



Número 519

Sessões: 18 e 19 de novembro; 2, 3 e 8 de dezembro 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 acordões mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. A exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimos, disposta no art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021, não está condicionada apenas aos casos em que o licitante apresente índices contábeis iguais ou inferiores a 1 (um). Para fins de habilitação econômico-financeira, a Administração pode exigir dos licitantes, de forma cumulativa: i) declaração de compromissos assumidos (art. 69, § 3º, da mencionada lei); ii) índices de liquidez acima de 1 (um); iii) patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação; e iv) capital circulante mínimo em percentual suficiente para assegurar até dois meses de execução contratual sem nenhum pagamento por parte da Administração, devendo tais exigências ser devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação.
 2. É irregular a vedação ao somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional em situações em que não fique técnica e inequivocamente demonstrado que a execução em maior escala do serviço eleva sua complexidade a patamar tal que a experiência em projetos menores, mesmo que somada, não se mostra suficiente para garantir a aptidão da licitante. A justificativa deve ser robusta, detalhada e constar dos atos preparatórios da licitação, em observância aos princípios da motivação, da razoabilidade, da competitividade, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.
-

PLENÁRIO

- 1. A exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimos, disposta no art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021, não está condicionada apenas aos casos em que o licitante apresente índices contábeis iguais ou inferiores a 1 (um). Para fins de habilitação econômico-financeira, a Administração pode exigir dos licitantes, de forma cumulativa: i) declaração de compromissos assumidos (art. 69, § 3º, da mencionada lei); ii) índices de liquidez acima de 1 (um); iii) patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação; e iv) capital circulante mínimo em percentual suficiente para assegurar até dois meses de execução contratual sem nenhum pagamento por parte da Administração, devendo tais exigências ser devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação.**

Denúncia encaminhada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 52/2023, promovido pela Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro – Exército Brasileiro, cujo objeto era a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consulta **on-line** (telemedicina/teleconsulta) para atender a demandas ambulatoriais da rede assistencial do Exército. O orçamento estimado fora de R\$ 56.112.000,00, tendo sido o certame regido pela Lei 14.133/2021. Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque a alegação de que a empresa vencedora do certame não detinha condições econômico-financeiras para executar os serviços, pois seu capital social seria de apenas R\$ 2.000,00. Após o exame inicial da denúncia, a unidade técnica realizou a oitiva prévia do órgão jurisdicionado quanto aos “*indícios de falsidade material das demonstrações contábeis e dos atestados de qualificação técnica da empresa contratada*”. Não esclarecidos os apontamentos, promoveu-se a audiência da empresa vencedora da licitação, para que apresentasse justificativas sobre os mesmos fatos. Em sua manifestação, a unidade técnica destacou, preliminarmente, que o termo de referência da licitação exigira dos participantes que, em relação às demonstrações contábeis, fosse possível extrair índices de Liquidez Geral (LG),



Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), e, na hipótese de o licitante apresentar resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices, deveria comprovar capital social mínimo de 10% do valor total estimado da contratação, ou seja, de R\$ 5,6 milhões. Na sequência, foram transcritas as cláusulas editalícias pertinentes: “8.24. *Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, comprovando: 8.24.1. índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um); 8.24.2. As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura; 8.24.3. Os documentos referidos acima limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos. 8.24.4. Os documentos referidos acima deverão ser exigidos com base no limite definido pela Receita Federal do Brasil para transmissão da Escrituração Contábil Digital - ECD ao Sped. 8.25. Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação capital social mínimo de 10% do valor total estimado da contratação*”. Portanto, acrescentou a unidade instrutiva, consoante o instrumento convocatório, a análise do capital social mínimo só deveria ocorrer caso os índices fossem iguais ou inferiores a 1 (um). E como o capital social da empresa “nos dois anos anteriores era de R\$ 2.000,00”, para verificar se a habilitação dela fora correta, ou não, a unidade técnica se debruçara sobre as demonstrações contábeis que “lastreavam índices superiores a 1 (um)”. Em razão disso, observara que, em 2021, no grupo “passivo não circulante”, havia uma dívida total de R\$ 1.036.812,65, oriunda de empréstimo. No ano seguinte, esse montante fora realocado na conta “passivo circulante” e, ao final do exercício, essa conta fora zerada, indicando a amortização completa. A unidade instrutiva cogitou que essa operação tivesse sido realizada com o objetivo de aumentar artificialmente os índices e assim atender aos critérios do termo de referência, mas não fora possível confirmar essa suspeita, embora fosse evidente a “desproporção entre o valor do mútuo e o capital social da empresa”. Por esse motivo, neste ponto, ela propôs o acolhimento das razões de justificativa da empresa. Em seu voto, o relator assinalou que, apesar de concordar com a conclusão da unidade técnica, os documentos constantes dos autos sugeriam que a empresa “não tinha condições de ser contratada, pois, em 2021, seus índices e seu capital social não atendiam às exigências previstas no termo de compromisso”, isso porque tanto a Lei 14.133/2021 quanto o termo de referência da licitação exigiam a apresentação de balanço patrimonial, de demonstração de resultado de exercício e das demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, isto é, referentes aos anos de 2021 e 2022. Para ele, mesmo não havendo nos autos o balanço patrimonial e a demonstração de resultado de exercício para o ano de 2021, por meio do balancete contábil daquele exercício fora possível extrair os saldos existentes em 31/12/2021 para as contas do ativo circulante e realizável no longo prazo, bem como do passivo circulante e não circulante, cujos componentes seriam necessários para o cálculo dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC). E o exame conjunto dos atestados de capacidade técnico-operacional e dos demonstrativos contábeis apresentados pela empresa na licitação “evidencia dados manifestamente incompatíveis com a realidade do mercado e apontam a falsidade material dos documentos apresentados”. Em função disso, ele propôs ao Tribunal a declaração de inidoneidade da sociedade empresária pelo prazo de três anos, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992. De outro tanto, o relator considerou existir “importante orientação geral a ser extraída da análise do subitem 8.24 do termo de referência da licitação”, o qual, segundo ele, condicionara indevidamente a apresentação, pelos licitantes, de capital social mínimo de 10% do valor estimado da contratação somente se qualquer um dos índices de liquidez apresentasse valor inferior ou igual a 1 (um). Ponderou que pareceres recentes da Advocacia-Geral da União “têm apresentado orientações semelhantes, conforme se observa” na ementa do Parecer 3/2024/CNMLC/CGI/AGU: “Consulta jurídica relativa à possibilidade de se exigir, em processos licitatórios destinados ao fornecimento de bens, regidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o atendimento aos requisitos habilitatórios de forma cumulativa, para fins de qualificação econômico-financeira ou qualificação técnica. I – Nas licitações regidas pela Lei nº 14.133, de 2021, é lícita a previsão no instrumento convocatório de demonstração cumulativa de comprovação de patrimônio líquido mínimo ou capital social mínimo em percentual incidente sobre o valor estimado da contratação; II – A comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo é subsidiária, aplicável apenas na hipótese em que a apresentação dos índices econômicos LG, SG e LC forem iguais ou inferiores a 1 (um);” (grifo do relator). Ele afirmou divergir da interpretação da AGU no tocante ao item II supracitado, sob o argumento de que a leitura do art. 69 da Lei 14.133/2021 estaria a demonstrar que a exigência de capital social



ou patrimônio líquido mínimos, disposta no § 4º do referido artigo, não está condicionada apenas aos casos em que o licitante apresente índices contábeis iguais ou inferiores a 1 (um), transcrevendo, em seguida, o mencionado artigo: “Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação: I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante. [...] § 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados. § 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.” (grifo do relator). Ele pontuou que cada uma das exigências previstas no art. 69 da Lei 14.133/2021 possui objetivo distinto, a saber: i) a comprovação de patrimônio líquido ou capital social mínimo tem a finalidade de demonstrar que a licitante possui porte econômico compatível com o objeto da contratação; ii) a exigência de índices contábeis de LC, SG e LG objetivam garantir que a licitante possua disponibilidades financeiras (liquidez) suficientes para honrar suas obrigações, já que a situação patrimonial (medida pelo patrimônio líquido ou capital social) pode estar em grande parte alocada em ativos de baixa liquidez, a exemplo de participações societárias em outras empresas ou imóveis; iii) a relação de compromissos assumidos é necessária para assegurar que a licitante não tenha previamente comprometido sua disponibilidade financeira e patrimonial em razão de outros contratos anteriormente celebrados. Retomando à análise do caso concreto, o relator salientou que, da forma como fora redigido o edital do Pregão Eletrônico 52/2023, uma empresa com ativo circulante de apenas R\$ 20,00 e passivo circulante de R\$ 5,00 poderia habilitar-se num certame cujo valor estimado é dezenas de milhões de reais, pois possuiria índice de liquidez corrente equivalente a 4 (quatro). Esse singelo exemplo evidenciaria não bastar, a seu ver, “apenas exigir índices relativos de liquidez, mas também patrimônio líquido mínimo e capital circulante mínimo (CCL)”. Quanto à importância do uso do CCL como critério de habilitação econômico-financeira, julgou oportuno transcrever exemplo contido no relatório que fundamentou o [Acórdão 1214/2013-Plenário](#), nos seguintes termos (grifos do relator): “90. A título de exemplificação, em tese, na avaliação da liquidez corrente, uma empresa com R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos) no ativo circulante e R\$ 1,00 (um real) no passivo circulante terá o mesmo índice de liquidez de outra empresa com R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos mil reais) no ativo circulante e R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão) no passivo circulante, qual seja, liquidez corrente igual a 1,5. 91. Observa-se que, embora tenham o mesmo índice, são empresas com capacidades econômico-financeiras totalmente distintas. Todavia, se não fosse conhecido o ativo e o passivo circulante em termos de valor monetário, seriam elas, equivocadamente, consideradas como equivalentes do ponto de vista econômico-financeiro. Daí a utilidade do capital circulante líquido – CCL”. Ainda com relação ao teor do Acórdão 1214/2013-Plenário, que fora a origem de vários dispositivos atuais da IN Seges-MP 5/2017, ele deu ênfase aos seguintes excertos do relatório com conclusões contrárias aos critérios de habilitação econômico-financeira que “vêm sendo fixados equivocadamente” nas minutas dos editais das licitações da Administração Pública federal: “85. No intuito de conhecer a abrangência das exigências de qualificação econômico-financeira nos processos licitatórios para contratação de serviços terceirizados foram, consultados editais de vários órgãos federais e percebeu-se que, embora a legislação permita exigência maior, somente tem-se exigido a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação quando quaisquer dos índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral são iguais ou inferiores a 1 (um). 86. Ocorre que, via de regra, as empresas não apresentam índices inferiores a 1 (um), por consequência, também não se tem exigido a comprovação do patrimônio líquido mínimo, índice que poderia melhor aferir a capacidade econômica das licitantes. 87. Por certo, este aparente detalhe tem sido o motivo de tantos problemas com as empresas de terceirização contratadas que, no curto, médio e longo prazos, não conseguem honrar os compromissos assumidos com os contratantes. 88. O problema está no fato de que o cálculo de índices contábeis pelo método dos quocientes, tal como disponibilizado no SICAF, por si só, não tem demonstrado adequadamente a capacidade econômico-financeira das licitantes, eis que não a evidenciam em termos de valor. Assim, tem-se permitido que empresas em situação financeira inadequada sejam contratadas. 89. Com o propósito de salvaguardar a administração de futuras complicações, entendeu-se que há de se complementar as avaliações econômico-



financeiras dos licitantes por meio de critérios ou índices que expresssem valores como percentuais de outro valor, dentro do limite legalmente autorizado. Por exemplo, patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado para a nova contratação ((ativo total – passivo)/10 > valor estimado da contratação), ou pelo método da subtração, como no caso do cálculo do capital de giro ou capital circulante líquido (ativo circulante – passivo circulante)”. Nesse contexto, arrematou o relator, o sobreditó acórdão recomendara à então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorporasse, entre outros, os “seguintes aspectos” à IN SLTI-MP 2/2008 (normativo que antecedeu a IN Seges-MP 5/2017): “9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados: 9.1.10.1 índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação; 9.1.10.2 patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação; 9.1.10.3 patrimônio líquido igual ou superior a 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e com empresas privadas, vigentes na data de abertura da licitação. Tal informação deverá ser comprovada por meio de declaração, acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, e se houver divergência superior a 10% (para cima ou para baixo) em relação à receita bruta discriminada na DRE, a licitante deverá apresentar as devidas justificativas para tal diferença; 9.1.10.4 apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante”. Ele reforçou ainda que a IN Seges-MP 5/2017 incorporara, em suas disposições, as recomendações do Acórdão 1214/2013-Plenário e, por sua vez, a IN Seges-ME 98/2022 autorizara a aplicação da IN Seges-MP 5/2017 aos processos de licitação e de contratação direta de serviços regidos pela Lei 14.133/2021. Nesse cenário, a IN Seges-MP 5/2017 “está, pois, em vigor e as minutas-padrão elaboradas pela AGU não são compatíveis com as disposições regulamentares e tampouco com o art. 69 da Lei 14.133/2021”, motivo pelo qual deveriam ser revistas. Frisou também que as exigências e os índices anteriormente mencionados deveriam ser aplicados a outros tipos de objeto, como a contratação de obras e serviços de engenharia, “com as necessárias adaptações”. A corroborar sua assertiva, transcreveu as seguintes considerações aduzidas no voto condutor do [Acórdão 592/2016-Plenário](#), também de sua relatoria: “12. A Fiocruz adotou exigência de comprovação cumulativa de capital circulante líquido (CCL) mínimo de 16,66% do valor estimado da contratação, além de patrimônio líquido superior a 10% do orçamento-base do certame. Entendo que a segunda exigência, expressamente prevista no art. 31, § 3º, da Lei 8.666/1993, e corriqueiramente adotada nas licitações de obras públicas, não tenha restringido o certame, motivo pelo qual é desnecessário tecer comentários adicionais a respeito. 13. Por outro lado, a exigência de capital circulante líquido mínimo ainda é um assunto que não está definitivamente delineado pela jurisprudência desta Corte de Contas, pois tal previsão decorre de alteração introduzida pela IN SLTI 6/2013, no art. 19, inciso XXIV, da IN SLTI 2/2008. Tal modificação foi originada a partir de trabalho apresentado pelo Grupo de Estudos de Contratação e Gestão de Contratos de Terceirização de Serviços Continuados na Administração Pública Federal, constituído por servidores do MPOG, da AGU, do TCU e de outros órgãos, o qual foi apreciado pelo Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário, relatado pelo eminentíssimo Ministro Aroldo Cedraz. 14. As proposições decorrentes desse trabalho eram direcionadas precipuamente aos contratos de prestação de serviços de natureza contínua com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, tais como serviços de limpeza, conservação, copeiragem e segurança, mas não a serviços em geral, em particular ao objeto em exame, o qual, conforme tratará no tópico seguinte desta proposta de deliberação, não poderia sequer ser enquadrado como um serviço de engenharia, e sim como uma obra pública, tipo de objeto que não é abrangido pela regulamentação prevista na IN SLTI 2/2008. [...] 22. Registro que a exigência de CCL mínimo, introduzida pela IN SLTI 6/2013, foi um grande avanço em matéria licitatória e que não se discute aqui nestes autos a legalidade desta exigência, e sim a adequação do percentual estabelecido no caso em concreto. 23. O capital circulante líquido corresponde a diferença entre o ativo circulante, ou seja, a soma do caixa, das contas a receber e estoques, dentre outras rubricas, e o passivo circulante, composto pelas obrigações de curto prazo da empresa (fornecedores, contas a pagar etc.). O referido índice contábil representa o capital de giro líquido, assim entendido como o total de recursos disponíveis para o financiamento das atividades da empresa no curto prazo. [...] 24. Exatamente nesse sentido está a alegação mais importante apresentada [...]. Entende a empresa



que, diferentemente do que ocorre com os contratos de serviços continuados, nos quais a aferição da qualificação financeira é realizada conforme cada período renovável da contratação, nos contratos não continuados essa avaliação deve ser realizada de acordo com o período total previsto para consecução dos objetivos delineados no ajuste e, por consequência, com o valor total envolvido, sob pena de distorção dos critérios disponíveis para averiguação da saúde financeira dos particulares. 25. Assiste razão à manifestante, pois percentual exigido de CCL pode ser restritivo em objetos de grande vulto e, ao contrário, se demonstrar insuficiente nos objetos executados em menor prazo. A título de exemplo, a exigência de 16,66% de CCL na licitação de uma usina hidroelétrica, cujo prazo de execução contratual fora estabelecido em 72 meses, seria extremamente restritivo, pois corresponderia a uma necessidade de comprovação de disponibilidades pela construtora suficiente para assegurar a execução da obra por 12 meses, sem que nenhum pagamento fosse efetivado pelo contratante. 26. Tal analogia, obviamente, considera que a obra tivesse um desenvolvimento uniforme ao longo do cronograma de implantação. Porém, o desempenho das atividades que compõem o empreendimento não ocorre de forma linear, em vista de diversos motivos. Via de regra, o trabalho executado, distribuído em um determinado período, aumenta gradativamente até atingir um máximo (que na maioria das vezes acontece entre 50% e 60% deste período), tornando a baixar gradativamente, até o término do empreendimento. Assim, a forma gráfica do somatório destas parcelas já executadas (o valor acumulado), possui um traçado semelhante a um 'S', o que origina o termo 'curva S'. Portanto, no exemplo em questão, a exigência de um capital circulante líquido mínimo de 16,66% acabaria abarcando a execução de um prazo superior a 12 meses nas etapas iniciais da obra. 26. Tomando-se agora outro exemplo, de uma pequena reforma com prazo de execução de apenas dois meses, a exigência de CCL mínimo de 16,66% seria insuficiente para garantir a execução contratual e exporia o órgão contratante a risco de inadimplemento da construtora. No aludido objeto, seria razoável uma exigência de um CCL mínimo de 50%, o que demonstraria que a empresa contratada teria capital de giro necessário para executar pelo menos um mês da obra sem receber pagamentos do órgão contratante. 27. Reitero, então, que a regra de 16,66% de CCL disposta na IN SLTI 2/2008 é adequada apenas aos serviços continuados. Nos demais contratos por escopo, o percentual de exigência de CCL deve ser estabelecido caso a caso, conforme as peculiaridades do objeto a ser licitado, tornando-se necessário que exista justificativa do percentual adotado nos autos do procedimento licitatório. 28. Acolho, portanto, a proposta formulada pela Secex-RJ no sentido de cientificar a Fiocruz acerca da exigência, para fins de habilitação econômico-financeira, de capital circulante líquido de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, demandando elevada liquidez das licitantes, podendo restringir indevidamente a participação de interessados no certame, exigência que não é condizente com a natureza e as características/especificidades do objeto a ser contratado, contrariando o disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993, e no art. 19, inciso XXIV, da IN SLTI 2/2008, o qual se insere no contexto de serviços, e não de obras de engenharia". Ao final, o relator propôs, e o Plenário decidiu, entre outras providências, declarar a inidoneidade da empresa vencedora do Pregão Eletrônico 52/2023 para "participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de 3 (três) anos, em virtude da conduta de fraudar a licitação", sem prejuízo de dar ciência da deliberação proferida pelo TCU ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para adoção das "medidas cabíveis para alertar os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a possibilidade de exigência cumulativa, para efeito de habilitação econômico-financeira em certames licitatórios, de (i) declaração de compromissos assumidos, na forma do disposto no § 3º do art. 69 da Lei 14.133/2021; (ii) índices de liquidez acima de 1; (iii) patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação; e (iv) capital circulante mínimo em percentual suficiente para assegurar até dois meses de execução contratual sem nenhum pagamento por parte da administração, devendo tais exigências ser devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação". Outrossim, decidiu o Pleno dar ciência do acórdão à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU), para que "avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a eliminar irregularidades como as que foram apuradas nestes autos, além de incorporar a possibilidade de exigências cumulativas de índices contábeis, patrimônio líquido mínimo, capital circulante líquido mínimo e declaração de compromissos assumidos".

Acórdão 2724/2025 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Benjamin Zymler.



2. É irregular a vedação ao somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional em situações em que não fique técnica e inequivocamente demonstrado que a execução em maior escala do serviço eleva sua complexidade a patamar tal que a experiência em projetos menores, mesmo que somada, não se mostra suficiente para garantir a aptidão da licitante. A justificativa deve ser robusta, detalhada e constar dos atos preparatórios da licitação, em observância aos princípios da motivação, da razoabilidade, da competitividade, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Representação formulada ao TCU indicou possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada à contratação integrada para elaboração de projetos e execução do remanescente da obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). O representante, consórcio participante da licitação, alegou, em síntese, ter sido indevidamente inabilitado por suposta insuficiência na comprovação de sua capacidade técnico-operacional, especificamente quanto à execução de instalações de sistema de alimentação ininterrupta (UPS) com potência mínima de 620 kVA. Ele apontou que sua exclusão do certame decorreria de exigência editalícia no sentido de que fosse a experiência comprovada por meio de “*um único atestado*”, vedando-se, assim, o somatório de diferentes certidões, levando-se em conta que o seu maior atestado demonstrara experiência de 558,6 kVA. O autor da representação sustentou que tal requisito seria ilegal e desproporcional, e que o conjunto de seus acervos técnicos comprovara, com folga, a experiência requerida. Por fim, destacou que sua proposta, além de tecnicamente superior, seria a mais vantajosa para a Administração, por trazer economia superior a R\$ 30,7 milhões em relação à da segunda colocada. Considerando a presença do *fumus boni iuris*, consubstanciado em aparente afronta à jurisprudência do TCU, e a do *periculum in mora*, diante do risco iminente de contratação mais onerosa para o erário, o relator decidiu, cautelarmente, pela suspensão do ato que inabilitou o representante, bem assim dos atos subsequentes. Na mesma oportunidade, ele determinou a realização de oitiva da Novacap e do TRF1 para apresentação de justificativas “*em face da exigência restritiva*”, providência posteriormente referendada por meio do [Acórdão 1933/2025-Plenário](#). Em resposta, os entes públicos defenderam a legalidade de seus atos, aduzindo que, apesar de representar somente 1,34% do valor da obra, o item UPS seria essencial para garantir a adequada funcionalidade do edifício, uma vez que deveria “*ser capaz de sustentar ambientes de missão crítica do TRF1 (centro de processamento de dados, salas de julgamento, segurança, automação predial e áreas técnicas)*”, onde qualquer interrupção poderia comprometer serviços essenciais, o que justificaria a exigência de atestados de comprovação de experiência anterior na execução desse tipo de serviço ante seu enquadramento como “*parcela de maior relevância*”, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021. Argumentaram, ainda, que a vedação ao somatório de atestados “*visa a impedir a pulverização de experiências fragmentadas que não demonstrem domínio sobre instalação de sistema completo e equivalente em escala e em integração*”, acrescentando que tal restrição também se justificaria diante da complexidade da obra e da necessidade de frentes de trabalho simultâneas. Após analisar as respostas às oitivas, a unidade técnica reputou pertinente a exigência de atestado para o item UPS, dada sua relevância técnica, mas ressalvou que a justificativa para a não aceitação do somatório de atestados nos atos preparatórios do certame não fora “*explícita, direta, clara e objetiva*”, a denotar falha na motivação da restrição. Nada obstante, ao ponderar que a anulação do certame e o seu completo refazimento poderiam ocasionar graves prejuízos ao interesse público, com “*impactos econômicos e jurídicos decorrentes de ônus administrativo significativo, além de prejuízo advindo da não continuidade das obras do empreendimento, sem que isso garanta novas propostas de licitantes com preços equivalentes aos auferidos na atual etapa de lances, em regime de competitividade*”, propôs tão somente a expedição de ciência aos jurisdicionados. Em seu voto, o relator divergiu dessa proposição, afirmando que o caso sob exame demandaria atuação mais incisiva do Tribunal. Para ele, a ausência de motivação adequada para vedar o somatório de atestados “*não consiste em falha meramente passível de prevenção futura, mas de irregularidade que compromete a legalidade do certame e do ato de inabilitação dele decorrente*”, impondo-se, portanto, “*determinação para o refazimento do ato administrativo*”. Sustentou que a jurisprudência do TCU é pacífica e reiterada no sentido de que o somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional é a regra, com vistas a ampliar a competitividade dos certames, e sua vedação é, dessa forma, medida excepcionalíssima, justificável apenas em situações em que fique “*técnica e inequivocamente demonstrado que a execução conjunta ou em maior escala do serviço em questão alteraria sua natureza e elevaria sua complexidade a patamar tal que a experiência em projetos menores, mesmo que somada, não se mostraria suficiente para garantir a aptidão da*



empresa”. E tal justificativa, por sua natureza restritiva, “*deve ser robusta, detalhada e constar dos atos preparatórios da licitação*”, conforme se depreende dos Acórdãos 2387/2014, 1095/2018, 2291/2021, 1153/2024 e 1466/2025, todos do Plenário. Na sequência, salientou que, no caso concreto, “*o que se observou foi o caminho inverso*”, haja vista que o edital, de forma generalizada, estabeleceria tal vedação como regra para todos os itens de comprovação de capacidade técnico-operacional, adotando, assim, “*premissa totalmente contrária ao entendimento desta Corte*”. Segundo o relator, a justificativa apresentada, tanto no edital quanto nas respostas às oitivas, fora genérica e insuficiente, por se restringir às alegações de alta complexidade da obra, de previsão de várias frentes de trabalho simultâneas e de necessidade de se evitar a pulverização de experiências fragmentadas, e que tais argumentos, em tese, “*poderiam servir para a maioria das grandes obras fiscalizadas por este Tribunal*”, os quais, “*se acolhidos de modo superficial, fariam da restrição a regra a ser seguida pelos gestores, com a consequente inversão jurisprudencial*”. Frisou que não teria restado claro, por exemplo, por que determinada licitante que comprovasse a execução de um único sistema de 680 kVA – conforme o atestado apresentado pelo consórcio classificado em segundo lugar e declarado vencedor do certame – teria, necessariamente, maior capacidade técnico-operacional para a execução da obra do que outra que, hipoteticamente, comprovasse a instalação de dez sistemas completos de 500 kVA, já que, somados, atingiriam potência muito superior à declarada pela concorrente e à exigida no edital. Ademais, os próprios equipamentos “*a serem instalados na obra do TRF1 são unidades modulares de 500 kVA*”, o que tornava a exigência de um único atestado com potência maior “*ainda menos lógica*”. Também não ficara devidamente esclarecido como fora calculada a potência mínima de 620 kVA, exigida no edital, para fins de comprovação por meio de atestado único, especialmente por se tratar de unidades modulares de 500 kVA. Além disso, ressaltou que “*eventual risco de pulverização de experiências incompletas poderia ter sido mitigado por meio de descrição mais detalhada do serviço cujo atestado seria admitido ou mediante devida justificação quanto ao número de certidões que poderiam ser somadas, e não pela vedação geral de somatório para todos os itens*”. Outrossim, continuou o relator, a capacidade de gerenciar múltiplas frentes de trabalho não seria aferida pela vedação em questão para item específico, como o UPS; essa capacidade gerencial “*se demonstra por outros meios e pela análise do conjunto de experiências da empresa, não por restrição pontual e descorrelacionada de seu objetivo*”. Por conseguinte, a motivação oferecida “*não ultrapassa o campo da abstração, falhando em demonstrar o nexo de causalidade entre a vedação ao somatório e a garantia de maior aptidão técnica para o item específico*”, e tal irregularidade, em razão de sua gravidade, “*torna a cláusula editalícia ilegal por ofensa aos princípios da motivação, da razoabilidade e da competitividade*”. Diante disso, o relator asseverou que a solução que melhor atenderia ao interesse público deveria ser pautada em análise consequencialista, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), mormente porque a obra da nova sede do TRF1, iniciada em 2007, “*encontra-se paralisada por longo período, e sua conclusão é de inegável importância para a prestação jurisdicional*”. Sob a argumentação de que a completa anulação do certame, embora fosse uma opção em tese, implicaria retrocesso significativo, com novos custos administrativos e atraso ainda maior na entrega do empreendimento, ele arrematou que “*a solução mais adequada para equacionar a necessidade de corrigir a ilegalidade com a urgência de dar prosseguimento à contratação é aquela que preserva os atos válidos da licitação e corrige pontualmente o vício identificado*”. No caso em exame, acrescentou o relator, a inabilitação do autor da representação, fundamentada em restrição ilegal do edital, impediria que se contratasse a proposta com melhor pontuação combinada de técnica e de preço, gerando prejuízo potencial de mais de R\$ 30,7 milhões ao erário, razão pela qual a correção do aludido ato “*não apenas restaura a legalidade, mas também concretiza os princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública*”. Assim sendo, o relator propôs, e o Plenário decidiu, fixar prazo à Novacap e ao TRF1 para anulação do ato de inabilitação (do autor da representação) na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024 NLC/PRES, com o consequente retorno do certame à fase de habilitação, visando a permitir a reanálise da documentação daquele licitante, admitindo-se o somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional “*concernente ao item 6 da Tabela 9 do termo de referência (execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta – UPS)*”, em observância aos princípios da motivação, da razoabilidade, da competitividade, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, e ainda à reiterada jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1095/2018, 2291/2021, 1153/2024 e 1466/2025, todos do Plenário.

Acórdão 2839/2025 Plenário, Representação, Relator Ministro Jhonatan de Jesus.



Observações:

Inovação legislativa:

[Decreto 12.807, de 29.12.2025](#) - Atualiza os valores estabelecidos na Lei 14.133/2021.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br