

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 000.199/2025-7

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: Gabriel Costa Pinheiro Chagas (305.149/OAB-SP), representando o denunciante.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS. ESTUDOS E PROJETOS DE ARQUITETURA E DE ENGENHARIA. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA INTELECTUAL. ESCOLHA INADEQUADA DA MODALIDADE DE PREGÃO E DO CRITÉRIO “MENOR PREÇO”. INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA DO PREGOEIRO SOBRE A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME SEM PRORROGAÇÃO DO CONTRATO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90057/2024, realizado pela Secretaria de Administração da Presidência da República, com valor estimado de R\$ 2.222.912,64 e com o objetivo de contratar empresa para prestação de serviços continuados, com mão de obra exclusiva, voltados a melhoria contínua, estudo, planejamento, elaboração e desenvolvimento de projetos de engenharia e de arquitetura no complexo de edificações daquele órgão, incluindo residências oficiais e apartamentos funcionais.

2. O denunciante alegou que o objeto da contratação, por ser de natureza predominantemente intelectual com valor superior ao fixado no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021, não poderia ter sido licitado por meio de pregão, e sim mediante concorrência, com adoção de critério de julgamento por “melhor técnica” ou por “técnica e preço”. Além disso, apontou que o edital não havia mencionado a possibilidade de participação de consórcios, o que é incompatível com a natureza multidisciplinar do objeto e, consequentemente, acarreta restrição indevida à competitividade do certame.

3. Diante dessas alegações, houve a realização de oitiva prévia e de diligência junto àquele órgão para obter os esclarecimentos necessários ao saneamento do feito (peças 15 a 19).

4. A resposta da unidade jurisdicionada foi juntada às peças 20 a 32 e 34.

5. Em seguida, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) inseriu nos autos pareceres uniformes, propondo o conhecimento da denúncia, o indeferimento do pleito cautelar e

a procedência parcial das alegações do denunciante, com expedição de ciência à

1

 Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002415.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 000.199/2025-7

referida secretaria em razão de falha do pregoeiro na interpretação da Lei 14.133/2021 quanto à participação de empresas sob a forma de consórcio em licitação (peças 36 a 38).

6. O pregão foi homologado em 26/3/2025, com adjudicação do objeto à Baggio Arquitetura Consultoria SS Ltda. por R\$ 2.222.898,24; até o momento, o contrato não foi assinado, conforme consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

É o relatório.

2

 Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002415.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 000.199/2025-7

VOTO

Aprecio denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90057/2024, conduzido pela Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR) e destinado à contratação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra para melhoria contínua, estudo, planejamento, elaboração e desenvolvimento de projetos de arquitetura e de engenharia no Complexo de Edificações da Presidência da República, estimados em R\$ 2.222.912,64.

2. O pregão foi homologado em 26/3/2025, com adjudicação do objeto à Baggio Arquitetura Consultoria SS Ltda. por R\$ 2.222.898,24, não havendo nos autos informação sobre a assinatura do contrato subsequente; a vigência contratual está prevista para 12 meses, prorrogável por até 10 anos, na forma dos arts. 106 e 107 da Lei 14.133/2021.

3. O denunciante alegou que o objeto da contratação, por ser de natureza predominantemente intelectual com valor superior ao fixado no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021, não poderia ter sido licitado por meio de pregão, e sim mediante concorrência, com adoção de critério de julgamento por “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Além disso, apontou que o edital não havia mencionado a possibilidade de participação de consórcio, o que é incompatível com a natureza multidisciplinar do objeto e, consequentemente, acarreta restrição indevida à competitividade do certame.

4. Em resposta à oitiva prévia e à diligência, a SA/PR apresentou as informações e os documentos acostados às peças 20 a 32 e 34.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe o conhecimento da denúncia, o indeferimento do pleito cautelar e a procedência parcial das alegações do denunciante, com expedição de ciência à referida secretaria apenas em relação à segunda irregularidade: falha do pregoeiro na interpretação da Lei 14.133/2021 em relação à possibilidade de participação de consórcio (peças 36 a 38).

6. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

7. Acolho parcialmente os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir, salvo discordância pontual.

8. Preliminarmente, conheço da denúncia por preencher os requisitos de admissibilidade, previstos na

Lei 8.443/1992 e nos normativos internos deste Tribunal.

9. Indefiro o pedido de suspensão cautelar do certame por estar caracterizado o perigo da demora reverso, visto que tal medida poderia comprometer o adequado funcionamento das atividades do órgão jurisdicionado, em razão da inexistência de contrato anterior capaz de dar cobertura à demanda objeto do pregão ora sob exame; ademais, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a apreciação da matéria quanto ao mérito.

10. Em relação à primeira irregularidade mencionada pelo denunciante, a AudContratações opina pela sua improcedência ao entender que o escopo da contratação não se enquadra como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, mas como serviço comum, a permitir a adoção do pregão pelo critério de julgamento pelo menor preço, com amparo no art. 29 da Lei 14.133/2021; os principais argumentos que ampararam sua conclusão estão sintetizados adiante:

a) os serviços são padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, seguindo normas técnicas e regulamentações profissionais, o que permite uma avaliação objetiva e a sua classificação como serviço comum;

1

 Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002416.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 000.199/2025-7

b) sua prestação ocorre de forma continuada, com atividades previamente definidas e supervisionadas pela Administração;

c) essas atividades cotidianas envolvem cerca de 170 estudos/projetos de engenharia e de arquitetura, com maior foco na manutenção e na conservação das edificações, e não projetos ou consultorias intelectuais isoladas, não contendo grau de complexidade que justifique sua classificação como serviço técnico especializado.

11. Com as devidas vênias, divirjo desse posicionamento por considerá-lo contrário à jurisprudência desta Corte de Contas, consubstanciada por meio dos Acórdãos 2.381/2024 e 2.619/2024, ambos do Plenário, o primeiro de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti – que acolheu a fundamentação contida na declaração de voto do Ministro Benjamin Zymler – e o segundo de minha relatoria.

12. Em ambos os casos, prevaleceu o entendimento de que:

a) a Lei 14.133/2021 **impõe** o uso de “melhor técnica” ou “técnica e preço” como critério de julgamento para determinados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual – rol de serviços que expressamente inclui estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos – quando o valor da contratação exceder R\$ 359.436,08;

b) o conteúdo do art. 37, § 2º, deve prevalecer sobre o do art. 36, § 1º, da referida lei em razão de se tratar de regra específica expressamente relacionada aos objetos listados no seu art. 6º, XVIII, alíneas “a”, “d” e “h” (a primeira alínea se refere a estudos técnicos, planejamentos e projetos básico e executivo);

c) a vontade do legislador demonstrada durante a criação da lei foi realmente no sentido de restringir a discricionariedade do gestor na escolha do critério de julgamento para contratação dos aludidos tipos de serviço, haja vista que o Congresso Nacional chegou a derrubar veto presidencial favorável à concessão de maior margem de discricionariedade; o entendimento do legislador foi de que tais serviços possuem, em regra e presumidamente, nível de complexidade suficiente para demandar a **aferição da técnica** na etapa de julgamento das propostas dos licitantes;

d) apesar da escolha indevida pelo critério de “menor preço”, a continuidade do certame deveria ser permitida, com fundamento nos arts. 22 a 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), por envolver matéria apta a gerar dúvida razoável no gestor, considerando que, até mesmo no âmbito desta Corte de Contas, a questão rendia posicionamentos opostos; além disso, a anulação da licitação seria potencialmente prejudicial à Administração, visto que resultaria em atraso na conclusão do objeto pela necessidade de tempo adicional para correção do edital, sua republicação e execução dos demais atos concernentes ao novo procedimento licitatório, de modo que o encaminhamento mais pertinente seria o de dar ciência da irregularidade ao jurisdicionado para evitar sua repetição.

13. No caso em tela, o objeto descreve atividades de estudos, planejamento e elaboração de projetos executivos de engenharia e arquitetura, as quais se enquadram no art. 6º, XVIII, “a”, da Lei 14.133/2021 e, portanto, constituem serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

14. A alegação de que os serviços são padronizáveis em termos de desempenho e qualidade não condiz com os elementos juntados aos autos, pois o termo de referência prevê expressamente que os profissionais deverão ter conhecimento específico (inclusive noção avançada de Autodesk AEC e domínio da metodologia *Building Information Modeling* - BIM), familiaridade com obras de grande porte e capacidade para propor soluções técnicas de alta complexidade (peça 5, p. 6):

“A exigência mínima de 2 anos de experiência para os cargos de engenheiros e arquitetos decorre das atribuições aos cargos relacionadas nesse ETP, bem como do nível de complexidade das

2

 Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002416.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 000.199/2025-7

edificações sob responsabilidade da Presidência da República, exigindo conhecimentos técnicos e experiência na coordenação e supervisão de projetos de diversas tipologias (residenciais, institucionais, rurais, corporativas etc.), aprovação de projetos e atendimento de exigências junto aos diversos órgãos públicos pertinentes.

Esse requisito visa garantir que os profissionais estejam familiarizados com a gestão de projetos de grande porte, capazes de **propor soluções técnicas adequadas** e em conformidade com normas técnicas e regulamentações específicas. Ademais, é necessário assegurar que os profissionais envolvidos possuam o conhecimento e a habilidade prática necessários para **desenvolver projetos de alta complexidade técnica** para estruturas de elevado valor histórico, cultural e político.

Parte das edificações incluídas no escopo deste edital são tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o que **exige atenção redobrada na elaboração e desenvolvimento dos projetos**, respeitando rigorosamente os critérios de preservação patrimonial. Além disso, as residências oficiais, como o Palácio da Alvorada e o Palácio do Planalto, possuem características arquitetônicas únicas, assinadas por mestres como Oscar Niemeyer, cujos traços marcantes demandam um profundo respeito à sua integridade estética e arquitetônica. A exigência de experiência dos profissionais visa assegurar que os projetos contem com profissionais preparados para intervir em ambientes de valor histórico e simbólico, conciliando inovação com preservação do patrimônio arquitetônico brasileiro.” (grifos acrescidos)

15. Ademais, a mera existência de normas técnicas e de regulamentações não retira o caráter intelectual dos estudos e projetos em questão, por haver, ainda assim, clara predominância do uso de criatividade na identificação da solução destinada ao atendimento de necessidades singulares, bem como notório esforço intelectual para compatibilização das disciplinas de projeto.

16. Além disso, a SA/PR classificou o objeto como “serviço comum de engenharia” por envolver

contratação de postos de trabalho com atividades rotineiras. Contudo, essa justificativa não prospera, pois o fato de o serviço ser prestado de forma continuada não afasta sua natureza intelectual nem a necessidade de valorar a técnica, conforme assentado nos supracitados acórdãos.

17. Mesmo nos casos de reforma de edificação, os estudos e projetos correlatos possuem caráter intelectual relevante. Inclusive, o Acórdão 2.619/2024-TCU-Plenário também apreciou contratação de projeto executivo de **reforma de edifício, em modelagem BIM**, com valor parecido ao do certame em análise (R\$ 2.225.084,84), e considerou o objeto como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, nos termos do art. 6º, XVIII, “a”, c/c os arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da Lei 14.133/2021. Por elucidativo, transcrevo o seguinte trecho do respectivo voto condutor:

“[...] considerando que o projeto ora sob exame pode representar cerca de 5% do valor total da obra, é possível prever que a reforma será de grande magnitude e alcançará custo acima de R\$ 40 milhões; por conseguinte, é razoável presumir que o esforço e a expertise para integrar as diversas disciplinas de projeto dessa dimensão atraem a necessidade de valoração do aspecto técnico.”

18. Desse modo, por ultrapassar o limite de R\$ 359.436,08, a SA/PR deveria ter adotado a modalidade de concorrência e o critério de julgamento por “melhor técnica” ou por “técnica e preço”, conforme estabelecido no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021 c/c o Decreto 11.871/2023, vigente na época dos fatos e posteriormente substituído pelo Decreto 12.343/2024.

19. Apesar da confirmação da irregularidade, o edital foi publicado em 13/12/2024, logo após a prolação dos Acórdãos 2.381 e 2.619, em 6/11/2024 e 4/12/2024, respectivamente. Ou seja, é razoável presumir que os gestores envolvidos não tinham conhecimento desse novo entendimento jurisprudencial na época da elaboração dos documentos iniciais do pregão.

20. A par disso, a anulação dos atos impugnados e o refazimento da licitação provavelmente trariam prejuízos ao jurisdicionado, pois prorrogaria a manutenção e a adaptação dos edifícios

3

 Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002416.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 000.199/2025-7

retromencionados e ocasionaria gastos adicionais com soluções provisórias e realização de novo procedimento licitatório.

21. Por esse motivo, o prosseguimento do certame deve ser permitido, com fundamento nos arts. 22 a 24 da Lindb, sem prejuízo de dar ciência da irregularidade ao órgão, determinando que o contrato subsequente não seja prorrogado.

22. De outro lado, concordo integralmente com a análise da unidade instrutiva em relação à segunda irregularidade, isto é, a possibilidade de participação de consórcio. De fato, o edital nada trouxe a respeito. Contudo, ao contrário do alegado pelo denunciante, o silêncio sobre essa questão no instrumento convocatório equivale a permitir consórcio no certame, nos termos do art. 15 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

“Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio [...]”

23. Apesar disso, em resposta a impugnação de licitante, o pregoeiro interpretou a referida norma de maneira equivocada e concluiu não haver possibilidade de participação de empresas sob a forma de consórcio em razão da falta de previsão editalícia.

24. Considerando que o certame contou com 40 proponentes, a falha interpretativa não gerou efetiva restrição à competitividade; não obstante, é oportuno expedir ciência dessa impropriedade à SA/PR, com vistas a evitar sua reincidência.

25. Portanto, indefiro a cautelar pleiteada, considero parcialmente procedentes as alegações do denunciante e expeço ciência ao órgão jurisdicionado acerca das seguintes irregularidades:

a) a escolha do pregão como modalidade de licitação e do “menor preço” como critério de julgamento foi irregular, por contrariar o art. 6º, XVIII, “a”, c/c os arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência desta Corte de Contas, motivo pelo qual o contrato subsequente não poderá ser prorrogado;

b) a resposta do pregoeiro a licitante de que não seria possível a participação de consórcio por ausência de previsão no edital do certame contraria o disposto no art. 15 da Lei 14.133/2021, que a autoriza, como regra, admitindo a vedação apenas quando devidamente justificada no processo licitatório.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

4



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002416.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 000.199/2025-7

ACÓRDÃO Nº 1170/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.199/2025-7
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
- 3.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações). 8. Representação legal: Gabriel Costa Pinheiro Chagas (305.149/OAB-SP), representando o denunciante.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia sobre indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico 90057/2024, realizado pela Secretaria de Administração da Presidência da República,

com vistas a contratar empresa para prestação de serviços continuados, com mão de obra exclusiva, destinados à melhoria contínua, estudo, planejamento, elaboração e desenvolvimento de projetos de engenharia e de arquitetura no complexo de edificações do órgão, incluindo residências oficiais e apartamentos funcionais,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, nos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido cautelar formulado pelo denunciante;

9.3. determinar à Secretaria de Administração da Presidência da República que não prorrogue o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 90057/2024, considerando que a escolha do pregão como modalidade de licitação e do “menor preço” como critério de julgamento foi irregular, por contrariar o art. 6º, XVIII, “a”, c/c os arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência desta Corte de Contas, consubstanciada nos Acórdãos 2.381/2024 e 2.619/2024, ambos do Plenário, tendo em vista que o valor estimado da contratação ultrapassou o limite de R\$ 359.436,08, definido no Decreto 11.871/2023, vigente na época dos fatos e posteriormente substituído pelo Decreto 12.343/2024;

9.4. dar ciência à Secretaria de Administração da Presidência da República de que, no âmbito do Pregão Eletrônico 90057/2024, a resposta do pregoeiro a licitante de que não seria possível a participação de consórcio por ausência de previsão no edital do certame contraria o disposto no art. 15 da Lei 14.133/2021, que a autoriza, como regra, admitindo a vedação apenas quando devidamente justificada no processo licitatório;

9.5. informar o denunciante e a Secretaria de Administração da Presidência da República acerca desta deliberação;

9.6. levantar o sigilo do processo e das peças nele contidas, com exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante;

9.7. arquivar o processo.

10. Ata nº 18/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1170-18/25-P. 1



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002421.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 000.199/2025-7

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator). 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)

(Assinado

Eletronicamente) VITAL

Presidente Relator Fui

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE

JESUS

presente:

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

2

 Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78002421.