



017

Boletim de jurisprudências

TCU | TCEs

Dezembro | 2025

Acesse nosso site





Boletim de jurisprudências
Dezembro | 2025

Organizadores

José Carlos Pacheco de Almeida
(Diretor Jurídico)

Bianca Bonfaim
(Bacharel em Direito | Consultora)

Mateus da Silva Santos
(Bacharel em Direito | Consultor)

Rafael Antonio Shimada
(Advogado | Consultor)

Guilherme Narcizo dos Santos
(Responsável pela Formatação)



É com grande satisfação que a GEPAM apresenta a 17ª edição do Boletim de Jurisprudências do TCU e do TCE/SP. Neste mês de dezembro de 2025, encerramos mais um ano reafirmando nosso compromisso com a disseminação de conhecimento técnico e atualizado, voltado ao fortalecimento da gestão pública e ao aperfeiçoamento das práticas administrativas.

Esta edição mantém o propósito de oferecer reflexões baseadas nos entendimentos mais recentes dos Tribunais de Contas, contribuindo para que gestores, profissionais jurídicos e demais interessados atuem de forma cada vez mais segura, transparente e alinhada às exigências legais. O acesso à informação qualificada segue sendo um pilar essencial para a boa governança.

A GEPAM permanece como parceira estratégica dos entes públicos, dedicada a apoiar a construção de uma administração pública ética, eficiente e responsável. Que este boletim continue sendo uma referência para a tomada de decisões e para o aprimoramento contínuo da gestão pública.

Desejamos a todos uma excelente leitura e um novo ano repleto de conquistas!



Editorial do boletim.....	2
Artigos selecionados	4
I. Entendimento do TCU sobre exigências cumulativas de capacidade econômico-financeira na Nova Lei de Licitações	4
II. A Vinculação do Edital ao Estudo Técnico Preliminar e o Dever de Divulgação à Luz da Lei nº 14.133/2021	6
III. Emendas impositivas: Tribunal veda alteração do objeto pelo Executivo e define tratamento dos impedimentos técnicos	8
IV. Uso indevido do Sistema de Registro de Preços e falhas graves de planejamento levam Tribunal a reprovar licitação de transporte escolar.....	10
Jurisprudências	12
TCU – Acórdão nº 2695/2025 – Plenário TCU declara inidônea empresa que se apresentou como ME/EPP além do limite legal em pregão para compra de viaturas	12



Entendimento do TCU sobre exigências cumulativas de capacidade econômico-financeira na Nova Lei de Licitações

Mateus da Silva Santos¹

O Tribunal de Contas da União (TCU) firmou entendimento no sentido de que a exigência de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, prevista no art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, não se limita às hipóteses em que o licitante apresente índices contábeis iguais ou inferiores a 1 (um). Segundo o Tribunal, a legislação não estabelece uma relação de dependência exclusiva entre esses requisitos, permitindo que a Administração, desde que de forma devidamente motivada, estabeleça critérios cumulativos de qualificação econômico-financeira, compatíveis com a complexidade, o valor e os riscos inerentes à contratação pretendida.

O Acórdão, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, reconhece como juridicamente válida a possibilidade de a Administração exigir, simultaneamente, a apresentação de declaração de compromissos assumidos pelo licitante, nos termos do art. 69, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, a comprovação de índices de liquidez superiores a 1 (um), a demonstração de patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação e a comprovação de capital circulante líquido em percentual suficiente para assegurar a execução do contrato por até dois meses sem a necessidade de qualquer desembolso financeiro por parte do Poder Público. O ponto central destacado pelo Tribunal é que tais exigências devem estar tecnicamente fundamentadas nos atos preparatórios da contratação, evidenciando sua pertinência e proporcionalidade em relação ao objeto licitado.

A decisão reforça que a qualificação econômico-financeira não deve ser analisada de forma meramente formal ou isolada, mas sim a partir de uma visão sistêmica da real capacidade do licitante de suportar os encargos contratuais, especialmente nos contratos de maior vulto ou complexidade. Ao admitir a cumulação de requisitos, o Tribunal reconhece que a simples observância de índices contábeis mínimos pode não ser suficiente para garantir a adequada execução contratual.

Por outro lado, o TCU também reafirma que tais exigências não podem ser utilizadas como instrumentos de restrição indevida à competitividade. A imposição de critérios econômico-financeiros deve sempre observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação, sob pena de violação ao regime jurídico das licitações.

¹ Bacharel em Direito e Consultor Público.



Assim, a Administração deve demonstrar, de forma clara e objetiva, a necessidade concreta de cada exigência, vinculando-a às características específicas do objeto contratual e às condições de execução previstas.

Dessa forma, o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União contribui para a uniformização da interpretação do art. 69 da Lei nº 14.133/2021, conferindo maior segurança aos gestores públicos na definição dos requisitos de habilitação econômico-financeira. Ao mesmo tempo, estabelece balizas importantes para evitar excessos e assegurar que a seleção do contratado se dê com base em critérios técnicos legítimos, alinhados ao interesse público e à efetiva capacidade de execução do contrato.

Referência: [ACÓRDÃO 2724/2025 - PLENÁRIO](#). Publicado em 18/11/2025. Relator Ministro Benjamin Zymler, disponível no endereço:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/NUMACORDAO%253A2724%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 19 de dezembro de 2025.



A Vinculação do Edital ao Estudo Técnico Preliminar e o Dever de Divulgação à Luz da Lei nº 14.133/2021

Bianca Bonfaim²

A decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão do Tribunal Pleno realizada em 23 de julho de 2025, reafirma a relevância do Estudo Técnico Preliminar como instrumento estruturante do planejamento das contratações públicas e evidencia os limites da discricionariedade administrativa quanto à sua divulgação, especialmente quando o próprio edital estabelece vínculo direto entre o ETP e a formulação das propostas.

No caso examinado, o TCE/SP apreciou representações formuladas em face de edital de Pregão Eletrônico promovido por consórcio intermunicipal, cujo objeto envolvia a prestação de serviços contínuos de elevada complexidade. Entre as insurgências acolhidas, destacou-se a ausência de disponibilização do Estudo Técnico Preliminar, não obstante o modelo de proposta, constante do Anexo II do edital, exigir declaração expressa de que o produto ou serviço ofertado atenderia integralmente às especificações previstas no ETP.

O Tribunal reconheceu que a Lei nº 14.133/2021 não impõe, de forma genérica e automática, a obrigatoriedade de divulgação do Estudo Técnico Preliminar em todos os certames, conforme se extrai do art. 21 do diploma legal. Todavia, assentou que a situação concreta impunha solução diversa, uma vez que a Administração vinculou o conteúdo do ETP à elaboração das propostas, criando obrigação aos licitantes fundada em documento não disponibilizado de forma isonômica.

Segundo o entendimento firmado, a exigência de declaração de conformidade com especificações técnicas constantes do ETP torna indispensável a sua divulgação, sob pena de violação aos princípios da publicidade, da isonomia, da transparência e do julgamento objetivo. Nessas hipóteses, a Administração deve, alternativamente, disponibilizar o Estudo Técnico Preliminar juntamente com o caderno convocatório ou suprimir do edital qualquer referência vinculante a documento não acessível aos interessados.

² Bacharel em Direito, Consultora Pública.



A decisão reforça a compreensão de que o ETP, embora concebido como peça interna de planejamento, assume relevância externa sempre que seus elementos influenciam diretamente a competição e a formulação das propostas. O controle exercido pelo Tribunal de Contas, nesse contexto, não amplia indevidamente as exigências legais, mas assegura a coerência entre o conteúdo do edital e os princípios estruturantes das contratações públicas, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento licitatório.

Referência: TCE/SP. Tribunal Pleno. Representações nos Processos TC-006802.989.25-1 e TC-006899.989.25-5. Relator Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli. Sessão de 23/07/2025. DOE de 23/07/2025. Disponível no endereço https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/2/5/1/973152.pdf. Acesso em: 19 de dezembro de 2025



Emendas impositivas: Tribunal veda alteração do objeto pelo Executivo e define tratamento dos impedimentos técnicos

Rafael Antonio Shimada³

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao apreciar a Consulta nº 1170962, enfrentou questão sensível e recorrente na gestão orçamentária municipal: a possibilidade de o Poder Executivo alterar o objeto de emendas parlamentares impositivas já inseridas na Lei Orçamentária Anual, especialmente diante da existência de impedimentos de ordem técnica à sua execução.

No julgamento, o Tribunal partiu do reconhecimento de que o poder de emendar projetos de lei orçamentária constitui prerrogativa de natureza político-jurídica própria do Poder Legislativo. Trata-se de competência constitucionalmente assegurada, reforçada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 126/2022, que instituíram e ampliaram o regime das emendas parlamentares de execução obrigatória. Por força do princípio da simetria, tais normas são de reprodução obrigatória pelos estados e municípios, não cabendo ao Poder Executivo interferir unilateralmente no conteúdo das emendas aprovadas.

Nesse contexto, o Tribunal foi categórico ao afirmar que não é lícito ao Poder Executivo alterar o objeto das emendas individuais ou de bancada de caráter impositivo, ainda que sob o argumento de inviabilidade técnica. A substituição do objeto, segundo o entendimento fixado, configura indevida ingerência na esfera de atribuições do Legislativo e compromete a lógica constitucional do orçamento impositivo.

O acórdão reconheceu, contudo, que a Constituição Federal admite a não execução das emendas em hipóteses excepcionais de impedimento de ordem técnica, nos termos do art. 166, §§ 13 e 14. Esses impedimentos não decorrem de mera conveniência administrativa, mas devem ser extraídos da própria norma constitucional, da legislação infraconstitucional e das regras técnicas aplicáveis, como ausência de projeto aprovado, licença ambiental, incompatibilidade com a ação orçamentária ou inviabilidade material comprovada.

Diante da identificação de impedimento técnico, o Tribunal estabeleceu que o dever do órgão executor não é substituir o objeto da emenda, mas atuar para regularizar o impedimento, sempre que possível. Isso deve ocorrer por meio de procedimento formal de saneamento ou de realocação da programação orçamentária, necessariamente com a participação do autor da

³ Advogado e Consultor Público.



emenda, em respeito ao diálogo institucional entre os Poderes. O Executivo, portanto, exerce papel técnico-operacional, e não político, na condução desse processo.

A decisão também enfrentou a hipótese de impedimento técnico insuperável. Nessas situações, esgotadas as possibilidades de saneamento ou de realocação com anuência do parlamentar, a emenda perde o seu caráter impositivo. Nessa circunstância específica, a aplicação do crédito orçamentário passa a submeter-se às autorizações gerais constantes da Lei Orçamentária Anual, deixando de vincular o Executivo à execução obrigatória daquela programação.

Com base nessas premissas, o Tribunal fixou prejulgamento de tese com caráter normativo, assentando três diretrizes centrais: a impossibilidade de o Executivo alterar o objeto das emendas impositivas; a obrigatoriedade de adoção de medidas de saneamento ou realocação com participação do autor da emenda diante de impedimentos técnicos; e a perda do caráter impositivo apenas nos casos em que o impedimento técnico se revelar insuperável.

A decisão oferece orientação relevante aos gestores públicos ao delimitar, com clareza, os limites da atuação administrativa na execução das emendas parlamentares. Reforça-se que a observância do regime constitucional do orçamento impositivo exige respeito às competências institucionais, atuação técnica fundamentada e transparência nos procedimentos, sob pena de violação ao equilíbrio entre os Poderes e ao próprio modelo de planejamento orçamentário.

Referência: TCE-MG. Processo [1170962](#) – Consulta. Tribunal Pleno. Relator conselheiro em exercício Telmo Passareli. Deliberado em 29/10/2025. Disponível no endereço <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628476#t1>. Acesso em 15 de dezembro de 2025.



Uso indevido do Sistema de Registro de Preços e falhas graves de planejamento levam Tribunal a reprovar licitação de transporte escolar

Rafael Antonio Shimada

O Tribunal de Contas, ao julgar denúncia formulada contra o Pregão Eletrônico nº 23/2023, promovido pelo Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral, analisou a regularidade da licitação destinada à contratação, por meio do sistema de registro de preços, de serviços de transporte escolar para os municípios consorciados. O certame, estimado em mais de R\$ 10 milhões, revelou um conjunto de impropriedades relevantes que comprometeram a legalidade do procedimento e evidenciaram falhas significativas na fase preparatória.

Um dos pontos centrais enfrentados pelo relator foi a vedação à participação de empresas em recuperação judicial. O edital exigia certidão negativa de recuperação judicial como requisito de habilitação, o que resultava na exclusão automática dessas empresas do certame. O Tribunal considerou a cláusula irregular, destacando que, após a alteração promovida pela Lei nº 14.112/2020, o impedimento à contratação com o Poder Público limita-se às hipóteses de inadimplência com a seguridade social. Ressaltou-se que a homologação judicial do plano de recuperação constitui reconhecimento da viabilidade econômica da empresa, sendo vedada a restrição genérica à sua participação em licitações. A avaliação da capacidade econômico-financeira deve ocorrer na fase de habilitação, com possibilidade de diligências para comprovação do cumprimento do plano aprovado, e não por meio de exclusão prévia e automática. Apesar do reconhecimento da irregularidade, o relator deixou de aplicar multa, à luz do art. 22, § 2º, da LINDB, diante da ausência de prejuízo concreto à competitividade.

Outro aspecto relevante do julgamento foi a insuficiência do projeto básico e do termo de referência, considerados incapazes de definir adequadamente o objeto licitado. O Tribunal observou que a estimativa de quilometragem foi apresentada de forma genérica, sem detalhamento das rotas, dos tipos de veículos necessários para cada percurso, da quantidade de veículos adaptados por rota e das condições reais de execução do serviço. Tal deficiência comprometeu a possibilidade de avaliação da razoabilidade dos quantitativos licitados e dificultou a formulação de propostas em condições isonômicas. O relator destacou que a definição precisa do objeto é requisito essencial da fase preparatória, conforme já exigido pela Lei nº 10.520/2002 e reforçado pela Lei nº 14.133/2021, sendo indispensável para garantir transparência, publicidade e julgamento objetivo. A ausência de informações mínimas



configurou falha grave de planejamento e erro grosseiro, ensejando a aplicação de multa aos responsáveis diretamente envolvidos na elaboração do termo de referência.

A decisão também enfrentou a adoção indevida do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação do transporte escolar. O Tribunal entendeu que o serviço possui natureza contínua, com quantitativos e período de execução previsíveis, especialmente em razão do calendário escolar, não se enquadrando nas hipóteses que justificam o uso do SRP. Embora a legislação admita, em tese, a utilização do sistema para serviços, sua aplicação pressupõe situações de demanda incerta, contratações frequentes ou atendimento a múltiplos órgãos com imprevisibilidade quantitativa, o que não se verificou no caso concreto. Assim, a utilização do SRP foi considerada irregular, por desvirtuar a finalidade do instituto e fragilizar o controle da contratação.

Outro vício relevante identificado foi a ausência de planilha orçamentária detalhada, com a composição dos custos unitários do objeto. O orçamento apresentado limitou-se ao valor do quilômetro rodado, sem discriminar custos com mão de obra, combustível, manutenção, seguros e demais insumos. O Tribunal ressaltou que a legislação exige orçamento detalhado como condição para a licitação de serviços, pois apenas com a decomposição dos custos é possível avaliar a exequibilidade das propostas, permitir eventual recomposição de preços e assegurar a fiscalização adequada da execução contratual. A omissão foi considerada irregularidade grave, ensejando a aplicação de multa aos responsáveis pela fase interna do certame.

Ao final, o Tribunal julgou a denúncia procedente em diversos pontos, aplicou sanções aos agentes públicos responsáveis pelas falhas de planejamento e recomendou ao Consórcio que, em futuras licitações, observe rigorosamente os deveres de definição precisa do objeto, elaboração de orçamento detalhado, adequada escolha do modelo de contratação e respeito à jurisprudência consolidada quanto à participação de empresas em recuperação judicial. A decisão reforça que a regularidade das contratações públicas depende, de forma decisiva, da qualidade da fase preparatória e do respeito aos limites legais de cada instrumento adotado.

Referência: TCE-MG. Processo [1160440](#) – Denúncia. Primeira Câmara. Relator conselheiro em exercício Licurgo Mourão. Deliberado em 11/11/2025 Disponível no endereço <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628510#t3>. Acesso em 15 de dezembro de 2025.



TCU – Acórdão nº 2695/2025 – Plenário

Relator: Jhonatan de Jesus

Assunto: Representação sobre supostas irregularidades em pregão eletrônico que tinha por objeto a aquisição de viaturas.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE VIATURAS PARA O CENTRO DE OBTENÇÃO DA MARINHA NO RIO DE JANEIRO. DECLARAÇÃO INDEVIDA DE MICROEMPRESA/EMPRESA DE PEQUENO PORTE POR LICITANTE. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE PREVISTO NO ART. 4º, §2º, DA LEI 14.133/2021. INDEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIA E AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DETERMINAÇÕES E CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90115/2024, sob a responsabilidade do Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro, que tem por objeto a aquisição de viaturas,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno/TCU, a inidoneidade da empresa Novo Horizonte Comércio e Serviços Ltda. 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;

9.3. informar a representante, a empresa Novo Horizonte Comércio e Serviços Ltda, o Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro e a Controladoria-Geral da União quanto ao teor desta decisão;

9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU.



Relatório

[...]

4.1 A empresa Novo Horizonte Comércio e Serviços Ltda. teria utilizado indevidamente a condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, pois já teria firmado contratos com a Administração Pública em valores que superam o limite para o enquadramento com ME/EPP, em desacordo com o art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021 (p. 1);

[...]

Após análise dos dados fornecidos em resposta à diligência, foi identificado pela Unidade Técnica (peça 27) que o valor total dos contratos firmados pela sociedade empresária Novo Horizonte Comércio e Serviços Ltda. com a Administração Pública no exercício de 2024 - trazidos aos autos - era de R\$ 13.309.831,67, o que extrapolava o limite para enquadramento de ME/EPP e, portanto, impediria a utilização do benefício previsto na LC 123/2006 pela referida empresa, por força do comando contido no § 2º do art. 4º da Lei 14.133/2021.

[...]

Conclusão

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.

Diante do acima exposto, considerando que não lograram êxito as razões de justificativas apresentadas pela empresa Novo Horizonte Comércio e Serviços Ltda., quanto à irregularidade apontada, qual seja, se declarar detentora dos benefícios de microempresa ou empresa de pequeno porte, em desrespeito aos limites do **art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021**, e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdão 61/2019-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 1.483/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Weder de Oliveira, será proposta de **rejeição** das razões de justificativas dos responsáveis, não será necessária nova matriz de responsabilização.



Cumprir informar que não é possível aplicar-se multa à empresa contratada, uma vez que não cabe a aplicação de multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992 à entidade privada contratada pela Administração Pública, conforme tem entendido esta Corte de Contas: Acórdão 491/2017-TCU-Plenário e 702/2016-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), 958/2010-TCU-Plenário e 2.510/2014-TCU-Primeira Câmara (Relator: Ministro Marcos Bemquerer) e 7.194/2010-TCU-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler). Será proposta, portanto, a **declaração de inidoneidade**, na forma descrita nesta instrução.

Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como procedente

TCU, Sala das Sessões, em 12 de novembro de 2025.
MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

[TCU. Acórdão nº 2695/2025 – Plenário. Processo 024.122/2024-6. Relator Min. Jhonatan de Jesus. Sessão: 12/11/2025].

