



008

Boletim de jurisprudências

TCU | TCE-SP

Março | 2025

Acesse nosso site





Boletim de jurisprudências
Março | 2025

Organizadores

José Carlos Pacheco de Almeida
(Diretor Jurídico)

Felipe Fernandes de Carvalho
(Advogado | Consultor)

Mateus da Silva Santos
(Bacharel em Direito | Consultor)

Rafael Antonio Shimada
(Advogado | Consultor)

Guilherme Narcizo dos Santos
(Responsável pela Formatação)



É com satisfação que a GEPAM apresenta a oitava edição do Boletim de Jurisprudências do TCU e do TCE/SP. Neste mês de março de 2025, reforçamos nosso compromisso em compartilhar informações relevantes e atualizadas, contribuindo para uma gestão pública mais transparente, eficiente e alinhada às exigências legais.

Nesta edição, analisamos recentes entendimentos dos Tribunais de Contas, sempre com o propósito de oferecer reflexões e orientações que auxiliem gestores e profissionais jurídicos na condução de processos administrativos e contratações públicas. Acreditamos que o acesso à conteúdos qualificados fortalece a tomada de decisões e aprimora a governança no setor público.

A GEPAM segue como parceira estratégica na busca por uma administração pública cada vez mais ética e eficiente. Esperamos que este boletim continue sendo uma fonte valiosa para todos que trabalham pela excelência na gestão pública.

Boa leitura!



Editorial do boletim.....	2
Artigos selecionados	4
I.Edital é Suspenso pelo Tribunal de Contas de São Paulo por Irregularidades em Licitação para Fornecimento de Leito Escolar.....	4
II.Exame Prévio de Edital em Concorrência Eletrônica: Análise da Restrição à Competitividade na Contratação de Serviços de Tapa-Buraco	6
III.Exigências Restritivas e Subjetividade: A Decisão do TCESP sobre o Pregão de Cestas Básicas	7
IV.Anulação de concurso público exige prova inequívoca da irregularidade.....	9
V.Ausência de Documentos e a Inobservância dos Princípios Fundamentais na Contratação Pública....	11
VI.Restrições a Consórcios em Licitações Públicas devem pautar-se em fundamentação detalhada.....	13
Jurisprudências	15
TCU – Acórdão nº 623/2025 – Plenário Empresa é declarada inidônea por falsear condição de pequeno porte em pregão eletrônico.....	15



Edital é Suspenso pelo Tribunal de Contas de São Paulo por Irregularidades em Licitação para Fornecimento de Leito Escolar

Mateus da Silva Santos¹

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo seu Plenário, em sessão de julgamento realizada em 28 de novembro de 2024, decidiu julgar **parcialmente procedentes** os pontos questionados pelos representantes, determinando à Origem a suspensão do edital de licitação, a fim de que os vícios apontados sejam devidamente corrigidos, garantindo a lisura do processo.

Tratou-se do certame que objetivava o registro de preços para o fornecimento parcelado e eventual de leito escolar para os alunos do berçário e educação infantil da rede municipal de de educação.

Dentre as principais falhas identificadas, a Corte de Contas destacou e a ausência de critérios objetivos para a análise das amostras exigidas, falha que, para o Tribunal, abriria margem para decisões subjetivas por parte da administração, ferindo, assim, o princípio da isonomia entre os participantes e do julgamento objetivo. Verificou-se, ainda, a omissão quanto à reserva de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte, em descumprimento à legislação vigente que busca fomentar a participação desse segmento no mercado de contratações públicas.

O Tribunal de Contas Bandeirante também destacou a vícios na formatação do contrato, especialmente no que diz respeito à ausência de cláusulas essenciais, o que poderia comprometer a segurança jurídica na execução do contrato. Também foi identificado indícios de direcionamento, especialmente pela presença de especificações técnicas e de exigências que poderiam restringir indevidamente a ampla concorrência, favorecendo um determinado fornecedor ou marca.

O Relator Conselheiro **Antônio Roque Citadini** analisou as diversas representações contra o processo licitatório, concluindo que algumas exigências do edital comprometiam a competitividade e a isonomia do certame. Foi constatado que a descrição do objeto possuía detalhamento excessivo, restringindo a concorrência e favorecendo uma marca específica, motivo pelo qual determinou-se a revisão das especificações técnicas para exigir apenas características essenciais.

¹ Bacharel em Direito e Consultor Público.



Observou-se que o prazo para apresentação de amostras poderia dificultar a participação de licitantes, contrariando princípios da Lei nº 14.133/2021, como isonomia e razoabilidade. Assim, recomendou a adequação desse prazo, levando em conta a complexidade do produto e a logística de entrega. Também foi sugerida a revisão da exigência de certificados de qualidade, a fim de garantir uma concorrência justa.

Referência: TC nº 023795.989.24-1, publicado em 28/11/2024. Relator Conselheiro Antônio Roque Citadini. Disponível no endereço: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>. Acesso em 27 de março de 2025.



Exame Prévio de Edital em Concorrência Eletrônica: Análise da Restrição à Competitividade na Contratação de Serviços de Tapa-Buraco

Mateus da Silva Santos

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo seu Plenário, em sessão de julgamento realizada em 04 de dezembro de 2024, decidiu julgar **procedentes** os pontos questionados pela representação, determinando à Origem a adoção das medidas corretivas necessárias.

Tratou-se de exame prévio de edital, na modalidade concorrência, que objetivava o registro de preços para serviços de tapa-buraco das vias pavimentadas do Município. Na representação foi questionada a exigência de comprovação de capacidade técnica em atividade demasiadamente específica, ou seja, serviços de tapa buraco com caminhão de silo térmico. Requereu a suspensão liminar do certame e a alteração do edital para sanar o vício apontado.

Instada a se manifestar, a Prefeitura sustentou que a seleção da parcela de maior relevância é discricionária, além de ter sido feita com base na melhor solução para atender às necessidades do Município, garantindo a eficiência e a eficácia dos serviços contratados.

Colhe-se do julgamento, que o **Setor de Engenharia da ATJ**, em parecer endossado por sua **Chefia**, manifestou-se pela procedência da representação, sendo acompanhado no mesmo sentido pelo parecer do **MPC**.

Em sua decisão, o Relator Conselheiro **Sidney Estanislau Beraldo**, acompanhado pelos demais conselheiros, julgou **procedentes** os pedidos e determinou que a Administração adotasse as medidas corretivas necessárias ao cumprimento da lei e da decisão, em especial para eliminar a requisição de experiência em atividades específicas.

A sentença coaduna-se com os princípios licitatórios, notadamente o da isonomia e da competitividade, ao determinar a eliminação de exigência considerada restritiva à participação de potenciais licitantes. A fundamentação jurídica baseia-se na Lei nº 14.133/2021 e na Súmula nº 30 do TCE-SP², que veda a requisição de experiência em atividade específica. A decisão busca assegurar a ampla concorrência e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em consonância com os princípios que regem as licitações públicas.

Referência: TC nº 022486.989.24-1, publicado em 04/12/2024. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, disponível no endereço: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>. Acesso em 26 de março de 2025.

² SÚMULA Nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.



Exigências Restritivas e Subjetividade: A Decisão do TCESP sobre o Pregão de Cestas Básicas

Mateus da Silva Santos

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo seu Plenário, em sessão de julgamento realizada em 13 de novembro de 2024, julgou **parcialmente procedente** os pontos questionados pela representação, determinando que a Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba adote as medidas corretivas com relação ao Pregão Eletrônico nº 85/2024.

Refere-se ao exame prévio de edital do Pregão Eletrônico nº 85/2024, do tipo menor preço unitário, que tem por objeto o “registro de preços para o fornecimento parcelado de cestas básicas para distribuição a munícipes carentes, em atendimento ao Fundo Municipal de Assistência Social – vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS”.

A representação, inicialmente apresentada por **Miriam Athie** e posteriormente complementada por **Center Valle Comercial Importação e Exportação Business Ltda**, apontou diversas irregularidades no edital, prazos exíguos, subjetividade em critérios de avaliação, restrições à participação de consórcios, ausência de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte, imposições descabidas quanto ao acesso à documentação e desproporcionalidade de multas. Ressaltaram também, apontamentos em alguns itens da cesta básica que poderiam gerar direcionamento de marca, sobre essa particularidade, Miriam Athie questionou a exigência de selo de conformidade da PROTESTE para o café e Center Valle Comercial Importação e Exportação Business Ltda. solicitou a revisão da descrição do item "doce goiabada tradicional" para evitar direcionamento

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela parcial procedência das impugnações, concordando com a necessidade de revisão da exigência para o café e da descrição da goiabada, mas discordando da alegada exiguidade do prazo para amostragem.

Em decisão, o Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo votou pela **procedência parcial** da Representação. Detalhou os pontos controvertidos e os fundamentos da decisão. O Conselheiro afastou a crítica à participação de consórcios e ao acesso aos documentos, mas concordou com a necessidade de revisão da exigência para o café, da descrição da goiabada, dos critérios de avaliação das amostras, da reserva de cotas para ME/EPP e do cálculo das multas.

No referido caso, o TCESP apontou irregularidades na descrição do café em pó e da goiabada tradicional. Em relação ao café, o edital exigia que o produto fosse "ranqueado pela ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS PARA A DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR (Proteste)", o que foi considerado uma restrição indevida, pois limitava a participação de fornecedores que pudessem oferecer produtos de qualidade equivalente, mas



com outras certificações. O TCESP determinou que o edital permitisse a apresentação de outras certificações que atestassem a qualidade do produto.

Quanto à goiabada tradicional, o TCESP entendeu que a descrição do edital continha "especificações exageradas", que poderiam direcionar a aquisição para uma marca específica. O Tribunal determinou a revisão da descrição do item, para que fossem apontadas apenas as características mínimas necessárias à sua identificação, estabelecendo margem de aceitabilidade para os valores nutricionais.

Esses exemplos demonstram a importância de uma descrição clara, objetiva e abrangente dos alimentos em editais de pregão para cestas básicas. A descrição deve se limitar às características essenciais do produto, sem impor exigências restritivas ou subjetivas que possam limitar a competitividade e direcionar a aquisição.

Referência: TC nº 021934.989.24-5, publicado em 13/11/2024. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, disponível no endereço: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>. Acesso em 28 de março de 2025.



Anulação de concurso público exige prova inequívoca da irregularidade

Mateus da Silva Santos

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo seu Plenário, em sessão de julgamento realizada em 04 de dezembro de 2024, julgou **improcedente** os pontos questionados pela representação, e determinou a continuidade do concurso público que objetivava o provimento do cargo do Procurador Autárquico.

Segundo a representação, o ponto questionado teria sido eventual privilégio da advogada que presta serviços jurídicos junto à Entidade Representada, que se inscreveu para participar no concurso público. A representante induz que o fato de prestar serviços à entidade, teria obtido acesso prévio ao edital e ao conteúdo programático do concurso, o que configuraria uma violação ao princípio da isonomia entre os candidatos. Traçou, inclusive, um paralelo com o art. 14, inciso IV, da Lei Federal 14.133/2021³, que versa sobre conflitos de interesse em licitações, buscando demonstrar a incompatibilidade da participação da advogada no concurso em razão de seu vínculo com a entidade promotora.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) desempenhou um papel criterioso na análise dessa representação. Inicialmente, diante da ausência de manifestação da Origem, a Corte de Contas determinou a suspensão cautelar do concurso, com o objetivo de aprofundar a investigação do fato narrado pela representante. Contudo, após a apresentação de justificativas, a situação foi reavaliada.

A **Assessoria Técnico-Jurídica**, com endosso da respectiva **Chefia de ATJ**, concluiu pela **improcedência** da representação, sendo acompanhada pelo **Ministério Público de Contas**.

Em decisão, o Relator Conselheiro Dimas votou pela **improcedência parcial** da Representação. De acordo com o voto, não foram apresentadas evidências robustas que comprovassem a alegada quebra da isonomia. A decisão fundamentou-se na constatação de que a advogada impugnada não atuou diretamente no procedimento de seleção conduzido pela empresa contratada pela Origem, bem como não participou da Comissão do Concurso designada formalmente. Ressaltou, inclusive, que o desempenho da candidata, com pontuação considerada abaixo do esperado, não corroborou para a alegação de favorecimento.

³ Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

[...]

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;



O Tribunal, ao julgar a Representação parcialmente improcedente, considerou que a Origem conseguiu refutar as alegações de irregularidade. A fundamentação da decisão enfatizou a necessidade de comprovação inequívoca de irregularidades em concursos públicos, não sendo suficientes meras alegações ou presunções. Em síntese, a decisão priorizou a análise probatória, concluindo pela ausência de elementos que demonstrassem a ocorrência de quebra da isonomia no certame.

Referência: TC nº 021266.989.24-1, publicado em 04/12/2024. Relator Conselheiro Dimas Ramalho, disponível no endereço: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>. Acesso em 26 de março de 2025.



Ausência de Documentos e a Inobservância dos Princípios Fundamentais na Contratação Pública

Felipe Fernandes de Carvalho⁴

Como de amplo conhecimento dos gestores públicos, a contratação pública deve, necessariamente, observar princípios constitucionais e legais que garantam a correta aplicação dos recursos públicos e a efetiva prestação de serviços à sociedade. Contudo, a ausência de elementos essenciais nos processos administrativos pode comprometer a legalidade e a legitimidade dos ajustes firmados, como reconheceu o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em recente decisão.

No julgamento do TC-023250.989.19-1, em novembro de 2024, ficou destacado que a ausência de especificação detalhada dos custos, tal como exigido pelo edital, afronta diretamente o princípio da economicidade, uma vez que impossibilita a aferição da compatibilidade entre os valores pactuados e os custos reais do serviço contratado. Sem esse detalhamento, a Administração Pública fica impedida de avaliar adequadamente se o dispêndio realizado está dentro de padrões razoáveis, podendo resultar em desperdício de recursos e ineficiência na prestação dos serviços.

Além disso, no caso em comento, a Corte de Contas entendeu que a transparência também foi comprometida pela ausência de documentos e dados fundamentais à contratação, especialmente no que tange à falta de metas quantitativas e qualitativas no Plano de Trabalho e no contrato de gestão.

A presença dessas metas é indispensável, pois permite o devido acompanhamento da execução dos serviços, a fiscalização pelos órgãos de controle e a comparação entre os resultados esperados e os efetivamente alcançados. A ausência desses elementos fragiliza o controle da execução contratual e pode gerar situações de inadimplemento sem que haja os instrumentos necessários para exigir a responsabilidade da entidade gestora.

Ainda, o princípio da eficiência é severamente afetado pela ausência de documentos imprescindíveis para garantir a legitimidade e regularidade da contratação. A inobservância da apresentação de atas de aprovação pelo Conselho de Administração da OS da proposta e do Plano de Trabalho, bem como da aprovação do ajuste, compromete a segurança jurídica do contrato, pois inviabiliza a comprovação de que os atos administrativos foram regularmente deliberados pelos órgãos competentes da entidade contratada.

⁴ Advogado e Consultor Público.



Outro ponto considerado relevante pelo julgamento, foi a ausência de indicação das datas de início e término dos mandatos dos membros dos órgãos diretivos, consultivos e normativos da OS. Esse fator pode dificultar a responsabilização dos dirigentes em eventuais casos de irregularidades na execução do contrato, além de prejudicar a transparência na gestão da entidade parceira do poder público.

Dessa forma, as falhas apontadas comprometeram a legalidade, a legitimidade e a eficiência da contratação, o que ensejou no julgamento irregular do Chamamento Público e do Contrato de Gestão pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Sendo assim, reforça-se o entendimento de que a Administração Pública deve garantir que todos os documentos essenciais sejam devidamente apresentados e analisados antes da formalização de contratos de gestão, de modo a assegurar a plena observância dos princípios da economicidade, transparência e eficiência, evitando futuros questionamentos e sanções pelos órgãos de controle e fiscalização.

Referência: TCE – TC-023250.989.19-1, dia 26/11/2024. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.



Restrições a Consórcios em Licitações Públicas devem pautar-se em fundamentação detalhada

Felipe Fernandes de Carvalho

A formação de consórcios empresariais para participação em licitações públicas constitui um instrumento de grande relevância econômica e jurídica, especialmente quando se trata de contratos de grande complexidade técnica e de expressivo valor financeiro. A possibilidade de empresas se unirem para apresentar propostas conjuntas favorece a ampliação da competitividade, a diversificação de competidores e a melhoria da capacidade técnica e financeira das proponentes.

No entanto, a vedação à participação de consórcios em determinados certames pode ser questionada quando não estiver devidamente fundamentada, como entende o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A Lei Federal nº 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos no Brasil, disciplina a participação de consórcios em seu artigo 15. O dispositivo concede discricionariedade aos órgãos licitantes para vedar a participação de consórcios, desde que haja justificativa expressa no processo administrativo. Essa previsão legal busca equilibrar os interesses da Administração Pública e do mercado, permitindo que restrições sejam impostas quando houver razões técnicas, financeiras ou operacionais que desaconselhem a adoção desse modelo associativo.

Entretanto, a aplicação desse dispositivo deve ser realizada com critério e fundamentação robusta, evitando restrições indevidas à ampla concorrência e à participação de empresas capacitadas.

Recentemente, o TCESP verificou que a Administração pública, ao vedar a participação de consórcios na disputa, não apresentou justificativas adequadas que demonstrem riscos técnicos, financeiros ou gerenciais que comprometam a execução do objeto licitado.

A ausência de uma fundamentação sólida pode configurar uma violação ao princípio da isonomia e ao direito das empresas de concorrerem em igualdade de condições.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, inclusive do Poder Judiciário tem reiterado a necessidade de motivação concreta e proporcional para restrição de participação de consórcio em licitações, como no caso em questão. Neste sentido, consolida-se o entendimento de que vedações genéricas à participação de consórcios sem justificativas plausíveis podem configurar restrição indevida à competição, comprometendo a legalidade do certame.



Uma vez que a formação de consórcios é um mecanismo que aprimora a execução contratual, sobretudo em projetos de grande complexidade, vedar sua realização merece, ao menos, justificativas plausíveis e detalhadas.

Por estes motivos, a vedação à participação de consórcios deve estar amparada em critérios objetivos e devidamente demonstrados no processo administrativo. A ausência de fundamentação adequada pode ensejar questionamentos administrativos e judiciais, podendo resultar na nulidade do certame por ofensa aos princípios da ampla concorrência, da razoabilidade e da eficiência.

Nesta oportunidade e diante de tudo que foi explanado, reforça-se aos gestores públicos a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, informando que a restrição imposta pela Administração pública à participação de consórcios deve ser objeto de análise criteriosa e fundamentação robusta, de modo a garantir que não ocorra uma limitação arbitrária e infundada.

Referência: TC 16076.989.24-3; 2º) TC 16296.989.24-7; e 3º) TC 16318.989.24-1. RELATOR – Conselheiro Antônio Roque Citadini. 26ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno dia 25/09/2024.



TCU – Acórdão nº 623/2025 – Plenário

Relator: Min. Benjamin Zymler

Assunto: Representação sobre possíveis irregularidades praticadas em pregão eletrônico realizado para a aquisição de materiais permanentes em geral para atender as necessidades das Superintendências Regionais de Administração da Região Norte e de seus órgãos clientes.

Sumário: Representação. Pregões Eletrônicos. Materiais Permanentes em Geral. Apresentação de Declaração Falsa da Condição de Empresa de Pequeno Porte por Licitante. Adoção de Critério de Desempate não previsto no Edital. Procedência Parcial. Declaração de Inidoneidade de Licitante. Ciência.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90.005/2024, sob a responsabilidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, tendo por objeto a aquisição, por Sistema de Registro de Preços (SRP), de materiais permanentes em geral (cadeiras, poltronas, sofás, auditório, mobiliários, armários e estantes em aço, eletroeletrônicos e eletrodomésticos) para atender as necessidades das superintendências da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima) e seus órgãos clientes,

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 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 deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. Declarar a inidoneidade, pelo prazo de seis meses, da sociedade empresária Movesa Móveis Planejados Ltda., CNPJ 63.595.482/0001-90, 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, em virtude de ter participado do Pregão Eletrônico 90.022/2024, conduzido pela Fundação Universidade Federal do Acre, valendo-se



da condição de microempresa e/ou empresa de pequeno porte, sem cumprir os requisitos estabelecidos na Lei Complementar 123/2006;

9.3. Dar ciência desta deliberação à Superintendência Regional de Administração do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos no Acre, à Fundação Universidade Federal do Acre, à sociedade empresária Movesa Móveis Planejados Ltda. e ao representante; e

9.4. Arquivar os presentes autos, nos termos o art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

[TCU. Acórdão nº 623/2015 – Plenário. Processo nº 025.764/2024-1. Relator Min. Benjamin Zymler. Sessão: 26/03/2025]

