



---

**Número 518**

**Sessões: 4, 5, 11 e 12 de novembro de 2025**

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

---

**SUMÁRIO**

**Plenário**

1. A definição dos “requisitos da contratação” no termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea d, da Lei 14.133/2021) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados, a exemplo da existência de informações no termo de referência indicando que um contrato de serviços continuados de engenharia abrange gestão de projetos de grande porte.
2. A microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) que, no ano de realização da licitação, já tenha celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados ultrapassem o limite de receita bruta fixado para o enquadramento como EPP (art. 3º, inciso II, da LC 123/2006) não faz jus à fruição dos benefícios previstos na mencionada lei complementar (art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021), independentemente do momento da receita efetivamente auferida.

**Segunda Câmara**

3. As funções relativas à condução do pregão devem ser exercidas por agentes públicos distintos dos responsáveis pela elaboração de documentos da fase interna da licitação, como documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar e termo de referência, sob pena de afronta ao princípio da segregação de funções e ao disposto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021.
- 

**PLENÁRIO**

- 1. A definição dos “requisitos da contratação” no termo de referência (art. 6º, inciso XXIII, alínea d, da Lei 14.133/2021) deve manter fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados, a exemplo da existência de informações no termo de referência indicando que um contrato de serviços continuados de engenharia abrange gestão de projetos de grande porte.**

Ao apreciar denúncia endereçada ao TCU apontando irregularidades no Pregão Eletrônico 90057/2024, promovido pela Secretaria de Administração da Presidência da República com vistas à contratação de “serviços continuados com mão de obra exclusiva para melhoria contínua, estudo, planejamento, elaboração e desenvolvimento de projetos de serviços de engenharia e arquitetura, no âmbito do Complexo de Edificações da Presidência da República, incluindo as residências oficiais e apartamentos funcionais”, com orçamento estimado em R\$2.222.912,64, o Tribunal decidiu, por meio do item 9.3 do [Acórdão 1170/2025-Plenário](#), entre outras providências, endereçar determinação ao órgão jurisdicionado para que não prorrogasse o contrato decorrente do aludido certame, isso porque “a escolha do pregão como modalidade de licitação e do ‘menor preço’ como critério de julgamento foi irregular, por contrariar o art. 6º, XVIII, ‘a’, c/c os arts. 29, parágrafo único, e 37, §2º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência desta Corte de Contas, consubstanciada nos Acórdãos [2.381/2024](#) e [2.619/2024](#), ambos do Plenário, tendo em vista que o valor estimado da contratação ultrapassou o limite de R\$ 359.436,08, definido no Decreto 11.871/2023, vigente na época dos fatos e posteriormente substituído pelo



*Decreto 12.343/2024*”. Irresignada, a Advocacia-Geral da União, no interesse da Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, interpôs pedido de reexame para que fosse excluída a mencionada determinação, tendo em vista a revogação do Pregão Eletrônico 90057/2024 por questões de conveniência e oportunidade, e que, em função da abertura de novo certame licitatório, nos mesmos moldes, fosse considerada regular a *“escolha do pregão como modalidade de licitação e do ‘menor preço’ como critério de julgamento (...), em razão da natureza de serviço comum de engenharia”*. A fim de sustentar a insubsistência da determinação, a recorrente argumentou, em essência, que: a) o objeto da contratação *“consiste em meras manutenções prediais, preservando as características originais dos imóveis, cujo resultado não inclui a entrega de estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos, mas apenas auxílio e apoio a preparação desses artefatos”*; b) os padrões de qualidade e de desempenho *“podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, inexistindo inovação intelectual ou necessidade de especialização – tanto que o contrato até então vigente é com uma empresa de manutenção predial”*; c) esse entendimento estaria alinhado às conclusões da unidade técnica responsável pela instrução original da denúncia, ao entender que, *“embora envolvam algumas das atividades elencadas no art. 6º, inc. XVIII, da citada lei [14.133/2021], o escopo do certame contempla atividades corriqueiras”*; d) haveria possibilidade de os ocupantes dos postos serem *“substituídos por outros a qualquer momento, não havendo caracterização pelo uso de habilidades pessoais ou inteligência do prestador”*. Após analisar as razões recursais, a unidade instrutiva propôs o desprovemento do pedido de reexame, aduzindo, em síntese, que: i) a alegação de que os serviços a serem prestados constituiriam atividades simples rotineiras e/ou padronizadas *“não se coaduna com as exigências de qualificação técnica previstas no termo de referência e no edital, a indicar serviços técnicos especializados de natureza complexa”*; ii) a possibilidade de substituição dos ocupantes dos postos de trabalho *“não altera a natureza das atividades desempenhadas, que continuam a exigir especialização e expertise, a exemplo da experiência mínima de dois anos e familiaridade com projetos”*. Em seu voto, o relator pontuou que a controvérsia nos autos decorreria de um conflito entre as características do objeto descritas no termo de referência, que indicam predominância de serviços especializados de natureza intelectual, *“o que afastaria a modalidade pregão e o critério de julgamento pelo menor preço”*, e as alegações da recorrente, que defende tratar-se de serviços continuados de engenharia e arquitetura, com mão de obra exclusiva, para ações rotineiras, compatíveis com a modalidade pregão e o critério de menor preço. Em seguida, julgou oportuno transcrever argumentos da unidade instrutiva que refutariam a alegação de que os serviços seriam simples, rotineiros e/ou padronizados: *“a qualificação técnica prevista no termo de referência exige – para todos os cargos – experiência de dois anos na área de formação, conhecimento avançado em Autodesk Architecture, Engineering and Construction Collection e conhecimento em metodologia Building Information Modeling (BIM)”*; além disso, *“o termo de referência ainda exige que arquitetos e engenheiros (exceto o orçamentista) possuam experiência na elaboração de desenhos técnicos e facilidade em gestão de projetos; que engenheiros dominem o Alto QI Builder – sendo que, no caso dos engenheiros civis, também o Alto QI Eberick e o CYPE 3D –; e que os engenheiros orçamentistas tenham conhecimento avançado no Sistema OrçaFascio, além de domínio em orçamento e na legislação aplicável”*. O relator transcreveu também a parte da instrução da unidade técnica que traz as justificativas consignadas no termo de referência: *“A exigência mínima de 2 anos de experiência para os cargos de engenheiros e arquitetos decorre das atribuições aos cargos relacionadas nesse ETP, bem como do nível de complexidade das edificações sob responsabilidade da Presidência da República, exigindo conhecimentos técnicos e experiência na coordenação e supervisão de projetos de diversas tipologias (residenciais, institucionais, rurais, corporativas etc.), aprovação de projetos e atendimento de exigências junto aos diversos órgãos públicos pertinentes. Esse requisito visa garantir que os profissionais estejam familiarizados com a gestão de projetos de grande porte, capazes de propor soluções técnicas adequadas e em conformidade com normas técnicas e regulamentações específicas. Ademais, é necessário assegurar que os profissionais envolvidos possuam o conhecimento e a habilidade prática necessários para desenvolver projetos de alta complexidade técnica para estruturas de elevado valor histórico, cultural e político. Parte das edificações incluídas no escopo deste edital são tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o que exige atenção redobrada na elaboração e desenvolvimento dos projetos, respeitando rigorosamente os critérios de preservação patrimonial. Além disso, as residências oficiais, como o Palácio da Alvorada e o Palácio do Planalto, possuem características arquitetônicas únicas, assinadas por mestres como Oscar Niemeyer, cujos traços marcantes demandam um profundo respeito à sua integridade estética e arquitetônica. A exigência de experiência dos profissionais visa*



assegurar que os projetos contem com **profissionais preparados para intervir em ambientes de valor histórico e simbólico, conciliando inovação com preservação do patrimônio arquitetônico brasileiro**” (grifos do relator). Por fim, registrou a conclusão da unidade técnica no sentido de ela não discordar do argumento “*de que ‘meras manutenções prediais’, sem ‘inovação intelectual ou necessidade de especialização’, que apenas auxiliem servidores do quadro própria da administração na elaboração de documentos técnicos, possam se enquadrar como serviços comuns. No entanto, os elementos trazidos nos autos não permitem corroborar essa interpretação (...), especialmente diante das exigências técnicas que evidenciam a complexidade e a especificidade*” (grifos do relator). Analisando o ponto, o relator assinalou que tais informações, contidas no termo de referência, poderiam, de fato, levar à interpretação adotada pela unidade instrutiva, todavia, seria razoável considerar, a seu ver, que, diante do conflito de interpretações entre parte das exigências contidas no termo de referência e as demais especificações editalícias, “*deva prevalecer o entendimento expresso pela própria Administração contratante*”, a atestar categoricamente que, apesar dos requisitos mais rigorosos de qualificação profissional, o objeto pretendido “*mantém suas características de serviços continuados de natureza comum*”. Segundo ele, tal assertiva estaria condizente com definições integrantes do edital, a exemplo do item 1.2 do tópico “Definição do Objeto” do mesmo termo de referência: “*1.2. O(s) serviço(s) objeto desta contratação são caracterizados como comum(ns), conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar [ETP]*”. Ainda nesse sentido, o memorial oferecido pela recorrente reforçaria as seguintes informações trazidas no pedido de reexame, a corroborar que o pregão questionado realmente buscava contratar serviços continuados de natureza comum (grifos do relator): “**Apoio e Auxílio Operacional.** A contratação visa o preenchimento de postos de trabalho para apoio na elaboração de soluções técnicas e funcionais necessárias para viabilizar a execução de serviços comuns de engenharia. O resultado desejado não é a entrega autônoma de estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e executivos, mas sim auxílio operacional aos servidores da área de engenharia da Secretaria de Administração na consolidação de artefatos técnicos. **Atividades Rotineiras e Padronizáveis.** Os serviços a serem prestados são atividades simples, rotineiras e/ou padronizadas, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital e Termo de Referência, por meio de especificações usuais de mercado. A elaboração de projetos de engenharia segue normas técnicas e regulamentações profissionais padronizadas. **Foco na Execução Continuada e Controle da Administração.** O foco é a execução continuada, padronizada e sob controle da Administração, com execução via Ordens de Serviço específicas e dedicação exclusiva de mão de obra supervisionada. O Termo de Referência prevê Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) para fiscalização dos serviços, garantindo a avaliação objetiva e a padronização. **Concepções Técnicas Determinadas pela Administração.** As concepções técnicas para os projetos e estudos são determinadas pelos próprios servidores da Presidência da República. Isso descaracteriza o aspecto predominantemente intelectual que exigiria a criatividade e a expertise autônoma da contratada. **Fungibilidade do Pessoal.** Os ocupantes dos postos de trabalho poderão ser substituídos a qualquer momento, o que não é compatível com o uso de habilidades pessoais e inteligência do prestador que caracterizam serviços predominantemente intelectuais. A contratação visa preencher postos de trabalho com base em Convenções Coletivas de Trabalho, caracterizando terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra”. Ele também ponderou que as exigências mais rigorosas de qualificação profissional presentes no termo de referência “*não são incompatíveis com a contratação de serviços comuns de engenharia e arquitetura*”, prestados de forma contínua e sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos descritos no art. 6º da Lei 14.133/2021. Acrescentou, inclusive, que essa possibilidade fora recentemente confirmada no Pregão Eletrônico 5/2025, conduzido na esfera administrativa do TCU, o qual, de forma semelhante à licitação sob exame, contratou serviços continuados de engenharia, com alocação de mão de obra exclusiva, estipulando exigências mais rigorosas de qualificação profissional, inclusive quanto ao conhecimento de metodologias e sistemas informatizados iguais ou similares, e requisitos de 5 a 10 anos de experiência profissional para algumas funções, ao passo que “*o pregão alvejado neste processo exigiu 2 anos de experiência*”. O relator ainda deixou registrado seus agradecimentos por valiosas ponderações trazidas em “declaração de voto” inserida nos autos, nesta restando consignado, por exemplo, que: “*5. O fato de as atividades desenvolvidas por esses profissionais demandarem formação específica e estarem revestidas de complexidade – em oposição a outras diuturnamente contratadas por posto de trabalho, como copeiragem ou limpeza – de modo algum deve interferir no critério de julgamento e na modalidade do certame. Algumas delas de fato se inserem no rol de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual constante no art. 6º, inc. XVIII, da Lei 14.133/2021, mas isso não modifica o raciocínio. Aquele rol se aplica, via de regra, a contratos por escopo,*



nos quais o foco recai sobre **um produto específico**, marcado por diferenciações relativas a criatividade ou metodologias inovadoras. É aí que a ‘técnica’ ganha relevo. 6. Dito de outra forma, nos contratos por escopo, a técnica está claramente associada ao objeto da contratação; ela é determinante para a sua consecução, o que não se observa em um contrato com uma miríade de demandas pontuais de complexidades diversas, em sua maioria corriqueiras” (grifos no original). Ancorado nessas evidências e considerações, o relator manifestou-se pelo provimento do recurso, com a consequente insubsistência da determinação expressa no item 9.3 do acórdão guerreado. Arrematou que tal conclusão, no entanto, não elidiria a falha caracterizada pela existência de informações no termo de referência indicando que o contrato pretendido abrangeria “*gestão de projetos de grande porte*” e “*alta complexidade técnica para estruturas de elevado valor histórico, cultural e político*”, o que, sob a sua ótica, “*soa incompatível com serviços de natureza comum*”. Assim sendo, acolhendo a proposição do relator, o Pleno decidiu dar provimento ao pedido de reexame para tornar insubsistente o item 9.3 do Acórdão 1170/2025-Plenário, mas sem prejuízo de informar à recorrente, com objetivo pedagógico, que “*a definição dos ‘requisitos da contratação’ nos termos de referência, em conformidade com o art. 6º, inciso XXIII, alínea ‘d’, da Lei 14.133/2021, deve manter rigorosa fidelidade às reais características do objeto pretendido, de modo a evitar a inclusão de exigências incompatíveis com a real natureza dos serviços licitados*”.

**Acórdão 2666/2025 Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Antonio Anastasia.**

**2. A microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) que, no ano de realização da licitação, já tenha celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados ultrapassem o limite de receita bruta fixado para o enquadramento como EPP (art. 3º, inciso II, da LC 123/2006) não faz jus à fruição dos benefícios previstos na mencionada lei complementar (art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021), independentemente do momento da receita efetivamente auferida.**

Representação formulada ao TCU apontou possível fraude no Pregão Eletrônico SRP 90115/2024, conduzido pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro, cujo objeto era a aquisição de viaturas. O indício de fraude consistia no fato de a empresa vencedora da licitação haver-se declarado, indevidamente, como “*microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) durante o certame, em desacordo com os requisitos legais*”, isso porque a empresa celebrara contratos com a Administração Pública, no ano de 2024, que totalizaram R\$ 13.309.831,67, valor muito superior ao limite máximo de faturamento anual (R\$ 4,8 milhões) para enquadramento como EPP. Nesse sentido, sua conduta representara afronta direta ao art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, dispositivo que veda o usufruto dos benefícios de ME/EPP por licitantes que, no ano de realização do certame, já tenham firmado contratos com a Administração Pública cujos valores somados hajam excedido o teto de receita bruta admitido para EPP. Como o edital do pregão exigia declaração expressa dos licitantes quanto ao atendimento desse limite, a empresa vencedora, “*apesar de não se qualificar, apresentou tal declaração no dia 20/9/2024*”, durante a licitação, obtendo indevidamente o “*status preferencial de ME/EPP*”. No âmbito do TCU, a empresa foi chamada em audiência para apresentar razões de justificativa por haver “*participado do Pregão Eletrônico SRP 90115/2024, sob a responsabilidade de Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro - MM, sagrando-se vencedora dos itens 12, 14 e 15 do certame, se declarando indevidamente como microempresa/empresa de pequeno porte apta a usufruir os benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006, em descumprimento ao § 2º do art. 4º da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.483/2024-TCU-Plenário*”. Em resposta, a empresa reconheceu ter ultrapassado o faturamento anual “*permitido ao porte de ME*”, mas alegou que, à época da sessão pública, ainda não teria auferido receita líquida a justificar seu desenquadramento. Sustentou que, até aquele momento (setembro de 2024), grande parte de seus contratos encontrava-se apenas “*registrada em atas de registro de preços*”, sem execução financeira integral. Aduziu assim ter, somente *a posteriori*, concretizado receitas que excederam o teto legal, tendo promovido seu desenquadramento perante a Junta Comercial no início de dezembro daquele ano. Argumentou ainda não haver usufruído, na prática, de nenhum benefício competitivo reservado às MEs/EPPs, porquanto vencera os itens 12, 14 e 15 da licitação ofertando o menor preço, sem necessidade de empate ficto ou regularização fiscal tardia. Em sua instrução, a unidade técnica frisou que, não obstante o autor da representação pleitear a responsabilização da empresa vencedora da licitação em razão de descumprimento do art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021 (que fala de contratos celebrados), seria apurado também, com base na documentação juntada aos autos, se a empresa poderia, na data da realização do certame, à luz do art. 3º, §§ 9º e 9º-A, da LC 123/2006 (que fala de receita bruta anual





auferida), ter-se declarado beneficiária do tratamento diferenciado conferido às ME/EPP. Com base no exame das notas fiscais por ela emitidas, a unidade instrutiva constatou que a empresa faturara, até a data da licitação (em 23/9/2024), o montante de R\$ 6.096.471,00, o que até aquele momento somente a obrigava ao desenquadramento no mês de outubro de 2024, uma vez que, consoante a sobredita lei complementar, caso o faturamento anual excedesse em 20% o limite de R\$ 4.800.000,00, o desenquadramento ocorreria no mês subsequente à constatação do excesso, “*que foi em setembro de 2024*”, e se o excesso não ultrapassasse 20% do limite (“*que totaliza R\$ 5.760.000,00*”), o desenquadramento poderia ser efetuado no ano-calendário subsequente (em 2025). Portanto, no que concerne aos limites do art. 3º, §§ 9º e 9º-A, da LC 123/2006, “*não foi identificada inconsistência na conduta da empresa*” ao se declarar no certame apta a usufruir dos benefícios de ME/EPP. Por outro lado, continuou a unidade técnica, a teor do art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, os contratos formalizados até a realização do pregão não poderiam ter ultrapassado, globalmente, o limite de R\$ 4.800.000,00. Todavia, identificou-se “*um montante de contratos firmados até a data da sessão pública do certame em 23/9/2024, de R\$ 13.309.831,67, valor superior ao limite para enquadramento de ME/EPP, de R\$ 4.800.000,00, conforme § 2º do art. 4º da Lei 14.133/2021*”. Donde se concluiu que, na data da abertura da sessão pública do certame, a empresa “*havia ultrapassado o limite de contratos firmados para fins de ser elegível à utilização do benefício de ME/EPP em certames realizados sob a égide da Lei 14.133/2021*”. Dessa forma, quanto aos limites do art. 4º, § 2º, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, “*foi identificada irregularidade na conduta da empresa ao se declarar no certame apta a usufruir os benefícios de microempresa/empresa de pequeno porte*”. E finalizou: “*Conforme documentação acostada aos autos, a empresa não poderia se declarar detentora dos benefícios de microempresa ou empresa de pequeno porte em certames licitatórios a partir de 1º/10/2024, em respeito aos limites dos parágrafos 9º e 9º-A do art. 3º da Lei Complementar 123/2006. Se considerado o disposto no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, a empresa não poderia se declarar beneficiária dos benefícios de microempresa ou empresa de pequeno porte a partir de 27/3/2024*.” (grifos da unidade instrutiva). Em seu voto, o relator destacou que, nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, a fruição dos benefícios previstos na LC 123/2006 condiciona-se à inexistência de contratos celebrados com a Administração Pública, no ano-calendário da licitação, cujo valor global ultrapasse o limite de receita bruta fixado para o enquadramento como EPP; portanto, “*a norma é clara ao adotar, como critério objetivo, os contratos formalizados, e não a receita efetivamente auferida*”. Prosseguiu afirmando que, no caso concreto, ficou comprovado, antes mesmo da sessão pública (23/9/2024), que a empresa já havia firmado contratos administrativos cujo valor total excedia R\$ 13 milhões, superando de forma expressiva o limite compatível com o porte de EPP. Por essa razão, concluiu que a empresa era “*inelegível ao tratamento favorecido*” de ME/EPP, independentemente do momento de execução financeira, conforme interpretação sistemática do art. 4º da Lei 14.133/2021 e dos arts. 42 a 49 da LC 123/2006; por conseguinte, ao declarar-se ME/EPP no pregão, prestara “*informação falsa, contrariando o edital e a Lei 14.133/2021*”. Ademais, ainda que nenhuma vantagem concreta tivesse sido por ela obtida no certame em apreço, a jurisprudência do TCU, continuou o relator, consolidou-se no sentido de que a mera declaração falsa para usufruir indevidamente do regime diferenciado das ME/EPP configura fraude em licitação, punível com a sanção de inidoneidade, a exemplo do [Acórdão 1677/2018-Plenário](#), no qual restara consignado que “*A mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação...ensejando, por consequência, aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992*”. Nesse contexto, o relator salientou que a conduta da empresa vencedora “*lesou o princípio da igualdade no certame e frustrou a finalidade da lei, que busca fomentar a participação de pequenas empresas idôneas, não podendo ser tratada como mero equívoco sem consequências*”. Segundo ele, havia plena ciência do montante dos contratos que firmara em 2024 e, ainda assim, optara a empresa por declarar-se ME/EPP para, ao menos em tese, resguardar eventuais benefícios no pregão. No tocante à dosimetria da pena, o relator considerou a presença de circunstâncias específicas que autorizavam a fixação de período de inidoneidade inferior ao limite máximo de cinco anos previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992, ressaltando que, ao contrário de situações de fraude de maior vulto – tais como conluio entre empresas, apresentação de documentos falsos para habilitação ou reincidência em práticas ilícitas –, usualmente ensejadoras de penalidades próximas ao teto legal, a fraude verificada nos autos apresentava, para ele, as seguintes atenuantes: a) ausência de benefício concreto auferido pela empresa vencedora, uma vez que “*sua vitória decorreu do menor preço ofertado, sem prejuízo direto a concorrentes*”; b) adoção, pela unidade jurisdicionada, de medidas punitivas administrativas, aplicando à empresa penalidade de impedimento de licitar por “*curto período (conforme a Portaria 148/2024-COCMRJ, publicada no DOU, interin de dois meses)*”; c) tão



logo constatado o excedente de faturamento, operara-se o desenquadramento formal como ME por parte da empresa (ainda que tardiamente, em dezembro/2024), o que “denota algum grau de reconhecimento da irregularidade”. Sob a ótica do relator, embora tais fatores não se prestassem a elidir a gravidade do ilícito perpetrado, recomendavam proporcionalidade na fixação do prazo de inidoneidade, “em consonância com precedentes desta Corte”. Ele observou que, em casos análogos recentes, o Tribunal “tem dosado a sanção de inidoneidade em patamares moderados quando presentes circunstâncias abrandadoras, sem abdicar do caráter pedagógico da pena”, a exemplo do que se verificou quando da prolação do [Acórdão 1607/2023-Plenário](#), oportunidade em que, examinando-se caso de uso indevido da condição de microempresa em licitação, fora aplicada a sanção de inidoneidade por um ano. Da mesma forma, no caso sob exame, o relator entendeu que “um ano de inidoneidade é prazo adequado e alinhado à jurisprudência recente”, haja vista que a falsidade perpetrada não resultara em vantagem no certame, embora fosse necessário coibi-la de forma enérgica. Enfatizou, ademais, que a aplicação da declaração de inidoneidade pelo Tribunal “não invalida os atos do Pregão 90.115/2024 nem impede a continuidade da ata de registro de preços firmada”. De acordo com o relator, a irregularidade “consistiu em falsa declaração – e será sancionada –, mas o contrato (ou ARP) decorrente permanece hígido, até porque não houve vício na seleção da melhor proposta em si”. Destarte, apesar de inidônea para novos certames durante o período fixado, a empresa vencedora “deve cumprir normalmente suas obrigações assumidas na Ata de Registro de Preços 71300/2024-570/00, garantindo o fornecimento dos itens pelos quais se responsabilizou”, entendimento que, a seu ver, “alinha-se com o interesse público na continuidade do serviço e com precedentes do TCU que não impõem efeito retroativo à sanção de inidoneidade, incidente sobre futuras licitações”. De igual modo, reputou desnecessário determinar a anulação da habilitação da empresa ou o cancelamento da ARP, pois “não se configurou prejuízo material ao objeto da licitação – circunstância que diferencia este caso de hipóteses em que a fraude alterou o resultado da competição”. E arrematou: “Diante do exposto, considero procedente a representação e rejeito as justificativas apresentadas pela empresa, porquanto caracterizada fraude em licitação, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 155, inciso IV, da Lei 14.133/2021 (inserção de informação inverídica para obter vantagem em certame), o que impõe a responsabilização da licitante”. Ao final, acolhendo a proposição do relator, o Plenário decidiu considerar procedente a representação para declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, a inidoneidade da empresa vencedora do Pregão Eletrônico SRP 90115/2024 para participar de licitação na Administração Pública federal “pelo período de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta decisão, em razão de fraude em licitação”.

[Acórdão 2695/2025 Plenário](#), Representação, Relator Ministro Jhonatan de Jesus.

## SEGUNDA CÂMARA

**3. As funções relativas à condução do pregão devem ser exercidas por agentes públicos distintos dos responsáveis pela elaboração de documentos da fase interna da licitação, como documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar e termo de referência, sob pena de afronta ao princípio da segregação de funções e ao disposto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021.**

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2025, sob a responsabilidade da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Rio de Janeiro (SFA/RJ), cujo objeto era a contratação de serviços contínuos de vigilância patrimonial armada para atender às necessidades das instalações físicas da SFA/RJ, “com o fornecimento de toda a mão de obra, com dedicação exclusiva, materiais, armamentos, munições e equipamentos”. Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque a “designação de pregoeiro em desacordo com a Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU, haja vista que o servidor responsável pela condução do pregão não seria integrante do quadro efetivo da Administração, em afronta ao [Acórdão 1.917/2024-TCU-Plenário](#)”, além de ele haver acumulado “diversas atribuições críticas no processo licitatório”, pois fora também o responsável pela elaboração do documento de formalização da demanda da área requisitante, do estudo técnico preliminar e do termo de referência. Em sua instrução, a unidade técnica assinalou que, de fato, o pregoeiro concentrara funções centrais na fase de planejamento da contratação, sem que houvesse mecanismos de revisão ou contrapeso por parte de “outros



*servidores da unidade*”. Para ela, tal concentração de atribuições “*viola o princípio da segregação de funções, previsto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021*”, segundo o qual as funções essenciais à condução da licitação devem ser distribuídas entre agentes distintos, de modo a mitigar riscos de erros, fraudes ou direcionamento. Nesse mesmo sentido, continuou a unidade instrutiva, entendeu o TCU, por meio do [Acórdão 3432/2025-1ª Câmara](#), que “*a designação de um mesmo agente para atuar em funções simultâneas de planejamento e execução atenta contra o princípio da segregação de funções*”. A unidade técnica considerou ainda que os equívocos e incoerências identificados nos documentos preparatórios, notadamente o “*erro na estimativa de custos*”, decorreram dessa falha de governança, uma vez que, a seu ver, caso houvesse revisão por equipe diversa, a probabilidade de tais inconsistências passarem despercebidas seria significativamente reduzida. Ademais, ponderou que, conquanto não houvesse comprovação documental inequívoca de que o mencionado agente tivesse atuado formalmente como responsável pela condução do pregão, havia indícios consistentes nesse sentido, isso porque, além de ele haver elaborado todos os artefatos preparatórios, constatou-se que a resposta ao recurso interposto pela autora da representação fora por ele subscrita, o qual “*deixou de reconhecer as inconsistências apontadas na documentação*”. Segundo ela, essa circunstância corrobora a “*possibilidade de que o mesmo agente tenha participado também da fase externa do certame, conduzindo as sessões de julgamento e proferindo decisões sem reconhecer falhas que ele próprio havia introduzido na fase de planejamento*”. Esse quadro, arrematou a unidade instrutiva, estaria a revelar falha grave de governança, afrontando não apenas o princípio da segregação de funções, mas também a impessoalidade e a objetividade do julgamento. Além disso, prosseguiu, mesmo que não tivesse sido comprovado “*prejuízo material*” ao resultado do certame, a acumulação de funções críticas em um único agente, aliado ao fato de ele não ser servidor efetivo, “*fragiliza a legitimidade do processo licitatório e amplia os riscos de irregularidades*”. Em seu voto, anuindo à manifestação da unidade técnica, o relator destacou que, embora as falhas de planejamento fossem graves, não teria havido “*prejuízo material*” à Administração, além do que a anulação ou a suspensão do pregão poderia comprometer a continuidade do serviço de vigilância, essencial à segurança patrimonial, especialmente diante do “*encerramento do contrato anterior em 2/8/2025*”. O relator enfatizou a atuação do mesmo agente público, não integrante do quadro efetivo da Administração, nas funções de pregoeiro e na elaboração do documento de formalização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência, o que “*atenta contra o princípio da segregação de funções*”. Por derradeiro, registrou que, estando os autos incluídos na pauta daquela sessão, a empresa autora da representação protocolou memorial informando que a SFA/RJ anulava o Pregão Eletrônico 90002/2025 e formalizara termo aditivo ao contrato vigente, prorrogando sua vigência até 2/2/2026, período ao longo do qual “*espera realizar novo certame*” para contratação dos serviços contínuos de vigilância patrimonial armada. A despeito da anulação da licitação, o relator propôs, e o colegiado decidiu, cientificar a unidade jurisdicionada sobre as seguintes falhas constatadas no Pregão Eletrônico 90002/2025, entre outras, para adoção de medidas internas visando à prevenção de ocorrências semelhantes: I) “*ausência de observância ao princípio da segregação de funções, uma vez que um mesmo agente foi responsável pela condução do pregão e pela elaboração de documentos da fase interna da licitação, em afronta ao princípio da segregação de funções e ao disposto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como à jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 3432/2025-TCU-1ª Câmara*”; II) “*designação de pregoeiro não ocupante de cargo efetivo para atuar na condução do certame, em desconformidade com os arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, e com a orientação fixada por este Tribunal no Acórdão 1.917/2024-TCU-Plenário*”.

**Acórdão 6389/2025 Segunda Câmara, Representação, Relator Ministro Augusto Nardes.**

Observações:

**Inovação legislativa:**

[Lei 15.266, de 21.11.2025](#) – Altera a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para prever o uso do Sistema de Compras Expressas (Sicx) na contratação de bens e serviços comuns padronizados.

[Lei 15.269, de 24.11.2025](#) – Moderniza o marco regulatório do setor elétrico para promover a modicidade tarifária e a segurança energética, estabelece as diretrizes para a regulamentação da atividade de armazenamento de energia



elétrica, prevê medidas para facilitar a comercialização do gás natural da União, cria incentivo para sistemas de armazenamento de energia em baterias, altera diversas leis, e dá outras providências.

[Decreto 12.712, de 11.11.2025](#) – Altera o Decreto 10.854/2021, para dispor sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador e estabelecer parâmetros e condições aplicáveis às modalidades de auxílio-refeição e auxílio-alimentação, nos termos do disposto na Lei 14.442/2022.

[Decreto 12.771, de 5.12.2025](#) – Institui a Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável e altera o Decreto 11.890/2024, para dispor sobre a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável.

---

**Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões**

**Contato:** [jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br](mailto:jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br)