

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 011.708/2026-3

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Representação legal: Luciana Dutra de Souza (20341/OAB-GO), representando Anetrans – Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. LICITAÇÃO DE TÉCNICA E PREÇO. VALORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA UTILIZANDO COMO REDUTORES AS EVENTUAIS PENALIDADES SOFRIDAS POR LICITANTES. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. CONHECIMENTO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO VÁLIDO E AMPARADO NOS ARTS. 36, § 3º, E 37, INCISO III, DA LEI 14.133/2021. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE. INDEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. CIENTIFICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 12:

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 523/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com valor estimado de R\$ 10.663.945,26, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando a execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-153/PR, entre os municípios de Alto do Amparo e Imbituva, subdivididos em dois lotes (peça 4, p. 1).*
2. *A concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).*
3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
 - a) *situação: aberto, aguardando julgamento da fase de seleção de fornecedores (peça 7);*
 - b) *a licitação em tela não envolve registro de preço;*
 - c) *não houve assinatura do contrato decorrente da licitação;*
 - d) *impugnações ao edital: sim (peça 10); e*
 - e) *em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1.917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, registra-se que o agente de contratação é servidor público efetivo do Ministério dos Transportes (Poder Executivo Federal), consoante consulta realizada no portal da transparência, dando cumprimento ao disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021 (peça 11).*

4. *O representante alega, em suma, a ocorrência da seguinte irregularidade:
 - a) instituição indevida de critério de redução automática da pontuação técnica das licitantes com base em penalidades administrativas pretéritas, em desrespeito ao Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes.*
5. *O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 1 e 4.*
6. *Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, sob o argumento de que a manutenção do certame sob cláusula potencialmente ilegal pode acarretar a consolidação de atos de difícil reversão, comprometendo a competitividade, a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa, com prejuízo ao erário e à integridade do processo licitatório (peça 1, p. 18).*
7. *Não foram registradas solicitações adicionais.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. *Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*
9. *Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.*
10. *Além disso, Anetrans - Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes, cuja qualificação é associação, tendo como procurador Luciana Dutra de Souza (peça 3), possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.*
11. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, restará configurada restrição indevida à competição.*
12. *Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos 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.*

EXAME SUMÁRIO

13. *Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco, relevância ou materialidade.*

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

14. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e*

ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

15. *A sessão pública do certame foi realizada, em 23/2/2026. As propostas técnicas e de preço já foram recebidas e estão sob análise da comissão de licitação, restando apenas a deliberação final sobre a classificação dos licitantes, a homologação e a adjudicação; de modo que a licitação se encontra no estágio mais avançado de sua fase externa, a de julgamento, momento imediatamente anterior à formalização do vínculo contratual, circunstância que caracteriza o pressuposto do perigo da demora.*

16. *A relevância desse estágio para a configuração da urgência cautelar é direta: as propostas técnicas já foram avaliadas sob metodologia que inclui o redutor de pontuação do subitem 9.2.3 do TR 133/2025 (peça 9). Isso significa que a classificação provisória dos licitantes já reflete a aplicação do critério ilegal. Uma vez homologado o certame e adjudicado o objeto sob essa classificação viciada, a reversão do ato implicaria, no mínimo, a anulação do julgamento das propostas técnicas, com reabertura do prazo para nova avaliação, impondo à Administração ônus administrativo, financeiro e temporal proporcionalmente superiores ao da simples suspensão preventiva ora requerida.*

17. *Acresce que a eventual assinatura do contrato tornaria ainda mais onerosa a correção da irregularidade. Firmado o vínculo contratual, a anulação do certame implicaria não apenas a desconstituição do contrato (com todas as consequências jurídicas e patrimoniais daí decorrentes), mas também a necessidade de indenizar o contratado pelos serviços eventualmente já iniciados, além de comprometer o planejamento institucional do DNIT para a elaboração dos projetos de engenharia da BR-153/PR. A consolidação de atos praticados sob metodologia viciada, portanto é o desfecho natural e iminente do certame caso não sobrevenha a intervenção cautelar desta Corte.*

I.2. Perigo da demora reverso

18. *Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto, uma vez que a suspensão cautelar do certame não acarretará prejuízo imediato à continuidade de serviços públicos essenciais. O item 12 do próprio estudo técnico preliminar (ETP) 120/2025, elaborado pelo DNIT, declara expressamente que a contratação em tela não está diretamente ligada a outra contratação em planejamento ou execução, inexistindo relação de interdependência (peça 8, p. 11).*

19. *Ademais, o item 17.1, alínea "f" do mesmo ETP reconhece que os projetos a serem elaborados servirão de base para a futura contratação da obra, cuja viabilidade deverá ser avaliada em momento oportuno (peça 8, p.12), evidenciando que sequer a contratação das obras está definida.*

20. *A paralisação temporária do procedimento licitatório, portanto, não compromete a execução de qualquer obra ou serviço em andamento, sendo o eventual retardo na contratação consequência proporcionalmente inferior aos riscos de consolidação de atos praticados sob metodologia viciada.*

I.3. Plausibilidade jurídica

21. *A partir das alegações do representante foi identificada a seguinte possível irregularidade:*

I.3.1. Utilização de penalidades administrativas pretéritas como redutor automático de pontuação técnica sem a devida regulamentação

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 36, § 3º, e art. 88, §§ 3º e 4º, da Lei 14.133/2021; Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz.

Análise:

22. *O Tribunal de Contas da União, no TC 018.825/2024-9, já se pronunciou de forma expressa e definitiva sobre a irregularidade ora examinada. Em representação anterior envolvendo o próprio DNIT, esta Corte analisou cláusula materialmente idêntica à constante do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 (peça 9, p. 56), oportunidade em que firmou orientação no sentido da impossibilidade de utilização de registros de penalidades como critério de pontuação técnica sem a devida regulamentação.*
23. *Na ocasião, a questão central submetida ao Tribunal dizia respeito à previsão editalícia de redutor automático de nota técnica fundado em penalidades administrativas pretéritas registradas no Sicaf, em certame de elaboração de projetos de engenharia conduzido pelo DNIT sob o critério de julgamento por técnica e preço. A Segunda Câmara, no Acórdão 7.695/2025, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, julgou a representação parcialmente procedente e expediu ciência ao DNIT para que, em futuras licitações, se abstinhasse de utilizar o critério previsto no § 3º do art. 36 da Lei 14.133/2021, sem a sua regulamentação.*
24. *Inconformado, o DNIT interpôs pedido de reexame, sustentando, em síntese, que o referido dispositivo seria autoaplicável e requerendo, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da deliberação para excluir editais já publicados ou em curso. A Segunda Câmara, desta feita sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, negou provimento ao recurso, reafirmando que o dispositivo em questão constitui norma de eficácia limitada, cuja aplicação está condicionada à prévia regulamentação e à implantação de cadastro formal de atesto de cumprimento de obrigações, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021. O Ministro-Relator consignou, ainda, que a ciência expedida pelo Tribunal possui caráter eminentemente preventivo e pedagógico, destinando-se a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e a evitar a repetição da irregularidade, e que caberia ao DNIT, no exercício de seu poder-dever de autotutela, sanar eventuais vícios em certames em curso (Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz).*
25. *A cronologia acima demonstra que o DNIT dispõe de ciência formal e inequívoca desta Corte quanto à vedação do critério impugnado há mais de três meses. O Acórdão que negou provimento ao pedido de reexame foi proferido em sessão de 24 de fevereiro de 2026, tornando definitiva a orientação restritiva dirigida ao órgão. Ainda que se admita que a publicação oficial da deliberação tenha ocorrido em data próxima à da sessão pública do certame (realizada em 25 de fevereiro de 2026), o que poderia, em tese, inviabilizar uma retificação imediata do edital, esse argumento não socorre o DNIT no presente momento. Desde a consolidação da deliberação, o órgão teve tempo mais do que suficiente para, no exercício de seu poder-dever de autotutela, promover a correção da irregularidade antes do julgamento das propostas. Não obstante, o certame prosseguiu sem qualquer adequação, e o processo encontra-se, até a presente data, em fase de aguardando julgamento, com a cláusula irregular intacta.*
26. *No presente processo, verifica-se que o DNIT reproduziu, no subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025, sistemática materialmente idêntica à já censurada: a previsão de redutor automático de 10 a 20 pontos na nota técnica de licitantes com registros de penalidades no Sicaf, julgadas em segunda instância nos últimos cinco anos em contratos com a Administração Pública. Não há qualquer distinção relevante entre as cláusulas, nem indicação de que tenha sido implementada, no intervalo, eventual regulamentação conforme preconizam os §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021.*
27. *A irregularidade ora examinada não constitui, portanto, questão nova ou controvertida, mas a reiteração, pela mesma entidade, de prática expressamente reprovada por esta Corte em deliberação definitiva, circunstância que confere especial gravidade ao caso e compromete a efetividade do controle externo e a função preventiva das deliberações deste Tribunal.*
28. *Em função do exposto, considera-se que há plausibilidade jurídica na irregularidade tratada neste tópico, consubstanciada na utilização, pelo DNIT, de redutor automático de pontuação*

técnica fundado em penalidades administrativas pretéritas registradas no Sicaf, sem a regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, em reiteração a prática expressamente censurada por esta Corte.

29. Dessa forma, propõe-se o **deferimento** do pedido de **medida cautelar** para suspensão da Concorrência 523/2025-00, e a **oitiva** do DNIT, nos termos do art. 276, § 3º, do RI/TCU, para que esclareça os fundamentos da manutenção do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 122/2025 em desconformidade com a orientação emanada por esta Corte.

30. Propõe-se, também, **diligência** para que o DNIT encaminhe: i) a decisão administrativa que indeferiu a impugnação formulada pela Anetrans; e ii) o cronograma atualizado da Concorrência 523/2025-00, com indicação da fase atual e da previsão de homologação.

31. Propõe-se, por fim, a **construção participativa de deliberações**, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, para que o DNIT se manifeste sobre as possíveis ações corretivas cabíveis, incluindo a retificação do instrumento convocatório mediante supressão do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 122/2025, bem como sobre os eventuais impactos operacionais decorrentes da suspensão cautelar do certame.

CONCLUSÃO

32. 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.

33. Além disso, estão configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, bem como afastado o do perigo da demora reverso, motivo pelo qual será proposta a adoção de medida cautelar, oitiva, construção participativa de deliberações e diligência.

34. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que **não haverá** impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que a suspensão cautelar incide sobre contratação de serviços de elaboração de projetos de engenharia ainda não formalizada (sem contrato assinado, ordem de serviço emitida ou mobilização de equipe iniciada), não implicando paralisação de obra em execução nem interrupção de serviço público em curso.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

35. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.

36. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.

37. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

38. Há os seguintes processos conexos a este:

Tabela 1 - Processos conexos

Processo	Relator	Assunto	Situação
011.709/2026-0	Jorge Oliveira	Representação referente à licitação com número 5262025, modalidade concorrência e Uasg 393003 (Objeto: contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia visando as obras de duplicação da BR-262/MG, entre João Monlevade e a divisa ES/MG).	Aguardando instrução
011.711/2026-4	Augusto Nardes	Representação referente à licitação com número 5302025, modalidade concorrência e Uasg 393003 (Objeto: contratação de empresa especializada para a elaboração dos estudos e dos projetos básicos e	Aguardando instrução

		<i>executivos de engenharia, na metodologia BIM (building information modeling), visando a execução das obras de implantação, duplicação, adequação de capacidade, restauração, melhorias de segurança e eliminação de segmentos críticos na rodovia BR-104/PB, entre o município de Cuité/PB e a divisa com o estado de Pernambuco).</i>	
011.756/2026-8	Augusto Nardes	<i>Representação referente à licitação com número 4372025, modalidade concorrência e Uasg 393003 (Objeto: contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando a execução das obras de implantação e pavimentação na Rodovia BR-158/PR, entre os municípios de Campo Mourão e Palmital).</i>	<i>Aguardando instrução</i>

39. *Ressalta-se que, quando da análise inicial dos processos listados na tabela acima, será proposto o apensamento ao presente processo, por ser este o mais antigo entre eles. A medida se justifica pela identidade de irregularidade (utilização de penalidades administrativas pretéritas como redutor automático de pontuação técnica sem a regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021), pela identidade de unidade jurisdicionada e pelo fato de todos os certames terem sido conduzidos pelo DNIT sob a mesma modelagem editalícia. O apensamento visa assegurar o tratamento uniforme da matéria, evitar decisões contraditórias entre diferentes relatores e conferir maior eficiência à instrução processual.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

40.1. ***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, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

40.2. ***deferir o pedido de concessão de medida cautelar**, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes suspenda o andamento da Concorrência 523/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;*

40.3. *realizar a **oitiva** do DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e também quanto aos seguintes pontos relativos ao objeto Concorrência 523/2025:*

a) previsão, no subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025, de redutor automático de 10 a 20 pontos na nota técnica de licitantes com registros de penalidades no SICAF, julgadas em segunda instância nos últimos cinco anos em contratos com a Administração Pública, sem a regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, em possível afronta aos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade, previstos no art. 5º da mesma Lei, bem como em aparente reiteração de prática já censurada por esta Corte, nos termos do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara;

40.4. *considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):*

a) **solicitar** ao DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, caso queira, no prazo de **quinze dias**:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de anulação do certame, com republicação do instrumento convocatório em razão da supressão do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 e reabertura do prazo para apresentação de propostas;

b) **alertar** o DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes **com relação à construção participativa de deliberações**, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

40.5. **diligenciar** o DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) a decisão administrativa que indeferiu a impugnação formulada pela Anetrans ao Edital de Concorrência 523/2025-00, acompanhada da respectiva motivação;

b) informação sobre a situação atual do certame, com indicação da fase em que se encontra e da previsão de homologação;

c) demais informações que julgar necessárias; e

d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

40.6. **encaminhar** cópia da presente instrução ao DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, de maneira a embasar as respostas à oitiva; e

40.7. **comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrans) noticiando supostas irregularidades na Concorrência 523/2025 promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), destinada à contratação de empresa para elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia das obras de implantação e pavimentação da BR-153/PR, entre os municípios de Alto do Amparo e Imbituva, com valor estimado superior a R\$ 10,6 milhões.

2. Em apertada síntese, a representante sustenta a ilegalidade de cláusula editalícia que prevê a redução automática da pontuação técnica de licitantes em razão de penalidades administrativas pretéritas registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), alegando afronta aos princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa. O dispositivo questionado encontra-se integralmente reproduzido a seguir:

“Para avaliação das licitantes também a partir do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (<https://www3.comprasnet.gov.br/sicaf-web/public/pages/consultas/consultarRestricaoContratarAdministracaoPublica.jsf>) julgados em 2ª instância, de tal forma que as licitantes serão penalizadas entre 10 a 20 pontos, dependendo da gravidade e do número de incidência do problema nos últimos 5 anos em contratos com a Administração Pública.

Serão consideradas apenas as penalidades que se encontram válidas, ou seja, que estejam aplicadas em definitivo e que não tenham sido suspensas administrativa ou judicialmente. Dessa forma, será utilizada a seguinte matriz:

Figura 18: Matriz a ser considerada na consulta ao SICAF para penalização

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF				
Quantidade de registros de penalidades nos últimos 5 anos julgados em 2ª instância	>8	20	20	20
	6 a 8	15	20	20
	3 a 5	15	15	20
	1 a 2	10	15	20
		Advertência	Multa	Impedimento e/ou suspensão
		Gravidade		

Fonte: Repositório da Diretoria de Planejamento e Pesquisa

Havendo mais de um tipo de penalidade sofrida, será considerada a de maior pontuação negativa.

9.2.4. Nota final

A atribuição da Nota Final (NF) será feita pelo somatório da Nota da Proposta Técnica (NPT), com peso de 70% (setenta por cento), e da Nota da Proposta de Preço (NPP) com peso de 30% (trinta por cento), totalizando um percentual de 100% (cem por cento). Será decrescido ainda da Nota da Proposta Técnica o valor das Penalizações (PEN) sofridas pela licitante de acordo com a figura anterior, conforme a seguinte equação:

$$NF = 0,7*(NPT - PEN) + 0,3*NPP$$

NF = Nota Final;

NPT = Nota da Proposta Técnica;

PEN = Penalizações;

NPP = Nota da Proposta de Preço.

Após a análise das propostas técnicas de todos os Licitantes, essas serão classificadas em ordem decrescente.”

3. A unidade técnica concluiu pelo conhecimento da representação, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade, destacando a competência deste Tribunal para apreciar a matéria e a legitimidade da entidade representante. No exame da medida cautelar pleiteada pela autora da representação, a AudContratações entendeu configurado o perigo da demora, uma vez que o certame já se encontra em fase avançada de julgamento das propostas, de modo que eventuais homologação e adjudicação poderiam consolidar atos posteriormente considerados inválidos, impondo elevados custos administrativos e jurídicos para sua reversão.

4. Quanto ao mérito preliminar, a instrução da AudContratações destacou que o TCU já examinou questão substancialmente idêntica em processos anteriores envolvendo o próprio Dnit, culminando nos Acórdãos 7.695/2024-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes) e 747/2026-2ª Câmara (relator: Ministro Aroldo Cedraz). Nessas deliberações, firmou-se o entendimento de que o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 não possui aplicabilidade imediata para fins de utilização de penalidades pretéritas como critério de pontuação técnica, por depender da regulamentação prevista nos §§ 3º e 4º do art. 88 da mesma lei. A instrução observou que o Dnit, apesar de já ter sido cientificado desse entendimento, reproduziu em novo certame cláusula materialmente idêntica à anteriormente censurada, circunstância que reforçaria a plausibilidade jurídica da irregularidade apontada.

5. Diante desse cenário, a unidade técnica propôs a concessão de medida cautelar para suspender a Concorrência 523/2025 até a deliberação definitiva deste Tribunal, bem como a realização de oitiva do Dnit para que apresente justificativas acerca da manutenção da cláusula impugnada.

II

6. Feita a devida contextualização dos fatos, passo a me manifestar sobre os exames produzidos pela unidade técnica.

7. De plano, conheço da presente representação e identifico que os elementos constantes dos autos são suficientes para manifestação de mérito definitiva por este Colegiado.

8. Quanto ao mérito, com as devidas vênias ao entendimento da AudContratações, considero que esta representação deve ser julgada improcedente, com base na fundamentação apresentada a seguir.

9. Para melhor compreensão dos fatos, julgo oportuno reproduzir excerto do voto condutor do Acórdão 7.695/2024-2ª Câmara, que foi utilizado pela unidade técnica para embasar suas propostas, **in verbis**:

“13. Por fim, com relação à suposta irregularidade de utilização de sanções anteriores como forma de mensuração de desempenho dos potenciais licitantes como resultado de interpretação equivocada da Lei 14.133/2021, que foi o tópico de discordância entre os integrantes da equipe da unidade técnica, observo que o Sicaf está sendo utilizado provisoriamente para cumprir parte das exigências da nova legislação até que o PNCP esteja completamente implementado.

14. Essa medida permite que seja avaliado o histórico das empresas que participam de licitações, sendo, portanto, uma solução temporária para a mensuração de desempenho dos licitantes, visando garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, escolhendo empresas com bom histórico de cumprimento de contratos e reduzindo o risco de futuros problemas na execução do contrato.

15. Em que pese o § 3º do art. 36 da Lei 14.133/2021 ser uma norma de eficácia limitada, pendente de regulamentação, entendo que o Dnit buscou a utilização de um sistema com critérios objetivos, com um critério de avaliação das penalidades razoável e justificado e que visa proteger o interesse público e assegurar que os contratos públicos sejam executados por empresas com histórico confiável.

16. No caso concreto, foram licitados 5 lotes com a participação de 10 licitantes no primeiro lote, 7 no segundo, 10 no terceiro, 10 no quarto e 9 no último. Uma empresa venceu dois lotes e os demais foram vencidos por empresas distintas.

17. Entendo que, aparentemente, não houve restrição ao caráter competitivo do certame e, dessa forma, não houve prejuízo para a Administração Pública, cabendo a ciência ao Dnit para que, em futuras licitações, se abstenha de utilizar o critério do § 3º do art. 36 da Lei 14.133/2021 sem a sua regulamentação.”

10. Insta salientar que não pude me manifestar anteriormente sobre o entendimento externado acima por ter sido adotado em colegiado do qual não sou integrante, motivo por que me permito tecer as considerações a seguir em dissonância com o que restou decidido no âmbito da Segunda Câmara. Adicionalmente, pela relevância do tema e para evitar posições conflitantes entre as Câmaras desta Corte de Contas, considere pertinente levar o assunto diretamente à apreciação do Plenário.

11. Como se observa, a questão central posta nos autos é deliberar se seriam aplicáveis os comandos previstos nos arts. 36, § 3º, e 37, inciso III, da Lei 14.133/2021, sem a prévia regulamentação.

12. Julgo ser possível sustentar que a interpretação segundo a qual os arts. 36, § 3º, e 37, III, da Lei 14.133/2021 dependeriam integralmente de regulamentação para produzir efeitos conduz a resultado incompatível com a própria vontade do legislador. De fato, o art. 36, § 3º, do referido normativo estabelece que o desempenho pretérito do licitante na execução de contratos administrativos “*deverá ser considerado*” na pontuação técnica, empregando expressão de inequívoco conteúdo cogente. Portanto, não se trata de faculdade conferida ao gestor, tampouco de norma meramente programática, mas de verdadeiro comando legal dirigido à Administração. A circunstância de o dispositivo fazer remissão ao art. 88 da mesma lei e a eventual regulamentação futura não autoriza concluir pela suspensão de sua eficácia até a edição de ato normativo infralegal, sob pena de se converter obrigação expressamente instituída pelo legislador em mera recomendação destituída de aplicabilidade prática.

13. A leitura sistemática da Lei 14.133/2021 reforça essa conclusão. O art. 37, inciso III, ao disciplinar os julgamentos por melhor técnica e por técnica e preço, prevê expressamente a atribuição

de notas em razão do desempenho do licitante em contratações anteriores, aferido com base nos documentos previstos no art. 88, § 3º, e nos registros cadastrais disponíveis. A norma, portanto, não apenas autoriza, mas determina que o histórico de execução contratual seja incorporado ao processo de avaliação técnica.

14. Assim, o legislador definiu o objeto da análise, a finalidade da aferição e sua repercussão concreta na pontuação do certame. Nessa perspectiva, a regulamentação futura teria função complementar, destinada a uniformizar procedimentos e aperfeiçoar mecanismos de avaliação, sem que sua ausência tenha o condão de inviabilizar a incidência imediata do comando legal.

15. Também não se afigura razoável sustentar que inexistam elementos objetivos aptos a subsidiar a avaliação do desempenho pretérito. As penalidades registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) decorrem de processos administrativos regularmente instaurados, submetidos ao contraditório e à ampla defesa, e revestem-se da presunção de legitimidade própria dos atos administrativos. Quando o edital limita os efeitos da cláusula a penalidades definitivas, julgadas em segunda instância administrativa e aplicadas em período temporal determinado, não há espaço para subjetivismos ou avaliações discricionárias arbitrárias. O que se verifica é a utilização de dados oficiais, públicos e objetivamente verificáveis, aptos a refletir aspectos relevantes do histórico de cumprimento das obrigações assumidas perante a Administração.

16. Sob outra perspectiva, a interpretação que afasta qualquer relevância das penalidades pretéritas até a edição de regulamento específico acaba por frustrar a finalidade perseguida pelo próprio legislador. Não parece compatível com os princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa que licitantes com históricos substancialmente distintos de execução contratual recebam tratamento rigorosamente idêntico no exame técnico de suas propostas. A consideração do desempenho anterior constitui mecanismo vocacionado precisamente a diferenciar agentes econômicos que demonstraram elevado grau de confiabilidade daqueles que acumularam registros reiterados de descumprimento de obrigações contratuais. Ignorar por completo essa realidade equivaleria a neutralizar fator expressamente eleito pela lei como relevante para a aferição da capacidade técnica e da confiabilidade do futuro contratado.

17. No entanto, a regulamentação prevista no art. 88 da Lei 14.133/2021 seria necessária para viabilizar a construção de um sistema nacional uniforme de avaliação de desempenho. Sem indicadores previamente definidos, parâmetros de mensuração e critérios homogêneos de aferição, realmente se mostraria difícil atribuir pontuações diferenciadas aos licitantes que executaram seus contratos de forma satisfatória, sem serem penalizados, porém em níveis distintos de qualidade. A ausência de regulamentação poderia conduzir a avaliações excessivamente subjetivas e heterogêneas, comprometendo os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da objetividade do julgamento. É precisamente para superar tais dificuldades que a lei prevê a instituição de documentos padronizados de avaliação e de registros cadastrais estruturados.

18. Diversa é a situação posta nos autos, em que são valoradas somente penalidades administrativas definitivas. Nessa hipótese, não se está diante de uma nova avaliação de desempenho promovida pela Administração, mas da utilização de fatos jurídicos previamente constituídos em procedimentos administrativos próprios. A insuficiência do desempenho já foi reconhecida pelo contratante, mediante processo específico, observados o contraditório e a ampla defesa, culminando na aplicação de sanção regularmente registrada em cadastro oficial. Assim, quando o edital considera a existência de penalidades definitivas como elemento redutor da nota técnica, não está criando critérios subjetivos de avaliação, tampouco promovendo juízo discricionário acerca da qualidade da execução contratual. Está apenas conferindo relevância jurídica a informações públicas, objetivas e previamente consolidadas.

19. Essa distinção encontra amparo, inclusive, na própria redação dos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, reproduzidos a seguir (grifos acrescidos):

“§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

§ 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.”

20. Como se observa, o dispositivo determina que o documento comprobatório emitido pelo contratante faça menção tanto ao desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, quanto às eventuais penalidades aplicadas.

21. Ao considerar separadamente o desempenho contratual e as penalidades administrativas, o legislador evidenciou que se trata de categorias distintas de informação. O desempenho demanda aferição mediante indicadores; a penalidade, por sua vez, decorre de ato administrativo formal já praticado. Não por acaso, a lei não condiciona a existência da penalidade à futura regulamentação do sistema de avaliação, pois sua validade decorre diretamente do respectivo processo sancionador.

22. Cumpre observar, ademais, que os §§ 3º e 4º do art. 88 não instituem vedação à utilização das informações já disponíveis nos cadastros públicos, mas disciplinam a construção de um sistema mais amplo e estruturado de avaliação de desempenho contratual.

23. Em tal contexto, a regulamentação apresenta natureza eminentemente complementar, destinada a aperfeiçoar critérios, indicadores e procedimentos de registro. A inexistência dessa disciplina infralegal não impede que a Administração utilize informações objetivas já existentes e regularmente produzidas, especialmente quando indispensáveis à concretização de comandos legais dotados de eficácia imediata. Entendimento diverso implicaria reconhecer que a inércia regulamentar do Poder Executivo teria o efeito de paralisar a aplicação de normas legais expressamente aprovadas pelo Congresso Nacional, solução que não se harmoniza com os postulados da efetividade das leis e da supremacia da vontade legislativa.

24. Acrescente-se que o próprio ordenamento jurídico atribui relevantes consequências às penalidades administrativas regularmente aplicadas, as quais podem ensejar restrições ao direito de contratar, impedimentos temporários de participação em licitações e até mesmo declarações de inidoneidade. Não se mostra coerente, portanto, admitir que tais sanções produzam efeitos extremamente gravosos na esfera jurídica dos particulares e, simultaneamente, negar qualquer valor informativo às mesmas ocorrências quando utilizadas exclusivamente como elemento de avaliação técnica em certames regidos pelo critério de julgamento de técnica e preço.

25. Dito de outra forma, se a lei reconhece que o histórico sancionatório possui relevância para a proteção do interesse público contratual, revela-se juridicamente plausível sua utilização como fator de ponderação na formação da nota técnica do licitante.

26. Nessa linha de entendimento, a previsão editalícia de redutores de pontuação associados à

existência de penalidades administrativas definitivas não configura inovação incompatível com a Lei 14.133/2021, mas representa tentativa de concretização dos comandos constantes dos arts. 36, § 3º, e 37, inciso III, da referida norma. Desde que estruturada com base em critérios objetivos, impessoais, transparentes e previamente divulgados aos interessados, tal metodologia pode ser compreendida como instrumento legítimo de valorização do desempenho contratual pretérito, em consonância com os princípios da eficiência, da segurança das contratações e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

27. Com base no exposto, julgo a presente representação improcedente e indefiro o pedido de medida cautelar formulado pela representante.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de representação formulada pela Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrans), noticiando irregularidade em cláusula de edital de Concorrência conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a qual instituiu redutor automático de pontuação técnica para licitantes com registro de penalidades administrativas no Sicaf.

2. Na sua instrução, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) sustenta que a 2ª Câmara deste Tribunal já se pronunciou de forma expressa e definitiva acerca de cláusula materialmente idêntica inserida pelo próprio DNIT no bojo do TC 018.825/2024-9, oportunidade em que assentou pelo Acórdão 7.695/2024, da minha relatoria, (ratificado, em sede de Pedido de Reexame, pelo Acórdão 747/2026, Rel. Min. Aroldo Cedraz) que o art. 36, § 3º, da Lei das Licitações ostenta eficácia limitada, sendo vedada a sua aplicação sem prévia regulamentação e a consequente implantação de cadastro formal de atesto de cumprimento de obrigações.

3. Já o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, propõe conhecer da representação para, no mérito, julgá-la improcedente. Sua Excelência sustenta, com o brilhantismo que lhe é peculiar, que os arts. 36, § 3º, e 37, inciso III, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos determinam a incorporação do histórico contratual ao julgamento por técnica, autorizando a Administração a utilizar o Sicaf de maneira provisória para avaliação de penalidades pretéritas, enquanto o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) não dispõe de todas as suas funcionalidades implementadas.

4. Com as vênias à brilhante análise do nobre Relator, especialista reconhecido nacionalmente em matéria de licitações e contratos administrativos, divirjo do encaminhamento proposto, alinhando-me ao entendimento que proferi originariamente no já mencionado Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara.

5. A controvérsia de fundo impõe que esta Corte defina se a conversão direta de registros sancionatórios do Sicaf em pontuação negativa na avaliação técnica subverte, ou não, o arcabouço normativo da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Antecipo que a resposta é afirmativa, pelos fundamentos que passo a expor. **Desse modo, fundamental que a matéria em questão seja debatida em Plenário de modo a uniformizar o entendimento desta Casa em tema que guarda contornos delicados e extremamente impactante em todas as licitações a serem realizadas no país, uma vez que a deliberação alcançará não apenas os processos em trâmite nesta Casa, mas também todos os editais que serão, futuramente, publicados nas três esferas de poder - federal, estadual e municipal.**

I - Da Natureza Jurídica do Art. 36, § 3º, da NLLC: Norma de Eficácia Limitada - Condição Expressa de Regulamentação - Art. 88, §§ 3º e 4º, da referida Lei

6. O primeiro argumento do eminente Relator assenta-se na premissa de que a expressão “deverá ser considerado”, contida no art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021, que dispõe que, no julgamento por técnica e preço, o desempenho pretérito do licitante será considerado na pontuação técnica, encerra um comando cogente, e que a remissão a eventual regulamentação futura não autorizaria a suspensão de sua eficácia, sob pena de converter a obrigação legal em mera recomendação. Vejamos o dispositivo:

“Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

(...)

§ 3º O desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública deverá ser considerado na pontuação técnica, observado o disposto nos [§§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei](#) e em regulamento.” (destaques acrescidos).

7. Ocorre que essa tese esbarra frontalmente na dicção do art. 88 do mesmo diploma. A própria lei condiciona, de forma inevitável, essa aplicação aos ditames dos §§ 3º e 4º do referido dispositivo, os quais exigem a prévia implantação e regulamentação de um “cadastro de atesto de cumprimento de obrigações”. A literalidade da lei salta aos olhos:

“Art. 88. Ao requerer, a qualquer tempo, inscrição no cadastro ou a sua atualização, o interessado fornecerá os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta Lei.

(...)

§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

*§ 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, **de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.**” (destaques acrescidos).*

8. Como visto, o legislador foi cauteloso ao dispor, no § 3º, que a avaliação da atuação do contratado deve ser baseada em “indicadores objetivamente definidos e aferidos”. Contudo, é o comando do § 4º que encerra qualquer margem para a aplicação provisória de cadastros eminentemente punitivos: a norma determina expressamente que a anotação do cumprimento de obrigações “será **condicionada** à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações”.

9. No direito constitucional brasileiro, normas com o vocábulo “condicionada” (que exigem regulamentação ou ato normativo posterior) afastam a autoaplicabilidade: são normas de eficácia limitada. Elas possuem aplicabilidade mediata e dependem do legislador para produzir todos os seus efeitos.

10. E esse é exatamente o termo que o legislador utilizou no § 4º do art. 88, evidenciando que ele erigiu a regulamentação e a formatação de um cadastro específico como pressupostos de validade para essa valoração.

11. Essa condição legal visa assegurar que a aferição ocorra de forma objetiva, em respeito aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, garantindo ainda uma finalidade que transborda a lógica punitiva: a “implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho”.

12. Sem esse cadastro previamente estruturado e normatizado, a aplicação isolada de redutores técnicos converte-se em mero arbítrio, usurpando o modelo de feição holística e viés de “sanção premial” (mecanismo jurídico de incentivo positivo, que oferece um benefício ou recompensa para estimular um comportamento lícito ou socialmente desejável, em vez de punir uma violação) desenhado pelo Estatuto.

13. Trata-se, assim, flagrantemente, de norma de eficácia limitada.

14. Nessa direção, a ratificar que as disposições em comento possuem a natureza de norma de eficácia limitada, a 2ª Câmara prolatou o Acórdão 747/2026, o qual manteve, inalterados, os comandos do Acórdão 7.695/2024, do mesmo colegiado, agora já transitados em julgado. Aproveito e transcrevo, de forma expressa, o fragmento que fundamentou a rejeição do recurso interposto pelo próprio Dnit naquela assentada e que serve como pilar desta divergência:

“6. A Lei 14.133/2021 condiciona explicitamente a utilização do desempenho pretérito à existência de um regulamento que defina indicadores objetivos e à implementação de um cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, de modo que o dispositivo utilizado pelo DNIT possui eficácia limitada.”

15. A consolidação dessa tese restou assim cristalizada na determinação da 2ª Câmara, no item 9.3 do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, exigindo que a autarquia “*se abstenha de utilizar o critério do § 3º do art. 36 da Lei 14.133/2021 sem a sua regulamentação*”. Ao ignorar tal comando no presente certame, a autarquia desafia a jurisprudência estabelecida.

II - Da Natureza da Regulamentação: Requisito de Validade, e não Mero “Aperfeiçoamento”

16. Em seu segundo argumento, Sua Excelência defende que, por ter o legislador já definido o objeto e a finalidade da aferição, a regulamentação futura teria função meramente “complementar”, destinada apenas a uniformizar procedimentos, e que sua inexistência não impediria o uso de informações oficiais já produzidas no Sicaf.

17. Com vênias, divirjo dessa concepção. A regulamentação do cadastro de desempenho na Lei 14.133/2021 não é um detalhe burocrático ou complementar; é o cerne do princípio da padronização e da segurança jurídica. Conforme ressalta a doutrina de Guilherme Reisdorfer, a ausência de um regramento uniforme abre espaço para regulamentos com “*concepções diversas, mais ou menos gravosas, que afetarão de formas variáveis as chances dos diversos licitantes*”¹, com a possibilidade de se gerar graves distorções sistêmicas no mercado de compras públicas.

18. Permitir que o Dnit crie, de forma insulada, uma matriz caseira de apenação de 10 a 20 pontos significa autorizar que milhares de órgãos federais, estaduais e municipais criem suas próprias métricas matemáticas de punição a partir do Sicaf. A exigência do art. 88, § 4º, visa exatamente impedir essa fragmentação. A inércia regulamentar do Poder Executivo deve ser combatida mediante o poder de indução desta Corte (determinações para que se regule a lei), e não mediante a chancela de práticas heterogêneas e desestruturadas que, a meu ver, violam a isonomia.

19. Mais, ainda, me parece claro que o legislador entendeu necessário que a regulamentação se desse de modo centralizado a fim de evitar que houvesse possíveis direcionamentos ou favorecimentos em eventuais regulamentações específicas adotadas na esfera de cada órgão ou entidade diante da relevância do tema.

20. Nesse ponto, me socorro do art. 174 da nova lei de licitações que estabelece em seu § 3º, inciso III, que “**o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações**”, previsto em seu § 4º do art. 88, deverá constar do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial, destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

21. Não por acaso, diante da importância desse portal na uniformização de procedimentos em âmbito nacional, que o aludido normativo determinou no referido artigo que o PNCP deve ser gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal especialmente indicados.

22. Nesse contexto, **avalio que não há espaço na lei em análise** para compreender a possibilidade de normatizações unitárias ou de inserção de cláusulas editalícias por órgãos ou entidades tratando do tema, mesmo no caso de inércia regulamentar do Poder Executivo.

III - Da Objetividade das Sanções do Sicaf e a Caracterização do *Bis in Idem*

23. O terceiro ponto da tese do eminente Relator aduz que as penalidades do Sicaf decorrem de processos administrativos com contraditório e ampla defesa, limitadas a decisões de segunda instância, não havendo espaço para arbitrariedades. Argumenta ainda que a lei separa a avaliação por indicadores das “eventuais penalidades aplicadas” (art. 88, § 3º), o que legitimaria o uso destas últimas independentemente da regulamentação do sistema de indicadores.

24. É inegável que as sanções registradas no Sicaf são atos administrativos revestidos de presunção de legitimidade. E, também, que o art. 88, § 3º, da Nova Lei de Licitações e Contatos

Administrativos menciona o registro de “*eventuais penalidades aplicadas*”. Todavia, a objetividade do registro não convalida a ilegalidade de sua utilização transversa. Explico.

25. Quando a lei faz essa menção de registro das penalidades, o faz no contexto da consolidação do “*documento comprobatório da avaliação realizada*”, estabelecido pelo § 4º do art. 88, o qual deve consolidar uma visão holística (desempenho bom + eventuais sanções), para gerar um saldo de reputação.

26. Isolar apenas as sanções do Sicaf para retirar pontos, a meu ver, corrompe a finalidade da norma, que é medir a **expertise** técnica para o novo objeto, e não punir o licitante duas vezes, mesmo porque o sistema é um mecanismo binário e eminentemente repressivo.

27. Ora, como a avaliação de desempenho concebida pela novel legislação de licitações e contratos administrativos tem, como já dito, natureza premial, ao converter uma penalidade pretérita registrada num sistema meramente sancionador e cujos efeitos jurídicos restritivos e multas já foram devidamente suportados pelo particular, em subtração automática de pontos em uma nova licitação, a Administração institui um regime sancionatório paralelo, configurando inaceitável **bis in idem**.

28. A empresa que atrasou uma entrega secundária no passado e pagou a respectiva multa passa a sofrer uma “pena contínua” de restrição na nota técnica em futuros certames complexos, sem que, todavia, seja considerada valoração positiva baseada em critérios objetivos agora exigida pelo ordenamento jurídico.

29. De mais, a mais, a proteção contra licitantes inidôneos já possui momento e rito próprios: a fase de habilitação e a aplicação das sanções de impedimento de licitar ou declaração de inidoneidade (art. 156, incisos III e IV, da Lei 14.133/2021).

IV - Dos Limites da Discricionariedade e da Restrição à Competitividade

30. A tolerância para que cada órgão crie matrizes caseiras e desregulamentadas de dedução de pontos viola frontalmente o princípio da seleção da proposta mais vantajosa e fragmenta o sistema nacional de contratações públicas. Reduzir a nota de uma projetista de excelência em razão de uma sanção burocrática pretérita afasta, inexoravelmente, a competitividade e compromete o interesse público.

31. O que se observa, no caso do Dnit, é a incompatibilidade entre a subtração de pontos baseada no histórico formal do Sicaf e a real avaliação da “técnica” de um projeto de engenharia.

32. É cediço que o poder discricionário do gestor não é um salvo-conduto para inovações hermenêuticas restritivas. Como preleciona ainda Renila Bragagnoli, a discricionariedade “*não é, senão, uma ferramenta jurídica para que se atinja os fins demarcados na lei. Noutras palavras, é o que se desenvolve dentro da moldura sem transpassá-la, de maneira que o sistema jurídico rechaça deslindes de discricionariedade que as coloque fora dos domínios da lei (...)*”. No mesmo sentido, aponta a melhor doutrina jus-administrativista (a exemplo de Souza Neto e Mendonça) ao balizar as limitações estatais à livre iniciativa.

33. A imposição de redutores ao arbítrio de cada ente, sem o procedimento prévio exigido pelo legislador (qual seja, o regulamento nacional do cadastro de desempenho, exigido pelo art. 88, § 4º, da NLCC), extrapola essa moldura legal.

V - Dos Pressupostos Cautelares e a Necessidade de Oitiva Prévia ao Mérito

34. No presente caso, a implementação do critério de desempenho no vácuo regulamentar, fulcrada unicamente em bases punitivas como o Sicaf, cria barreiras artificiais de entrada e inviabiliza a busca pela proposta objetivamente mais vantajosa. Tais elementos consubstanciam a cabal fumaça do bom direito (**fumus boni iuris**) necessária à atuação acautelatória desta Corte de Contas.

35. O perigo da demora (**periculum in mora**) encontra-se igualmente patente, uma vez que o certame se encontra em estágio avançado, consubstanciando o risco iminente de consolidação de atos

praticados sob metodologia viciada (adjudicação e assinatura contratual), cuja reversão posterior seria deveras onerosa para a Administração.

36. Lado outro, resta afastado o perigo da demora reverso, visto que a paralisação do certame (que visa à contratação de elaboração de projetos) não acarretará prejuízo imediato à continuidade de serviços públicos essenciais ou interrupção de obras em andamento.

37. Todavia, apesar de minha firme convicção de que as razões e o encaminhamento delineados no Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara devam ser uniformizados por este Plenário (com a determinação de exclusão definitiva do redutor de nota técnica), a prudência processual impõe uma etapa intermediária.

38. O julgamento imediato do mérito para fins de determinação corretiva e anulatória de cláusula editalícia exige, sob a égide do **due process of law**, que se oportunize previamente o contraditório e a ampla defesa. Nos precisos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a adoção da medida cautelar suspensiva deve ser acompanhada da imprescindível determinação de oitiva da unidade jurisdicionada. Somente após a oitiva do Dnit, o Tribunal estará apto a exarar a deliberação de mérito com força corretiva e fixadora de tese.

39. Dessa forma, apresento a seguinte proposta de acórdão:

“9.1. conhecer da presente representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU;

*9.2. adotar medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a existência dos elementos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, para determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que suspenda imediatamente o andamento da Concorrência 523/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria, abstendo-se de praticar qualquer ato com vistas à sua adjudicação e homologação, ou à execução de contrato caso já firmado;*

*9.3. determinar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com amparo no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, ambos do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, pronuncie-se em relação aos pressupostos da cautelar ora deferida, e especificamente quanto à irregularidade consubstanciada na previsão editalícia de redutor automático de pontos na nota técnica de licitantes com base em registros de penalidades pretéritas no SICAF, sem a prévia regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, configurando potencial **bis in idem** e restrição indevida à competitividade;*

9.4. diligenciar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

9.4.1. a decisão administrativa que indeferiu a impugnação formulada pela Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrans) ao Edital de Concorrência 528/2025-00, acompanhada da respectiva motivação;

9.4.2. informação sobre a situação atual do certame, com indicação da fase em que se encontra e da previsão de homologação;

9.4.3. demais informações que julgar necessárias; e

9.4.4. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.5. solicitar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 c/c as Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, caso deseje contribuir com a construção participativa das deliberações deste Tribunal que, no prazo de quinze dias, apresente:

9.5.1. possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

9.5.2. subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.5.3. na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, manifestação quanto aos possíveis impactos de anulação do certame, com republicação do instrumento convocatório em razão da supressão do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 e reabertura do prazo para apresentação de propostas;

9.6. alertar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com relação à construção participativa de deliberações, de que:

9.6.1. a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

9.6.2. a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

9.6.3. a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

9.7. comunicar esta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e à representante; e

9.8. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), para acompanhamento das medidas determinadas e para a instrução de mérito, logo após o transcurso do prazo fixado.”

Ante o exposto, e renovando as mais sinceras vênias ao ilustre Relator, VOTO por que o Plenário adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Peço vências para apresentar breves considerações adicionais.

2. Na sessão em que trouxe estes autos à apreciação do Plenário, manifestei-me, inicialmente, no sentido de conhecer da representação e, no mérito, julgá-la improcedente, por entender, em síntese, que a consideração de penalidades administrativas definitivas, regularmente constituídas em processo próprio e registradas em cadastro oficial, poderia representar elemento objetivo apto a informar a Administração acerca do desempenho pretérito dos licitantes, nos termos dos arts. 36, § 3º, e 37, inciso III, da Lei 14.133/2021.

3. Todavia, após ouvir atentamente as ponderações lançadas pelo eminente Ministro Augusto Nardes em sua declaração de voto, considero prudente que a matéria seja submetida a exame mais aprofundado, especialmente quanto à proporcionalidade, à razoabilidade e aos possíveis efeitos competitivos da cláusula editalícia impugnada.

4. De fato, embora me pareça juridicamente defensável, em juízo preliminar, que penalidades administrativas definitivas possam ser consideradas como parâmetro do histórico contratual do licitante, não se pode desconsiderar a relevância das preocupações trazidas pela referida declaração de voto. A conversão automática de sanções pretéritas em redutores de pontuação técnica pode, a depender da forma como é modelada no edital, produzir distorções incompatíveis com a seleção da proposta mais vantajosa, notadamente quando não houver adequada distinção entre penalidades de maior ou menor gravidade, ocorrências isoladas ou reiteradas, sanções diretamente relacionadas ao objeto licitado ou sem pertinência material com a contratação pretendida.

5. A dosimetria de desconto da nota técnica prevista na cláusula editalícia parece conduzir, no caso concreto, a uma consequência potencialmente gravosa e desproporcional para licitantes que tenham recebido apenas advertências pretéritas. Pela matriz adotada, uma empresa com somente uma ou duas advertências nos últimos cinco anos já sofreria redução de 10 pontos na nota técnica, mesmo sem ocorrência de multa, impedimento ou suspensão de licitar, que pode produzir impacto relevante na classificação final da licitante. Essa modelagem, ao não distinguir suficientemente a natureza, a materialidade, a pertinência com o objeto licitado e a gravidade concreta das ocorrências, pode transformar penalidades leves em fator decisivo de perda de competitividade, aproximando-se de uma consequência excessiva e pouco compatível com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

6. Também merece reflexão mais detida a alegação de que a ausência de regulamentação específica do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, previsto nos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, poderia comprometer a uniformidade, a isonomia e a segurança jurídica da utilização desses registros como critério de julgamento técnico. Ainda que eu não esteja, neste momento, a afirmar a impossibilidade jurídica absoluta da consideração de sanções administrativas definitivas, reconheço que a matéria envolve questão sensível, de repercussão relevante para futuras licitações, recomendando cautela por parte deste Tribunal.

7. Assim, à luz das considerações formuladas pelo Ministro Augusto Nardes, entendo que a aplicação imediata desse critério, antes de oportunizada manifestação específica do Dnit sobre sua proporcionalidade, sua aderência ao objeto licitado e seus potenciais efeitos sobre a competitividade, pode acarretar risco de consolidação de atos posteriormente considerados inválidos.

8. Assim, sem prejuízo da compreensão jurídica que manifestei em meu voto originário e reservando-me expressamente o direito de reavaliar o mérito da controvérsia após a instrução

complementar dos autos, acompanhamento, nesta fase processual, a proposta do Ministro Augusto Nardes no sentido de conceder a medida cautelar, determinar a suspensão do certame e promover a oitiva do Dnit.

9. Ressalto que minha adesão ao encaminhamento cautelar não significa, por ora, juízo definitivo quanto à tese de fundo. Trata-se, antes, de reconhecer que as ponderações lançadas no voto revisor são relevantes e devem ser mais bem examinadas pelo TCU antes da fixação de entendimento definitivo sobre a possibilidade, os limites e as condições de utilização de penalidades administrativas pretéritas como fator de pontuação técnica em licitações regidas pela Lei 14.133/2021.

Ante o exposto, acompanho o Ministro Augusto Nardes quanto à concessão da medida cautelar e às demais providências propostas, reservando-me o direito de reapreciar integralmente a matéria quando do julgamento de mérito.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1778/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.708/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Luciana Dutra de Souza (20341/OAB-GO), representando Anetrans - Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 523/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R\$ 10.663.945,26, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando a execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-153/PR, entre os municípios de Alto do Amparo e Imbituva,

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

9.1. conhecer da presente representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU;

9.2. adotar medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a existência dos elementos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, para determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que suspenda imediatamente o andamento da Concorrência 523/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria, abstendo-se de praticar qualquer ato com vistas à sua adjudicação e homologação, ou à execução de contrato caso já firmado;

9.3. determinar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com amparo no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, ambos do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, pronuncie-se em relação aos pressupostos da cautelar ora deferida, e especificamente quanto à irregularidade consubstanciada na previsão editalícia de redutor automático de pontos na nota técnica de licitantes com base em registros de penalidades pretéritas no SICAF, sem a prévia regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, configurando potencial **bis in idem** e restrição indevida à competitividade;

9.4. diligenciar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

9.4.1. a decisão administrativa que indeferiu a impugnação formulada pela Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrans) ao Edital de Concorrência 528/2025-00, acompanhada da respectiva motivação;

9.4.2. informação sobre a situação atual do certame, com indicação da fase em que se encontra e da previsão de homologação;

9.4.3. demais informações que julgar necessárias; e

9.4.4. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.5. solicitar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 c/c as Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela

Portaria-TCU 280/2010, caso deseje contribuir com a construção participativa das deliberações deste Tribunal que, no prazo de quinze dias, apresente:

9.5.1. possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

9.5.2. subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.5.3. na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, manifestação quanto aos possíveis impactos de anulação do certame, com republicação do instrumento convocatório em razão da supressão do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 e reabertura do prazo para apresentação de propostas;

9.6. alertar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com relação à construção participativa de deliberações, de que:

9.6.1. a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

9.6.2. a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

9.6.3. a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

9.7. comunicar esta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e à representante; e

9.8. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), para acompanhamento das medidas determinadas e para a instrução de mérito, logo após o transcurso do prazo fixado.

10. Ata nº 26/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1778-26/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral