



013

Boletim de jurisprudências

TCU | TCEs

Agosto | 2025

Acesse nosso site





Boletim de jurisprudências
Agosto | 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 13ª edição do Boletim de Jurisprudências do TCU e dos TCEs. Neste mês de agosto de 2025, seguimos firmes em nosso propósito de compartilhar conhecimento relevante e atualizado, contribuindo para o fortalecimento da administração pública em todas as suas esferas.

Esta edição reafirma o compromisso de oferecer reflexões claras e acessíveis sobre entendimentos recentes dos Tribunais de Contas, auxiliando gestores públicos, profissionais jurídicos e demais interessados na adoção de práticas seguras, transparentes e alinhadas às exigências legais.

A GEPAM permanece como parceira estratégica na construção de uma gestão pública ética, eficiente e orientada pelo interesse coletivo. Que este boletim continue sendo um instrumento útil para o aprimoramento das rotinas administrativas e para a consolidação de boas práticas na administração pública.

Desejamos a todos uma excelente leitura!



Editorial do boletim.....	2
Artigos selecionados	4
I.TCE-RJ autoriza contratação de cooperativas singulares de crédito para gestão da folha de pagamento	4
II.Exigências excessivas e critérios inadequados: decisão do TCE-RJ traz lições sobre elaboração de editais	6
III. Licitações para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: Como o TCU Fiscaliza a Preferência no Compras.gov.br sob a égide da Lei Complementar 123/2006	8
IV.TCU considera irregular pesquisa de preços baseada apenas em fornecedores	10
Jurisprudências	12
TCU – Acórdão nº 1766/2025 – Plenário Falha no ComprasGov: TCU determina ajustes para garantir preferência a ME/EPP em empates de pregões	12



TCE-RJ autoriza contratação de cooperativas singulares de crédito para gestão da folha de pagamento

Mateus da Silva Santos¹

Um dos desafios recorrentes na Administração Pública é definir quais instituições financeiras podem ser contratadas para a operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento dos servidores. A questão ganhou relevo diante das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 196/2022 na LC nº 130/2009 e da interpretação do art. 164, §3º, da Constituição Federal, que trata das disponibilidades de caixa dos entes públicos. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao apreciar a consulta formulada no Processo nº 249.460-3/2023, examinou a possibilidade de contratação de cooperativa de crédito para a execução desses serviços

O ponto central da discussão dizia respeito à interpretação do conceito de “disponibilidade de caixa” previsto na Constituição. Tradicionalmente, a gestão da folha de pagamento era feita apenas por instituições financeiras oficiais, em função do princípio da unicidade de caixa. Entretanto, como destacou o relator, o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que “o depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, §3º, da Constituição Federal, pois não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa²”.

Nesse contexto, a LC nº 196/2022 promoveu alterações significativas na LC nº 130/2009, especialmente no art. 2º, §1º, inciso I, e §9º, permitindo que cooperativas singulares de crédito captem recursos de Municípios, de seus órgãos ou entidades e de empresas por eles controladas, desde que possuam dependência instalada no território municipal. Tais cooperativas, conforme definidas nos arts. 6º e 7º da Lei nº 5.764/71, não possuem fins lucrativos e se caracterizam pela prestação direta de serviços aos seus associados, podendo, excepcionalmente, incluir pessoas jurídicas cujo objeto social corresponda à atividade econômica dos associados.

¹ Bacharel em Direito e Consultor Público.

² AI 837677 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 03/04/2012.



Com base nessa compreensão, o Relator Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren, manifestou-se **parcialmente de acordo** com as análises e sugestões apresentadas, esclarecendo que a contratação somente pode envolver cooperativas singulares de crédito, assim definidas pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 5.764/71: *“aquelas que não possuem fins lucrativos e são caracterizadas pela prestação direta de serviços via de regra aos seus associados, sendo compostas por no mínimo 20 associados pessoas físicas e, excepcionalmente, pessoas jurídicas cujo objeto social corresponda à atividade econômica desempenhada pelos seus associados”*. Diferenciam-se, portanto, das cooperativas centrais e das confederações, que atuam em grau superior de organização e ressaltou que a contratação de cooperativa singular de crédito para a operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento deve necessariamente ser precedida de licitação, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, além de observar as disposições contidas na Resolução CMN nº 5.051/2022, que regulamenta a organização e funcionamento das cooperativas de crédito e estabelece as condições para captação de recursos públicos.

Referência: TCE-RJ nº 249.460-3/2023 publicado em 11/05/2025. Relator Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren, disponível no endereço: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Acordaos>. Acesso em 25 de agosto de 2025.



Exigências excessivas e critérios inadequados: decisão do TCE-RJ traz lições sobre elaboração de editais

Mateus da Silva Santos

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), em sessão de julgamento realizada em 02 de abril de 2025, julgou **parcialmente procedente** a representação formulada contra o Edital da Concorrência Pública nº 001/2023, promovida pelo Fundo Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes, cujo objeto é a construção da Clínica da Família – Ururai.

O Fundo Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes lançou a Concorrência Pública nº 001/2023 para a construção de uma unidade de saúde. No entanto, o edital apresentou duas questões que motivaram questionamentos: (i) a exigência de apresentação de documentos com firma reconhecida ou cópias autenticadas; e (ii) a definição de parcela de maior relevância técnica em valor inferior a 4% do montante total da obra.

Sobre o primeiro ponto, o relator destacou que tais exigências violam o **princípio do formalismo moderado**, consolidado pela Súmula nº 11/2023 do TCE-RJ, segundo a qual “*o edital de licitação não deve exigir a apresentação de documento com firma reconhecida ou cópia autenticada. Somente em caso de fundada dúvida sobre a autenticidade do documento é que a Administração [...] poderá demandar tais providências*”. Ainda que a Administração tenha retificado o edital para suprimir a exigência, o Tribunal reconheceu a procedência parcial da representação nesse item.

Quanto ao segundo ponto, a controvérsia recaiu sobre a eleição, como parcela de maior relevância, do serviço de “preparo de superfícies novas, com revestimento liso...”, que correspondia a apenas 2,68% do valor total estimado da contratação. O relator lembrou que, embora o certame tenha sido regido pela Lei nº 8.666/1993, já havia entendimento consolidado, posteriormente positivado no art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, de que somente serviços com valor individual igual ou superior a 4% do total poderiam ser considerados de maior relevância. Nesse sentido, afirmou que “*ainda que o certame tenha sido regido pela Lei nº 8.666/93, a adoção desse percentual como parâmetro para definição da parcela de maior relevância era uma realidade consolidada, vindo a ser formalmente positivado na nova Lei de Licitações*”.

Diante dessas constatações, o relator do caso o Conselheiro Márcio Pacheco, reconheceu a irregularidade quanto à exigência de documentos autenticados e destacou que o edital já havia sido retificado pela Administração, assim como a licitação se encontrava concluída. Assim, o voto foi pela **procedência parcial da representação**, com comunicações



aos gestores para que, em editais futuros, observem os limites do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, além dos princípios da publicidade, transparência e formalismo moderado.

A decisão em exame serve, portanto, como orientação para que gestores, agentes de contratação e pregoeiros observem os princípios da publicidade, transparência e formalismo moderado, adotando cautela na elaboração de editais, em especial quanto às exigências de habilitação técnica e documental e dos critérios estabelecidos no art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, prevenindo nulidades e assegurando a regularidade e a eficiência das contratações públicas.

Referência: TCE-RJ nº 243.153-0/23, publicado em 02/04/2025. Relator Conselheiro Márcio Pacheco, disponível no endereço: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em 21 de agosto de 2025.



Licitações para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: Como o TCU Fiscaliza a Preferência no Compras.gov.br sob a égide da Lei Complementar 123/2006

Bianca Bonfaim³

O tratamento diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) constitui um dos pilares de incentivo à competitividade e ao desenvolvimento econômico no âmbito das contratações públicas. A Lei Complementar 123/2006 assegura tais prerrogativas, em especial nos casos de empate ficto, aplicáveis às licitações. Contudo, falhas procedimentais e limitações técnicas de sistemas informatizados podem comprometer a efetividade dessa política pública.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União apreciou representação formulada pela empresa Marumbi Tecnologia Ltda., em face de pregão eletrônico promovido pelo Conselho Federal de Medicina, que suscitou a não observância do direito de preferência das ME/EPP.

A controvérsia teve origem no Pregão Eletrônico 90019/2024, cujo objeto consistia no registro de preços para aquisição de equipamentos de informática, no valor estimado de mais de seis milhões de reais. Após a fase de lances, a empresa Allied Tecnologia S.A., que não é enquadrada como ME/EPP, foi declarada vencedora com proposta de R\$ 5.099,95. A representante alegou, entretanto, que sua proposta, no valor de R\$ 5.170,00, encontrava-se dentro do limite de 5% superior ao menor preço, conforme prevê a LC 123/2006, devendo, portanto, ser convocada para exercer o direito de preferência. Ocorre que o sistema Compras.gov.br não considerou sua oferta, sob o argumento de que a empresa não havia sido convocada para a fase fechada da disputa, por não estar no intervalo de até 10% exigido para essa etapa.

A análise técnica da unidade especializada do TCU concluiu que houve falha no sistema, uma vez que a lei não vincula a aplicação do benefício à participação na etapa fechada. A norma assegura a preferência sempre que a proposta de ME/EPP se situar no intervalo de até 5% acima da melhor oferta final, independentemente da dinâmica procedimental. Dessa forma, a exclusão da Marumbi representou afronta ao princípio da legalidade e ao tratamento diferenciado conferido às pequenas empresas.

³ Bacharel em Direito, Consultora Pública.



O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se no mesmo sentido, ressaltando que a Constituição, em seu artigo 179⁴, impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigação de dispensar tratamento favorecido às micro e pequenas empresas, sendo inaceitável que falhas de sistema inviabilizem tal prerrogativa. O relator também destacou que a fase de lances é una e indivisível, ainda que composta por momentos distintos, razão pela qual não se pode condicionar o benefício legal a meras questões procedimentais.

Diante disso, o Tribunal deliberou pela procedência parcial da representação e determinou à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a realização de ajustes no Portal de Compras do Governo Federal. O objetivo é assegurar que, no modo de disputa aberto e fechado, todas as propostas classificadas ao final dos lances, inclusive aquelas que não participaram da fase fechada, sejam consideradas no cálculo do direito de preferência.

Foi fixado prazo de 180 dias para cumprimento da determinação, com ciência às partes interessadas e arquivamento dos autos, sem prejuízo de monitoramento pela unidade técnica.

Dessa forma, o TCU reafirmou que o direito de preferência das micro e pequenas empresas em licitações não depende da etapa procedimental, mas do limite percentual previsto em lei. Determinou a adequação dos sistemas eletrônicos para evitar restrições indevidas e consolidou que o favorecimento às ME/EPP deve prevalecer sobre falhas tecnológicas ou interpretações restritivas, em respeito aos princípios da isonomia, legalidade e desenvolvimento sustentável.

Referência: TCU. Acórdão nº 1766/2025 - Plenário. Representação. Relator: Ministro Augusto Sherman. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1766%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso no dia 25 de agosto de 2025.

⁴ Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.



TCU considera irregular pesquisa de preços baseada apenas em fornecedores

Rafael Antonio Shimada⁵

A adequada estimativa de preços constitui uma das etapas mais sensíveis do planejamento da contratação pública, pois dela decorre não apenas a viabilidade do certame, mas também a garantia de que os recursos públicos serão aplicados com economicidade e eficiência. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União, ao julgar o Acórdão nº 1712/2025-Plenário, analisou procedimento de pesquisa de preços em pregão eletrônico realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) e firmou entendimento relevante acerca da metodologia a ser observada pelos gestores.

Na hipótese examinada, a Administração limitou-se a realizar pesquisa de preços por meio de consultas diretas a fornecedores privados, desconsiderando completamente os valores praticados em contratações similares por outros órgãos públicos. Além disso, não houve a elaboração de uma cesta de preços composta por diferentes fontes de informação, tampouco a devida justificativa para a escolha dos fornecedores consultados. O TCU entendeu que tais condutas violam os arts. 23, § 1º, inciso IV, e 82, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, dispositivos que impõem ao gestor a obrigação de assegurar a compatibilidade do valor estimado da contratação com os parâmetros de mercado e de fundamentar adequadamente a seleção das fontes de pesquisa.

O Tribunal destacou que a pesquisa de preços não pode se limitar a um levantamento superficial ou restrito, baseado apenas em propostas pontuais. Trata-se, ao contrário, de uma etapa que deve ser conduzida com rigor metodológico, de forma a refletir de maneira fidedigna a realidade de mercado. Para tanto, é necessário conjugar diferentes fontes de informação, tais como contratações realizadas por outros entes da Administração, dados disponíveis em sistemas de registro de preços ou painéis oficiais, além de cotações junto a fornecedores, sempre com a devida justificativa para sua escolha. A construção dessa “cesta de preços” representa, portanto, a concretização dos princípios da economicidade e da transparência, assegurando que o orçamento estimado não se afaste da realidade e não se torne instrumento de distorção ou de sobrepreço.

Ao final, o TCU reforçou que a ausência de fundamentação adequada e de multiplicidade de referências compromete a própria legitimidade do processo licitatório. A estimativa de preços, quando elaborada de forma deficiente, fragiliza todo o procedimento

⁵ Advogado e Consultor Público.



subsequente, pois inviabiliza a comparação justa entre propostas e expõe a Administração a riscos de direcionamento ou de contratação por valores superiores aos praticados no mercado.

Em conclusão, o Acórdão nº 1712/2025-Plenário reafirma que a pesquisa de preços deve ser compreendida como uma etapa estruturante do planejamento da licitação, e não como mero requisito formal. A exigência de utilização de uma cesta de valores e de fundamentação expressa para a escolha das fontes consultadas configura verdadeira garantia de economicidade e de legalidade. Aos gestores públicos, cabe atentar-se para essa diretriz, sob pena de verem seus certames anulados e sua responsabilidade questionada em virtude de falhas que poderiam ser evitadas mediante a observância do procedimento definido pela Lei nº 14.133/2021.

[ACÓRDÃO 1712/2025 - PLENÁRIO](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1712%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse) – RELATOR JORGE OLIVEIRA. PROCESSO [025.955/2024-1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1712%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). DATA DA SESSÃO 30/07/2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1712%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse



TCU – Acórdão nº 1766/2025 – Plenário

Relator: Min. Augusto Sherman

Assunto: Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão eletrônico cujo objeto consiste no registro de preços para aquisição de equipamentos de microinformática.

Sumário: Representação. Possível Irregularidade em Pregão Eletrônico Promovido Pelo Conselho Federal de Medicina (CFM). Não Observância do Benefício de Preferência Previsto na Lei Complementar 123/2006 Para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP), Nos Casos de Empate Ficto e Modo de Disputa Aberto e Fechado. Falha no Sistema de Compras do Governo Federal. Oitiva da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI). Interpretação Equivocada da Legislação. Conhecimento. Procedência. Determinação para Ajuste do Portal e da Norma. Arquivamento.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90019/2024, realizado pelo Conselho Federal de Medicina, com valor estimado de R\$ 6.832.603,28, cujo objeto consiste no Registro de Preços para aquisição de equipamentos de microinformática - mini desktop, notebook, tablet, impressoras, scanners e codec,

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

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

9.3. determinar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que,



no prazo de 180 dias, adote providências, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, com vistas a ajustar:

9.3.1. a Instrução Normativa (IN) Seges/ME 73/2022 para conciliar os procedimentos relacionados aos modos de disputa previstos nos arts. 22 a 25 com a metodologia estabelecida nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar 123/2006 e no art. 5º do Decreto 8.538/2015, que assegura, como critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), garantindo que sejam convocadas todas as ME/EPP classificadas nos intervalos previstos nos §§1º e 2º do art. 44 da citada lei, após a fase de lances, independente da participação na etapa seguinte (aberta ou fechada);

9.3.2. o Portal de Compras do Governo Federal para garantir que, ao assegurar, como critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) em observância ao art. 44 da Lei Complementar 123/2006, sejam convocadas todas as ME/EPP classificadas nos intervalos previstos nos §§1º e 2º do referido dispositivo, após a fase de lances, independente da participação na etapa seguinte (aberta ou fechada), observando-se a metodologia estabelecida no art. 45 da mesma norma;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Conselho Federal de Medicina, à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao representante; e

9.5. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações expedidas.

Conclusão

A conclusão, portanto, é de que a ocorrência decorreu de falha no sistema em razão de equívoco na interpretação da legislação, envolvendo questão procedimental relacionada ao modo de disputa aberto e fechado, introduzido pela Lei 14.133/2021, e o benefício de preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, assegurado como critério de desempate pela Lei Complementar 123/2006.

Nada obstante, não se vislumbra interesse público na interferência do Tribunal no certame, concluído antes do oferecimento da representação, e na contratação. O pregão foi homologado em 11/11/2024 (peça 9), a representação apresentada em 14/11/2024 e o processo autuado em 22/11/2024, mesma data em que a Ata de Registro de Preços 22/2024 (peça 12) e o Contrato 52/2024, para aquisição de seis tablets, foram assinados (peça 10).



Como visto, não se identificou falha na atuação do pregoeiro do Conselho Federal de Medicina nem foi possível afirmar a ocorrência de dano ao erário.

Ademais, a competitividade restou evidenciada (peça 6), com a apresentação de propostas para o item 6 (tablet) por 35 fornecedores e um desconto de quase 37% entre o valor contratado (R\$ 5.099,95) e o estimado (R\$ 8.064,00).

Nesse sentido, pondero suficientes as determinações propostas, com ajustes de redação, para adequar a Instrução Normativa Seges/ME 73/2022 e o Portal de Compras do Governo Federal.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

[TCU. Acórdão nº 1766/2025 – Plenário. Processo nº 026.133/2024-5. Relator Min. Augusto Sherman. Sessão: 06/08/2025].

