/09/2026 e abrangerá todos os pedidos protocolados no período; somente então as vagas serão atribuídas e os interessados convocados (item 8.1). Após a classificação definitiva, os credenciados não serão deslocados por integrantes do cadastro de reserva, que

apenas preencherão vagas decorrentes de desistência, descredenciamento, ampliação da demanda ou aumento da capacidade (item 6.14).

Esclarecimento nº 5 (janelas semanais). 1ª janela: 14/09 a 18/09/2026; 2ª janela: 21/09 a 25/09/2026; 3ª janela: 28/09 a 30/09/2026.

Esclarecimento nº 6 (horário-limite e prazo). Os pedidos poderão ser protocolados pelo sistema eletrônico até as 23h59 de 30/09/2026 (horário de Brasília, item 15.3) ou presencialmente até o encerramento do expediente da sede da promotora. O recebimento de pedidos não prossegue após 30/09/2026 (item 5.3), nos termos do item 3.3 desta decisão. A menção a "DUAS semana" no item 1.1.4 do Anexo I é erro material, prevalecendo o item 5.3 do Edital (item 15.10).

Esclarecimento nº 7 (Carta Proposta). Não há modelo obrigatório. A Carta Proposta deverá conter, no mínimo: identificação do interessado; profissionais indicados (até 3), com número de CRM; dias, turnos e unidades de disponibilidade, inclusive quanto a plantões noturnos, finais de semana, feriados e unidades do interior; quantitativo mensal estimado de consultas que se dispõe a realizar; e declaração de aceitação do valor de R$ 37,50 por consulta e das demais condições do Edital. Eventual omissão sanável será objeto de diligência (item 6.6).

Esclarecimento nº 8 (declaração de carga horária). Não há modelo obrigatório. A declaração deve ser firmada pelo profissional e relacionar todos os seus vínculos, públicos e privados, com a respectiva carga horária semanal. O espelho do CNES é aceito como documento complementar, mas não substitui a declaração, porque pode não refletir todos os vínculos do profissional.

Esclarecimento nº 9 (vistoria). A vistoria do item 6.3 é prevista apenas "quando aplicável". Como a execução ocorrerá exclusivamente nas unidades da rede municipal (item 11.2 do Edital; item 8.2 do TR), não haverá vistoria neste credenciamento.

Esclarecimento nº 10 (registro no CRM). Para a habilitação da pessoa jurídica, aceita-se o registro no Conselho Regional de Medicina da jurisdição de sua sede (item 6.4, "p"). Para os médicos, aceita-se no pedido o registro ativo em qualquer CRM. A inscrição no CRM-SC (principal ou secundária), exigida para o exercício da medicina no Estado (art. 17 da Lei nº 3.268/1957), deverá ser comprovada até o início da execução, como condição para a vinculação ao CNES. O mesmo prazo se aplica a eventual inscrição da pessoa jurídica perante o CRM-SC, se exigida pelas normas do Conselho Federal de Medicina.

Esclarecimento nº 11 (certidão ético-profissional). Não é exigida como documento de habilitação, prevalecendo o rol do item 6.4 do Edital (item 15.10). A Comissão verificará a regularidade do registro por consulta ao CRM (item 6.5), e registro suspenso ou cassado impede a habilitação e a execução.

Esclarecimento nº 12 (vinculação ao CNES). A vinculação não é exigida no pedido de credenciamento. Deverá estar concluída antes do início da execução (item 9.6, "t", do TR; cláusula 11.3 da minuta). Será operacionalizada pelo gestor municipal do CNES a partir dos dados fornecidos pela credenciada no ato da assinatura do Termo (nome, CPF, CNS, CRM, CBO e carga horária).

Esclarecimento nº 13 (vínculo do médico com a credenciada). São aceitos médicos vinculados à credenciada como sócios, empregados ou contratados, pessoas físicas ou jurídicas. A relação entre a credenciada e o profissional por ela indicado e aprovado não configura subcontratação. A vedação do item 5.9 do Anexo I alcança a transferência do objeto a terceiro e a execução por profissional não indicado e aprovado, permanecendo a credenciada integralmente responsável pela execução.

Esclarecimento nº 14 (dupla indicação). A vedação alcança o médico que se inscreve como pessoa física e também é indicado por pessoa jurídica. Constatada dupla indicação, a Comissão intimará o profissional e os interessados para, em 2 (dois) dias úteis, informar qual indicação prevalece. No silêncio, prevalecerá a indicação constante do pedido protocolado primeiro, sendo a outra desconsiderada sem prejuízo do restante do respectivo pedido.

Esclarecimento nº 15 (prazo de assinatura e instrumento). O prazo é de 15 (quinze) dias úteis, prorrogável uma vez (itens 8.3 e 8.4 do Edital), prevalecendo sobre o item 9.6, "q", do TR (item 15.10). Haverá instrumento único, o Termo de Credenciamento (Anexo II), que contém as cláusulas necessárias do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 e cumpre a função de contrato. As referências a "contrato" nos itens 11.3 do Edital e 9.6, "q", do TR dizem respeito a esse mesmo instrumento.

Esclarecimento nº 16 (plantões e demanda). O item 8.2 do TR indica o horário de funcionamento regular das unidades. Os plantões do Pronto Atendimento Municipal abrangem os períodos noturnos, finais de semana e feriados (item 5.3.1 do Anexo I). Segundo o Estudo Técnico Preliminar, foram realizadas 35.000 consultas entre janeiro e agosto de 2026, com média de 4.375 consultas mensais no conjunto das unidades. A média por tipo de turno é a seguinte: **[•]**. Não há remuneração

mínima por turno; a remuneração é exclusivamente por consulta (item 3.2.3 do Edital; item 5.3.4 do Anexo I).

Esclarecimento nº 17 (urgências acima do teto). Sim, serão remuneradas. O teto mensal do item 7.2.1 do Anexo I refere-se à agenda programada. Os atendimentos de urgência realizados durante plantão regularmente escalado no Pronto Atendimento, registrados e atestados, consideram-se autorizados pela própria escala e não se sujeitam ao item 7.2.2, sendo remunerados ao valor de R$ 37,50 por consulta.

Esclarecimento nº 18 (recebimento, pagamento e atualização). O fluxo é o seguinte: relatório mensal até o dia 30; conferência e atesto pelo fiscal em até 5 dias úteis (recebimento provisório; cláusula 14.2 da minuta); recebimento definitivo pelo gestor contados do atesto; emissão da nota fiscal; e pagamento em até 20 dias úteis contados do recebimento da nota fiscal com a comprovação de regularidade (item 11.4 do Edital; cláusula 8.1 da minuta). Em caso de atraso imputável à Administração, o valor será atualizado pelo INPC, pro rata die, desde a data prevista para o pagamento até a sua efetivação (art. 92, V, da Lei nº 14.133/2021), critério que constará do Termo de Credenciamento. Será observada a ordem cronológica de pagamentos (art. 141).

Esclarecimento nº 19 (base e percentuais da multa). A multa incide sobre o valor estimado do Termo de Credenciamento individual, e nunca sobre o valor global do credenciamento (item 3.5.1 desta decisão). Quanto aos percentuais, o item 12.5 do Edital reproduz os limites extremos do art. 156, § 3º (0,5% a 30%); o item 12.1 fixa as faixas por grupo de infração; e a cláusula 17.1 da minuta gradua as sanções dentro dessas faixas. Aplicam-se as seguintes faixas: advertência cumulada com multa de 0,5% a 10% para inexecução parcial, atraso superior a 3 dias úteis e descumprimento de turno; multa de 10% a 15% cumulada com impedimento de licitar e contratar, prevalecendo o teto de 15% do item 12.1 do Edital sobre os 20% da minuta (item 15.10); e multa de 20% a 30% cumulada com declaração de inidoneidade.

Esclarecimento nº 20 (aviso prévio). O aviso prévio para o descredenciamento voluntário é de 90 (noventa) dias (item 9.2 do Edital; cláusula 19.4 da minuta), prevalecendo sobre o item 9.1, "a", do Anexo I (item 15.10). Não se confunde com a suspensão voluntária da execução, cujo aviso é de 30 dias (item 9.3).

Esclarecimento nº 21 (data-base do reajuste). A data do orçamento estimado, que serve de data-base para o reajuste (cláusula 7.2 da minuta), é **31 de agosto de 2026.**

Esclarecimento nº 22 (Lei Municipal nº 3.600/2025 e documentos). A declaração de "sede local ou regional" do item 4 do Anexo III é campo facultativo de modelo padronizado ("assinalar somente se aplicável") e não confere nenhum benefício neste credenciamento, pois o preço é fixo e não há disputa. A classificação observa exclusivamente os critérios dos itens 6.11 e 6.13 do Edital. Fica franqueada à Impugnante vista integral dos autos, inclusive do Estudo Técnico Preliminar, do Orçamento Estimado e das referências de preço. A Lei Municipal nº 3.600/2025 e o Decreto Municipal nº 107/2026 estão disponíveis em: https://diariomunicipal.sc.gov.br/?r=site/portal&codigoEntidade=64.

Esclarecimento nº 23 (ata de registro de preços). Não se aplica. A menção à ata de registro de preços no item 9.1 do TR é formulário padrão. O próprio item 9.1 assinala que será elaborado termo de credenciamento com vigência de 12 meses, cuja prorrogação observa os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021 (item 8.6 do Edital; cláusula 27.2 da minuta).

Esclarecimento nº 24 (Acórdão nº 2.192/2025). Por esta decisão, determina-se a juntada da íntegra do Acórdão aos autos, que segue anexa e está disponível no sítio do TCU (código AC-2192-37/25-P).

Esclarecimento nº 25 (declaração de carga horária da pessoa física). Na pessoa física, o interessado é o próprio profissional, cujos vínculos a Comissão verifica diretamente por consulta ao CNES em seu nome (item 6.5). Na pessoa jurídica, os profissionais indicados são terceiros em relação ao signatário do pedido, o que justifica a declaração específica. A pessoa física permanece sujeita ao teto de carga horária do DATASUS (item 9.6, "gg", do TR) e deverá informar seus vínculos sempre que solicitada.

Esclarecimento nº 26 (desempate e sorteio). Prevalece a ordem do item 6.13 do Edital, idêntica à do item 11.4.9 do Anexo I (item 15.10), ficando superado o item 11.7 do Anexo I. O sorteio público, se necessário, será realizado em sessão pública no Município de Capinzal, com data e horário divulgados no sítio eletrônico oficial com antecedência mínima de **três dias úteis**, lavrando-se ata.

Esclarecimento nº 27 (prazo de saneamento). O prazo para saneamento em diligência será de, no mínimo, 3 (três) dias úteis contados da notificação,

prorrogável uma vez mediante pedido justificado. O saneamento de pedidos protocolados até 30/09/2026 poderá ser concluído após essa data.

Esclarecimento nº 28 (controle de presença). A presença será controlada por **registro no sistema de consultas oficial** na unidade, conferido com os registros de atendimento no sistema oficial e com o atesto da coordenação da unidade (item 7.1.1 do Anexo I).

Esclarecimento nº 29 (instituição financeira). A credenciada pode optar por qualquer instituição, arcando com as eventuais tarifas.

Esclarecimento complementar, de ofício (item 5.3 do Edital). A ressalva do item 5.3 quanto ao "exaurimento desse prazo de forma antecipada" não autoriza o encerramento do recebimento de pedidos em razão do preenchimento das vagas. Refere-se exclusivamente às hipóteses de revogação ou anulação motivadas (Cláusula 14), em conformidade com o Acórdão nº 2.192/2025-TCU-Plenário (Voto, item 19).

5. DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e na Cláusula 13 do Edital, DECIDO:

a) **CONHECER** da impugnação, por tempestiva e cabível;

b) **INDEFERIR** o pedido de suspensão ou prorrogação do prazo final de recebimento de pedidos, mantida a data de 30/09/2026;

c) no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** à impugnação em sua integralidade, mantendo inalteradas as cláusulas do Edital de Credenciamento nº 014/2026/PMC e de seus anexos;

d) **PRESTAR** os esclarecimentos constantes do item 4, que integram o Edital como interpretação oficial de seus termos e vinculam a Comissão de Credenciamento;

e) **DETERMINAR** a juntada aos autos da íntegra do Acórdão nº 2.192/2025-TCU-Plenário e franquear à Impugnante, e a qualquer interessado, vista integral dos autos do Processo Administrativo nº 0027/2026/PMC;

f) **DETERMINAR** a divulgação desta decisão no sítio eletrônico oficial e sua comunicação à Impugnante, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Registre-se que a submissão da matéria aos órgãos de controle é direito da Impugnante, e esta Administração permanece à disposição para prestar as informações que lhe forem requisitadas.

Capinzal/SC, **data da última assinatura digital**.

Rafael Dalavequia:93749090068

Assinado de forma digital por Rafael Dalavequia:93749090068
Dados: 2026.09.25 13:13:14 -03'00'

RAFAEL DALAVEQUIA
Secretário Municipal de Saúde

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 006.131/2024-7 [Apenso: TC 008.013/2024-1]
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR
Interessados: Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR (02.437.232/0001-37); Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (00.394.460/0058-87).
Representação legal: Eulalia Pimentel da Silva (66815/OAB-PR) e Andrieli Gerchewski Ignacio (90594/OAB-PR), representando Ademar Haruo Fujiyama.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CAUTELAR. CREDENCIAMENTO PARA SELEÇÃO DE PERITOS PARA PRESTAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA NO PORTO DE PARANAGUÁ/PR. PARCIALMENTE PROCEDENTE. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Este processo cuida de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no edital de seleção de peritos ALF/PGA 1/2023, sob a responsabilidade da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR, cujo objeto é o credenciamento, como peritos autônomos, de profissionais legalmente habilitados ao exercício de sua formação, para prestar assistência técnica à unidade no Porto de Paranaguá/PR.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992, a instrução à peça 41, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo Diretor e pelo Auditor-Chefe (peças 42-43) com concordância parcial do Ministério Público junto ao TCU (peça 45), representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 1/2023, sob a responsabilidade da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA), cujo objeto é o credenciamento, como peritos autônomos, de profissionais legalmente habilitados ao exercício de sua formação, para prestar assistência técnica à unidade no Porto de Paranaguá/PR (peça 4, p. 1).

2. O Credenciamento 1/2023 está finalizado desde 20/10/2023, já tendo sido iniciada a prestação de serviços pelos credenciados.

HISTÓRICO

3. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) imposição de prazo limite para inscrição dos interessados em processo de credenciamento, em afronta à Lei 14.133/2021;

b) limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes, o que é vedado em processos de credenciamento, conforme art. 74, caput e inciso IV, da Lei 14.133/2021;

c) usurpação de competência legislativa privativa da União para dispor sobre normas de licitações e contratos, em violação do art. 22, inciso XXVII, e art. 84, inciso IV, da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

Constituição Federal de 1988; e

d) afronta aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou que há plausibilidade jurídica apenas em relação às duas primeiras irregularidades apontadas (alíneas "a" e "b" do parágrafo 3), e que não está presente no caso em análise o pressuposto do perigo da demora, essencial para concessão do pedido de liminar formulado pelo representante (peças 22-23).

5. Em concordância com a unidade técnica, o Min. Relator, por meio do despacho à peça 25, indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, bem como determinou a realização das seguintes medidas preliminares:

5.1. oitiva da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA), para pronunciamento quanto aos seguintes pontos relativos ao Credenciamento 1/2023:

a) imposição de prazo limite para inscrição dos interessados em processo de credenciamento, em afronta ao art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021, que informa que o credenciamento ficará aberto durante toda a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

b) limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes, o que é vedado em processos de credenciamento em afronta aos arts. 6º, inciso XLIII, e 74, caput e inciso IV, da Lei 14.133/2021, que informam que preenchidos os requisitos necessários devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse;

c) demais informações que julgar necessárias; e

d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

5.2. oitiva da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para pronunciamento quanto ao seguinte ponto: incompatibilidade em alguns dispositivos específicos da IN RFB 2.086/2022, que foi publicada após o início da vigência da Lei 14.133/2021, com a referida lei, a exemplo do art. 8º, § 1º, inciso I, e do art. 11, § 1º, que estabelecem uma quantidade de peritos a serem credenciados.

5.3. Solicitar, em sede de construção participativa de deliberações à Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR, a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos; e, na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU determinar a revisão do edital do Credenciamento 1/2023 ou elaboração de um novo edital, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse.

5.4. Solicitar, em sede de construção participativa de deliberações do Tribunal, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, e, na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU determinar a revisão da IN RFB 2.086/2022, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que credenciamento ficará permanentemente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse.

6. Promovidas as medidas preliminares supracitadas, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

7. Foram encaminhados ofícios de oitiva e para comentários do gestor à Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA) e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (peças 26-33) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.

8. Em resposta, foram encaminhados os seguintes documentos ao TCU:

a) Ofício 187/2024/AUDIT/RFB (peça 34 e 37);

b) Nota Digin/Coint/Coana/Suana/RFB n. 42, de 15/4/2024 (peça 35 e 38);

c) Ofício 31/2024 - ALF/PGA/GABIN/RFB (peça 36 e 39);

9. Segue a análise dos pontos questionados.

I.1.1 Da oitiva da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA)

Item 8.3.1: imposição de prazo limite para inscrição dos interessados em processo de credenciamento, em afronta ao art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021, que informa que o credenciamento ficará aberto durante toda a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 36, p. 1 e 2):

10.A Alfândega de Paranaguá entende que o serviço de perícia não se enquadra às normas gerais de licitação e contratação estabelecidas na Lei 14.133/2021, visto que sua remuneração é paga pelo interveniente aduaneiro diretamente interessado, e não pela União, conforme o artigo 44 da Instrução Normativa RFB 2086/2022.

11.Entende também que o processo de credenciamento de peritos pela RFB rege-se por legislação própria, específica, a Instrução Normativa RFB 2086 de 2022, que dispõe sobre a prestação de serviço de perícia para identificação e quantificação de mercadoria importada e a exportar, e regula o processo de credenciamento de seus prestadores. Importante informar que há um modelo padrão deste edital, de caráter vinculante, que se encontra disponível nos manuais aduaneiros na intranet da Receita Federal do Brasil. Por este motivo o Edital ALF-PGA nº 01-2023 respeitou ao previsto no inciso II, do parágrafo único do artigo 9ª desta IN.

12.O porto de Paranaguá movimentou no ano de 2023, 63 milhões de toneladas, num valor de US$ 47 bilhões em mercadorias. Este volume crescente do comércio exterior brasileiro exige cada vez mais agilidade e eficiência em todos os elos da cadeia logística, inclusive no controle aduaneiro exercido pela Receita Federal do Brasil. E é neste contexto que está inserida a atividade de perícia em mercadorias importadas e a exportar. Por este motivo, há a necessidade de se fazer um credenciamento mais específico, elaborado, selecionando os peritos com maior experiência, e, também, que estejam aptos a realizar o serviço com presteza e agilidade, evitando que mercadorias e até navios fiquem parados aguardando sua liberação, o que impacta diretamente o chamado "custo Brasil".

13.Importante informar que este regramento constante na Instrução Normativa RFB 2086 de 2022, já está presente no ordenamento jurídico há décadas, com as Instruções normativas 88/1991, 157/1998, nº 1020/2010 e nº 1800/2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

Análise:

14.A imposição de prazo limite para inscrição dos interessados no credenciamento 1/2023 decorre da observância das regras previstas na Instrução Normativa RFB 2086/2022, que regula o processo de credenciamento de peritos para a prestação de serviço de perícia para identificação e quantificação de mercadoria importada e a exportar, cuja observância é obrigatória para as unidades da Receita Federal, como é o caso da Alfândega da Receita no Porto de Paranaguá/PR.

15.Assim, embora o processo de credenciamento 1/2023 contrarie o art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021, que informa que o credenciamento ficará aberto durante toda a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, tal irregularidade se deve à inadequação da IN RFB 2086/2022 à Lei 14.133/2021, conforme será detalhado a seguir, na análise da oitiva realizada junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), item I.1.2, deste relatório. Sendo assim, não há como imputar responsabilidade aos agentes públicos da Alfândega de Paranaguá, que só seguiram a IN RFB 2086/2022.

Item 8.3.2: limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes, o que é vedado em processos de credenciamento em afronta aos arts. 6º, inciso XLIII, e 74, caput e inciso IV, da Lei 14.133/2021, que informam que preenchidos os requisitos necessários devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 6º, inciso XLIII, e 74, caput e inciso IV, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 36, p. 2 e 3):

16.A Alfândega de Paranaguá, respeitando o regramento imposto pela Instrução Normativa RFB 2086 de 2022, informou no Edital ALF-PGA nº 01-2023:

a) Limitação de vagas, conforme inciso I, do parágrafo único do artigo 9ª;

b) Quadro de reserva, conforme §4º do artigo 11; e

c) Critérios de classificação e pontuação, conforme inciso III, do parágrafo único do artigo 9ª.

Análise:

17.A limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes no credenciamento 1/2023, decorre da observância das regras previstas na Instrução Normativa RFB 2086/2022, que regula o processo de credenciamento de peritos para a prestação de serviço de perícia para identificação e quantificação de mercadoria importada e a exportar, cuja observância é obrigatória para as unidades da Receita Federal, como é o caso da Alfândega da Receita no Porto de Paranaguá/PR.

18.Assim, embora o processo de credenciamento 1/2023 contrarie os arts. 6º, inciso XLIII, e 74, caput e inciso IV, da Lei 14.133/2021, que informam que preenchidos os requisitos necessários devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse, tal irregularidade se deve à inadequação da IN RFB 2086/2022 à Lei 14.133/2021, conforme será detalhado a seguir, na análise da oitiva realizada junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), item I.1.2, deste relatório. Sendo assim, não há como imputar responsabilidade aos agentes públicos da Alfândega de Paranaguá, que só seguiram a IN RFB 2086/2022.

Item 8.3.4: designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 36, p. 3):

19.A interlocução será efetuada pela Auditoria Interna da RFB (AUDIT).

Análise:

20.Considerando que a Auditoria Interna da RFB tem entre suas competências atender as demandas dos órgãos de controle externo, considera-se o item da diligência atendido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

I.1.2 Da oitiva da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB)

Item 8.4.1: incompatibilidade em alguns dispositivos específicos da IN RFB 2.086/2022, que foi publicada após o início da vigência da Lei 14.133/2021, com a referida lei, a exemplo do art. 8º, § 1º, inciso I, e do art. 11, § 1º, que estabelecem uma quantidade de peritos a serem credenciados.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 79 da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 35, p. 1-2):

21.O art. 34 do Decreto-Lei 37/1966 estabeleceu que cabe a regulamento dispor sobre o registro de pessoas que cruzem as fronteiras, a apresentação de mercadorias às autoridades aduaneiras, o controle de veículos, mercadorias, animais e pessoas, além de apuração de infrações por descumprimento da legislação aduaneira.

22.Nesse sentido, o Regulamento Aduaneiro (RA), instituído pelo Decreto 6.759/2009, dispôs, nos artigos 813 e 814, sobre as atividades de perícia e de assistência técnica, exercidas no interesse da fiscalização aduaneira.

23.Estabeleceu-se no RA que cabe à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil expedir ato normativo disciplinando o credenciamento de entidades privadas e técnicos aptos a realizar perícia e emissão de laudos periciais.

24.Neste contexto, foi expedida a Instrução Normativa (IN) RFB 2.086/2022, que disciplinou o serviço de perícia para identificação e quantificação de mercadoria importada e a exportar, além do processo de credenciamento de prestadores.

25.Consta do art. 8º, § 1º, inc. I, da referida Instrução Normativa que compete à autoridade credenciadora estabelecer a quantidade de peritos a serem credenciados, por área de atuação.

26.Ademais, conforme previsão da mesma IN, contida no parágrafo único do art. 9º, o edital deverá prever áreas de atuação, número de vagas, prazo, forma e local de entrega de documentos, critérios de pontuação e classificação dos candidatos, além de indicação expressa que o credenciamento não gera vínculo empregatício com a RFB.

27.No art. 44 da IN 2.086/2022 consta previsão de que as despesas com os serviços de perícia não envolvem recursos públicos da União, sendo de responsabilidade do interveniente diretamente interessado: “os serviços e as despesas relativos à perícia serão pagos pelo interveniente diretamente interessado, com base nas tabelas constantes do Anexo Único”.

28.Cumpre mencionar que os peritos credenciados (habilitados) em processo seletivo público executam, quando necessário no curso de procedimento fiscal e solicitado pela fiscalização aduaneira, tarefas de identificação e quantificação de mercadorias importadas ou a exportar e para a emissão de laudos e pareceres técnicos sobre o estado e o valor residual de bens.

29.Em que pese a utilização coincidente do termo “credenciamento” na IN da RFB e nos editais que regem esses processos seletivos, tal procedimento possui natureza *sui generis*, não se confundindo com o procedimento auxiliar de credenciamento, previsto nos artigos 78, I, e 79, da lei nº 14.133, de 2021, que foi regulamentado através do Decreto nº 11.878, de 2024.

30.Isso porque o credenciamento previsto na Lei 14.133, de 2021, é uma contratação na qual o órgão público remunera diretamente particulares que prestam serviços ou forneçam bens para a administração pública federal. Diversamente, no caso do credenciamento da IN RFB 2.086, de 2022, o serviço, ainda que no interesse da fiscalização aduaneira, é prestado ao interveniente no comércio exterior, além de ser remunerado, mediante Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), diretamente pelo importador ou exportador, não envolvendo a utilização de recursos públicos.

31.Outrossim, ressalte-se que há previsão na nova lei de licitações, no inciso II, art. 3º, de que não se subordinam àquele regramento contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria: “Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei: II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria”.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

32.Pelo exposto, conclui-se que a IN RFB 2.086/2022 está em consonância com o disposto na lei 14.133, de 2021, não havendo incompatibilidade formal ou material com a redação da nova lei de licitações.

Análise:

33.A argumentação apresentada pela RFB para a não observância dos comandos dispostos na Lei 14.133/2021, em seus processos de credenciamento, está embasada no fato de que os credenciamentos por ela realizados, para a contratação de peritos para prestação de assistência técnica às suas unidades, são processos *sui generis* uma vez que o serviço é prestado ao interveniente no comércio exterior, além de ser remunerado, mediante Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), diretamente pelo importador ou exportador, não envolvendo a utilização de recursos públicos.

34.Ocorre que, ao contrário do que alega a RFB, o serviço não é prestado ao interveniente, mas às unidades da Receita Federal que estão realizando os credenciamentos. Tal situação fica clara, por exemplo, no edital do Credenciamento 1/2023, ora contestado, senão vejamos (peça 4, p. 1):

2.1. CREDENCIAMENTO, COMO PERITOS AUTÔNOMOS, DE PROFISSIONAIS LEGALMENTE HABILITADOS AO EXERCÍCIO DE SUA FORMAÇÃO, **PARA PRESTAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA a esta ALFÂNDEGA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL NO PORTO DE PARANAGUÁ/PR (ALF/PGA)**, a título precário e sem vínculo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), pelo período de 02 (dois) anos, podendo, a critério do Delegado da ALF/PGA, ser prorrogável por igual período uma única vez, em conformidade com este Edital e seus Anexos. (grifos acrescidos)

35.Veja que é o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil que solicita a perícia, define o perito que irá prestar o serviço e os quesitos a serem respondidos na perícia, restando ao particular interessado, apenas o pagamento via Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) (ver art. 20, 21 e 22, da IN RFB 2.086/2022).

36.Corrobora, ainda, o entendimento de que os serviços estão sendo prestadas à Receita Federal o fato de que as perícias podem ser solicitadas nos casos de instrução processual ou como elemento de formação da convicção da autoridade administrativa para a tomada de decisão em processo administrativo (art. 20, § 3º, da IN RFB 2.086/2022).

37.Resta evidente, portanto, que os serviços realizados pelos profissionais credenciados, são prestados à unidade da RFB, promotora do credenciamento.

38.Por sua vez, não se afigura razoável a alegação de que o simples fato de o pagamento ser realizado diretamente pelo tomador do serviço ao credenciado, autoriza o descumprimento da lei geral de licitações e contratos, que vincula toda a administração pública.

39. Tampouco, deve prosperar a alegação de que o credenciamento da RFB não se sujeita à Lei 14.133/2021, por estar sujeita à legislação específica. Segundo a RFB, essa legislação específica seria o Decreto-Lei 37/1966, que estabeleceu que cabe a regulamento dispor sobre o registro de pessoas que cruzem as fronteiras, a apresentação de mercadorias às autoridades aduaneiras, o controle de veículos, mercadorias, animais e pessoas, além de apuração de infrações por descumprimento da legislação aduaneira.

40.O referido Decreto-Lei não trata de contratações, não podendo ser, portanto, considerada uma legislação própria a afastar a aplicação da lei geral de licitações e contratos, nos termos do art. 3º, inciso II, da Lei 14.133/2021. Tampouco a IN RFB 2.086/2022, norma infra legal que regulamenta o processo de credenciamento na RFB, teria força jurídica para afastar a aplicação da lei geral de licitações e contratos.

41.Cabe ressaltar que embora a RFB possua competência para regulamentar o processo aduaneiro nacional, os processos de credenciamento e contratação dos serviços de perícias necessários ao desempenho dos despachos aduaneiros, devem observar as normas gerais de licitações e contratos.

42.Ressalte-se ainda que a criação de restrições ao direito de contratar com administração pública

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

caracteriza-se como norma de conteúdo geral, e não pode ser efetivada por normas infralegais de contudo específico, como é o caso da IN RFB 2.086/2022.

43.Por sua vez, para o deslinde do caso em análise, torna-se conveniente expor, ainda que de forma sumária, o sistema jurídico que rege as licitações e contratos públicos, em especial, o processo de credenciamento.

44.Com fundamento no art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal, a União aprovou a Lei 14.133/2021, estabelecendo normas gerais de licitação e contratação, de observância obrigatória para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas quais, por certo, se inclui a Receita Federal do Brasil.

45.A referida norma define o credenciamento como um processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, **preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados** (grifos acrescidos)**.**

46.Seu art. 79. par. único, inc. I, estabelece que os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras: "I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, **de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados**" (grifos acrescidos).

47.Ato contínuo, a Presidência da República expediu o Decreto 11.878/2024, regulamentando o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo, portanto, de observância obrigatória pela RFB.

48.Define o credenciamento como processo administrativo de chamamento público em que o órgão ou a entidade credenciante convoca, por meio de edital, interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, **preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados** (art. 2º, inc. I, do Decreto 11.878/2024) (grifos nosso)**.**

49. Informa, em seu art. 5º, que **o credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital** (grifos acrescidos).

50.Da leitura da referida legislação, que normatiza o tema, podemos verificar que o processo de credenciamento deve obedecer, dentre outras, a duas regras básicas:

a) Todos os interessados que preencham os critérios exigidos no credenciamento devem estar aptos a serem contratados, em condições de igualdade; e

b) O processo de credenciamento deve permanecer aberto durante toda a vigência do edital, de forma a permitir o cadastramento de novos interessados a qualquer tempo.

51.Nos ensinamentos de Ronny Charles Lopes de Torres:

De acordo com o parágrafo único do artigo 78 da nova Lei, os procedimentos para credenciamento deverão ser definidos em regulamento, mas com a obediência a determinadas regras.

Primeiramente, a Administração deverá divulgar e manter a disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, **de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados**. Assim o credenciamento de permanecer permanentemente aberto. Esta regra é muito importante, inclusive, para mitigar o risco de arranjo escuso entre os fornecedores credenciados.

Em segundo, na hipótese de contratação "paralela e não excludente", quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda. É comum a adoção de sorteio ou respeito à ordem sequencial, **resguardando, notadamente nesta hipótese, a garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a administração, pelo preço por ela definido** (grifos acrescidos). (Torres, Ronny Charles Lopes de. Lei de Licitações Públicas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

Comentadas, 15ª Ed. São Paulo. Editora Juspodivm. 2024. p. 522).

52.No entanto, em conflito com a Lei 14.133/2021, e com o Decreto 11.878/2024, de observância obrigatória para toda administração pública federal, a RFB estabelece na IN RFB 2.086/2022, que rege seus processos de credenciamento para a prestação de serviço de perícia para identificação e quantificação de mercadoria importada e a exportar, as seguintes regras (art. 9º, par. único, inc. I e II; art. 11, §§ 1º, 2º e 3º, da IN RFB 2.086/2022):

a) limitação de vagas com a criação de quadro de reserva de forma que apenas os interessados melhores classificados são credenciados; e

b) prazo limite para o cadastramento de interessados, haja vista que após o cadastramento inicial e o preenchimento das vagas previstas no edital, não é mais permitida o cadastramento de novos interessados.

53.Percebe-se, portanto, uma clara incompatibilidade da IN RFB 2.086/2022, com a Lei 14.133/2021, e com o Decreto 11.878/2024.

54.Neste contexto, para que se assegure a segurança jurídica na aplicação das normas, a compatibilidade de um comando legal com o ordenamento jurídico é condição necessária para que produza seus efeitos legais.

55.Nos ensinamentos de Bobbio "duas normas incompatíveis (ou antinômicas) não podem ser ambas válidas, mas somente uma delas pode (mas não necessariamente deve) fazer parte do referido ordenamento" (BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. São Paulo. Ícone, 2006. P. 197).

56.Assim, a antinomia da IN RFB 2.086/2022, com a Lei 14.133/2021, e com o Decreto 11.878/2024, é apenas aparente, e resolve-se pelo critério da hierarquia das normas, uma vez que as normas de grau superior, no caso a Lei 14.133/2021, e o Decreto 11.878/2024, prevalecem sobre a norma de grau inferior, a IN RFB 2.086/2022, de forma que a instrução normativa da receita federal resta inválida, e, portanto, insuscetível de produzir efeitos naquilo que contrariar os referidos normativos legais, que são de observância obrigatória pela Receita Federal do Brasil.

57.Diante do exposto, será proposta determinação à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para que promova a revisão da IN RFB 2.086/2022, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse.

58.Será proposto ainda que, após a revisão da IN RFB 2.086/2022, a RFB adote as medidas cabíveis para que sejam realizados novos processos de credenciamentos, em todas as suas unidades, de forma a revogar e substituir os credenciamentos em vigência, realizados com base na atual IN RFB 2.086/2022, a exemplo do Credenciamento 1/2023, realizado pela Alfândega da Receita no Porto de Paranaguá/PR.

I.2. Manifestação da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA) sobre a construção participativa de deliberações (peça 35, p. 3 e 4):

Item 8.5.1.1: a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos.

Manifestação da Unidade:

59.A Alfândega de Paranaguá entende que seguiu corretamente as normas previstas na Instrução Normativa RFB nº 2086 de 2022, e que, para qualquer ação corretiva no sentido de atender a Lei 14.133/2021, seria necessária uma revisão ou revogação desta normativa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

Item 8.5.1.2: na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU determinar a revisão do edital do Credenciamento 1/2023 ou elaboração de um novo edital, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse.

Manifestação da Unidade:

60.Neste caso, não haveria como revisar o edital, pois não há como adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024. Teríamos de revogar o edital e aguardar a adequação da Instrução Normativa à referida lei e decreto. Neste período, para se evitar que bens, mercadorias e até navios fiquem parados aguardando novo edital, teríamos de designar peritos ad hoc, ou seja, profissionais não credenciados.

Análise:

61.As informações prestadas pela entidade serão consideradas para definição dos encaminhamentos propostos nesta instrução.

I.3. Manifestação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre a construção participativa de deliberações:

Item 8.5.2.1: a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos.

Item 8.5.2.2: na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU determinar a revisão da IN RFB 2.086/2022, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse,

Manifestação da Unidade:

62.A RFB não se manifestou quanto a este ponto

CONCLUSÃO

63.Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da 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/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

64.Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente.**

65.Será proposta, portanto, a realização de determinações, na forma descrita nos art. 57 e 58 desta instrução.

66.Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada uma vez que será concedido prazo suficiente para que a RFB promova a adoção das medidas determinadas por este Tribunal.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

67.Não houve pedido de ingresso aos autos.

68.Não houve pedido de vista e/ou cópia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

69.Não houve pedido de sustentação oral. Não há processos conexos.

70.Verificam-se os seguintes processos apensos a estes autos:

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
008.013/2024-1	Pedido de acesso ao TC 006.131/2024-7	Encerrado	Apensado

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71.Em virtude do exposto, propõe-se:

71.1. **conhecer** da 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;

71.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

71.3. **determinar** à Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) promova a revisão da IN RFB 2.086/2022, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que o credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse; e

b) após a revisão da IN RFB 2.086/2022, adote as medidas cabíveis para que sejam realizados novos processos de credenciamento, em todas as suas unidades, de forma a revogar e substituir os credenciamentos em vigência, realizados com base na atual IN RFB 2.086/2022, a exemplo do Credenciamento 1/2023, realizado pela Alfândega da Receita no Porto de Paranaguá/PR;

71.4. **informar** ao representante, à Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR e à Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

71.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações supra.

3. Segue o parecer do Ministério Público junto ao TCU:

Trata-se de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento n.º 1/2023, já finalizado e em execução, sob a responsabilidade da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR, cujo objeto era o credenciamento, como peritos autônomos, de profissionais legalmente habilitados ao exercício de sua formação, para prestar assistência técnica à unidade no Porto de Paranaguá/PR (peça 4, p. 1).
2. Na instrução da peça 41, a AudContratações resumiu as irregularidades alegadas pelo representante conforme abaixo.
a) imposição de prazo limite para inscrição dos interessados em processo de credenciamento, em afronta à Lei n.º 14.133/2021;
b) limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes, o que é vedado em processos de credenciamento, conforme o art. 74, *caput* e inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

c) usurpação de competência legislativa privativa da União para dispor sobre normas de licitações e contratos, em violação do art. 22, inciso XXVII, e art. 84, inciso IV, da Constituição Federal de 1988; e

d) afronta aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade.

3. Em instrução preliminar (peças 22 e 23), a Unidade Técnica considerou que a Representação preenchia os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4.º, da Lei n.º 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e do art. 103, § 1.º, da Resolução/TCU n.º 259/2014, que havia plausibilidade jurídica apenas em relação às duas primeiras irregularidades apontadas (alíneas "a" e "b" do parágrafo 2), e que não estava presente no caso em análise o pressuposto do perigo da demora, essencial para concessão do pedido de liminar formulado pelo representante.

4. No Despacho da peça 25, o Exmo. Relator, Ministro Antonio Anastasia, acolheu as análises e conclusões da AudContratações. Para sanear os autos, tomou a decisão abaixo.

8.1. com fulcro no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer da representação em análise;

8.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

8.3. realizar a oitiva da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA) com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao ato:

8.3.1. imposição de prazo limite para inscrição dos interessados em processo de credenciamento, em afronta ao art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021, que informa que o credenciamento ficará aberto durante toda a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

8.3.2. limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes, o que é vedado em processos de credenciamento em afronta aos arts. 6º, inciso XLIII, e 74, caput e inciso IV, da Lei 14.133/2021, que informam que preenchidos os requisitos necessários devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse;

8.3.3. demais informações que julgar necessárias; e

8.3.4. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

8.4. realizar a oitiva da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao ato:

8.4.1. incompatibilidade em alguns dispositivos específicos da IN RFB 2.086/2022, que foi publicada após o início da vigência da Lei 14.133/2022, com a referida lei, a exemplo do art. 8º, § 1º, inciso I, e do art. 11, § 1º, que estabelecem uma quantidade de peritos a serem credenciados;

8.5. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores:

8.5.1. solicitar à Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR, caso queira, no prazo de quinze dias:

8.5.1.1. a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

8.5.1.2. na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU determinar a revisão do edital do Credenciamento 1/2023 ou elaboração de um novo edital, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2023, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

8.5.2. solicitar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, caso queira, no prazo de quinze dias:

8.5.2.1. a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

8.5.2.2. na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU determinar a revisão da IN RFB 2.086/2022, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2023, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse;

8.6. alertar a Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com relação à construção participativa de deliberações, que:

8.6.1. a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

8.6.2. a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

8.6.3. a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção.

8.7. encaminhar cópia do presente despacho e da instrução à peça 22 para a Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR e para a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de maneira a embasar as respostas às oitivas.

5. Encaminhados os ofícios de oitiva e para comentários do gestor acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta Representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos, a Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA) e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SE/RFB) responderam ao Tribunal com os documentos das peças 34 a 39.

6. Após exame técnico das informações encaminhadas pelas unidades jurisdicionadas ouvidas, a AudContratações entendeu que, quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente Representação. A proposta da peça 41, avalizada pelos dirigentes da Unidade Técnica (peças 42 e 43), é no sentido de:

71.1. conhecer da 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;

71.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

71.3. determinar à Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) promova a revisão da IN RFB 2.086/2022, no intuito de adequá-lo à Lei 14.133/2021, e ao Decreto 11.878/2024, que dispõem sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, em especial, as regras que preveem que o credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados, e que, preenchidos os requisitos necessários, devem ser credenciados todos os interessados que manifestarem interesse; e

b) após a revisão da IN RFB 2.086/2022, adote as medidas cabíveis para que sejam realizados novos processos de credenciamento, em todas as suas unidades, de forma a revogar e substituir os credenciamentos em vigência, realizados com base na atual IN RFB 2.086/2022, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

exemplo do Credenciamento 1/2023, realizado pela Alfândega da Receita no Porto de Paranaguá/PR;

71.4. informar ao representante, à Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR e à Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

71.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações supra.

7. O eminente Relator, no Despacho da peça 44, entendeu pertinente ouvir este Ministério Público de Contas acerca do teor da Representação, em especial a incompatibilidade identificada referente a dispositivos específicos da IN/RFB n.º 2.086/2022 com a Lei n.º 14.133/2021 e com o Decreto n.º 11.878/2024, em especial no que se refere à(o):

a) limitação de vagas com a criação de quadro de reserva de forma que apenas os interessados melhores classificados são credenciados; e

b) prazo limite para o cadastramento de interessados, haja vista que após o cadastramento inicial e o preenchimento das vagas previstas no edital, não é mais permitido o cadastramento de novos interessados.

8. Passa-se à análise dos pontos levantados pelo Relator.

9. Baseado na instrução da AudContratações, a Alfândega de Paranaguá/PR respondeu aos questionamentos do TCU nos seguintes termos:

- A ALF/PGA entendeu que o serviço de perícia não se enquadra às normas gerais de licitação e contratação estabelecidas na Lei n.º 14.133/2021, visto que sua remuneração é paga pelo interveniente aduaneiro diretamente interessado, e não pela União, conforme o art. 44 da IN/RFB n.º 2.086/2022.

- O processo de credenciamento de peritos pela RFB rege-se por legislação própria, específica, a IN/RFB n.º 2.086/2022, que dispõe sobre a prestação de serviço de perícia para identificação e quantificação de mercadoria importada e a exportar, e regula o processo de credenciamento de seus prestadores, havendo um modelo padrão de edital, de caráter vinculante, que se encontra disponível nos manuais aduaneiros na intranet da Receita Federal do Brasil.

- Para a atividade de perícia em mercadorias importadas e a exportar, há a necessidade de se fazer um credenciamento mais específico, elaborado, selecionando os peritos com maior experiência, e, também, que estejam aptos a realizar o serviço com presteza e agilidade, evitando que mercadorias e até navios fiquem parados aguardando sua liberação, o que impacta diretamente o chamado "custo Brasil".

- O regramento constante na IN/RFB n.º 2.086/2022 já está presente no ordenamento jurídico há décadas, com as Instruções Normativas n.º 88/1991, n.º 157/1998, n.º 1.020/2010 e n.º 1.800/2018.

- A ALF/PGA respeitou o regramento imposto pela IN/RFB n.º 2.086/2022, de modo que a limitação de vagas no Edital ALF-PGA n.º 01-2023 está fundamentada no art. 9.º, parágrafo único, inciso I, o quadro de reserva no art. 11, § 4.º, e os critérios de classificação e pontuação no art. 9.º, parágrafo único, inciso III, todos da referida Instrução Normativa.

10. Em análise dos argumentos acima, a Unidade Instrutiva considerou que o Credenciamento n.º 1/2023 contrariou o art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, quanto à imposição de prazo limite para inscrição dos interessados em processo de credenciamento, e os arts. 6.º, inciso XLIII, e 74, *caput* e inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, quanto à limitação de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação.

11. Concluiu que as duas irregularidades estão associadas à inadequação da IN/RFB n.º 2.086/2022 à Lei n.º 14.133/2021, abordada na oitiva realizada junto à SE/RFB (próximo parágrafo). Portanto, para a AudContratações, não há como imputar responsabilidade aos agentes públicos da Alfândega de Paranaguá/PB, que apenas seguiram a IN/RFB n.º 2.086/2022.

12. A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil redarguiu à indagação do TCU nos seguintes termos:

- O Regulamento Aduaneiro (RA), instituído pelo Decreto n.º 6.759/2009, estabeleceu que cabe à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil expedir ato normativo disciplinando o credenciamento de entidades privadas e técnicos aptos a realizar perícia e emissão de laudos periciais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

- Nesse contexto, foi expedida a Instrução Normativa RFB n.º 2.086/2022, que disciplinou o serviço de perícia para identificação e quantificação de mercadoria importada e a exportar, além do processo de credenciamento de prestadores.

- O art. 8.º, § 1.º, inciso I, da IN/RFB n.º 2.086/2022 prescreve que compete à autoridade credenciadora estabelecer a quantidade de peritos a serem credenciados, por área de atuação. O art. 9.º, parágrafo único, da IN fixa que o edital deverá prever áreas de atuação, número de vagas, prazo, forma e local de entrega de documentos, critérios de pontuação e classificação dos candidatos, além de indicação expressa que o credenciamento não gera vínculo empregatício com a RFB. E o art. 44 da IN prevê que os serviços e as despesas relativos à perícia serão pagos pelo interveniente diretamente interessado.

- Em que pese a utilização do termo "credenciamento" na IN/RFB n.º 2.086/2022 e nos editais que regem esses processos seletivos, tal procedimento possui natureza *sui generis*, não se confundindo com o procedimento auxiliar de credenciamento previsto nos arts. 78, inciso I, e 79, da Lei n.º 14.133/2021, regulamentada pelo Decreto n.º 11.878/2024.

- No credenciamento previsto na Lei n.º 14.133/2021, o órgão público remunera diretamente particulares que prestam serviços ou forneçam bens para a Administração Pública federal. Já no credenciamento da IN/RFB n.º 2.086/2022, o serviço, ainda que no interesse da fiscalização aduaneira, é prestado ao interveniente no comércio exterior, além de ser remunerado, mediante Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), diretamente pelo importador ou exportador, não envolvendo a utilização de recursos públicos.

- O art. 3.º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021 prevê que não se subordinam ao seu regramento contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

- Desse modo, a IN/RFB n.º 2.086/2022 está em consonância com o disposto na Lei n.º 14.133/2021, não havendo incompatibilidade formal ou material com a sua redação.

13.Ao analisar os argumentos acima, a Unidade Técnica afirmou que, ao contrário do que alega a RFB, o serviço não é prestado ao interveniente, mas às unidades da Receita Federal que estão realizando os credenciamentos, como ficou claro no edital do Credenciamento n.º 1/2023. Reforça esse entendimento o fato de que as perícias podem ser solicitadas nos casos de instrução processual ou como elemento de formação da convicção da autoridade administrativa para a tomada de decisão em processo administrativo (art. 20, § 3.º, da IN/RFB n.º 2.086/2022).

14.Aduziu a AudContratações não prosperar a alegação de que, sendo o pagamento realizado diretamente pelo tomador do serviço ao credenciado, ficaria autorizado descumprir a lei geral de licitações e contratos, que vincula toda a Administração Pública. Seria inválido, ademais, o entendimento de que o credenciamento da RFB não se sujeita à Lei n.º 14.133/2021, por se submeter à legislação específica (Decreto-Lei n.º 37/1966). Esta última norma não trata de contratações, não podendo ser considerada uma legislação própria a afastar a aplicação da lei geral de licitações e contratos (art. 3.º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021).

15.Para a Unidade Técnica, embora a RFB possua competência para regulamentar o processo aduaneiro nacional, os processos de credenciamento e contratação dos serviços de perícias necessários ao desempenho dos despachos aduaneiros devem observar as normas gerais de licitações e contratos. Outrossim, a criação de restrições ao direito de contratar com a Administração Pública caracteriza-se como norma de conteúdo geral, não podendo ser efetivada por normas infralegais de conteúdo específico, como a IN/RFB n.º 2.086/2022.

16.Evocando o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, a definição de credenciamento do art. 6.º, inciso XLIII, da Lei n.º 14.133/2021, o disposto em seu art. 79, parágrafo único, inciso I, e os arts. 2.º, inciso I, e 5.º do Decreto n.º 11.878/2024, a AudContratações constatou que o processo de credenciamento deve obedecer, dentre outras, a duas regras básicas: a) todos os interessados que preencham os critérios exigidos no credenciamento devem estar aptos a serem contratados, em condições de igualdade; e b) o processo de credenciamento deve permanecer aberto durante toda a vigência do edital, de forma a permitir o cadastramento de novos interessados a qualquer tempo.

17.Nada obstante, em conflito com a Lei n.º 14.133/2021 e com o Decreto n.º 11.878/2024, de observância obrigatória para toda Administração Pública federal, a Receita Federal estabeleceu na IN/RFB n.º 2.086/2022 as seguintes regras (art. 9.º, parágrafo único, incisos I e II; e art. 11, §§ 1.º, 2.º e 3.º): a) limitação de vagas com a criação de quadro de reserva de forma que apenas os interessados melhores classificados são credenciados; e b) prazo limite para o cadastramento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

interessados, haja vista que após o cadastramento inicial e o preenchimento das vagas previstas no edital, não é mais permitido o cadastramento de novos interessados.

18.Sendo assim, para a Unidade Instrutiva, há uma clara incompatibilidade da IN/RFB n.º 2.086/2022 com a Lei n.º 14.133/2021 e com o Decreto n.º 11.878/2024. A aparente antinomia resolve-se pelo critério da hierarquia das normas, de modo que a instrução normativa ora referida resta inválida, e, portanto, insuscetível de produzir efeitos naquilo que contrariar as normas legais, de observância obrigatória pela Receita Federal do Brasil.

19.Inicialmente, entendemos, em linha com a Unidade Técnica e o Relator, que a presente Representação deve ser conhecida, visto que ela versa sobre matéria de competência do Tribunal, refere-se a responsável sujeito à jurisdição da Corte de Contas, está redigida em linguagem clara e objetiva, contém nome, qualificação e endereço do representante, e está acompanhada de indício concernente à irregularidade representada.

20.O Exmo. Relator, no Despacho da peça 44, pediu para este Ministério Público se manifestar, designadamente, sobre a incompatibilidade vislumbrada pela Unidade Técnica entre dispositivos específicos da IN/RFB n.º 2.086/2022 e a Lei n.º 14.133/2021 e o Decreto n.º 11.878/2024.

21.Esclareça-se que o TCU possui competência para realizar controle de legalidade de atos normativos infralegais, quando estes servirem de fundamento para a prática de atos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal. É dizer, se o TCU identificar que uma norma infralegal está em desacordo com a legislação, ele pode recomendar a sua revisão ou até mesmo determinar a suspensão de atos administrativos que estejam baseados nessa norma, até que a questão seja resolvida.

22.Além disso, a despeito de a presente Representação poder acarretar, em sede de determinação, controle de legalidade de ato normativo infralegal, ela tem como pressuposto de admissibilidade a apuração de fato concreto, no caso, a suposta ilegalidade no Credenciamento n.º 1/2023.

23.Como visto no histórico, o Representante arguiu a incompatibilidade dos seguintes artigos da IN/RFB n.º 2.086/2022 com a Lei n.º 14.133/2021 e o Decreto n.º 11.878/2024:

> Art. 8º O credenciamento de peritos autônomos e dos vinculados a entidades privadas, exceto as classificadas como serviços sociais autônomos, será realizado por meio de processo seletivo público conduzido por comissão de seleção designada pela autoridade credenciadora.
>
> § 1º Para fins do disposto no caput, compete à autoridade credenciadora:
>
> I - estabelecer a quantidade de peritos a serem credenciados, por área de atuação; e
>
> [...]
>
> Art. 9º O processo seletivo para o credenciamento de que trata esta Seção será iniciado com a publicação de edital de seleção no Diário Oficial da União (DOU), na forma de extrato, e no site da RFB na Internet, no endereço < https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>.
>
> Parágrafo único. No edital a que se refere o caput deverá constar, no mínimo:
>
> I - a indicação da área de atuação e o número de vagas, discriminados por unidade da RFB com jurisdição sobre o serviço de perícia, se for o caso;
>
> II - o prazo, a forma, o local de entrega e a relação dos documentos exigidos, observado o disposto no art. 10;
>
> III - os critérios de pontuação e classificação dos candidatos, observado o disposto no art. 11;
>
> IV - a indicação expressa de que o credenciamento será feito em caráter precário e sem vínculo empregatício com a RFB; e
>
> V - a data e a forma de divulgação do resultado.
>
> [...]
>
> Art. 11. Para fins de classificação no processo seletivo, serão observados os seguintes critérios no cálculo da pontuação, comprovados na forma do § 5º:
>
> I - tempo na área de atuação como perito credenciado por unidade da RFB: 1 (um) ponto para cada 2(dois) anos de atuação, limitado a 4 (quatro) pontos;
>
> II - tempo de experiência como empregado ou autônomo na área de atuação específica: 1 (um) ponto para cada 2 (dois) anos de experiência, limitado a 4 (quatro) pontos; e
>
> III - participação nos seguintes cursos diretamente relacionados à área de atuação:
>
> a) curso de pós-graduação:
>
> 1. lato sensu, na área específica: 1 (um) ponto por curso, limitado a 4 (quatro) pontos; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

2. stricto sensu, na área específica: 2 (dois) pontos por curso, limitado a 4 (quatro) pontos; e

b) curso de especialização na área específica com carga horária superior a 60 (sessenta) horas-aula: 0,5 (meio) ponto por curso, limitado a 1 (um) ponto.

§ 1º Os candidatos que cumprirem o disposto no art. 10 [documentação de inscrição] e no edital serão classificados por ordem decrescente de pontuação, apurada na forma prevista nos incisos I a III do caput, e selecionados, nessa ordem, de acordo com o número de vagas previsto no edital, conforme previsto no inciso I do parágrafo único do art. 9º.

§ 2º Em caso de empate entre candidatos classificados, será selecionado o candidato que obtiver maior pontuação atribuída segundo os critérios previstos no inciso III, no inciso II e no inciso I do caput, nessa ordem.

§ 3º Depois de aplicados os critérios de desempate estabelecidos no § 2º, caso persista o empate, será selecionado o candidato mais velho, computado o número exato de dias de vida.

§ 4º No caso de desistência de candidato selecionado, ou de descredenciamento ou cancelamento do credenciamento de perito, a autoridade credenciadora poderá convocar o próximo candidato classificado no último processo seletivo conforme disposto no edital, pelo restante do prazo previsto no art. 13.

[...]

Art. 44. Os serviços e as despesas relativos à perícia serão pagos pelo interveniente diretamente interessado, com base nas tabelas constantes do Anexo Único, a título de: [grifos nossos]

24. De acordo com o representante, a IN/RFB n.º 2.086/2022 estabeleceu duas regras violadoras dos artigos abaixo transcritos da Lei n.º 14.133/2021. *In casu*, impôs prazo limite para inscrição dos interessados em processo de credenciamento, e limitou o número de vagas com a criação de quadro de reserva e utilização de critérios de classificação e pontuação, configurando competição entre os licitantes, o que seria vedado em processos de credenciamento.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

[...]

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

[...]

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital. [grifos nossos]

25. Um ponto alegado nas oitivas foi o de que a IN/RFB n.º 2.086/2022, no respeitante à regulamentação do processo de credenciamento dos prestadores de serviço de perícia, não estaria submetida à Lei n.º 14.133/2021, seja pelo fato de a IN ser uma norma específica, seja porque o serviço de perícia é prestado ao interveniente no comércio exterior (importadores e exportadores) e por ele remunerado, sem envolver recursos públicos.

26. Tal argumento não se sustenta. A IN/RFB n.º 2.086/2022, por estar em nível hierárquico inferior à Lei n.º 14.133/2021, com ela deve ser compatível, sob pena de subversão das regras interpretativas do ordenamento jurídico. A IN/RFB n.º 2.086/2022 pode normatizar aspectos específicos do processo de credenciamento para os serviços abarcados em seu âmbito regulatório, como o fez detalhadamente, mas não pode conflitar com as normas gerais de licitação e contratação instituídas na Lei n.º 14.133/2021.

27. Também, o fato de o serviço de perícia ser prestado e remunerado pelo interveniente no comércio exterior não converte o credenciamento da IN/RFB n.º 2.086/2022 em outro instituto jurídico. A esse respeito, importa notar que é o Auditor-Fiscal da RFB quem solicita a perícia de que trata a IN, de ofício ou a pedido do interveniente, após análise de conveniência administrativa ou da fiscalização (art. 20, incisos I e II), e formula os quesitos que deverão ser respondidos pelo perito (art. 21). Cabe ainda à unidade da RFB responsável pelo controle do credenciamento estabelecer sistema de rodízio para designação do perito responsável (art. 22).

28. Portanto, há forte proeminência de atuação de agentes públicos no planejamento do credenciamento previsto na IN/RFB n.º 2.086/2022 e na gestão da execução dos serviços credenciados, caracterizando, portanto, o mesmo procedimento auxiliar previsto no art. 78, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

29. Quanto aos aspectos de mérito, trataremos primeiro do entendimento da Unidade Técnica de que todos os interessados que preencham os critérios exigidos no credenciamento devem estar aptos a serem contratados, em condições de igualdade.

30. Funda-se esta conclusão na definição do art. 6.º, inciso XLIII, da Lei n.º 14.133/2021, de que o credenciamento consiste no processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, "preenchidos os requisitos necessários", se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

31. A interpretação que ressai da norma acima é de que todo aquele que preencher os requisitos do chamamento público estará em condições isonômicas de ser contratado pela Administração, não podendo haver discriminação entre os credenciados por qualquer outro motivo. Assim, a premissa da lei é de que o credenciamento impõe a contratação de todos os interessados habilitados, que, no caso vertente, ocorre de forma paralela e não excludente (art. 79, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021).

32. Isso não significa que a Administração não deva estabelecer critérios objetivos de distribuição da demanda, na hipótese de contratação paralela e não excludente, quando o objeto não permite a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, previsão que consta do art. 79, parágrafo único, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021.

33. A IN/RFB n.º 2.086/2022, por sua vez, supostamente desatende tais preceitos legais. Primeiro, a norma fixa competir à autoridade credenciadora, responsável pelo processo seletivo público, estabelecer a quantidade de peritos a serem credenciados, por área de atuação (art. 8.º, § 1.º, inciso I). Depois, no edital de seleção, a IN exige que constem, além da indicação da área de atuação e do número de vagas, os critérios de pontuação e classificação dos candidatos (art. 9.º, parágrafo único, incisos I e III), estabelecidos objetivamente em seu art. 11, incisos I a III.

34. A par disso, o art. 11, § 1.º, estabelece que os candidatos que cumprirem o disposto no art. 10 (apresentação correta de documentação de inscrição) e no edital serão classificados por ordem decrescente de pontuação, apurada na forma da IN, e selecionados, nessa ordem, de acordo com o número de vagas previsto no edital. Se o candidato selecionado desistir, se descredenciar ou tiver o credenciamento cancelado, a autoridade credenciadora poderá convocar o próximo candidato classificado no último processo seletivo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

35. Essas regras da IN/RFB n.º 2.086/2022 podem sugerir que as normas gerais de credenciamento da Lei n.º 14.133/2021 estejam sendo descumpridas, porquanto: a) limitam o número de vagas, o que pode deixar de fora potenciais interessados em prestar serviço de perícia que preencheriam os requisitos do edital; e b) estabelecem critérios de pontuação e classificação dos candidatos, o que viola o princípio da isonomia, com diferenciações dos credenciados na distribuição da demanda.

36. No entanto, o processo licitatório (ou sua inexigibilidade, como nestes autos) tem, além do objetivo de assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, o objetivo, igualmente relevante, de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública (art. 11 da Lei n.º 14.133/2021).

37. São vários, ademais, os princípios que regem a aplicação da Lei n.º 14.133/2021 (vide art. 5.º), os quais devem ser sopesados na interpretação e aplicação de suas normas, sem que haja prevalência absoluta de um deles em detrimento dos demais. Aplicável ao presente caso, como princípios mais relevantes, pode-se citar os da legalidade, da impessoalidade, da eficiência, do interesse público, da igualdade, da eficácia, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade.

38. A leitura das regras do credenciamento da Lei n.º 14.133/2021 (ver parágrafo 24) permite, à luz dos objetivos e princípios acima mencionados, que, a depender do objeto e das circunstâncias envoltas à contratação, possam suas normas ser relativizadas, ou, de outro modo, sofrerem restrições de alcance visando promover a concordância prática desses mesmos objetivos e princípios.

39. Nesse sentido, não parece violar a Lei n.º 14.133/2021 a disposição, pela IN/RFB n.º 2.086/2022, de uma quantidade fixa de peritos a serem credenciados, por área de atuação. Tal regra privilegia os princípios da eficiência, da eficácia, da razoabilidade e da proporcionalidade, para citar alguns.

40. A restrição da quantidade de credenciados tende a atrair prestadores mais qualificados do serviço de perícia, o que é mais vantajoso para a Administração Pública em termos de custo-benefício e busca por melhor qualidade e produtividade. Os serviços tendem a ser prestados com mais eficiência e eficácia por um grupo menor de credenciados com alta qualificação do que por um grupo maior com qualificação média inferior.

41. A perícia é um serviço técnico especializado, tanto que a norma prevê segregação por área de atuação. Se, no planejamento da contratação, a Administração escolher uma quantidade adequada de peritos, compatível com as necessidades de cada unidade portuária, o credenciamento não restará desnaturado, permanecendo a inviabilidade de competição justificadora da inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021.

42. Também não afronta a lei geral de licitações e contratos a previsão, pela IN/RFB n.º 2.086/2022, de indicação no edital de critérios de pontuação e classificação dos candidatos, com seleção posterior, por ordem decrescente de pontuação, de acordo com o número de vagas previsto.

43. Tais critérios, além de possuírem natureza objetiva, o que evita arbitrariedades e/ou subjetividades na escolha dos peritos, compatibilizam-se com os princípios do interesse público, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da competitividade. Eles permitem definir, entre os credenciados, quais terão primazia para serem contratados, a partir de uma métrica objetiva (cálculo da pontuação, nos termos do art. 11, incisos I a III, da IN/RFB n.º 2.086/2022). Assim, as necessidades da Administração serão atendidas com melhor eficiência e presteza, gerando resultados mais vantajosos para a sociedade.

44. Importante notar que o estabelecimento de critérios de pontuação e classificação não colide necessariamente com o princípio da isonomia, o qual, como uma de suas vertentes, impõe tratar desigualmente os desiguais. A Administração escolher os peritos mais capacitados e experientes para contratar não infringe a isonomia, exceto se ela utilizar de expedientes subjetivos, sem transparência, o que não é o caso da IN/RFB n.º 2.086/2022.

45. Discussão semelhante à presente foi objeto do Acórdão n.º 533/2022-TCU-Plenário (TC 018.515/2014-2; Rel. Min. Antonio Anastasia). O processo tratou de Representação em face de indícios de irregularidades relacionadas a procedimento versado em edital sob a responsabilidade do Banco do Brasil S/A, voltado ao credenciamento de sociedades de advogados para prestação de serviços advocatícios e técnicos de natureza jurídica. Ficou assentado, na referida decisão, que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

utilização de critérios técnicos objetivos, mediante pontuação, para definir preferência em contratações decorrentes de credenciamento, não viola o princípio da isonomia.

46. Nesta mesma decisão, em Declaração de Voto, o Ministro Benjamin Zymler fez a observação abaixo, confirmatória do defendido neste parecer.

> 28. A meu ver, foi a jurisprudência do TCU um dos fatores mais importantes para que o credenciamento pudesse ter a dimensão que tem hoje na Lei 14.133/2021. Há que se reconhecer, por outro lado, que, de forma evolutiva, o credenciamento caminhou para abarcar novas situações.
>
> 29. No caso concreto sob exame, a diluição de processos por múltiplos escritórios de advocacia tornaria ineficiente e pouco atrativa a contratação. Quanto à fixação de um número limitado de credenciados, de modo a viabilizar a ideia de credenciamento para escritórios de advocacia, a pontuação com base em critérios técnicos parece ser a melhor opção.

47. Desse modo, não compactuamos com o entendimento da AudContratações de que todos os interessados que preencham os critérios exigidos no credenciamento devem estar aptos a serem contratados, em condições de igualdade. Como expusemos, há contratações, como a ora analisada, que, pelas características de seus objetos, impõem uma leitura contextualizada dos artigos da Lei n.º 14.133/2021 sobre o credenciamento, permitindo que eles sejam interpretados restritivamente, com o fito de atender a outros objetivos e princípios regentes das licitações públicas.

48. Releva observar, nesse contexto, o que preceitua o método normativo-estruturante de interpretação jurídica, idealizado por Friedrich Müller. Nele, diz-se que o texto da norma não se confunde com a norma (sentido) em si, ou seja, há uma ligação entre os preceitos positivos e a realidade que eles mesmos estão regulando. Assim, no processo interpretativo, a norma (produto da interpretação) é vista como o resultado da interação entre o texto legal e a realidade técnica, social, política e econômica.

49. Assim sendo, o termo "preenchidos os requisitos necessários" do art. 6.º, inciso XLIII, da Lei n.º 14.133/2021 deve, ao ser aplicado, levar em consideração fatores exógenos ao texto, como a natureza e complexidade dos serviços (perícia, no caso concreto), as necessidades da Administração (prover as unidades portuárias desses profissionais), e aspectos de qualidade, produtividade e eficácia na prestação de serviços públicos (evitar ineficiências e atrasos nos trabalhos, diminuindo custos logísticos ao país).

50. Trataremos, agora, do segundo aspecto de mérito, o entendimento da Unidade Técnica de que o processo de credenciamento deve permanecer aberto durante toda a vigência do edital, de forma a permitir o cadastramento de novos interessados a qualquer tempo.

51. De acordo com o representante, a RFB teria imposto um prazo limite para inscrição dos interessados, em dissonância com o art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, que informa que o credenciamento ficará aberto durante toda a vigência do edital, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

52. O referido dispositivo legal estabelece como regra que a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o "cadastramento permanente" de novos interessados.

53. A IN/RFB n.º 2.086/2022, por sua vez, estabelece que no edital do credenciamento deverá constar o prazo, a forma, o local de entrega e a relação dos documentos exigidos (art. 9.º, parágrafo único, inciso II).

54. Ao nosso ver, não há conflito entre as duas normas. Se, de modo transparente e prévio, o edital estabelecer um prazo razoável para a entrega da documentação, estará garantido que, naquele período, qualquer interessado realize o seu cadastramento. Não é obrigatório, nem lógico, que o edital de chamamento fique indefinidamente aberto. O importante é que, durante o prazo estabelecido no edital, não haja impedimento a que qualquer interessado se credencie, sendo esse um sentido juridicamente válido de "cadastramento permanente".

55. Seria ilícito, e isso foi aventado nos autos, que, preenchido o número de vagas, fosse interditada a inscrição de novos interessados, antes de encerrado o prazo de inscrição previsto no edital.

56. No Credenciamento n.º 1/2023 (peça 4), questionado nestes autos, foi estabelecido o início do prazo das inscrições em 31/7/2023, e o final em 15/8/2023. Durante esse interregno, todos os interessados podiam se cadastrar. Haveria irregularidade se, cadastrada uma quantidade de peritos igual ao número de vagas, fossem bloqueados, ainda dentro do prazo de inscrição, novos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

cadastramentos. No entanto, não há nos autos, nem se extrai do texto do edital, evidências de que isso ocorreu.

57.Poderia ser interpelado se o prazo de 15 dias do Credenciamento n.º 1/2023 foi ou não suficiente para garantir uma maior participação de profissionais peritos no chamamento. Porém, não há como formar esse juízo sem um conhecimento mais aprofundado das necessidades do Porto de Paranaguá/PR. O que se obtém do edital é que ele previu 35 vagas de peritos em 5 especialidades (peça 4, p. 2), não parecendo desproporcional, para este quantitativo, a fixação de 15 dias para inscrições.

58. Note-se que o art. 18 do Decreto n.º 11.878/2024 estabelece que o resultado, com a lista de credenciados relacionados de acordo com o critério estabelecido no edital, será publicado e estará permanentemente disponível e atualizado no PNCP, e o art. 7.º, inciso IV, do Decreto prescreve que o edital de credenciamento conterá prazo para análise da documentação para habilitação. Tais normas agasalham a ideia de limite ao cadastramento contínuo de novos interessados nos credenciamentos, sendo compatíveis, nesse sentido, com a fixação de prazo certo e finito de dias nos editais para a inscrição de prestadores.

59. Portanto, ao contrário da AudContratações, não vislumbramos que a IN/RFB n.º 2.086/2022, e o Credenciamento n.º 1/2023, tenham infringido o art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, de modo que, quando a lei aduz que a Administração divulgará e manterá à disposição do público edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o "cadastramento permanente" de novos interessados, a mencionada permanência restringe-se ao período de inscrição de prestadores, previsto obrigatoriamente nos editais.

60.Malgrado as conclusões acima, consideramos oportuno que a Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil seja cientificada desse último entendimento, para que possa adequadamente orientar suas unidades nos processos de credenciamento vindouros.

61. Portanto, em nosso entendimento, a IN/RFB n.º 2.086/2022 não extrapola e nem conflita com a Lei n.º 14.133/2021 nos credenciamentos que regula, no que tange tanto à previsão de uma quantidade fixa de peritos a serem credenciados, por área de atuação, com critérios de pontuação e classificação dos candidatos, e com formação de cadastro de reserva, quanto à previsão de cadastramento de novos interessados, limitado ao período de inscrição estabelecido em edital.

62. Pelos fundamentos acima, entendemos desnecessário o Tribunal dirigir à Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil as determinações propostas pela AudContratações, transcritas no parágrafo 6, sendo suficiente a ciência referida no parágrafo 60.

63. Pelo exposto, em atendimento à oitiva solicitada pelo eminente Relator, esta representante do Ministério Público de Contas propõe:

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

b) dar ciência à Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 9.º, inciso I, da Resolução/TCU n.º 315/2020, que afronta o art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 impedir que, atingido o número de vagas de peritos previsto em edital de credenciamento, regulado pela IN/RFB n.º 2.086/2022, estando ainda em curso o prazo editalício de inscrição, não sejam aceitos novos interessados, devendo a pontuação e a classificação dos credenciados serem feitas após encerrado esse prazo, contemplando todos os interessados em prestar serviço de perícia que preencherem os requisitos do edital nesse interregno;

c) informar ao representante, à Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR e à Secretaria Executiva da Receita Federal do Brasil do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentarem a deliberação poderão ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771797.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no edital de seleção de peritos ALF/PGA 1/2023 (peça 4), sob a responsabilidade da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR (ALF/PGA), cujo objeto é o credenciamento, como peritos autônomos, de profissionais legalmente habilitados ao exercício de sua formação, para prestar assistência técnica à unidade no Porto de Paranaguá/PR, sendo o procedimento regido pela Instrução Normativa RFB 2.086/2022.

2. O representante indica ter sido desclassificado no resultado preliminar, com base no item 6.1.9 do edital 1/2023, em decorrência de não ter apresentado duas certidões negativas. Informa que teve seu recurso negado, com fundamento que, ao se inscrever no referido certame, o candidato se submete automaticamente às regras editalícias, e ao descumprir as disposições dos itens 7.2.2, 7.2.3 e 7.2.3.1, a desclassificação no credenciamento deveria ser mantida (peça 1, p. 4).

3. O representante impetrou o Mandado de Segurança 5073181-43.2023.4.04.7000 na 6ª Vara Federal de Curitiba-PR, que teve seu pedido de tutela de urgência negado. Ato contínuo, interpôs Agravo de Instrumento 5039530-68.2023.4.04.0000, cujo provimento foi negado pela 12ª Turma do Tribunal RF da 4ª Região (peça 24).

4. O representante alega ainda a incompatibilidade do modelo, disciplinado pela Instrução Normativa RFB 2.086/2022, com as normas gerais da Lei 14.133/2021, notadamente no que tange à limitação do número de vagas e à utilização de critérios de pontuação para classificar e selecionar os candidatos. Questiona ainda a legalidade da fixação de um prazo determinado para as inscrições, o que, segundo o representante, afrontaria a regra do "cadastramento permanente" insculpida na nova Lei de Licitações.

5. Em análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) indicou haver plausibilidade jurídica nos questionamentos relativos à limitação de vagas e ao prazo de inscrição. Afastou, contudo, a presença do *periculum in mora*, requisito essencial para a concessão da medida cautelar pleiteada.

6. Por meio de despacho à peça 25, acolhi a análise da unidade técnica para, preliminarmente, conhecer da representação, indeferir o pedido de suspensão cautelar do certame e determinar a realização de oitivas junto à Alfândega da Receita Federal no Porto de Paranaguá/PR e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a fim de que se pronunciassem sobre os indícios de irregularidade apontados.

7. Após a análise das respostas apresentadas pelas unidades jurisdicionadas, a AudContratações, em sua instrução de mérito, considerou a representação parcialmente procedente (peça 41). A unidade técnica entendeu que a IN RFB 2.086/2022 é, de fato, incompatível com o regime estabelecido pela Lei 14.133/2021. A proposta apresentada foi a de determinar a revisão da referida instrução normativa para adequá-la à Lei 14.133/2021 e ao Decreto 11.878/2024, além da adoção de medidas cabíveis para a realização de novos processos de credenciamento de forma a revogar e substituir os certames vigentes, incluindo o do Porto de Paranaguá.

8. Diante da relevância e da complexidade da matéria, solicitei o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU. Em seu parecer (peça 45), o *parquet* especializado apresentou uma proposta parcialmente divergente da apresentada pela unidade técnica. Embora concordando que o procedimento da RFB se submete à Lei 14.133/2021, o MPTCU defendeu a legalidade do modelo de credenciamento adotado, tanto no que se refere à limitação de vagas quanto à fixação de prazo para inscrição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771798.

9. Feito o histórico, acolho o parecer formulado pelo MPTCU com pequeno ajuste no encaminhamento proposto.

***

10. Passo a tratar da submissão do credenciamento da RFB às normas gerais de licitação. Os argumentos apresentados pela Receita Federal, tanto em âmbito local quanto nacional, basearam-se na premissa de que seu procedimento de credenciamento de peritos seria *sui generis* e, portanto, não estaria sujeito ao regime da Lei 14.133/2021. Tal tese se ampara em dois argumentos centrais: primeiro, o de que a remuneração dos peritos não envolve recursos públicos, sendo custeada diretamente pelos intervenientes no comércio exterior (importadores e exportadores); segundo, o de que o procedimento estaria regido por "legislação própria", no caso, o Decreto-Lei 37/1966 e o Regulamento Aduaneiro.

11. Neste ponto específico, alinho-me, sem ressalvas, às conclusões convergentes da AudContratações e do MPTCU. A relação jurídica é inequivocamente estabelecida entre a Administração Pública, na figura da RFB, e o particular credenciado. O serviço de perícia, conforme expressamente consta no edital, é uma "assistência técnica" prestada à autoridade aduaneira, que o solicita, define seus quesitos, gerencia sua execução por meio de rodízio e utiliza seus resultados para a formação de sua convicção em processos administrativos.

12. O fato de o ônus financeiro ser, por uma especificidade do modelo de negócio aduaneiro, transferido ao particular interessado na liberação da mercadoria não tem o condão de descaracterizar a natureza pública da contratação ou de afastar a incidência dos princípios e das regras que vinculam a Administração.

13. Igualmente, não se sustenta a alegação de que o procedimento estaria sujeito a uma "legislação própria". A análise deve partir do princípio fundamental da hierarquia das normas. A competência para estabelecer normas gerais de licitação e contratação é privativa da União, conforme o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, e foi materializada na Lei 14.133/2021. A Instrução Normativa RFB 2.086/2022, por ser um ato administrativo de natureza infralegal, está subordinada à lei e não pode inovar no ordenamento jurídico para criar um regime de contratação excepcional não previsto pelo legislador. A insistência da RFB em se considerar desobrigada de seguir a lei geral de licitações constitui, em si, uma impropriedade que enseja a atuação desta Corte, razão pela qual se faz necessário dar-lhe ciência de que seus procedimentos de credenciamento devem guardar compatibilidade com as disposições da Lei 14.133/2021.

***

14. Passo a tratar da limitação de vagas e do uso de critérios de pontuação. A unidade técnica sustenta que a limitação de vagas e o uso de pontuação para classificar e selecionar os credenciados violam a essência do instituto que, por ser uma hipótese de inexigibilidade de licitação, pressuporia a contratação de todos os habilitados, sem qualquer forma de competição. O MPTCU, em contrapartida, defende a legalidade da medida, realizando uma ponderação com outros princípios igualmente relevantes.

15. Com as devidas vênias à unidade técnica, concordo com a análise realizada pelo *Parquet* especializado. A correta interpretação das normas jurídicas se dá pela ponderação entre os princípios que norteiam a contratação pública, e não pela aplicação isolada de uma única regra. O inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública. Nesse sentido, a restrição do número de credenciados por meio de critérios objetivos de pontuação que valorizam a experiência e a qualificação revela-se um mecanismo legítimo para selecionar os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771798.

profissionais mais capacitados, convergindo para a busca da eficiência e para a efetiva proteção do interesse público.

16. Este Tribunal, aliás, já teve a oportunidade de se debruçar sobre questão análoga. Em deliberação da qual fui relator (Acórdão 533/2022-Plenário, TC 018.515/2014-2), ao analisar o credenciamento de escritórios de advocacia, reconheceu-se a legitimidade de se restringir a quantidade de contratados e de se utilizar critérios objetivos para classificação, por se entender que tal modelo poderia "trazer benefícios reais à eficiência" e "atrair prestadores mais qualificados". A lógica ali aplicada é perfeitamente transponível ao caso ora em análise, reforçando a juridicidade do modelo adotado pela Receita Federal.

***

17. O segundo ponto de divergência se refere à interpretação do art. 79, parágrafo único, I, da Lei 14.133/2021, que prevê a manutenção de edital de chamamento "de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados".

18. Acompanho, também neste ponto, a avaliação realizada pelo *Parquet*. A expressão "cadastramento permanente", contida na lei, não impõe que o certame permaneça indefinidamente aberto a novas inscrições, mas sim que, durante o prazo de inscrição fixado, não haja barreiras ao acesso dos interessados. Tal interpretação, aliás, foi a mesma adotada pelo Poder Executivo ao regulamentar a matéria. Com efeito, o Decreto 11.878/2024, em seu art. 5º, esclareceu que "o credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital". Portanto, a fixação de um prazo de inscrição razoável, transparente e isonômico é prática que se alinha tanto à finalidade da norma quanto à sua regulamentação.

19. Segundo o MPTCU a ilicitude residiria em outra prática: a de encerrar as inscrições antes do término do prazo editalício, sob a justificativa de já ter preenchido as vagas. Essa conduta, sim, cercearia o direito dos interessados e violaria o dispositivo legal. No entanto, no caso concreto, o próprio *parquet* indicou não haver evidências de que isso tenha ocorrido.

20. Sendo assim, a Representação deve ser conhecida para, no mérito, ser considerada parcialmente procedente, visto que o credenciamento da RFB deve guardar compatibilidade com as disposições da Lei 14.133/2021.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771798.

ACÓRDÃO Nº 2192/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.131/2024-7.
1.1. Apenso: 008.013/2024-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar)
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR (02.437.232/0001-37); Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (00.394.460/0058-87).
4. Órgão/Entidade: Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Eulalia Pimentel da Silva (66815/OAB-PR) e Andrieli Gerchewski Ignacio (90594/OAB-PR), representando Ademar Haruo Fujiyama.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no edital de seleção de peritos ALF/PGA 1/2023, sob a responsabilidade da Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de Paranaguá/PR, cujo objeto é o credenciamento, como peritos autônomos, de profissionais legalmente habilitados ao exercício de sua formação, para prestar assistência técnica à unidade no Porto de Paranaguá/PR.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. art. 170, § 4.º, da Lei n.º 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, conhecer da Representação em análise para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que o credenciamento da RFB deve guardar compatibilidade com as disposições da Lei 14.133/2021;

9.3. informar à Delegacia da Receita Federal em Paranaguá/PR, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao representante sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata n° 37/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/9/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2192-37/25-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771799.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78771799.