



**Número 497**

**Sessões: 3 e 4 de dezembro de 2024**

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

## **SUMÁRIO**

### **Plenário**

1. Para participação em licitação regida pela Lei 14.133/2021, o microempreendedor individual (MEI), ainda que dispensado da elaboração de balanço patrimonial (art. 1.179, § 2º, do Código Civil), deve apresentar, quando exigido para fins de qualificação econômico-financeira, o referido balanço e as demais demonstrações contábeis (art. 69, inciso I, e art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021).

2. A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, a serem obtidos nos termos do art. 23 da Lei 14.133/2021 e do art. 5º da IN Seges/ME 65/2021, que estabelecem, prioritariamente, a realização de consultas a painel de preços da Administração Pública e a contratações similares de outros entes públicos.

## **PLENÁRIO**

**1. Para participação em licitação regida pela Lei 14.133/2021, o microempreendedor individual (MEI), ainda que dispensado da elaboração de balanço patrimonial (art. 1.179, § 2º, do Código Civil), deve apresentar, quando exigido para fins de qualificação econômico-financeira, o referido balanço e as demais demonstrações contábeis (art. 69, inciso I, e art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021).**

O Plenário do TCU apreciou pedido de reexame interposto pela União contra o [Acórdão 133/2022-Plenário](#), que considerara parcialmente procedente representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregão eletrônico promovido pelo CINDACTA II e expedira ciência nos seguintes termos: “*para participação em licitação pública, regida pela Lei 8.666/1993, o MEI [microempreendedor individual], mesmo que esteja dispensado da elaboração do balanço patrimonial, deverá apresentar, quando exigido para fins de comprovação de sua boa situação financeira, o referido balanço e as demonstrações contábeis do último exercício social, conforme previsto no art. 31, inciso I, da Lei de Licitações*”. A União, entre outros argumentos, alegou que a exigência de elaboração de balanço patrimonial por MEI, para participação em licitação, implicaria ônus considerável, haja vista a dispensa prevista no art. 1.179, § 2º, c/c o art. 970 do Código Civil e no art. 68 da Lei Complementar 123/2006, inviabilizando sua participação em compras públicas. Ademais, sustentou que seria contraditório a lei dispensar o MEI da elaboração de balanço patrimonial para seu funcionamento, mas a exigir para contratação com o Poder Público. Diante disso, pleiteou a insubsistência da ciência impugnada, ou, subsidiariamente, sua conversão em recomendação, a fim de possibilitar a construção coletiva da solução para o achado. Em sua instrução, a unidade instrutiva pontuou que “*as hipóteses de dispensa de apresentação da documentação comprobatória da qualificação econômico-financeira se encontram elencadas no art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 70, III, da Lei 14.133/2021, correspondentes a licitações de menor repercussão financeira e, portanto, correlacionadas com a participação de MEI, ante sua baixa materialidade*”. E, levando



em consideração que o microempreendedor individual está restrito a uma receita bruta anual de R\$ 81.000,00, *“mostra-se proporcional a exigência de que apresente balanço patrimonial para participar de licitação cujo compromisso a ser assumido atinja soma superior ao mencionado permissivo legal e, por conseguinte, ultrapasse a capacidade financeira presumida de um microempreendedor individual”*. A unidade instrutiva invocou, ainda, o princípio da *“preservação da execução contratual, que obsta a contratação de licitantes cuja situação financeira não seja proporcional ao objeto licitado”*, concluindo que seria desproporcional dispensar o MEI da apresentação de balanço patrimonial para contratações de valor superior à sua capacidade econômica, pois submeteria o órgão contratante ao risco de o objeto não ser executado. Em seu voto, o relator destacou que *“o atual Estatuto das Licitações, Lei 14.133/2021, prevê expressamente em seu art. 70, inciso III, quando poderá ser dispensada a apresentação da documentação comprobatória de habilitação econômico-financeira”*, destacando que a *“exceção prevista na referida regra dirige-se a objetos de baixa materialidade econômica, logo, passíveis de fornecimento por microempreendedores individuais, o que demonstra sua plena compatibilidade com o tratamento favorecido reclamado pela norma constitucional”*. No entanto, ele ponderou que *“a extensão generalizada da dispensa dessa documentação, a licitações de qualquer valor, como pleiteia o recorrente, não apenas colidiria com o texto legal mas também importaria riscos desproporcionais à Administração Pública, como bem retratado pela unidade instrutiva”*. Com essas considerações e incorporando às suas razões de decidir a manifestação da unidade técnica, o relator refutou os argumentos da recorrente. Contudo, tendo em vista a revogação superveniente das leis que regulamentavam as contratações públicas, especificamente as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, o ministro votou por dar provimento parcial ao recurso, de modo a ajustar a ciência aos artigos correspondentes da nova Lei 14.133/2021. Acolhendo o voto do relator, o Plenário alterou o dispositivo recorrido, dando-lhe a seguinte redação: *“9.3. dar ciência à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - CINDACTA II que para participação em licitação pública, regida pela Lei 14.133/2021, o MEI, mesmo que esteja dispensado da elaboração do balanço patrimonial, deverá apresentar, quando exigido para fins de comprovação de sua boa situação financeira, o referido balanço e as demonstrações contábeis do último exercício social, exceto nas hipóteses previstas pelo art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021”*.

**Acórdão 2586/2024 Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Aroldo Cedraz.**

**2. A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, a serem obtidos nos termos do art. 23 da Lei 14.133/2021 e do art. 5º da IN Seges/ME 65/2021, que estabelecem, prioritariamente, a realização de consultas a painel de preços da Administração Pública e a contratações similares de outros entes públicos.** Representação apresentada por unidade técnica do TCU apontou possíveis irregularidades no Contrato Confea 14/2017, celebrado a partir de adesão à Ata de Registro de Preços da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) decorrente do Pregão/ANA 36/2015, sob a regência da Lei 8.666/1993, com vistas à contratação de empresa especializada para fornecimento, montagem e instalação de equipamentos audiovisuais para os ambientes do edifício do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), em Brasília/DF, abrangendo a montagem de sistema de *videowall* e sonorização, com fornecimento de materiais, mobiliário, serviços, treinamento e operação assistida. A representação buscou apurar *“impropriedades nos atos anteriores à assinatura do contrato, como deficiência na definição do objeto, adesão à ata de maneira inoportuna (ante a possibilidade de adoção de ‘outras modalidades de licitação’), desatendimento aos requisitos exigidos pelo Decreto 7.892/2013 (norma vigente à época que regulamentava o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei 8.666/1993)”*. A partir da análise de informações encaminhadas pela ANA em resposta a diligência, a unidade técnica promoveu audiência do ex-Superintendente de Estratégia e Gestão do Confea para que encaminhasse suas razões de justificativa por: i) aderir à ata *“sem comprovação da compatibilidade do objeto registrado às reais necessidades da autarquia e sem o detalhamento das necessidades que pretendia suprir por meio do contrato, meramente reproduzindo as especificações do órgão gerenciador”*; e ii) falhas na pesquisa de



preços para comprovar a vantajosidade da adesão à ata, “consistentes na consulta somente a fornecedores, sem justificativa, na ausência de verificação de possível acordo entre as empresas consultadas e na consulta a empresa que não era do ramo do objeto licitado”. Em sua defesa, o responsável sustentou, em síntese, que “a responsabilidade pelos estudos e definição da melhor técnica de contratação não estava sob o encargo do superintendente, mas sim das áreas especializadas da entidade que analisariam minuciosamente as demandas e requisitos no contexto do Confea, considerando os aspectos ‘técnicos, organizacionais e estratégicos’ do futuro contrato”. Examinados os argumentos da defesa, a unidade técnica opinou pelo seu não acolhimento e aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao responsável. Em seu voto, o relator afirmou que, apesar de o ex-superintendente tentar transferir sua responsabilidade para terceiros, os documentos analisados nos autos indicavam a participação dele em todas as fases da contratação efetuada pela entidade. Isso porque “assinou o documento intitulado ‘projeto’ que visava ‘à contratação de empresa especializada para modernização do sistema audiovisual do edifício sede do Confea’”, subscreveu o “‘Balizamento de Preços’, que consolidou as pesquisas de preços realizadas”, bem como “autorizou a contratação por meio da adesão à ata da ANA”. Dito isso, o relator pontuou que a autoridade que assina documentos públicos de aquisição de bens e serviços é, em regra, responsável por verificar a legalidade do processo, mesmo que as informações e demais elementos tenham sido produzidos por outras unidades da entidade. Em seguida, trouxe o entendimento consolidado do TCU sobre o assunto, transcrevendo o seguinte enunciado do [Acórdão 1823/2017-Plenário](#), colhido da base da Jurisprudência Seleccionada do Tribunal: “A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado”. Com relação à pesquisa de preços, ele lembrou que o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, vigente à época da contratação, “estabelecia que as compras, ‘sempre que possível’, deveriam se ‘balizar pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública’” e que o art. 2º, § 1º, da IN SLTI/MPOG 5/2014, revogada pela IN 73/2020, “fixava que, nas pesquisas de preços, deveriam ser priorizados o ‘Painel de Preços’, [...] e ‘as contratações similares de outros entes públicos’, o que não foi observado, porquanto a pesquisa de preços efetuada pelo Confea se restringiu à consulta somente a fornecedores”. Assim, o relator concluiu que, diante das provas dos autos, as falhas quanto à ausência de justificativa para a adesão à ata da ANA e à pesquisa de preços deficiente se sustentavam. Nada obstante, ponderou que existiam circunstâncias que atenuavam as mencionadas falhas. A primeira delas referiu-se ao fato de não ter sido detectada incompatibilidade entre as necessidades da entidade contratante e o objeto previsto na ata de registro de preços, tendo em vista manifestações do Confea que indicaram o “atendimento integral das especificações técnicas e quantidade dos equipamentos contratados e instalados, e, ainda, que foram apresentadas especificações técnicas mínimas necessárias para precificação do objeto pretendido”. A segunda, considerada igualmente relevante para o relator, revestiu-se na “inexistência de sobrepreço da contratação”. Diante dessas atenuantes e de precedentes do TCU, em que ocorrências similares não resultaram em imposição de multa aos responsáveis, a exemplo dos Acórdãos [1823/2017](#), [2877/2017](#) e [1875/2021](#), todos do Plenário, o relator manifestou-se no sentido de que seria suficiente expedir ciência ao Confea sobre as falhas identificadas no processo, com vistas à adoção de medidas internas para prevenir a ocorrência de situações semelhantes no futuro. Ao final, anuindo à proposição do relator, o Plenário decidiu, entre outras providências, cientificar o Confea de que “a adesão à ata de registro de preços sem a motivação expressa da comprovação da compatibilidade do objeto registrado às reais necessidades da entidade e sem o detalhamento das necessidades que pretendia suprir por meio do contrato está em dissonância com a jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.823/2017 – Plenário” e de que “a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços realizada somente mediante consulta a fornecedores, sem justificativas, foi de encontro ao art. 15, inciso V, da antiga Lei 8.666/1993 c/c o art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2014 (vigente à época), que determinavam a priorização do Painel de Preços [...] e de contratações similares de outros entes públicos, matéria atualmente disciplinada no art. 23 da Lei 14.133/2021 e no art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME 65/2021, com regramento similar”.

**Acórdão 2630/2024 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.**



---

**Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões**

**Contato:** [jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br](mailto:jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br)