

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.727/2025-9

Natureza: Denúncia

Unidade: 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/DF

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

SUMÁRIO: DENÚNCIA. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL/DF. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA. ELABORAÇÃO/READEQUAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS EM *BUILDING INFORMATION MODELING* (BIM). CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA QUE NÃO CONTEMPLAM TODOS OS QUESITOS PREVISTOS NO ART. 37, INCISO II, DA LEI 14.133/2021. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO PLENÁRIO PARA REFERENDO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho de minha autoria (peça 22), a seguir integralmente reproduzido:

*“Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no edital da Concorrência 90001/2025, de responsabilidade da Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal, visando à contratação de empresa especializada de engenharia/arquitetura para elaboração/reaqueção dos projetos executivos, em **Building Information Modeling** (BIM), para a construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal.*

2. *A licitação é regida pela Lei 14.133/2021. O valor estimado da contratação é de R\$ 1.114.123,72 e o critério de julgamento será por técnica e preço. A abertura da sessão pública está prevista para 25/11/2025.*

3. *O denunciante alega, em síntese, que o Anexo 11 do Termo de Referência (‘Critério de Julgamento das Propostas – Técnica e Preço’) reduziu a pontuação da proposta técnica à valorização da capacitação e experiência do licitante e da qualificação das equipes técnicas, deixando de fora a comparação de soluções para o problema administrativo atual e concreto, ao não contemplar os quatro quesitos de natureza qualitativa exigidos cumulativamente pela Lei 14.133/2021 no seu art. 37, inciso II: (i) demonstração de conhecimento do objeto, (ii) metodologia e programa de trabalho, (iii) qualificação das equipes técnicas e (iv) relação dos produtos a serem entregues.*

4. *Alega, adicionalmente, que, além de desrespeitar a legislação e os precedentes desta Corte de Contas, a cláusula editalícia, na forma como se encontra, poderá comprometer a competitividade na licitação, uma vez que favorece os **players** de maior porte, além de enfraquecer a fiscalização da execução, tendo em vista que a administração deixa de ter parâmetros objetivos para cobrar entregas coerentes com o método aprovado.*

5. *Por fim, requer ao Tribunal a suspensão cautelar do certame ou da subsequente contratação e execução contratual, e, no mérito, o julgamento da denúncia pela procedência, para que se reconheçam as ilegalidades e irregularidades apontadas, com determinação ao órgão para correção do instrumento convocatório, caso opte pelo seguimento da contratação.*
6. *Preliminarmente, registro que, por terem sido satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 53 da Lei 8.443/1992, 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, **conheço da presente denúncia.***
7. *A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), após analisar os requisitos para a adoção de medida cautelar, concluiu que:*
- a) está configurado o perigo da demora, considerando que a abertura do certame ocorrerá em pouco menos de um mês;*
 - b) não se verifica o perigo da demora reverso, já que o objeto a ser contratado, apesar de necessário e relevante, não se mostra essencial a ponto de a sua ausência vir a paralisar as atividades do órgão;*
 - c) há plausibilidade jurídica nas alegações do representante, considerando que os termos do edital não atendem ao previsto no art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021 e no art. 13, inciso II, alínea 'd', da Instrução Normativa (IN) Seges/MGI 2/2023.*
8. *Com isso, a AudContratações propõe que seja deferido o pedido de medida cautelar, sem oitiva prévia, para que a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal/DF suspenda o andamento da Concorrência 90001/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço. Além disso, propõe a expedição de oitiva do órgão, bem como a realização de diligências pertinentes, considerando ainda a possibilidade de construção participativa da futura deliberação desta Corte de Contas.*
9. *Feita essa contextualização, passo a decidir.*
10. *A contratação visa à elaboração de projetos em modelagem BIM para as obras de construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal. Conforme disposto no art. 6º, inciso XVIII, alínea 'a', da Lei 14.133/2021 os estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos constituem serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual. Além disso, o art. 37, § 2º, da mesma lei prevê que, na contratação de tais serviços técnicos com valor superior a R\$ 300.000,00, deverá ser adotado, como critério de julgamento, a melhor técnica ou técnica e preço, na proporção de 70% da valoração da proposta técnica.*
11. *Este Tribunal já firmou o entendimento de que a adoção dos dois critérios de julgamento indicados acima é uma imposição da lei quando o valor superar os R\$ 300.000,00, pois tais serviços possuem, em regra e presumidamente, complexidade que exige a aferição da técnica (Acórdãos 1.123/2025-Plenário, relator: Ministro Antonio Anastasia; 2.619/2024-Plenário, relator: Ministro Jhonatan de Jesus; e 2.381/2024-Plenário, relator: Ministro Augusto Sherman). Portanto, acertada a adoção do critério de técnica e preço na contratação em análise.*
12. *Todavia, o art. 37 da Lei 14.133/2021 estabelece que:*
- 'Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:*
- I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;*
 - II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;***
 - III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).'*
13. *Além disso, o art. 13 da IN Seges/MGI 2/2023, regulamenta que:*

'Art. 13. O edital de licitação deverá prever, no mínimo:

I - distribuição em quesitos da pontuação de técnica e de preço a ser atribuída a cada proposta, graduando as notas que serão conferidas a cada item, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta de técnica;

II - procedimentos para a ponderação e a valoração da proposta de técnica, por meio da atribuição de:

a) notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata os §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei nº 14.133, de 2021, e em registro cadastral unificado disponível no PNCP, conforme definido em regulamento;

b) pontuação da capacitação técnico-profissional, se for o caso, vinculada à participação direta e pessoal do(s) profissional(is) indicado(s) na proposta, admitida a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, nos termos do disposto no § 6º do art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021;

c) verificação da capacitação e da experiência do licitante;

d) notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada, na forma do art. 10, compreendendo:

1. a demonstração de conhecimento do objeto;

2. a metodologia e o programa de trabalho;

3. a qualificação das equipes técnicas; e

4. a relação dos produtos que serão entregues;'

14. No caso concreto, o Anexo 11 do Termo de Referência (peça 18, p. 601-606) atribuiu pontuação apenas à capacitação e experiência do licitante e da qualificação das equipes técnicas, não contemplando os quatro quesitos exigidos cumulativamente pela lei e pela instrução normativa: (i) demonstração de conhecimento do objeto, (ii) metodologia e programa de trabalho, (iii) qualificação das equipes técnicas e (iv) relação dos produtos a serem entregues.

15. Conforme a análise da unidade instrutora (peça 19, p. 5):

'13. A ausência desses quesitos qualitativos na pontuação técnica coloca em risco a qualidade e a segurança da execução contratual, pois impede que a Administração avalie, de forma comparativa e objetiva, a real compreensão que cada licitante possui sobre o objeto a ser executado, a adequação da metodologia proposta às especificidades do projeto, a coerência entre o programa de trabalho e os prazos contratuais, e a pertinência dos produtos a serem entregues em relação às necessidades do órgão. Ao limitar a avaliação técnica à experiência pretérita e à qualificação das equipes, o edital privilegia o histórico do licitante em detrimento da análise prospectiva da solução técnica a ser aplicada ao caso concreto, o que aumenta o risco de insucesso na entrega do objeto, especialmente em se tratando de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, cuja qualidade depende essencialmente da adequação da metodologia e da compreensão aprofundada das particularidades do objeto.'

16. A AudContratações cita ainda precedente deste Tribunal em caso bastante similar (Acórdão 2.061/2025-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes), em que a mesma irregularidade – atribuição de critérios de pontuação técnica sem contemplar todos os quesitos qualitativos previstos no art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021 – foi objeto de ciência ao órgão contratante. Nessa linha, também verifiquei o Acórdão 2.338/2025-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler), que deu ciência à unidade contratante acerca de idêntica irregularidade.

17. A unidade instrutora também menciona que houve impugnação ao edital com o mesmo teor da denúncia ora analisada, sendo que o órgão fundamentou sua decisão de indeferimento no fato de que os projetos executivos já são existentes, originalmente elaborados para a sede da PRF do Rio Grande do Norte, sendo que o projeto-base, as soluções arquitetônicas, as entregas, as metodologias de trabalho e o Instrumento de Medição de Resultados já se encontram previamente estabelecidos. Sustentou ainda que os quatro quesitos previstos no art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021 já foram atendidos de forma implícita e integrada, coerentes com o escopo fechado e padronizado do objeto.

18. *Todavia, como bem apontado pela AudContratações, a justificativa apresentada não se amolda à exigência legal, visto que ‘os atestados servem para demonstrar experiência pretérita, mas não substituem a análise da compreensão específica do objeto e a disputa pela técnica de execução, desvirtuando o critério de técnica e preço’. Pontuou ainda que a lei exige dos licitantes a apresentação de suas propostas metodológicas, de maneira que o contratante possa comparar diferentes abordagens e selecionar a solução que melhor atenda ao interesse público. Quanto à relação dos produtos que serão entregues, aduz que ‘a lei visa justamente permitir que os licitantes proponham entregas diferenciadas, agregando valor ao contrato e demonstrando sua capacidade de ir além do mínimo exigido, o que constitui a essência do julgamento por técnica e preço’.*

19. *Assim, em face dos elementos reunidos nos autos, acolho integralmente a proposta da AudContratações, incorporando suas análises e conclusões às minhas razões de decidir, e, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determino:*

a) cautelarmente, que a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal/DF suspenda o andamento da Concorrência 90001/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço;

b) a realização das oitivas, diligências e construção participativa e demais medidas nos moldes propostos no item 27 e subitens da instrução de peça 19.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no edital da Concorrência 90001/2025, de responsabilidade da Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal, visando à contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura para elaboração e readequação de projetos executivos, em *Building Information Modeling* (BIM), para a construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal.

2. O denunciante alega, em síntese, que o Anexo 11 do Termo de Referência (“Critério de Julgamento das Propostas – Técnica e Preço”) reduziu a pontuação da proposta técnica à valorização da capacitação e experiência do licitante e da qualificação das equipes técnicas, deixando de considerar a comparação de soluções para o problema administrativo atual e concreto, ao não contemplar os quatro quesitos de natureza qualitativa exigidos cumulativamente pela Lei 14.133/2021 no seu art. 37, inciso II: (i) demonstração de conhecimento do objeto, (ii) metodologia e programa de trabalho, (iii) qualificação das equipes técnicas e (iv) relação dos produtos a serem entregues.

3. Após analisar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou pertinente a alegação, propondo, em decorrência, a concessão de medida cautelar sem oitiva prévia da unidade jurisdicionada, para que seja determinada a imediata suspensão do certame até que o Tribunal delibere sobre o mérito da questão, além de demais medidas saneadoras.

4. Ante a presença do perigo da demora e da plausibilidade jurídica e, ainda, ante a inexistência do perigo de dano inverso, concedi, em 30/10/2025, medida cautelar a fim de que a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal/DF suspenda o andamento da Concorrência 90001/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço.

5. As razões de decidir estão explicitadas no despacho que proferi e que se encontra integralmente transcrito no relatório precedente.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal, submeto a cautelar então concedida ao referendo deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Os presentes autos cuidam de denúncia, acompanhada de pedido de medida cautelar, que aponta supostas irregularidades no edital da Concorrência 90001/2025, promovida pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura para a elaboração e readequação de projetos executivos em plataforma **Building Information Modeling (BIM)**, destinados à construção da sede daquela Superintendência nesta capital.

2. Em apertada síntese, o denunciante sustenta que o termo de referência, ao disciplinar o critério de julgamento das propostas pelo tipo “técnica e preço”, teria restringido a avaliação técnica à verificação da capacitação e da experiência do licitante e de suas equipes, descurando-se da análise comparativa de soluções voltadas ao enfrentamento do problema administrativo concreto. Alega, ainda, que o instrumento convocatório teria desconsiderado os quatro quesitos de natureza qualitativa que, a seu ver, deveriam ser exigidos cumulativamente conforme o art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021: (i) demonstração de conhecimento do objeto; (ii) metodologia e programa de trabalho; (iii) qualificação das equipes técnicas; e (iv) relação dos produtos a serem entregues.

3. O relator, no exame preliminar do feito, deferiu medida cautelar determinando a suspensão do certame, submetendo agora sua decisão monocrática ao referendo do Plenário.

4. Como se depreende da breve exposição acima, a questão posta nos autos envolve uma relevante discussão interpretativa sobre a aplicação do dispositivo do art. 37 da Lei 14.133/2021, reproduzido a seguir para melhor compreensão dos fatos, especialmente no que tange à exigência cumulativa dos critérios qualitativos previstos no inciso II daquele dispositivo legal:

“Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).”

5. Outrossim, permito-me ir um pouco além do objeto desta denúncia e recomendar que esta Corte de Contas também se debruce sobre a necessidade ou não de o critério de valoração da nota técnica ser baseado simultaneamente nos três incisos do art. 37 da referida lei.

6. Dito de outra forma, os critérios de pontuação da proposta técnica poderiam se restringir tão somente aos parâmetros previstos no seu inciso I? Ou necessariamente deveriam também abranger os critérios de pontuação estipulados no inciso II do mesmo artigo? O mesmo questionamento seria extensível ao inciso III quando o sistema de avaliação de desempenho dos licitantes estiver regulamentado e implementado.

7. Embora eu esteja acompanhando, nesta oportunidade, a proposição do relator, o eminente Ministro Jorge Oliveira, no sentido de referendar a medida cautelar por ele adotada suspendendo o certame em análise, gostaria de discutir com maior profundidade a principal questão debatida nos autos por ocasião do seu exame de mérito.

8. Assim, em momento oportuno, apresentarei algumas considerações sobre a interpretação da regra insculpida no art. 37 da Lei 14.133/2021, sobre os parâmetros de valoração das propostas técnicas em licitações de técnica e preço.

Ante o exposto, acompanho a proposta ora submetida ao Plenário pelo relator.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2613/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.727/2025-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)
4. Unidade: 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/DF
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Julio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284) e Gabriel Costa Pinheiro Chagas (OAB/SP 305.149), representando o denunciante

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no edital da Concorrência 90001/2025, de responsabilidade da Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal, visando à contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura para elaboração e readequação de projetos executivos, em *Building Information Modeling* (BIM), para a construção da Sede da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 22 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas;

9.2. comunicar este acórdão à Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Distrito Federal e ao denunciante.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2613-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral