

ORIENTAÇÃO N.º 317/2025

RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO SOBRE EQUÍVOCOS DO EDITAL

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 6.556/2025 da Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, estabeleceu precedente sobre a responsabilidade do pregoeiro em face de ilegalidades manifestas contidas no edital de licitação.

O entendimento estabelece que, embora o pregoeiro não tenha atribuição de elaborar o edital [e isso varia em cada órgão e em cada realidade], pode ser responsabilizado quando contribui com a prática de atos omissivos ou comissivos na condução de licitação cujo instrumento convocatório contenha exigência de habilitação sabidamente ilegal.

A decisão fundamenta-se no dever funcional do servidor público de recusar-se ao cumprimento de ordens manifestamente ilegais e representar à autoridade superior, conforme previsto no art. 116, incisos IV, VI, XII e parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.112/1990, representando importante orientação sobre os limites da atuação do pregoeiro e suas responsabilidades no exercício da função.

2. DESENVOLVIMENTO

O pregoeiro é o agente público designado para conduzir procedimentos licitatórios na modalidade pregão, conforme previsto no art. 8º, §5º, da Lei Federal n.º 14.133/2021, que estabelece:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

[...]

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

O pregoeiro, atuante na contratação, possui atribuições específicas relacionadas à fase externa do procedimento licitatório, incluindo análise de propostas, condução de disputa de lances, julgamento, análise de habilitação do vencedor, decisão sobre recursos administrativos e encaminhamento do processo para adjudicação e homologação.

A elaboração do edital de licitação, contudo, não constitui atribuição típica do pregoeiro. Muito embora, essa divisão de atribuições, que a Lei de Licitações chama atenção com a aplicação do princípio da segregação de funções, do art. 5º, sofra temperamentos e possa oscilar em cada órgão, diante de cada estrutura. Em regra, a responsabilidade de elaboração do edital



pertence à fase interna ou preparatória do procedimento licitatório, cabendo aos setores técnicos e jurídicos do órgão elaborar os documentos que comporão o instrumento convocatório.

Sobre o tema, outro julgado recente do TCU, o Acórdão 6.389/25, asseverou que:

Acórdão 6389/2025 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes)

Licitação. Pregão. Princípio da segregação de funções. Pregoeiro. Fase interna. Documento. Elaboração.

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

O edital é estruturado com base no termo de referência, estudo técnico preliminar e demais documentos produzidos na fase preparatória, sendo aprovado pela autoridade competente antes de sua publicação. Com regra, o pregoeiro recebe o edital já elaborado e aprovado, devendo conduzi-lo na fase externa conforme suas disposições.

A separação entre elaboração do edital e condução do certame visa criar controles recíprocos, reduzir riscos de irregularidades e distribuir adequadamente responsabilidades entre diferentes agentes. Contudo, essa segregação não exime o pregoeiro de responsabilidades quando identifica ilegalidades manifestas no edital que está conduzindo.

O art. 116 da Lei Federal n.º 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, estabelece deveres funcionais aplicáveis a todos os servidores públicos. O inciso IV estabelece como dever "cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais". O inciso VI estabelece como dever "levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração". O inciso XII estabelece como dever "representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder". Vale destacar:

Art. 116. São deveres do servidor:

[...]

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

[..]

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

[...]

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.



Estes dispositivos estabelecem deveres funcionais claros que se aplicam a todos os servidores públicos, incluindo os pregoeiros. O servidor não pode simplesmente cumprir ordens manifestamente ilegais sob o argumento de que está vinculado às determinações superiores. Pelo contrário, possui dever funcional de recusar cumprimento a ordens ilegais e representar à autoridade superior sobre as irregularidades identificadas. O descumprimento destes deveres pode ensejar responsabilização administrativa, civil e até criminal, conforme a gravidade da situação.

O Acórdão n.º 6.556/2025 do TCU aplicou especificamente estes princípios ao contexto do pregoeiro que conduz licitação com edital contendo ilegalidades manifestas. O Tribunal decidiu que:

Acórdão 6556/2025 Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Antonio Anastasia)

Responsabilidade. Licitação. Pregão. Pregoeiro. Edital de licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Manifesta ilegalidade.

O pregoeiro, embora não tenha a atribuição de elaborar o edital, pode ser responsabilizado pelo TCU quando contribui com a prática de atos omissivos ou comissivos na condução de licitação cujo instrumento convocatório contenha exigência de habilitação sabidamente ilegal, porque lhe compete, na condição de servidor público, caso tenha ciência de manifesta ilegalidade, recusar-se ao cumprimento do edital e representar à autoridade superior (art. 116, incisos IV, VI, XII e parágrafo único, da Lei 8.112/1990)

Este entendimento estabelece parâmetros importantes sobre a responsabilidade do pregoeiro. A primeira questão refere-se ao conceito de manifesta ilegalidade. Nem toda irregularidade ou inadequação no edital caracteriza ilegalidade manifesta que justifique recusa de cumprimento pelo pregoeiro. Ilegalidade manifesta é aquela evidente, clara, inequívoca, que não demanda interpretações jurídicas complexas para sua identificação.

Exemplos incluem exigências de habilitação não previstas na lei, discriminações injustificadas contra determinados licitantes, critérios de julgamento contrários à lei, prazos manifestamente insuficientes ou inadequados, especificações técnicas que caracterizam direcionamento evidente, entre outras situações em que a contrariedade à lei é patente.

Como agente técnico, e cada vez mais técnico, o pregoeiro, assim como o agente de contratação, são conhecedores das regras licitatórias e do funcionamento das plataformas, e a atuação corretiva por parte desses agentes reforça o papel as linhas de defesa da licitação, previstas no art. 169, da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;



- II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
- III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. [destacamos]

Outra questão refere-se ao dever de representação. O pregoeiro que identifica manifesta ilegalidade possui dever funcional de representar à autoridade superior, formalizando a identificação da irregularidade e solicitando providências. Esta representação deve ser documentada, contendo descrição clara da ilegalidade identificada, fundamentação jurídica e solicitação de medidas corretivas. A representação protege o pregoeiro de eventual responsabilização futura, demonstrando que não foi omissor ou conivente com a ilegalidade.

É importante destacar que o entendimento do TCU não transforma o pregoeiro em revisor jurídico do edital, não lhe impondo dever de realizar análise jurídica exaustiva de todas as cláusulas editalícias. O dever de recusa e representação restringe-se a ilegalidades manifestas, aquelas evidentes que qualquer servidor minimamente capacitado conseguiria identificar. Questões jurídicas complexas, interpretações controvertidas ou inadequações técnicas que não caracterizam ilegalidade evidente não ensejam dever de recusa, devendo o pregoeiro seguir as disposições do edital aprovado pela autoridade competente.

O Acórdão menciona especificamente "exigência de habilitação sabidamente ilegal", indicando particular atenção do TCU para este aspecto. A Lei Federal n.º 14.133/2021 estabelece nos arts. 62 a 70 rol taxativo de documentos e exigências de habilitação, não podendo o edital criar exigências adicionais não previstas em lei. Exigências manifestamente contrárias a estes dispositivos, como documentos não previstos em lei, comprovações desnecessárias, certidões inexistentes ou requisitos discriminatórios, caracterizam ilegalidades manifestas que devem ser identificadas e representadas pelo pregoeiro.

O entendimento também impacta a organização administrativa dos órgãos públicos. É fundamental que os órgãos estabeleçam fluxos claros para representações de pregoeiros sobre ilegalidades identificadas, assegurando que estas comunicações sejam adequadamente analisadas e que providências sejam tomadas tempestivamente.

A decisão também reforça a importância da capacitação dos pregoeiros. Estes agentes devem receber treinamento adequado não apenas sobre procedimentos operacionais de condução do pregão, mas também sobre identificação de ilegalidades manifestas, deveres funcionais do servidor público e procedimentos de representação à autoridade superior. A capacitação adequada reduz riscos de omissões involuntárias e fortalece a capacidade dos pregoeiros de identificarem e representarem irregularidades.

CONCLUSÃO

O Acórdão n.º 6.556/2025 do TCU consolidou entendimento fundamental sobre os limites da responsabilidade do pregoeiro, estabelecendo que, embora não tenha atribuição de elaborar o edital, pode ser responsabilizado quando conduz licitação com instrumento convocatório



contendo manifesta ilegalidade sem representar à autoridade superior. Este entendimento fundamenta-se nos deveres funcionais estabelecidos no art. 116 da Lei Federal n.º 8.112/1990, que impõem a todo servidor público o dever de recusar cumprimento a ordens manifestamente ilegais e representar contra irregularidades de que tenha ciência. A responsabilidade do pregoeiro não se confunde com dever de revisão jurídica exaustiva do edital, restringindo-se a ilegalidades manifestas, evidentes e inequívocas, especialmente em matéria de habilitação de licitantes. Pregoeiros que identificam tais ilegalidades e, mesmo assim, prosseguem com condução do certame sem representar formalmente à autoridade superior, podem ser responsabilizados solidariamente pelas irregularidades decorrentes. A Administração Pública deve estabelecer fluxos claros para representações de pregoeiros, assegurando análise tempestiva e providências adequadas, além de promover capacitação específica sobre identificação de ilegalidades manifestas e procedimentos de representação, fortalecendo assim os controles internos e reduzindo significativamente riscos de materialização de irregularidades em procedimentos licitatórios.

Adamantina/SP, 10 de dezembro de 2025.

Leonardo Vieira de Souza

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Responsável pela Revisão e Aprovação

