GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 004.303/2025-3
Natureza: Pedido de Reexame (Representação).
Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
Responsável: Amazônia Br Serviços Alimentação Ltda. (24.933.193/0001-00).
Interessado: Petróleo Brasileiro S.A. (33.000.167/0001-01).
Representação legal: Marcelo de Medeiros Reis (80663/OAB-RJ), representando Amazonia Br Serviços Alimentação Ltda; Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ), Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Rafael Pereira de Souza (11144/OAB-CE), representando L.A.R. Comercio de Alimentos e Suprimentos Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DETERMINAÇÕES. INDEFERIMENTO DE CONSULTA FORMULADA. ARQUIVAMENTO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade especializada responsável pela análise da demanda (peça 127), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 128):

> **"INTRODUÇÃO**
>
> 1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Amazonia Br Serviços Alimentação Ltda (peça 116) contra o Acórdão 860/2026-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler (peça 112).
>
> 1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
>
> > '9.1. conhecer da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do RITCU, e do art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;
> >
> > 9.2. No mérito, considerar a presente representação procedente;
> >
> > 9.3. com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, declarar a inidoneidade da empesa Amazônia BR Serviços Alimentação Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, pelo prazo de 6 (seis) meses, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 271 do RITCU;
> >
> > 9.4. determinar à Petróleo Brasileiro S.A., com base no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, em cumprimento às normas legais aplicáveis, inicie, no prazo de 30 (trinta) dias, novo procedimento para a contratação dos serviços objeto do Contrato ICJ 5900.0129337.24.2, decorrente da Oportunidade 7004322355;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

9.5. determinar à Petróleo Brasileiro S.A., com base no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, em cumprimento às normas legais aplicáveis, adote as medidas necessárias para que o Contrato ICJ 5900.0129337.24.2, decorrente da Oportunidade 7004322355, firmado em 7/1/2025, vigore durante o período de mobilização e até o início da execução efetiva do novo contrato que vier a ser assinado;

9.6. indeferir consulta formulada por Petróleo Brasileiro S.A. devido ao não atendimento dos requisitos necessários para tanto, conforme disposto nos arts. 264 e 265 do RITCU;

9.7. dar ciência à Petróleo Brasileiro S.A., à representante e à empresa Amazônia BR Serviços Alimentação Ltda. acerca do presente acórdão; e

9.8. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações supra.'

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação formulada pela empresa L.A.R. Comércio de Alimentos e Suprimentos Ltda. Em desfavor da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), versando sobre possíveis irregularidades na Licitação Oportunidade 7004322355, destinada ao fornecimento de refeições na Usina Termelétrica Termoceará, que resultou no contrato ICJ 5900.0129337.24.2, firmado em 7/1/2025 com a empresa Amazônia Br Serviços Alimentação Ltda. (Amazônia Br), no valor de R$ 4.554.005,00, com execução desde 13/5/2025 (peça 87, p. 8, e peça 89).

2.1. A representante alegou que a empresa vencedora do certame, Amazônia Br, com contrato no valor de R$ 4.554.005,00, e vigência de 1.125 dias, teria se beneficiado indevidamente do tratamento diferenciado destinado a Empresas de Pequeno Porte (EPP), previsto na Lei Complementar 123/2006, em razão de vínculos com a empresa Savvy Serviços Ltda., um conglomerado de grande porte. Foram apresentados indícios de confusão patrimonial, com compartilhamento de endereço, de estrutura administrativa e de e-mail (peças 1-15).

2.2. O relator, Min. Benjamin Zymler, autorizou a realização de oitiva prévia e de diligência à Petrobras (peças 21 e 22), que juntou aos autos a documentação correspondente (peças 30, 31 e 34-48). A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inicialmente, propôs o indeferimento da medida cautelar, por ausência do perigo da demora, a audiência da empresa Amazônia Br, a realização de nova oitiva da Petrobras e a construção participativa das deliberações (peças 50-52). Tais medidas foram acolhidas pelo relator (peça 53).

2.3. A empresa Amazônia Br Serviços Alimentação Ltda. foi devidamente chamada em audiência (peças 59 e 63) e apresentou suas razões e justificativas (peças 66-86). A Petróleo Brasileiro S.A., após pedir prorrogação de prazo (peça 62), apresentou resposta para a oitiva e para construção participativa de deliberação, com consulta sobre a possibilidade de sobreposição temporária dos contratos durante o período de mobilização (peça 87).

2.4. Em sua manifestação conclusiva, a AudContratações propôs a rejeição das justificativas apresentadas pela Amazônia Br, à exceção do esclarecimento sobre uma fotografia extraída do Google Maps, e concluiu pela configuração de sociedade de fato entre a contratada e a Savvy. Propôs, ainda, a declaração de inidoneidade da empresa, o afastamento de dolo ou culpa da Petrobras, por ter agido com base nas informações então disponíveis, e a adoção de determinações à empresa, bem como o indeferimento da consulta, em razão do não atendimento dos requisitos necessários (peças 105-107).

2.5. O relator, Ministro Benjamin Zymler, manifestou concordância com a proposta da unidade técnica, destacando considerar adequada a fixação do prazo de seis meses para a declaração de inidoneidade, por isonomia com precedentes da Corte de Contas (peça 113).

2.6. O Tribunal acolheu tais entendimentos por meio do Acórdão 860/2026-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler (peça 112).

2.7. Neste momento, a empresa Amazônia Br Serviços Alimentação Ltda. insurge-se contra a deliberação previamente descrita por meio de pedido de reexame (peça 116).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 118 e do despacho de peça 120.

3.1. É de se frisar que o despacho do relator, Min. Bruno Dantas, concedeu efeito suspensivo ao item 9.3 do Acórdão 860/2026-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler (peça 120).

EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação**

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) direito societário e configuração de sociedade de fato;

b) ausência de fraude ou dolo, com boa-fé objetiva;

c) dosimetria da sanção de inidoneidade aplicada;

d) prévia comunicação da pauta de julgamentos.

5. **Direito societário e configuração de sociedade de fato**

5.1. A recorrente defende a tese de que a decisão recorrida incorreu em erro de direito ao reconhecer a existência de sociedade de fato entre ela e a empresa Savvy Serviços Ltda.

5.2. Ela argumenta, em síntese, que:

a) a saída formal da Savvy ocorreu sete meses antes da publicação do edital, e o seu capital social, ao tempo do certame, era integralmente subscrito por pessoas físicas, sendo o suposto compartilhamento de endereço fato posterior à reorganização societária (peça 116, p. 4-5);

b) os atos constitutivos registrados em junta comercial constituem fonte primária de informação societária e devem prevalecer sobre os dados secundários do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Receita Federal, ponto que o próprio acórdão recorrido teria reconhecido sem extrair a consequência lógica de afastar a irregularidade (peça 116, p. 7-8);

c) ocorreu erro na interpretação extensiva do conceito de 'capital', no art. 3º, § 4º, inciso I, da LC 123/2006, pois o termo é delimitado pelo direito societário e não pode ser ampliado por via hermenêutica, sob pena de violar a tipicidade do direito sancionador (peça 116, p. 8-9);

d) estão ausentes elementos típicos da figura jurídica de sociedade de fato, pois o mero compartilhamento temporário de endereço não basta para tal caracterização, havendo inversão indevida do ônus da prova em seu desfavor. (peça 116, p. 9-10).

Análise:

5.3. A AudContratações, de fato, reconheceu, com base no art. 45 do Código Civil, que o registro de pessoas jurídicas é a fonte primária sobre a constituição e as alterações societárias, prevalecendo sobre o CNPJ, de natureza secundária (peça 105, p. 6 e 13). Isso, porém, não implica que a formalização da saída da Savvy Serviços Ltda. do quadro societário da Amazônia Br Serviços Alimentação Ltda., em 15/3/2024, por meio da 10ª alteração contratual (peça 69, p. 3-18), seja suficiente para afastar a irregularidade.

5.4. A unidade técnica, ao examinar os atos constitutivos primários trazidos aos autos pela própria recorrente e pela representante, identificou a sobreposição temporal entre o endereço 'R. conde de Agrolongo 127, Penha, Rio de Janeiro/RJ' da recorrente e o da Savvy no período de 31/7/2024 a 4/12/2024 (peça 105, p. 7), abrangendo parte do período de recebimento de propostas do certame, 18/10/2024 a 8/11/2024, conforme trazido pela própria recorrente (peça 66, p. 2), sem qualquer comprovação de sublocação ou de contraprestação entre as partes.

5.5. Quanto ao argumento de que teria havido interpretação extensiva indevida do conceito de 'capital' contido no art. 3º, § 4º, inciso I, da Lei Complementar 123/2006, entende-se que o dispositivo em comento tem por finalidade precípua evitar que empresas de maior porte se utilizem de estruturas formais para usufruir indevidamente dos benefícios destinados às microempresas e às

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

empresas de pequeno porte, em manifesto desvirtuamento da finalidade constitucional do tratamento diferenciado, prevista nos arts. 170, inciso IX, e 179 da Constituição Federal.

5.6. Tal entendimento já foi assentado pelo Tribunal de Contas da União em diversos julgados, podendo ser citados os seguintes precedentes:

> 'Sujeita-se à declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) a empresa que participa de licitação na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, embora seja coligada ou integrante de fato de grupo econômico de empresa de maior porte, ainda que não haja coincidência de sócios, proporcionando a esta o usufruto indireto dos benefícios previstos na LC 123/2006.' (Acórdão 623/2021-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas)
>
> 'Sujeita-se à declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) a empresa que participa de licitação na condição de empresa de pequeno porte, embora seja coligada ou integrante de fato de grupo econômico de empresa de maior porte, ainda que não haja coincidência de sócios, proporcionando a esta o usufruto indireto dos benefícios previstos na LC 123/2006.' (Acórdão 2.992/2016-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues)
>
> 'Dessa norma, extrai-se o claro intuito de evitar que empresas não enquadráveis nos critérios da lei complementar aufiram seus benefícios de forma indireta. (…) Por certo, haveria o desvirtuamento dos incentivos previstos na Constituição Federal caso essas empresas de menor porte estivessem coligadas com empresas de maior porte, pois não haveria que se falar na fragilidade econômica dessa primeira empresa a justificar o usufruto de regime jurídico diferenciado.' (Acórdão 2.978/2013-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler)

5.7. Considerar que a vedação legal se satisfaz com o mero registro formal do capital social - independentemente de vínculos fáticos que evidenciem a disponibilização, sem contraprestação correspondente, de estrutura, recursos ou benefícios de uma pessoa jurídica a outra - esvaziaria a eficácia da norma, pois permitiria que a mera formalização da saída societária, sem alteração fática subjacente, bastasse para contorná-la.

5.8. Nesse contexto, não se trata de ampliação do tipo sancionador por *analogia in malam partem*, como sustenta a recorrente, mas de interpretação teleológica de norma de direito material, que estabelece a vedação ao benefício indevido, cuja aplicação em caso concreto não configura, por si, qualquer sanção autônoma, mas apenas o afastamento da qualificação jurídica de empresa de pequeno porte para fins licitatórios.

5.9. No que tange à alegada inocorrência de sociedade de fato, por ausência dos elementos típicos dessa figura, a análise técnica já enfrentou adequadamente a questão, com invocação correta do art. 987 do Código Civil. O dispositivo estabelece que, em se tratando de prova em favor de terceiros, categoria na qual se insere a Administração Pública e, por extensão, a Corte de Contas, a existência de sociedade pode ser provada por qualquer meio, distintamente da exigência de prova escrita nas relações entre os próprios sócios no âmbito da empresa.

5.10. A ausência de comprovação documental de sublocação do imóvel compartilhado, indicada tanto na representação inicial (peça 1, p. 13-15) quanto na análise técnica (peça 105, p. 7), constitui indício suficientemente robusto, à luz do regime probatório aplicável a terceiros, para caracterizar a manutenção de vínculo fático de exploração conjunta do espaço físico. Não se pode exigir da Administração a produção de prova documental cuja obtenção depende exclusivamente das partes da alegada sublocação, não comprovada.

5.11. Não procede a alegação de inversão indevida do ônus da prova. Reconhecida a existência de compartilhamento do endereço durante período de recebimento de propostas do certame, transfere-se à parte que alega fato extintivo ou impeditivo dessa presunção o encargo de produzir prova em contrário, na linha do art. 373, inc. II, do CPC, aplicável subsidiariamente aos processos de controle externo. Instada em audiência, contudo, não apresentou contrato de sublocação, recibos de pagamento ou documentos contábeis aptos a evidenciar relação onerosa e regular entre as empresas durante o período de convivência no mesmo endereço.

5.12. Cabe destacar, ainda, que, além da identidade dos endereços, constatou-se que o cadastro da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

empresa perante o CNPJ continha e-mail vinculado ao provedor '@savvy.com'. A alegação de erro do profissional contábil foi afastada, por se reputar pouco provável sua ocorrência e por competir à pessoa jurídica declarante a responsabilidade pela veracidade das informações prestadas ao cadastro, e não ao contador (peça 105, p. 8, e peça 113, p. 3).

5.13. Diante do exposto, propõe-se rejeitar os argumentos recursais atinentes à não configuração da sociedade de fato, mantendo-se incólume, nesse particular, a fundamentação do Acórdão 860/2026-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler.

6. **Ausência de fraude ou dolo, com boa-fé objetiva**

6.1. A recorrente defende a tese de que inexiste fraude comprovada e dolo específico, que seriam requisitos indeclináveis para a aplicação da sanção, e que o reconhecimento de boa-fé à Petrobrás deve ser por isonomia a ela aplicado.

6.2. Ela argumenta, em síntese, que:

a) o precedente do Acórdão 1.701/2022-Plenário, relator Min. Bruno Dantas, exige prova robusta do elemento subjetivo doloso para caracterizar fraude à licitação, de modo que os indícios colhidos nos autos não seriam suficientes para configurar isso (peça 116, p. 6-7);

b) a decisão recorrida reconheceu a boa-fé da Petrobras com base no mesmo acervo da recorrente, exigindo tratamento isonômico entre contratante e contratada quanto à ausência de dolo, pois ambas examinaram as mesmas fontes públicas (peça 116, p. 10-11);

c) a decisão recorrida acolheu parcialmente sua defesa quanto à foto do Google Maps e ao erro material de e-mail atribuído a profissional contábil, evidenciando a fragilidade do conjunto indiciário e a ausência de dolo ou erro grosseiro em sua conduta (peça 116, p. 11);

d) não houve vantagem indevida nem prejuízo ao erário, pois a sua proposta foi a mais econômica do certame, inferior à da representante mesmo sem a aplicação do benefício da Lei Complementar 123/2006 (peça 116, p. 11-12)

Análise:

6.3. Para a caracterização de fraude à licitação, basta a demonstração de vontade consciente de frustrar ou comprometer o caráter competitivo do certame, não sendo indispensável a comprovação de prejuízo financeiro ou de vantagem pessoal. Ou seja, para o Tribunal de Contas da União, basta a presença do dolo genérico, consistente na apresentação de declaração ou atestado falsos, sendo desnecessária a demonstração de dolo específico voltado à lesão aos cofres públicos.

6.4. O item 3.4.1.3 do edital da Licitação Oportunidade 7004322355 exigia autodeclaração de aptidão ao regime diferenciado previsto nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar 123/2006 (peça 14, p. 6), declaração prestada pela recorrente no contexto temporal do certame. A conduta, ainda que não amparada em prova de conluio expresso ou de premeditação documentada, revela atuação consciente incompatível com a alegação de mero equívoco e, à luz das demais circunstâncias apuradas, mostra-se suficiente para sustentar a imputação.

6.5. A posição da Petrobras é substancialmente distinta da recorrente, pois a estatal não dispunha, durante a fase de habilitação, de acesso à base de dados da Receita Federal utilizada pelo Tribunal. Sua atuação, portanto, estava limitada às informações disponíveis naquele momento, sobretudo porque a verificação realizada pela Comissão de Licitação no Portal da Transparência não revelou coincidência societária formal. Ademais, a companhia demonstrou ter solicitado a instauração de apuração interna sobre o caso (peça 87, p. 6-7).

6.6. A recorrente, ao contrário, tinha conhecimento da persistência de seu vínculo com a Savvy, por se tratar de circunstância inerente à sua própria estrutura empresarial. Ausente, portanto, identidade entre as situações fáticas, não se aplica o postulado da isonomia decisória invocado no recurso. A boa-fé da Administração contratante, fundada na limitação de acesso a informações sob controle exclusivo da contratada, não pode ser estendida, por mera analogia, à conduta do particular que conhecia os fatos relevantes e, ainda assim, omitiu-os ao prestar a autodeclaração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

6.7. Registre-se que não houve acolhimento parcial da alegação de erro material no registro de e-mail (peça 105, p. 8, e peça 113, p. 3). Quanto à fotografia extraída do Google Maps, reconheceu-se que, de fato, ela data de setembro de 2022, período anterior aos fatos em exame. Contudo, a imagem apenas integrava o conjunto de elementos inicialmente considerado pela instrução técnica, de modo que a sua exclusão não compromete o núcleo fundamental da irregularidade.

6.8. É importante ressaltar que a análise da boa-fé é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, que é o fato de se seguir as normas pertinentes, os preceitos e os princípios gerais do direito (Acórdãos 7.936/2018-TCU-2ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman, e 13.732/2019-TCU-1ª Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

6.9. A jurisprudência do TCU ainda estabelece que, para as suas pretensões punitivas e ressarcitórias, não se faz necessário demonstrar aproveitamento indevido, intenção maliciosa, enriquecimento ilícito ou má-fé. É suficiente identificar uma conduta culposa em sentido estrito, seja por falta de habilidade, imprudência ou negligência (Acórdãos 1.559/2014-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes, e 5.297/2013-TCU-1ª Câmara, relator Min. José Múcio Monteiro).

6.10. Nesse contexto, a alegação de que a proposta apresentada pela recorrente seria a mais econômica, e que, por isso, não haveria vantagem indevida nem prejuízo ao erário, não infirma a configuração da fraude. A irregularidade não residiu na diferença de preço entre as propostas, mas na frustração do direito de preferência pelo art. 44 da Lei Complementar 123/2006.

6.11. Diante do exposto, propõe-se rejeitar os argumentos recursais relativos à ausência de dolo e à presença de boa-fé, mantendo-se a conclusão de que a conduta da recorrente configurou fraude ao processo licitatório, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

7. **Dosimetria da sanção de inidoneidade aplicada**

7.1. A recorrente defende a tese de que há desproporcionalidade da sanção de inidoneidade aplicada, em se considerando que poderiam ser verificadas circunstâncias atenuantes e por aplicação retroativa de interpretação jurídica inovadora.

7.2. Ela argumenta, em síntese, que:

> a) a decisão recorrida viola os arts. 20 a 24 e 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lindb), por não examinar as consequências práticas da sanção e a alternativas menos gravosas, não indicar condições de regularização, desconsiderar atenuantes; e aplicar retroativamente interpretação jurídica inovadora a conduta praticada antes de sua consolidação (peça 115, p. 12-13);
>
> b) a dosimetria da sanção no patamar máximo de 6 meses desconsiderou a ausência de débito ao erário, os antecedentes e a boa-fé objetiva, amparando-se em fundamentação genérica de prevenção geral, dissociada do exame individualizado das circunstâncias concretas dos autos, como exige o art. 22, § 2º, da Lindb (peça 115, p. 13).

Análise:

7.3. Nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, comprovada fraude à licitação, compete ao TCU declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar de certames na Administração Pública Federal, pelo prazo de até cinco anos. Embora o recorrente afirme que a sanção tenha sido aplicada 'pelo prazo máximo de 6 (seis) meses' (peça 115, p. 13), o período fixado encontra-se significativamente aquém do limite legal.

7.4. Conforme os Acórdãos 1.308/2019-TCU-2ª Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer, e 3.259/2020-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho, há certa discricionariedade do TCU na aplicação de multas, devendo-se buscar como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas e a isonomia de tratamento com casos análogos, não havendo rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

7.5. Observando os documentos dos autos, não se verifica um percentual abusivo na referida sanção. A dosimetria da pena deve levar em conta a gravidade da infração, o impacto sobre a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

administração pública e a necessidade de desestimular condutas semelhantes. No caso, o Tribunal considera grave a participação em licitação, na condição de empresa de pequeno porte, sem o preenchimento dos requisitos legais, ainda que a qualificação indevida não tenha gerado benefício:

> 'A mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, ensejando, por consequência, aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992, não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada.' (Acórdão 623/2025-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler)
>
> 'A apresentação de atestado com conteúdo falso configura, por si só, prática de fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal, uma vez que o tipo administrativo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992 consiste em ilícito formal ou de mera conduta, sem a necessidade de concretização do resultado.' (Acórdão 233/2021-Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro)
>
> 'A apresentação de atestado com conteúdo falso configura, por si só, a prática de fraude à licitação e enseja a declaração de inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992).' (Acórdão 1.106/2018-Plenário. Rel. Min. José Mucio Monteiro)
>
> 'A apresentação de atestados com conteúdo falso caracteriza ilícito administrativo gravíssimo, fere os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade aplicáveis a todas as licitações públicas e faz surgir a possibilidade de o TCU declarar a inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal, independentemente de a fraude ter resultado em prejuízo financeiro para a Administração.' (Acórdão 2.677/2014-Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas)
>
> 'A mera apresentação de atestado com conteúdo falso caracteriza o ilícito administrativo referente a fraude à licitação e enseja a declaração da inidoneidade da licitante fraudadora.' (Acórdãos 2.179/2010-Plenário. Rev. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 2.988/2013-Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer)

7.6. Mesmo que se considere eventuais medidas atenuantes, isso não afasta a irregularidade nem impede a aplicação da declaração prevista em lei. A responsabilização decorre da prática de ato em desacordo com o regime jurídico aplicável, circunstância suficiente para legitimar a sanção.

7.7. Relativamente à dosimetria, o voto do Min. Benjamin Zymler consignou que o prazo de seis meses, com referências ao atendimento 'às funções retributiva e preventiva que se espera de uma pena' e ao 'grande número de casos tratados nesta Corte de Contas sobre fraudes envolvendo a obtenção indevida de benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006 evidencia que talvez as sanções aplicadas não estejam sendo suficientes para coibir tal prática' (peça 113, p. 3-4).

7.8. Não há motivação genérica dissociada do caso concreto, mas aplicação de entendimento jurisprudencial já consolidado em hipóteses de fraude ao regime de tratamento diferenciado das microempresas e empresas de pequeno porte. O relator fez expressa remissão a busca por isonomia com outros precedentes (peça 113, p. 4), o que constitui, a rigor, exatamente a aplicação do princípio da igualdade na dosimetria sancionatória.

7.9. É de se frisar que o voto condutor ainda justificou a determinação para que o contrato mantido com a recorrente permanecesse vigente durante o período de mobilização e até o início da execução do novo contrato a ser firmado. Tal determinação evidencia a preocupação com as consequências práticas da medida sancionatória, mitigando os efeitos deletérios que a imediata cessação da prestação dos serviços poderia acarretar.

7.10. No que se refere à alegada aplicação retroativa de interpretação jurídica inovadora, reforça-se que a interpretação do art. 3º, § 4º, inciso I, da Lei Complementar 123/2006 não constitui inovação hermenêutica, mas aplicação de entendimento já consolidado pelo Tribunal de Contas da União, com precedentes de mais de 10 anos, como o Acórdão 2.978/2013-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler. Não há que se falar em insegurança jurídica capaz de justificar regime de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

transição.

7.11. Nesse contexto, não se vislumbram elementos suficientes para determinar a redução do prazo da sanção de inidoneidade fixado, que se mostra adequado, proporcional e fundamentado à luz das circunstâncias observadas.

8. **Prévia comunicação da pauta de julgamentos**

8.1. A recorrente solicita a oportunidade de sustentação oral por ocasião do julgamento do pedido de reexame ora analisado, nos termos do art. 168 do Regimento Interno/TCU, com prévia comunicação da pauta de julgamento aos advogados subscritores (peça 116, p. 15).

Análise:

8.2. Propõe-se deferir o pedido de sustentação oral e indeferir o de prévia comunicação pessoal dos advogados subscritores, porquanto a publicação das Pautas das Sessões na imprensa oficial, no portal do TCU na internet e em excerto do Boletim do Tribunal é suficiente para dar ciência aos interessados, conforme jurisprudência da Corte de Contas:

> 'Não se defere pedido de notificação pessoal para produção de sustentação oral quando da apreciação do processo, pois a publicação das pautas das sessões na imprensa oficial ou no portal do TCU na internet, e em excerto do Boletim do Tribunal, é suficiente para promover a intimação do interessado para a realização da sustentação oral.' (Acórdão 6.101/2017-TCU-2ª Câmara, relator Min. Augusto Nardes)
>
> 'Não é exigível a notificação pessoal ao responsável da data de realização da sessão de julgamento, pois a publicação da pauta na forma prevista no Regimento Interno do TCU atende ao princípio da publicidade, não havendo que se falar em violação ao devido processo legal, ao contraditório ou à ampla defesa.' (Acórdão 928/2016-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo)
>
> 'Não há necessidade de notificação pessoal sobre o deferimento de pedido de sustentação oral nem sobre a data de inclusão do processo na pauta de julgamento.' (Acórdão 5.300/2013-TCU-2ª Câmara, relator Min. André de Carvalho)
>
> 'Não há previsão de notificação pessoal do interessado para produção de sustentação oral em recurso perante o TCU, sendo a publicação das Pautas das Sessões na imprensa oficial suficiente para promover a intimação dos interessados.' (Acórdão 122/2007-TCU-1ª Câmara, relator Min. Marcos Vinicios Vilaça)

CONCLUSÃO

9. Do exame, é possível concluir que:

a) o compartilhamento de endereço durante o período de licitação, aliado ao uso de e-mail corporativo comum, constitui indício robusto de sociedade de fato, cabendo à recorrente o ônus de provar a regularidade da relação, nos termos do art. 373, inciso II, do CPC;

b) a vedação ao usufruto indevido de benefícios da LC 123/2006 por empresas coligadas ou integrantes de grupo econômico de fato decorre de interpretação teleológica da norma, não configurando ampliação indevida do tipo sancionador;

c) a caracterização de fraude à licitação prescinde de prova de dolo, bastando que o conjunto probatório demonstre a prática consciente de conduta incompatível com a autodeclaração de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte;

d) não se aplica o princípio da isonomia entre a recorrente e a Petrobras, visto que a estatal não possuía acesso às bases de dados da Receita Federal para verificar o vínculo fático, enquanto a recorrente detinha pleno conhecimento de sua própria estrutura empresarial;

e) a fraude à licitação, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, é ilícito de natureza formal, consumando-se com a apresentação de declaração falsa, independentemente da obtenção de vantagem indevida ou da ocorrência de prejuízo ao erário;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

f) a sanção de inidoneidade aplicada mostra-se proporcional e fundamentada, observando os princípios da razoabilidade e da isonomia, além de atender às funções retributiva e preventiva da penalidade, sem configurar aplicação retroativa de interpretação inovadora;

g) não é exigível a notificação pessoal aos advogados subscritores da data de realização da sessão de julgamento, pois a publicação da pauta na forma prevista no regimento interno do Tribunal atende ao princípio da publicidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145160.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa Amazônia Br Serviços Alimentação Ltda. contra o Acórdão 860/2026-TCU-Plenário, que, entre outras medidas, declarou a inidoneidade da recorrente para participar de licitações na Administração Pública Federal, pelo prazo de seis meses, em razão de fraude à licitação.

2. A irregularidade consistiu na declaração indevida como Empresa de Pequeno Porte (EPP), no sentido de obter o tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar 123/2006, em certame conduzido pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Apurou-se que a recorrente mantinha vínculo fático com a empresa Savvy Serviços Ltda., conglomerado de grande porte, evidenciado pelo compartilhamento de endereço e de estrutura administrativa, o que descaracterizava sua condição de EPP.

3. Em sede recursal, a empresa declarada inidônea sustenta a inexistência de sociedade de fato, a ausência de dolo ou fraude em sua conduta e a desproporcionalidade da sanção aplicada. Requereu, ao final, a notificação pessoal de seus advogados para que possam realizar sustentação oral.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), após analisar os argumentos, concluiu pela manutenção do julgado, propondo o conhecimento do recurso e, no mérito, pela sua improcedência.

5. Feito o breve histórico, passo a decidir.

6. De plano, registro minha integral concordância com as análises e conclusões da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que apresento.

7. Quanto à configuração da sociedade de fato, a recorrente não logrou êxito em afastar os elementos que fundamentaram a decisão recorrida. O compartilhamento de endereço durante o período de recebimento de propostas, sem a comprovação de relação onerosa ou sublocação, aliado à utilização de e-mail corporativo vinculado a outra empresa do grupo, são elementos suficientes para caracterizar a exploração conjunta da atividade. A prevalência do registro formal na junta comercial não exime a empresa de responder pela realidade fática de sua operação, especialmente quando esta evidencia o desvirtuamento da finalidade da Lei Complementar 123/2006.

8. No que tange à alegação de ausência de dolo em sua conduta, filio-me ao entendimento de que a apresentação de autodeclaração de enquadramento como EPP, quando a empresa detém conhecimento de sua vinculação fática a grupo econômico de maior porte, é conduta consciente que frustra o objetivo do tratamento diferenciado previsto em lei. Destaco que não se afigura relevante, para a caracterização da conduta fraudulenta, o resultado decorrente da conduta inquinada, ou seja, mesmo que a empresa não tenha se beneficiado efetivamente dos efeitos do tratamento diferenciado, a fraude persiste. Assim, o fato de ter apresentado a menor proposta de preço no certame não afasta a irregularidade.

9. Ainda sobre esta questão, afasto qualquer tentativa de argumentação no sentido de tratamento não isonômico com a Petrobras, por completo descabimento. De fato, na decisão impugnada, considerou-se que não houve comportamento, ação ou omissão, passível de punição por parte de gestores da Companhia contratante. Ora, as informações que caracterizaram a irregularidade decorrem de condição inerente à licitante, de difícil conhecimento e comprovação por gestores no âmbito de processos licitatórios, o que em nada se assemelha à autodeclaração prestada pela recorrente fundada em omissões que a descaracterizariam da condição de empresa de pequeno porte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145161.

10. Em análise do último argumento recursal, concernente à dosimetria da sanção, considero que o prazo de seis meses se mostra proporcional e adequado à gravidade da conduta, situando-se bem abaixo do limite legal de cinco anos, estabelecido no art. 46 da Lei 8.443/1992.

11. Rememoro que a fundamentação da sanção, inclusive sua dosimetria, ao destacar a necessidade de desestimular práticas reiteradas de fraude ao regime diferenciado, está em perfeita consonância com a jurisprudência desta Corte e os princípios que regem a Administração Pública.

12. Por fim, quanto ao pedido de notificação pessoal dos advogados, ressalto o Regimento Interno desta Casa e a jurisprudência consolidada dispensam a medida, sendo suficiente a publicação da pauta de julgamentos nos meios oficiais.

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

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145161.

ACÓRDÃO Nº 2902/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.303/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrente: Amazonia Br Serviços Alimentação Ltda (24.933.193/0001-00).
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcelo de Medeiros Reis (80663/OAB-RJ), representando Amazonia Br Serviços Alimentação Ltda; Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ), Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Rafael Pereira de Souza (11144/OAB-CE), representando L.A.R. Comercio de Alimentos e Suprimentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia pedido de reexame interposto pela empresa Amazônia Br Serviços Alimentação Ltda. contra o Acórdão 860/2026-TCU-Plenário que, entre outras medidas, declarou a inidoneidade da recorrente para participar de licitações na Administração Pública Federal em razão de fraude à licitação,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 277, inciso II e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta decisão à recorrente e demais interessados.

10. Ata n° 41/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2902-41/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81145162.