GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.435/2026-6
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).
Representante: SNA Serviços Ltda. (00.891.142/0001-96).
Representação legal: Marcos André de Almeida Malheiros Filho (37842/OAB-BA), entre outros, representando a SNA Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. PETROBRAS. SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO E MONTAGEM PARA PROJETOS DE INVESTIMENTO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO INICIAL DA CAUTELAR. OITIVA. AGRAVO. FATOS NOVOS. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. PROVIMENTO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. NOVO AGRAVO. REAVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA ACAUTELATÓRIA. CONCLUSÃO PELA AUSÊNCIA. PROVIMENTO DO AGRAVO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a íntegra do meu Despacho datado de 2/10/2026, transcrito a seguir (peça 32):

"*Trata-se de representação (peça 1), com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), com valor homologado de R$ 139,4 milhões, cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens, conforme as especificações do edital e dos seus adendos.*

2. Em apertada síntese, a representante alega dois indícios de irregularidades no certame: (i) a inclusão de cláusula restritiva e não justificada, consubstanciada na exigência habilitatória de comprovação de um contrato correspondente a no mínimo 20% da proposta da licitante (peça 1, p. 4-13); e (ii) a possibilidade de a proposta da empresa ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda. ser supostamente inexequível (peça 1, p. 13-17).

3. Acolhendo a proposta da AudContratações, decidi, por meio do despacho à peça 20, conhecer da representação e indeferir os pedidos de medida cautelar e de ingresso da representante nos autos como terceira interessada, autorizando oitiva, diligência e demais propostas constantes na instrução à peça 18.

4. Irresignada, SNA Serviços Ltda. interpôs agravo (peça 29) em face dos itens 7.2 e 7.3 do aludido despacho à peça 20, alegando, em resumo, que a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300 restabeleceu a habilitação da ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., mas não determinou sua contratação, adjudicação ou homologação, e que os atos posteriores à sentença — notadamente a adjudicação e a homologação divulgadas em 10/9/2026 — permanecem sujeitos ao controle externo.

5. Afirma, ainda, haver indícios de inexequibilidade da proposta vencedora, bem como possível ausência de oportunidade recursal em relação aos atos praticados após a sentença judicial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192896.

6. Por fim, a agravante pretende, em síntese, o reconhecimento de sua condição de interessada, a reconsideração do indeferimento da medida cautelar e a determinação para que a Petrobras se abstenha de celebrar o contrato com a empresa ZAAF ou, caso já celebrado, de praticar novos atos de mobilização e execução até a apreciação do recurso.

7. Quanto à admissibilidade, o presente recurso deve ser conhecido, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU (RITCU), porquanto, conforme informado pela agravante, o despacho recorrido foi comunicado em 22/9/2026, tendo a ciência ocorrido em 24/9/2026, e o agravo foi protocolado em 29/9/2026. A tempestividade de 5 (cinco) dias, portanto, encontra-se demonstrada nos elementos apresentados pela recorrente.

8. Referente ao pedido de retratação do ingresso nos autos, a SNA sustenta que sua pretensão de ingresso não decorre simplesmente da condição de autora da representação, mas da possibilidade de que o resultado da fiscalização alcance diretamente sua posição no certame.

9. Nesse ponto, assiste-lhe razão em parte.

10. A circunstância de a SNA figurar como participante da licitação não lhe confere, por si só, direito de intervir em toda e qualquer matéria submetida ao controle deste Tribunal.

11. Entretanto, o próprio objeto da oitiva e diligência determinada nestes autos pode produzir efeitos sobre a ordem de classificação do certame.

12. Com efeito, caso se venha a constatar irregularidade relacionada à proposta da atual adjudicatária, ou aos atos subsequentes praticados no procedimento, eventual reexame administrativo poderá alcançar as propostas subsequentes, entre elas a da agravante.

13. Há relação concreta entre o objeto da representação e a posição jurídica da SNA, suficiente, neste momento processual, para reconhecer-lhe razão legítima para intervir, nos limites da matéria que possa repercutir diretamente sobre sua situação no certame.

14. Defiro, portanto, em juízo de retratação, o ingresso da SNA Engenharia Ltda. como terceira interessada.

15. Cabe destacar, no entanto, que a questão central do presente agravo diz respeito aos limites da atuação desta Corte após a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300.

16. A sentença, segundo os elementos trazidos aos autos, restabeleceu a habilitação da ZAAF e assegurou sua participação nas fases subsequentes do certame. Essa decisão judicial deve ser integralmente observada enquanto vigente.

17. Não compete, portanto, a este Tribunal, por meio da presente representação, produzir decisão que tenha por efeito imediato afastar ou esvaziar a eficácia do pronunciamento judicial.

18. Isso não significa, contudo, que a decisão judicial tenha retirado da Administração ou desta Corte de Contas toda possibilidade de examinar os atos posteriores praticados no procedimento licitatório. A questão judicialmente decidida e as questões submetidas ao controle externo devem ser adequadamente delimitadas.

19. Se o Poder Judiciário decidiu acerca da habilitação da ZAAF, tal decisão deve ser respeitada. Diversamente, a eventual exequibilidade da proposta, o cumprimento das regras editalícias na fase posterior à sentença e a regularidade de atos administrativos supervenientes constituem questões que, conforme relatado no agravo, não foram objeto de decisão judicial específica.

20. A atuação desta Corte, nesse ponto, não deverá importar revisão da sentença, mas fiscalização dos atos administrativos praticados em seu cumprimento e das demais etapas do procedimento licitatório. Essa distinção é essencial para evitar tanto a sobreposição indevida entre as instâncias quanto eventual lacuna de controle sobre fatos administrativos supervenientes.

21. Em relação à indicada exequibilidade da proposta, a agravante aponta possível incidência do item 5.2 do edital, segundo o qual a proposta apresentada pela ZAAF, no valor de R$ 139.457.482,97, poderia enquadrar-se na hipótese de indício de inexequibilidade caso o orçamento referencial seja superior a R$ 199.224.975,67.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192896.

22. Trata-se de questão objetiva, cuja verificação depende, essencialmente, da obtenção de informação documental junto à Petrobras.

23. Não se mostra adequado, nesta fase, afirmar a inexequibilidade da proposta sem a informação acerca do orçamento referencial e, sendo o caso, sem o conhecimento das providências adotadas pela estatal para aferição da exequibilidade. Por outro lado, justamente por se tratar de elemento potencialmente relevante para a regularidade da contratação, a questão deve ser esclarecida antes que eventual execução contratual torne mais difícil ou onerosa a adoção das providências decorrentes do controle.

24. Assim, considero pertinente determinar que a Petrobras apresente informações sobre esse ponto, acompanhadas da respectiva documentação.

25. Também merece esclarecimento a sequência de atos praticados após a referida sentença, vez que, conforme relatado pela agravante, os Comunicados nºs 9 e 10 divulgaram, em 10/9/2026, a adjudicação e a homologação em favor da ZAAF. A agravante informa, ainda, que a sentença foi impugnada pela Petrobras, em apelação interposta em 3/9/2026, e pela SNA, em apelação de 18/9/2026, ambas ainda pendentes de julgamento no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A Petrobras também interpôs o Agravo de Instrumento nº 1031856-86.2026.4.01.0000.

26. A existência desses atos, contudo, deve ser esclarecida pela Petrobras em oitiva complementar à efetuada no âmbito do despacho à peça 20.

27. Nesse ponto, portanto, a cautela recomenda não antecipar conclusão de irregularidade, mas assegurar que a fiscalização não perca objeto pela consumação dos atos que ainda estão sob exame.

28. Em relação a medida cautelar, a agravante requer que a Petrobras se abstenha de assinar o contrato com a ZAAF ou, caso já tenha ocorrido a assinatura, de praticar novos atos de mobilização e execução, até que sejam esclarecidas as questões submetidas ao controle deste Tribunal.

29. Em juízo de cognição sumária, entendo presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar.

*30. Há **plausibilidade jurídica** na alegação de que a proposta da ZAAF, no valor de R$ 139.457.482,97, pode enquadrar-se na hipótese prevista no item 5.2 do edital, caso o orçamento referencial seja superior a R$ 199.224.975,67. Nessa hipótese, caberia à Petrobras adotar as providências previstas no item 5.2.1 para aferição da exequibilidade da proposta. A questão ainda não se encontra suficientemente esclarecida nos autos.*

31. Também merece esclarecimento a sequência dos atos praticados após a decisão judicial que assegurou a participação da ZAAF, especialmente quanto à adjudicação e homologação do certame e à eventual existência de oportunidade recursal em relação a esses atos supervenientes. Ressalto que a presente decisão não questiona a eficácia da decisão judicial nem a habilitação da ZAAF, limitando-se ao controle dos atos administrativos posteriores.

*32. Está igualmente caracterizado o **perigo da demora**, pois a contratação pode ser formalizada e sua execução iniciada antes da conclusão das diligências determinadas por este Tribunal, produzindo efeitos materiais de difícil reversão e comprometendo a utilidade do controle externo.*

*33. Por outro lado, não se evidencia, neste momento, **perigo de demora reverso** suficiente para impedir a cautelar. Segundo informado pela agravante, o objeto permanece atendido por contrato vigente, cuja continuidade poderá ser preservada, circunstância que deverá ser confirmada pela Petrobras. A medida também não impede providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações ou à continuidade de serviços essenciais.*

34. A cautelar, portanto, mostra-se adequada e proporcional, pois apenas preserva o estado atual até que sejam esclarecidas as questões relevantes, sem antecipar o mérito da representação.

35. Diante do exposto, DECIDO:

*35.1 conhecer do presente agravo, nos termos do art. 289, **caput** e § 1º do Regimento Interno do TCU (RITCU), para, no mérito, dar-lhe provimento;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192896.

35.2. reformar o item 7.3 do despacho à peça 20, para reconhecer à SNA Engenharia Ltda. a condição de interessada nestes autos, com fulcro no art. 146 do RITCU;

35.3 reformar o item 7.2 do despacho à peça 20, para conceder medida cautelar, com fundamento no art. 276 do RITCU, determinando à Petrobras que se abstenha de assinar o contrato com a ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., decorrente da Concorrência 7004553465, até nova deliberação deste Tribunal, ou, caso o contrato já tenha sido celebrado, se abstenha de emitir novas ordens de mobilização ou de execução, ressalvadas as providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações e à continuidade de serviços essenciais e se já houver ordens de serviço ou atos de mobilização em curso, apresente a este Tribunal relatório circunstanciado acerca do estágio da execução e dos compromissos já assumidos;

35.4. esclarecer que a presente medida cautelar não alcança a eficácia da decisão judicial proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300, em trâmite no TRF1, não determina a desconstituição da habilitação da ZAAF e não impede sua participação no certame, limitando-se à preservação da utilidade do controle externo quanto aos atos administrativos posteriores e às questões ainda não submetidas ao Poder Judiciário;

35.5. determinar a oitiva da Petrobras, com amparo no art. 250, V, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronuncie sobre os seguintes pontos relativos à Concorrência 7004553465, com a apresentação da documentação pertinente:

a) o valor do orçamento referencial da contratação;

b) a eventual instauração da diligência prevista no item 5.2.1 do edital para aferição da exequibilidade da proposta da ZAAF, com seu resultado, caso cabível;

c) a assinatura do contrato com a ZAAF e a possível emissão de ordem de serviço, mobilização ou início da execução;

d) a situação do contrato atualmente utilizado para atendimento do objeto, inclusive seu prazo de vigência e eventual possibilidade de prorrogação;

e) a sequência dos atos praticados após a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300, especialmente quanto à adjudicação e à homologação divulgadas pelos Comunicados nº 9 e nº 10, além de eventuais recursos;

35.6. determinar a oitiva da ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., para que, caso queira, apresente manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos fatos e fundamentos que embasam a presente representação, especialmente quanto aos efeitos da medida cautelar concedida, facultando-lhe juntar os documentos que entender pertinentes; e

35..7. comunicar esta decisão à SNA Engenharia Ltda., à Petrobras e à empresa ZAAF."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192896.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), com valor homologado de R$ 139,4 milhões, cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens, conforme as especificações do edital e dos seus adendos.

2. Em apertada síntese, a representante alegou dois indícios de irregularidade no certame: (i) a inclusão de cláusula restritiva e não justificada, consubstanciada na exigência habilitatória de comprovação de um contrato correspondente a no mínimo 20% da proposta da licitante (peça 1, p. 4-13); e (ii) a suposta inexequibilidade da proposta da empresa ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda. (peça 1, p. 13-17).

3. Acolhendo a proposta da AudContratações, decidi inicialmente, por meio do despacho à peça 20, conhecer da representação e indeferir os pedidos de medida cautelar e de ingresso da representante nos autos como terceira interessada, autorizando oitiva, diligência e demais propostas constantes na instrução à peça 18.

4. Irresignada, a empresa SNA Serviços Ltda. interpôs agravo (peça 29) em face dos itens 7.2 e 7.3 do aludido despacho à peça 20, alegando, em resumo, que a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300 restabeleceu a habilitação da ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., mas não determinou sua contratação, adjudicação ou homologação, e que os atos posteriores à sentença – notadamente a adjudicação e a homologação divulgadas em 10/9/2026 – permanecem sujeitos ao controle externo.

5. Afirmou, ainda, haver indícios de inexequibilidade da proposta vencedora, bem como possível ausência de oportunidade recursal em relação aos atos praticados após a sentença judicial.

6. Diante dos novos fatos, conheci do agravo interposto; reconheci à empresa SNA Engenharia Ltda. a condição de interessada nestes autos, com fulcro no art. 146 do RITCU; concedi medida cautelar, com fundamento no art. 276 do RITCU, determinando à Petrobras que se abstenha de assinar o contrato com a ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., decorrente da Concorrência 7004553465, até nova deliberação deste Tribunal ou, caso o contrato já tenha sido celebrado, de emitir novas ordens de mobilização ou de execução; e autorizei a oitiva da Petrobras e da entidade empresarial ZAAF para os devidos esclarecimentos.

7. Os fundamentos para a adoção da medida cautelar encontram-se devidamente indicados nos itens 30-34 do despacho acostado à peça 32, transcrito no relatório precedente.

8. Considerando o disposto no art. 276, § 1º, do RITCU, trago a matéria à apreciação deste Plenário, para referendo da cautelar.

9. Estando os autos incluídos na pauta desta sessão, a Petrobras interpôs Agravo (peças 41-50) contra a medida cautelar por mim proferida.

I

10. Quanto à admissibilidade, o apelo da Petrobras deve ser conhecido, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU (RITCU), porquanto, conforme informado pela agravante, o despacho recorrido foi comunicado em 6/10/2026 e o agravo protocolado no mesmo dia.

11. Passo ao exame ponto a ponto do agravo interposto.

II.1. DA CONDIÇÃO DE INTERESSADA DA SNA E DA LEGITIMIDADE RECURSAL

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192897.

12. A Petrobras sustenta que a SNA, por ocupar apenas a sexta posição na classificação do certame, não possuiria interesse jurídico concreto na decisão deste Tribunal, mas apenas interesse econômico remoto e condicionado ao afastamento das licitantes que a precedem.

13. O argumento não merece acolhimento. A decisão agravada não reconheceu a SNA como interessada exclusivamente em razão de sua condição de autora da representação ou de participante da licitação.

14. Conforme consignado na decisão recorrida, a eventual confirmação de irregularidade relacionada à proposta da ZAAF ou aos atos subsequentes do certame poderá produzir consequências sobre a classificação das propostas remanescentes, alcançando, em tese, a esfera jurídica da SNA.

15. Existe, portanto, relação concreta entre o objeto da fiscalização e a posição ocupada pela empresa no procedimento licitatório.

16. Não se trata de reconhecer direito subjetivo à contratação. Trata-se, diversamente, de reconhecer que o resultado do controle exercido por esta Corte poderá repercutir diretamente sobre a posição jurídica da empresa no certame.

17. O art. 146 do Regimento Interno não exige que o interessado demonstre direito adquirido à contratação, mas razão legítima para intervir no processo ou possibilidade de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação do Tribunal.

18. No caso concreto, essa possibilidade não é meramente abstrata. A SNA encontra-se efetivamente inserida na cadeia de classificação do certame e a controvérsia submetida a este Tribunal diz respeito justamente à regularidade da habilitação e da proposta da licitante que se encontra em posição superior.

19. É certo que a SNA não seria automaticamente declarada vencedora caso a ZAAF viesse a ser afastada, mas essa circunstância não elimina a possibilidade de repercussão jurídica da decisão deste Tribunal. Ao contrário, basta que se reconheça que eventual alteração do resultado do certame poderá provocar o reexame das posições subsequentes.

20. A jurisprudência invocada pela Petrobras tampouco conduz necessariamente à conclusão pretendida. O Acórdão 2.216/2026-Plenário, por exemplo, assentou que a mera participação em certame não basta, por si só, para conferir a condição de interessado. A hipótese destes autos, entretanto, possui elemento adicional: a decisão recorrida identificou relação concreta entre a fiscalização em curso e a posição jurídica da empresa no procedimento licitatório.

21. Também não considero adequado atribuir, nesta fase, caráter determinante ao fato de a SNA ser contratada da Petrobras no ajuste atualmente vigente. A circunstância pode ser considerada no exame da motivação e das consequências econômicas de sua atuação, mas não é suficiente para afastar, por si só, a possibilidade de que a empresa possua interesse legítimo na fiscalização de atos que poderão repercutir sobre sua posição no certame.

22. De todo modo, a condição de interessada não transforma a SNA em parte titular de direito à contratação. A atuação processual permanece submetida aos limites próprios do controle externo, cuja finalidade é a tutela do interesse público.

23. Por essas razões, não identifico fundamento suficiente para reformar a decisão agravada nesse ponto.

II.2. DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA QUESTÃO RELATIVA À EXEQUIBILIDADE

24. A Petrobras sustenta que a proposta da ZAAF não apresentaria indício objetivo de inexequibilidade, pois teria alcançado R$ 146.080.282,97, correspondendo a 77,61% do orçamento referencial de R$ 188.211.798,51, e, portanto, estaria acima do limite de 70% previsto no item 5.2 do edital.

25. A argumentação, embora relevante, não afasta a necessidade de adoção da medida cautelar. A decisão agravada não afirmou, em caráter definitivo, que a proposta da ZAAF é inexequível. O que se reconheceu foi a existência de plausibilidade jurídica quanto à necessidade de esclarecimento da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192897.

questão, especialmente porque a própria disciplina editalícia estabelece metodologia específica para aferição de eventual inexequibilidade, cuja aplicação depende da consideração do orçamento referencial e dos demais parâmetros previstos no item 5.2 do edital.

26. A própria Petrobras reconhece que houve diligências destinadas a verificar a efetividade da proposta. Esse dado, longe de afastar a cautelar, evidencia a pertinência da instrução determinada.

27. O ponto central, portanto, não é simplesmente saber se o percentual de desconto, considerado isoladamente, supera ou não determinado limite. É necessário verificar se a metodologia editalícia foi corretamente aplicada e se as diligências realizadas foram suficientes para demonstrar, de maneira objetiva e documentada, a capacidade de execução da proposta nos preços ofertados.

28. E esse esclarecimento ainda não se encontrava suficientemente disponível nos autos quando da prolação da decisão cautelar. A documentação mencionada pela Petrobras – inclusive o preenchimento do questionário de exequibilidade, as justificativas relativas aos custos e as informações sobre as vantagens competitivas da empresa – deverá ser apreciada pela unidade técnica no contexto global da contratação.

29. Não seria adequado antecipar, em sede de agravo, conclusão definitiva sobre a suficiência desses elementos. A medida cautelar, repita-se, não pressupõe certeza da irregularidade. Apenas exige juízo de probabilidade associado ao risco de que a demora comprometa a utilidade do controle e essa condição, no presente momento processual, permanece presente.

II.3. DA NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA UTILIDADE DO CONTROLE EXTERNO

30. Há outro aspecto que considero decisivo. Quando proferida a decisão agravada, o procedimento já havia avançado para a adjudicação, homologação e contratação da ZAAF, com início de mobilização. Esse avanço processual poderia conduzir à consolidação de situação de difícil reversão antes que esta Corte tivesse oportunidade de examinar adequadamente as questões submetidas à sua apreciação. É precisamente para situações dessa natureza que se justifica a tutela cautelar.

31. O Tribunal não está, por meio da decisão recorrida, afirmando que a contratação da ZAAF é ilegal, tampouco está substituindo a Administração em sua avaliação técnica. Está apenas preservando o estado de fato necessário para que o controle externo possa ser exercido de maneira útil e efetiva.

32. A suspensão temporária de novos atos de execução, ressalvadas as providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações e à continuidade dos serviços essenciais, revela-se medida proporcional ao estágio processual da controvérsia.

II.4. DA DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA NO MANDADO DE SEGURANÇA

33. A Petrobras sustenta que a cautelar deste Tribunal seria incompatível com a sentença proferida no Mandado de Segurança 1065122-58.2026.4.01.3300.

34. Também aqui não assiste razão à agravante. A decisão recorrida foi expressa ao delimitar o alcance da medida. Não se desconstituiu a habilitação da ZAAF; não se determinou que a Petrobras descumpra a decisão judicial; não se impediu a empresa de participar do certame. O objeto da cautelar foi outro: preservar a utilidade do controle externo sobre os atos administrativos posteriores e sobre questões que, conforme os elementos disponíveis, ainda não haviam sido submetidas à apreciação judicial.

35. A existência de decisão judicial reconhecendo a regularidade da habilitação da ZAAF não torna imunes ao controle externo todos os atos posteriores praticados no procedimento licitatório. São planos distintos de atuação institucional: o Poder Judiciário examinou determinada controvérsia submetida à sua apreciação; o TCU, no exercício das competências que lhe foram conferidas constitucionalmente, examina outros aspectos relacionados à contratação, inclusive aqueles relativos à exequibilidade da proposta, à sequência dos atos administrativos posteriores e à observância das regras do certame.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192897.

36. A cautelar, portanto, não pretende revisar a decisão judicial nem produzir efeito suspensivo sobre ela. Busca apenas evitar que atos administrativos subsequentes tornem inócua a fiscalização desta Corte. Essa delimitação, já expressamente consignada na decisão agravada, permanece adequada.

II.5. DO *PERICULUM IN MORA* E DO ALEGADO DANO REVERSO

37. A Petrobras invoca, ainda, a existência de dano reverso, destacando que a contratação da ZAAF seria economicamente mais vantajosa que a manutenção do contrato atualmente celebrado com a SNA.
38. Reconheço a relevância do argumento. Todavia, a alegação de maior economicidade da contratação não é suficiente, por si só, para afastar a medida cautelar.
39. Primeiro, porque a própria economicidade da contratação constitui um dos elementos que deverá ser examinado à luz da instrução em curso. Segundo, porque eventual economia decorrente da contratação não pode ser considerada isoladamente, sem que se tenha previamente esclarecido se a proposta vencedora atende integralmente aos requisitos de habilitação, exequibilidade e demais condições estabelecidas no edital.
40. A Administração não pode invocar a vantagem econômica de uma contratação para afastar, antes da conclusão da fiscalização, a necessidade de verificar sua própria regularidade. O argumento do dano reverso, portanto, deve ser ponderado, mas não pode se sobrepor ao risco de consolidação de uma contratação cuja regularidade ainda está sob exame.
41. Além disso, a cautelar não determinou a interrupção absoluta das atividades. A própria decisão ressalvou as providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações e à continuidade de serviços essenciais, justamente para reduzir os riscos operacionais alegados pela Petrobras.
42. Também não se determinou, neste momento, a retomada definitiva do contrato anterior nem se impôs solução operacional irreversível à Companhia. A medida apenas preserva o status necessário à conclusão da análise pelo Tribunal.
43. Por isso, não identifico, no estágio atual, dano reverso de magnitude suficiente para superar os fundamentos que justificaram a cautelar.

II.6. DA NOVA OITIVA

44. A Petrobras sustenta ser desnecessária a nova oitiva determinada na peça 32, sob o argumento de que seus objetos se sobrepõem àqueles da oitiva e da diligência determinadas anteriormente.
45. O argumento igualmente não merece acolhimento. A nova oitiva foi determinada diante de fatos supervenientes relevantes, especialmente a adjudicação, a homologação e a celebração do contrato com a ZAAF. A situação processual existente quando da primeira oitiva acabou substancialmente modificada.
46. Assim, não há duplicidade indevida quando o Tribunal solicita informações atualizadas sobre fatos ocorridos posteriormente. Ao contrário, a nova oitiva constitui instrumento necessário para que a Corte possa avaliar os efeitos concretos dos atos supervenientes e, sobretudo, a situação atual da contratação.
47. O fato de determinados pontos apresentarem alguma sobreposição não torna inútil a diligência. Cabe à unidade técnica, inclusive, aproveitar as informações já disponíveis e evitar repetição desnecessária de providências, em observância aos princípios da eficiência e da economia processual.
48. Não há, portanto, fundamento para afastar a determinação.

II.7. CONCLUSÃO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192897.

49. A análise das razões recursais não revela elemento novo capaz de modificar o juízo cautelar anteriormente realizado. A Petrobras não demonstrou, de forma suficiente, a inexistência dos pressupostos que autorizaram a adoção da medida.

50. Ao contrário, permanecem presentes elementos que justificam a preservação da cautela até que a unidade técnica possa concluir a análise das questões controvertidas, especialmente quanto à exequibilidade da proposta da ZAAF e à regularidade dos atos praticados após a decisão judicial.

51. Importa destacar que **a manutenção da cautelar não antecipa o julgamento de mérito da representação**. O Tribunal continua apto para, após a adequada instrução, confirmar, modificar ou revogar a medida, conforme os elementos que vierem aos autos. A tutela provisória deve ser compreendida, portanto, como instrumento de preservação da utilidade do processo, e não como juízo definitivo acerca da validade da contratação.

III

52. À vista das ponderações apresentadas, na presente sessão, pelo ilustre Ministro Walton Alencar Rodrigues, e dos elementos adicionais de defesa acostados aos autos pela Petrobras, revejo o encaminhamento proposto acima e pugno pelo provimento do agravo interposto pela estatal, para revogar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido à peça 32 destes autos, diante da conclusão pela ausência dos pressupostos necessários à sua concessão, bem como as demais medidas constantes do mencionado despacho.

53. Outrossim, pugno pelo encaminhamento dos autos à unidade técnica, para análise das informações complementares apresentadas pela Petrobras e continuidade do feito.

Ante o exposto, VOTO no sentido da aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192897.

VOTO REVISOR

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), com valor homologado de R$ 139,4 milhões, cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens.

Nestes autos, a representante alegou, em síntese, (i) irregularidade relativa ao requisito de qualificação técnica da Nota 2, do item 1.4.1.1, do Adendo D, e à habilitação da empresa ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda.; e (ii) possível inexequibilidade da proposta vencedora, à luz do item 5.2 do edital.

Em agravo interposto em 6/10/2026, a Petrobras trouxe elementos que não constavam dos autos por ocasião da concessão da cautelar: o orçamento referencial, a análise de efetividade das propostas, as diligências de exequibilidade realizadas pela comissão, a assinatura do contrato, a classificação da representante e o fato de **ser a representante a atual contratada para o mesmo objeto**. Parte dessas informações foi classificada como sigilosa, em especial o valor do orçamento.

Os fatos agora revelados pela Petrobras indicam a necessidade de revisar a decisão anteriormente tomadas.

Em primeiro lugar, não verifico haver, nestes autos, a prevalência do interesse público. Ao contrário, a representante busca se valer deste Tribunal para obter a tutela de seu interesse privado que não logrou obter no Judiciário. Essa conclusão advém de três circunstâncias:

A primeira é que **a SNA (representante) é a atual contratada da Petrobras** para o mesmo objeto, por meio do Instrumento Contratual Jurídico 5900.0124629.23.2. Logo, a suspensão do contrato com a empresa ZAAF tem como **consequência direta a continuidade do contrato da própria representante**.

A segunda é que a SNA obteve a sexta colocação no certame. Ainda que a proposta da ZAAF fosse afastada, haveria licitantes mais bem classificadas a convocar antes dela. **A representação não lhe traria, portanto, vantagem no certame. O único benefício concreto e imediato que dela pode extrair é a manutenção do próprio contrato.**

A terceira é que a SNA discute a mesma matéria em duas frentes. Apelou da sentença proferida no Mandado de Segurança 1065122-58.2026.4.01.3300 em 18/9/2026 e, onze dias depois, pediu a este Tribunal que impedisse a execução do contrato celebrado em cumprimento àquela sentença. Sem efeito suspensivo na via judicial, **buscou obtê-lo na via do controle externo**.

Há, ainda, um dado que reputo decisivo. O despacho à peça 32 afastou o perigo de dano reverso porque, "segundo informado pela agravante", o objeto permaneceria atendido por contrato vigente, cuja continuidade poderia ser preservada (parágrafo 33). **Esse contrato vigente é o da própria agravante**. A solução oferecida a este Tribunal para mitigar os efeitos da cautelar consistia, em substância, na **continuidade do contrato de quem a requereu**.

Agrava o quadro o fato de que a contratação impugnada é, segundo análise da Petrobras constante de peça sigilosa, **substancialmente mais econômica que a mantida com a representante**, no escopo comparável. **A cautelar preservaria, assim, a solução mais onerosa para a estatal**, em benefício da representante.

Nessas condições, o interesse particular que motivou a representação prevalece sobre qualquer interesse público na apuração. Não há risco, materialidade ou relevância que justifique a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81208844.

atuação desta Corte em favor de licitante sexta colocada, contratada incumbente, que discute a mesma questão perante o Poder Judiciário.

II

O segundo fundamento para o não conhecimento é a ausência de indício de irregularidade. O art. 235 do Regimento Interno, aplicável às representações por força do art. 237, parágrafo único, exige que a peça esteja "**acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade**". Ausente esse requisito, o parágrafo único do art. 235 impõe o não conhecimento.

Quanto à exequibilidade, a tese da representante resume-se a uma operação aritmética. O item 5.2 do edital, em linha com o art. 56, § 3º, da Lei 13.303/2016, considera haver indício de inexequibilidade quando o valor global da proposta for inferior a 70% do menor entre a média aritmética das propostas superiores a 50% do orçamento referencial e o próprio orçamento. Como o orçamento é sigiloso (art. 34 da mesma lei), a representante dividiu o valor da ZAAF por 0,7 e afirmou que, se o orçamento fosse superior ao resultado, haveria indício de inexequibilidade: R$ 139.457.482,97 ÷ 0,7 = R$ 199.224.975,67.

Essa operação nada revela sobre a proposta da ZAAF. Ela pode ser aplicada a qualquer proposta, de qualquer licitante, em qualquer certame com orçamento sigiloso: basta dividir o valor ofertado por 0,7 para obter o orçamento a partir do qual a proposta "poderia" ser inexequível. Aplicada à proposta da própria representante, produziria suspeita idêntica. Um raciocínio que se aplica indistintamente a todas as propostas não **distingue nenhuma delas**.

Indício, na definição do art. 239 do Código de Processo Penal, é "a circunstância conhecida e provada" que, relacionada ao fato, autoriza concluir pela existência de outra. A tese da representante **parte justamente de uma circunstância desconhecida, o valor do orçamento, e não a supre com nenhum elemento**. Não há composição de custos, referência de mercado, comparação com as demais propostas ou qualquer dado que indique orçamento superior ao patamar calculado. **Trata-se de hipótese, não de indício.**

Quanto à habilitação da ZAAF, a matéria foi decidida pelo Poder Judiciário. A sentença declarou nula a inabilitação, determinou o prosseguimento do certame conforme a classificação de preços e está sob reexame no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em apelações da Petrobras e da própria representante. Não vislumbro necessidade para a atuação deste Tribunal.

Em síntese, a representação veicula interesse privado da atual contratada. Além disso, não veio acompanhada de indício de irregularidade, porque a tese de inexequibilidade se resume a operação aplicável a qualquer proposta e a habilitação foi decidida judicialmente. Por fim, os elementos trazidos pela Petrobras confirmam a inexistência das irregularidades alegadas.

Impõe-se, assim, a revogação da medida cautelar e o não conhecimento da representação, com fundamento no art. 235, parágrafo único, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno. Ficam prejudicados o agravo interposto pela Petrobras, o reconhecimento da condição de interessada da representante e as oitivas e diligências determinadas nos despachos às peças 20 e 32.

As informações classificadas pela Petrobras como sigilosas, notadamente o orçamento referencial e as análises internas constantes dos Anexos A, B e D do agravo, devem ser mantidas sob essa classificação, nos termos da Resolução-TCU 294/2018.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81208844.

ACÓRDÃO Nº 2796/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.435/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: SNA Serviços Ltda. (00.891.142/0001-96).
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcos André de Almeida Malheiros Filho (37842/OAB-BA), entre outros, representando a SNA Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens, conforme as especificações do edital e dos seus adendos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do agravo interposto pela Petrobras e, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. revogar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça 32 destes autos, bem como as demais medidas constantes do mencionado despacho;

9.3. restituir o processo à unidade técnica, para análise das informações complementares apresentadas pela Petrobras e continuidade do feito; e

9.4. comunicar esta deliberação à unidade jurisdicionada e à representante.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2796-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
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 81192901.