

DOIS ACÓRDÃOS TCU: 1) RECURSO CONTRA ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO; 2) "CARONA" IRREGULAR

Ivan Barbosa Rigolin

(set/26)

I - Dos infinitos temas que esta atual e quase interminável lei de licitações suscita pinçam-se dois, diretamente de dois acórdãos do e. Tribunal de Contas da União, os seguintes:

a) **Acórdão 1895/2026-TCU-Plenário**, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, pelo qual decidiu o Tribunal que é irregular a falta de concessão do direito de recorrer aos licitantes de decisão que anule alguma licitação. O TCU fixou o entendimento de que a legalidade ou a validade do motivo para anular o certame não isenta a Administração Pública de respeitar o devido processo legal e as garantias procedimentais;

b) **Acórdão 1387/2026-Plenário**, rel. Ministro Antônio Anastasia, segundo o qual a previsão de adesão a atas de registro de preços por órgãos não participantes, a conhecida “carona”, não é regular quando o edital de registro de preços não apresenta a estimativa dos quantitativos a serem contratados.

O TCU entendeu que a inexistência daquela estimativa compromete a própria possibilidade de controlar e

dimensionar as adesões, já que os limites previstos na Lei nº 14.133/2021 estão vinculados aos quantitativos registrados.

Os dois assuntos são absolutamente diversos e afastados entre si, como se denota.

O primeiro é a irregularidade do edital que não admita interposição do recurso administrativo contra a anulação de uma licitação. O segundo versa sobre a chamada *carona* das licitações, que é a adesão de entes públicos a atas de registro de preços de outros entes.

Vejamo-los.

II - O primeiro tema gerou o Acórdão nº 1.895/26, da Sessão Ordinária de 15 de julho de 2026, assim ementado:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS. ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. FALHAS INSANÁVEIS NOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA. IMPROCEDÊNCIA. *AUSÊNCIA DE DIREITO AO RECURSO EM FACE DA ANULAÇÃO. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.* (Itálicos nossos).

Salta-se para o fim do acórdão, para a seguinte conclusão do julgamento:

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de Piritiba/BA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte *falha*,

identificada na Concorrência Eletrônica 1/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. *ausência de concessão aos licitantes do direito de recorrerem em face da decisão de anulação da Concorrência Eletrônica 1/2026, em desacordo com o art. 71, § 3o, c/c art. 165, inciso I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021 e em atenção ao Acórdão 2.446/2025-Plenário. (Itálicos nossos).*

III - O que se observa desta decisão do e. TCU evoca a passagem atribuída a Voltaire mas que se deve à biógrafa inglesa Evelyn Beatrice Hall em 1.906 ao tentar resumir o pensamento do grande filósofo francês - *não concordo com uma palavra do que dizeis, mas lutarei até o fim pelo vosso direito de falar.*

Uma coisa, com todo efeito, é ser a final julgado improcedente um recurso, porque pela tese que defende e pela sua pobreza argumentativa não se sustenta, e outra coisa, absolutamente diferente, é negar ao recorrente o direito de apresentar aquele mesmo recurso.

O contraditório em todo e qualquer processo ou procedimento, judicial e administrativo, é uma das mais sólidas garantias constitucionais do cidadão num estado de

direito, declarado pelo STF uma cláusula pétrea da Carta e por isso insuscetível de prejuízo ou revogação até mesmo por Emenda Constitucional.

O art. 5º, inc. LV, deve ser o mais conhecido e citado dos dispositivos da Carta de 1.988, sinônimo mesmo de democracia e garantia do devido processo legal que qualquer democracia assegura aos cidadãos sob a sua égide.

Não é porque o direito é evidente, ou porque parece evidente, que se poderá, num estado democrático de direito, furtar ao acusado, indiciado ou processado o seu essencialíssimo direito à ampla defesa, com a utilização de todos os meios permitidos pelo direito.

Ninguém pode entrever culpa ou responsabilidade em alguém, pelo que quer que seja, sem antes ver esgotada a fase de defesa do acusado administrativa ou processualmente. Fazendo-o sem lhe ter assegurado defesa, tudo será em vão, e o julgamento precisará recomeçar do ponto em que deveria ter havido a defesa e não houve. Quem quer concluir logo, então ande devagar e dê os passos certos.

Nesse sentido o antigo postulado da *verdade sabida*, que constava do art. 271, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, a Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1.968 - verdadeiro museu jurídico do período proterozóico -, foi revogado em 2.003.

Verdade sabida era a situação que possibilitava à autoridade superior punir o funcionário que praticou ato irregular do qual aquela autoridade tinha conhecimento pessoal. Julgada inconstitucional essa possibilidade após a Carta de 1.988 e a sua exigência de concessão de ampla defesa a qualquer acusado, desapareceu do ordenamento jurídico sem deixar saudade.

Figuremos: um cidadão em praça pública e ante os olhos de uma multidão saca uma arma e mata outro cidadão. É então preso em flagrante delito, porém não poderá ser condenado antes de esgotar sua defesa. Isso parece excesso de direito mas absolutamente não é, e essa garantia vale para todos os cidadãos, sejam candidatos a santos, sejam bandidos da pior espécie.

A regra está na Constituição e está na lei, e não sem razão os jusfilósofos insistem em que o único homem livre é o escravo da lei.

IV - No caso presente ocorreu uma licitação para obra em uma Prefeitura Municipal da Bahia. Sagrou-se um vencedor em preço, mas foi suscitada por 4 licitantes a nulidade da licitação, e uma das justificativas dessa alegação foi a de que foi suprimido dos licitantes o direito de recorrer da anulação do certame.

Houve outros graves motivos justificadores da anulação, relativos a habilitação, porque apenas a supressão do direito de recorrer teria sido algo sanável, com a simples abertura do prazo, mesmo que a destempo, adaptando-se à decisão dos recursos a correta sequência do procedimento.

O que não se pode admitir é a supressão daquele direito, e dependendo do momento em que for constatada essa violação de direito - por exemplo após eventual contratação - aquele defeito procedimental pode se revestir de gravidade apta a ensejar a *anulação de todo o certame*, daí a importância em jamais o ente licitador furtar aos licitantes *todos os direitos recursais* previstos na lei de licitações, art. 165 e seguintes, até sob pena da *anulação* do certame consignada no art. 71, inc. III, do mesmo diploma.

V - O segundo acórdão do e. TCU que se enfoca é o nº 1387/2026-Plenário, assim ementado :

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. (...)

PREGÃO ELETRÔNICO 90002/2025.
AQUISIÇÃO DE ACERVO BIBLIOGRÁFICO.
PARCIAL PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO
PARA EVITAR NOVAS ADESÕES ÀS ATAS DE
REGISTRO DE PREÇOS. CIÊNCIAS
PREVENTIVAS. COMUNICAÇÕES.
Irregularidades/impropriedades detectadas: ausência

de pesquisa de mercado sobre descontos médios; falta de estimativa de quantitativos; previsão indevida de adesão por órgãos não participantes (carona); vedação injustificada à subcontratação; e ausência de justificativa técnica para o não parcelamento do objeto por áreas do conhecimento.

E a ementa e as conclusões do julgamento, para o que aqui interessa focar, foram as seguintes:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em: (...)

9.3.1. nas contratações de acervo bibliográfico, quando adotada a metodologia do “preço padrão”:

9.3.1.1. a ausência de pesquisa de mercado acerca do desconto médio aplicado em contratações semelhantes de outros órgãos e entidades públicas contraria os art. 6º, inciso XXIII, alínea ‘i’, e art. 18, § 1º, inciso VI, todos da Lei 14.133/2021;

9.3.1.2. a ausência de estimativa do quantitativo a ser contratado está em desacordo com os arts. 6º, inciso XXIII, alínea “a”; 18, § 1º, inciso IV; 40, inciso III; e 86, todos da Lei 14.133/2021, e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do

Acórdão 2450/2025-TCU-Plenário, ainda que essa estimativa não seja utilizada para operacionalizar o pregão e, conseqüentemente, não conste nas atas de registro de preços geradas, o que impossibilita eventual adesão de órgão não participante (art. 82, § 4º, e art. 86, §§ 4º e 5º, todos da Lei 14.133/2021);

9.3.1.3. a previsão de eventual adesão de órgão não participante às atas de registro de preços contraria o disposto no art. 82, § 4º, e art. 86, §§ 4º e 5º, todos da Lei 14.133/2021, tendo em vista a ausência de estimativa do quantitativo real a ser contratado;

9.3.1.4. a ausência de justificativa adequada em relação ao não parcelamento do objeto da licitação por áreas de conhecimento contraria os arts. 18, § 1º, inciso VIII; 40, inciso V, alínea “b” c/c § 3º, inciso I, todos da Lei 14.133/2021; e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula TCU 247 e dos Acórdãos 180/2015-TCU-Plenário e 8636/2023-TCU-Primeira Câmara; e

9.3.2. ausência de fundamentação técnica adequada que embase a vedação à subcontratação contraria o art. 122, § 2º, c/c art. 5º, ambos da Lei 14.133/2021; e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2450/2025-TCU-Plenário;^[1]

9.4. determinar ao (...), com fundamento no art. 4º,

inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, adote providências para abster-se, em caráter definitivo, de autorizar adesões às atas de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico 90002/2025, devendo informar ao Tribunal, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados;

Passam a comentar-se as deliberações do e. TCU.

VI - Em 9.3.1.1 o TCU aponta como irregular a falta de pesquisa sobre desconto médio aplicado em contratações públicas semelhantes

Iniciou mal o Tribunal, entendemos, porque indica como contrariados dois dispositivos da Lei nº 14.133/21 (art. 6º, inc. XXIII, al. 'i', e art. 18, § 1º, inc. VI) que em momento nenhum fazem referência a pesquisas de mercado, e muito menos a algo como 'desconto médio aplicado a contratações similares'.

Quanto ao primeiro, o art. 6º não é propriamente uma fonte de direito da lei de licitações, mas apenas um dicionário de termos ou instituições, um compêndio de definições para os efeitos da lei, e não um conjunto de regras ou comandos. Como fonte de direito o art. 6º é o que existe de polêmico e discutível.

Quanto ao segundo dispositivo dito violado,

o art. 18, § 1º, VI, muito menos ainda se refere a desconto médio, e dificilmente o faria porque inexiste dado mais impreciso e variável que esse.

Como se imaginar pesquisar sobre o desconto médio que o mercado oferece para contratações de algum objeto ? Qual a base de preço declarada ? Desconto médio sobre o quê ? Como comparar descontos ocasionalmente dados no passado, quando as circunstâncias do mercado eram umas e quando hoje devem ser outras ?

A observação restritiva do TCU, respeitosamente, não é construtiva nem assegura segurança jurídica aos entes licitadores.

VII - Em 9.3.1.2 o rigor tribunalício se mantém, porém a técnica da fiscalização, respeitosamente, também não parece perfeita.

Trata-se de um pregão eletrônico cujo objeto é o *registro de preços para eventual aquisição de acervo bibliográfico, composto por livros e publicações nacionais e estrangeiras* (com destaque nosso), porém o Tribunal aponta como defeito a 'ausência de estimativa do quantitativo a ser contratado', a contrariar quatro dispositivos da lei e a jurisprudência do Tribunal.

Ora, o registro de preços se diferencia radicalmente de uma licitação ordinária para aquisição, porque no

RP a intenção é apenas registrar preços, hipótese em que o ente licitador não sabe *se nem quanto* irá comprar; se pudesse estimar os quantitativos, então não realizaria RP mas aquisição pura e simples dos quantitativos conhecidos e indicados no edital.

O RP não pode, jamais, quanto a isso ser tratado como se fora uma licitação comum para a aquisição do que quer que seja.

O que sempre entendemos necessário a um registro de preços desde as leis anteriores de licitação, é que o edital estabeleça quantitativos máximos dentro do prazo de validade da ata do RP; ou de outro modo arriscará o detentor da ata a comprometer-se a entregar *no escuro*, por vezes quantidades absurdamente altas e que apenas uma fração dos fornecedores tem. Isso seria golpe baixo, técnica e moralmente inadmissível.

No mais, exigir que o licitador de RP saiba o estimativo de quantidades registradas que irá demandar durante a validade da ata, muito respeitosa, é exigir que o licitador informe o que circunstancialmente *não sabe*, e muita vez não tem como saber.

A decisão de 9.3.1.2 parece reconhecer que não pode ser tão rígida a exigência ao licitador, quando escreve

(...) ainda que essa estimativa não seja utilizada para operacionalizar o pregão e, conseqüentemente, não conste nas atas de registro de preços geradas (...)

Ora, se a estimativa não é utilizada para

operacionalizar o pregão, e se não consta das atas geradas, então para quê exigí-la, já que o licitador pode não saber de que quantidades eventualmente necessitará ?

O Tribunal se revela extremamente detalhista nas exigências de algo que dificilmente pode ser precisado - o que é um bom indicativo do seu comportamento nas fiscalizações -, porém a técnica não nos parece a melhor, e lança insegurança sobre o jurisdicionado.

VIII - Em 9.3.1.3 o Tribunal parece preocupar-se mais com os aderentes da ata de RP de quem a promove que com o interesse do próprio ente licitador.

O dito 'carona', que era amaldiçoado por todos os Tribunais de Contas do Brasil, agora, inserido na lei, parece estar merecendo excessiva atenção pelo ente fiscalizador máximo do Brasil, mais mesmo que o interesse do ente que licita.

E em tempo seja observado: antes a lei não tivesse amparado e protegido o carona. Essa dupla péssima invenção de alguém - a primeira foi a de inventar o carona, e a segunda foi a da lei de licitações, de ampará-lo e protegê-lo muito mais que merecia - transformou uma figura *maldita* na regra anterior em merecedor de toda a atenção do poder público, exigidora de um trabalho insano do ente licitador opara atender o art. 96, §§ 4º e 5º.

E acaso erra o Tribunal ao fazer valer os

direitos do *parasita e oportunista* que é o carona ? Evidentemente não, porque somente fiscaliza o cumprimento da lei. O que não presta é a própria lei, mais preocupada em dar direitos aos folgados que se valem do trabalho de outrem para tentar abiscoitar licitações que para eles não foi planejada nem concebida ...

Com efeito, pela lei de licitações parece que o ente público apregoador de registro de preços precisará adivinhar os quantitativos de que irá necessitar - não porque isso integre o seu papel originário, mas apenas para ... prestigiar o carona, o parasita da Administração !.. Vale antes o interesse do parasita que o do ente que licita !

O Brasil tem uma vocação inextinguível para prestigiar e apoiar que não presta, e que não vale nada ...

X - Pelo item 9.3.1.4 deve ser justificado não-parcelamento do objeto (livros e publicações nacionais e estrangeiras) por áreas de conhecimento. A inexistência dessa justificativa confraria o art. 18, § 1º, inc. VIII da lei.

O Tribunal parece ter se esquecido de que a licitação no caso é um *registro de preços*, no qual não se fala em parcelamento ou não-parcelamento.

O RP não compra nada, mas apenas registra cotações vencedoras, para o caso de o ente necessitar adquiri-los no futuro - o que pode inclusive nunca acontecer.

Então, como seria possível, num caso assim, mencionar parcelamento ou não-parcelamento, se a própria compra é incerta, e os quantitativos mais ainda ?

Respeitosamente discordamos por completo dessa decisão, por não lhe entrever qualquer sentido lógico.

E ainda no tópico 9.3.2 o problema é semelhante, tendo faltado justificativa técnica à vedação de subcontratação, alegando o Tribunal afronta ao § 2º do art. 122 da lei de licitações. Esse dispositivo reza:

Art. 122 (...)

§ 2º Regulamento ou ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

Diante disso se pergunta:

a) se um regulamento apenas *pode* vedar ou restringir a subcontratação - e se não está obrigado nem sequer a existir, e se existente a restringir a subcontratação -, então o que foi contrariado da lei ?

b) se a subcontratação para ser lícita precisa ser autorizada pela Administração como reza o próprio art. 122, *caput*, então como ignorar essa regra legal para exigir do ente licitador que justifique não ter feito *o que ele não precisava fazer* ?

XI - O tópico 9.4 encerra os que agora se

comentam, e de maneira bastante adequada ao direito segundo entendemos.

Apenas determina ao ente fiscalizado que adote providências para abster-se definitivamente de autorizar adesões às atas de RP decorrentes deste certame em foco.

Não impõe penalidades nem rejeita sumariamente a conta, como a reconhecer que se existem irregularidades no pregão estas são veniais e leves, que não comprometem em absoluto a lisura do procedimento, e merecem apenas ajustes de conduta absolutamente exequíveis.

O papel construtivo e didático de tal determinação é evidente, sem intimidações ou ameaças que ao invés de edificar atemorizam a autoridade local e desestimulam a realização de certames semelhantes.

O que não desce pela garganta, repetimos uma vez mais e incontavelmente, são as regras da própria lei de licitações, prolixa ao extremo e patenteadora de inúmeros defeitos inerentes à prolixidade, que nenhum prolixo consegue evitar.