GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 020.844/2026-3
Natureza: Representação
Unidade: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae/Departamento Nacional
Representante: Nicole Moraes Souza (077.426.461-61)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE ESPECIALIZADAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO PUBLICITÁRIA. INDÍCIOS DE IMPEDIMENTO DE INTEGRANTE DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA E DE AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE PRÉVIA DOS SEUS NOMES. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. PEDIDO DE INGRESSO DE ADJUDICATÁRIAS COMO PARTES INTERESSADAS. DEFERIMENTO. FATOS SUPERVENIENTES. ENCERRAMENTO DOS CONTRATOS DE PUBLICIDADE ANTERIORES. CONFIGURAÇÃO DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. MEDIDA CAUTELAR TORNADA SEM EFEITO. MANUTENÇÃO DAS OITIVAS E DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE DELIBERAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DA INSTRUÇÃO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho de minha autoria (peça 30), a seguir integralmente reproduzido:

"*Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 3/2026, sob a responsabilidade do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), cujo objeto é a contratação de até três agências de publicidade, especializadas na prestação de serviços de comunicação publicitária.*

*2. O certame é regido pelo Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae (RLCSS), aprovado pela Resolução do Conselho Deliberativo Nacional 493/2024, e a classificação das propostas decorreu da nota técnica, uma vez que as primeiras colocadas obtiveram a pontuação máxima de preço. Registro que o valor de R$ 250.000.000,00 referido na representação corresponde ao limite de gastos para doze meses, porquanto o preço é proposto em percentuais de desconto, honorários e repasse. A concorrência foi homologada em 29/9/2026 em favor das empresas Nova S.A., Artplan Comunicação S.A. e Debrito Brasil Comunicação Ltda., não havendo nos autos informação sobre a assinatura dos contratos correspondentes.*

*3. A representante alega, em suma: a) atuação de integrante da subcomissão técnica em funções antecedentes potencialmente incompatíveis com o julgamento das propostas; b) composição da subcomissão exclusivamente por pessoal interno do Sebrae e ausência de publicidade de seus integrantes; c) ausência de registro de avaliações individuais; e d) fundamentação genérica na apreciação dos recursos administrativos.*

*4. Por fim, requer a imediata suspensão do objeto, ao argumento da gravidade dos fatos narrados, do elevado valor envolvido e do risco de que o Sebrae venha a homologar o certame, adjudicar o seu objeto*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230923.

*e formalizar os respectivos contratos antes da apreciação de mérito por este Tribunal. Posteriormente, reiterou o pedido, noticiando a homologação já ocorrida (peças 25 e 26).*

*5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou presente o perigo da demora, por se tratar de contratação não decorrente de registro de preços e já homologada. Entendeu afastado o perigo da demora reverso, visto que os serviços de comunicação publicitária não são essenciais ao funcionamento da entidade e que suas necessidades de comunicação seguem atendidas pelo Contrato 212/2021 (peça 23, pp. 1-2).*

*6. A unidade instrutora considerou presente a plausibilidade jurídica em parte das alegações da representante, motivo pelo qual propôs, além do conhecimento da representação, a adoção da medida cautelar pleiteada, com a realização de oitiva do Sebrae e das três adjudicatárias, bem como de construção participativa de deliberações, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.*

*7. <u>Passo a analisar a questão.</u>*

*8. De pronto, conheço da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis, anotando que a legitimidade para representar a este Tribunal contra irregularidades em contratações do Sistema S encontra-se reconhecida na jurisprudência desta Casa (Acórdão 2.593/2026-TCU-1ª Câmara, de relação, relator: Ministro Benjamin Zymler).*

*9. Quanto aos pressupostos da cautelar, acolho a análise preliminar da AudContratações, uma vez presentes o perigo da demora e a plausibilidade jurídica, bem como afastado o perigo da demora reverso.*

*10. Com efeito, o perigo da demora decorre de a concorrência já se encontrar homologada desde 29/9/2026, de sorte que a assinatura dos contratos pode ocorrer a qualquer momento, sem que os autos noticiem a sua formalização. Quanto ao perigo da demora reverso, os serviços de comunicação publicitária, apesar de necessários, não se mostram essenciais a ponto de a sua ausência vir a paralisar as atividades da entidade.*

*11. No que tange aos indícios de irregularidade, a plausibilidade jurídica concentra-se na atuação de Fernando Bandeira Sacenco Kornijezuk como integrante da subcomissão técnica. O art. 12, § 3º, da Instrução Normativa-Sebrae 48/2023 determina que o membro da subcomissão que mantenha qualquer relação com empresa licitante declare-se impedido e seja substituído (peça 24, p. 5). Ocorre que o referido empregado exercia a gestão substituta do Contrato 212/2021, mantido com a Nova S.A., e, nessa condição, subscreveu em 23/6/2026 declaração de capacidade técnica e de verba alocada em favor dessa empresa, posteriormente por ela apresentada no certame e considerada em sua pontuação técnica (peça 8, pp. 12-13; peça 23, pp. 1-2).*

*12. Agrava o quadro a circunstância de que, ao firmar a declaração, o empregado já integrava a subcomissão técnica, designada pela Resolução-Direx 242/2026, de 11/5/2026 (peça 3, p. 1), e de que o documento foi emitido seis dias antes do prazo de entrega das propostas, fixado para 29/6/2026 (peça 21, p. 3). Destaco que o impedimento, tal como desenhado na norma interna da entidade, tem natureza objetiva e preventiva, prescindindo de prova de favorecimento concreto, na linha do entendimento firmado por este Tribunal no Acórdão 2.321/2026-Plenário, de minha relatoria. Assim, embora o Plano de Comunicação tenha sido julgado sem identificação de autoria e a nota máxima no quesito em que a declaração podia repercutir tenha sido igualmente atribuída às demais adjudicatárias (peça 8, p. 11; peça 23, pp. 24, 26 e 30) – circunstâncias que reduzem a evidência de alteração do resultado –, o impedimento não resta afastado.*

*13. Soma-se a isso a participação do mesmo agente na elaboração do termo de referência que estabeleceu o objeto, os quesitos e os critérios de pontuação da concorrência (peça 13, p. 83), vindo depois a integrar o colegiado encarregado de aplicá-los (peça 23, p. 31), o que representa risco à adequada separação entre as fases de planejamento e de julgamento. Ainda que o RLCSS não contenha regra expressa a respeito, a providência afronta, em análise preliminar, os princípios da integridade e da isonomia inscritos no art. 2º, inciso I, daquele regulamento, no mesmo sentido do que este Tribunal já assentou em certames de publicidade (Acórdão 1.187/2023-Plenário, de relação, relator: Ministro Vital do Rêgo) e em contratações regidas pela Lei 14.133/2021 (Acórdão 6.389/2025-2ª Câmara, relator: Ministro Augusto Nardes) que, apesar de regularem contratações de natureza diversa, apresentam principiologia compatível.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230923.

*14. Verifica-se plausibilidade, ainda, quanto à ausência de publicidade prévia dos nomes dos integrantes da subcomissão técnica. O próprio Sebrae reconheceu não ter promovido essa divulgação, ao fundamento de inexistir previsão normativa que a exigisse, de modo que a resolução designatória permaneceu de uso interno e o ato somente seria conhecido com a resposta ao recurso, já após o julgamento (peça 3, p. 1; peça 8, pp. 14 e 17). Ainda que a Instrução Normativa-Sebrae 48/2023 seja silente quanto ao ponto, o princípio da transparência previsto no art. 2º, inciso I, do RLCSS alcança todas as contratações da entidade; e, no caso concreto, a divulgação oportuna teria permitido aos interessados o controle prévio de eventual impedimento ou suspeição, que é precisamente o cerne desta representação.*

*15. Por outro lado, não verifico irregularidade na ausência de registro de avaliações individuais. O art. 12, § 4º, da Instrução Normativa-Sebrae 48/2023 adota o julgamento por consenso, exigindo o registro em ata apenas na hipótese de não ser ele alcançado, e o item 5.3 do anexo 2 do termo de referência dispensa expressamente as planilhas individuais quando a subcomissão opte por avaliar em conjunto (peça 13, p. 72). A solução é coerente com a jurisprudência desta Casa, que não exige justificativa própria de cada membro da subcomissão técnica, por ser a motivação prerrogativa do colegiado de julgamento (Acórdãos 742/2023-Plenário, relator: Ministro Aroldo Cedraz, e 2.044/2026-Plenário, de minha relatoria).*

*16. Tampouco se verifica, em exame preliminar, a alegada fundamentação genérica na apreciação dos recursos administrativos, porquanto o Parecer UASJUR 468/2026 identificou e enfrentou especificamente as alegações de impedimento, de segregação de funções, de composição da subcomissão e de julgamento consensual (peça 8, pp. 4 e 11-18), sendo possível discordar das razões ali adotadas sem que disso decorra ausência de motivação.*

*17. Anoto, por fim, que o julgamento por consenso, embora regular, impede isolar a contribuição do integrante impedido para as notas atribuídas, circunstância que recomenda que as alternativas submetidas à construção participativa contemplem medida corretiva apta a alcançar o julgamento técnico em sua integralidade, e não apenas a exclusão da participação daquele membro.*

*18. Diante do exposto, acolho a proposta da AudContratações, incorporando suas análises e conclusões às minhas razões de decidir, e, com fundamento no art. 276, caput e § 3º, c/c o art. 250, inciso V, ambos do Regimento Interno do TCU, e no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020,* ***DECIDO****:*

*a)* ***deferir*** *o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) suspenda o andamento da Concorrência 3/2026, abstendo-se de firmar os contratos dela decorrentes e, caso algum contrato já tenha sido firmado, de praticar qualquer ato com vistas à sua execução, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço; e*

*b)* ***autorizar*** *a realização das oitivas e da construção participativa de deliberações nos moldes propostos no item 29 e subitens da instrução de peça 27, acrescentando-se, entre as alternativas sobre as quais se solicita manifestação do Sebrae, a dos possíveis impactos de este Tribunal determinar a anulação do julgamento das propostas técnicas, com a repetição dessa fase por subcomissão regularmente constituída, preservados os atos anteriores.*

*Encaminhem-se os autos à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) para a expedição das comunicações pertinentes, com a urgência que a matéria requer, devendo ser enviadas aos destinatários cópias deste despacho e da instrução à peça 27.*"

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230923.

# VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 3/2026, sob a responsabilidade do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), cujo objeto é a contratação de até três agências de publicidade, especializadas na prestação de serviços de comunicação publicitária.

2. A representante alegou, em suma: a) atuação de integrante da subcomissão técnica em funções antecedentes potencialmente incompatíveis com o julgamento das propostas; b) composição da subcomissão exclusivamente por pessoal interno do Sebrae e ausência de publicidade de seus integrantes; c) ausência de registro de avaliações individuais; e d) fundamentação genérica na apreciação dos recursos administrativos.

3. Após analisar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou plausível parte das alegações, propondo, em decorrência, a concessão de medida cautelar sem oitiva prévia da unidade jurisdicionada, bem como a realização de oitivas e a construção participativa de deliberações, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 (peça 27).

4. Ante a presença do perigo da demora e da plausibilidade jurídica e, ainda, ante a inexistência do perigo da demora reverso, concedi medida cautelar, por despacho assinado em 7/10/2026 e juntado aos autos em 8/10/2026 (peça 30), a fim de que o Sebrae suspendesse o andamento da Concorrência 3/2026, abstendo-se de firmar os contratos dela decorrentes e, caso algum contrato já tivesse sido firmado, de praticar qualquer ato com vistas à sua execução. As razões de decidir estão explicitadas no despacho, integralmente transcrito no relatório precedente.

5. Antes da apreciação da matéria por este Colegiado, as sociedades empresárias Nova S.A. e Debrito Brasil Comunicação Ltda., duas das três adjudicatárias, requereram o ingresso no feito na condição de partes interessadas e a revogação da medida cautelar, noticiando fatos supervenientes (peça 39, com os documentos de peças 40-49). O Sebrae, de sua parte, encaminhou a este gabinete, por correio eletrônico, razões de agravo ainda não formalizadas nos autos, acompanhadas de documentos, informando haver suspendido a execução dos contratos tão logo cientificado da decisão, em 13/10/2026.

6. Defiro o pedido de ingresso formulado na peça 39. As peticionantes tiveram o objeto a elas adjudicado e firmaram, com o Sebrae, os Contratos 489/2026 e 488/2026, de modo que a deliberação de mérito é apta a repercutir sobre direito subjetivo próprio, nos termos do art. 144, § 2º, c/c o art. 146 do Regimento Interno e da orientação consolidada nos Acórdãos 192/2022 e 2.318/2022, ambos do Plenário.

7. Ambas as peças deduzem argumentação extensa sobre os indícios de irregularidade acolhidos no despacho, abrangendo o alcance da regra de impedimento do art. 12, § 3º, da Instrução Normativa-Sebrae 48/2023, a repercussão da declaração questionada na pontuação técnica, a separação entre as fases de planejamento e de julgamento e a ausência de divulgação prévia dos nomes dos integrantes da subcomissão técnica. Tais questões dizem respeito ao mérito da representação, serão apreciadas após as oitivas já autorizadas e não comportam exame nesta sede, em que apenas se reavaliam os pressupostos da medida acautelatória.

8. Dentre esses pressupostos, é necessário reavaliar a premissa fática de um deles. Os documentos de peças 49 e 47 comprovam que o 7º e último termo aditivo ao Contrato 212/2021 renovou a sua vigência "de 17 de setembro de 2025 a 17 de setembro de 2026", o mesmo sucedendo com o 6º e último aditivo ao Contrato 214/2021. Não subsiste, portanto, a afirmação de que as necessidades de comunicação do Sebrae seguem atendidas pelo Contrato 212/2021, adotada no item 5 da instrução e reproduzida no item 10 do despacho.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230924.

9. Consignei, naquele item, que os serviços de comunicação publicitária, apesar de necessários, não se mostravam essenciais a ponto de a sua ausência paralisar as atividades da entidade. A assertiva foi formulada no pressuposto de que havia contrato vigente a atender àquelas necessidades. Desfeito o pressuposto, a ponderação se altera, porquanto o Sebrae não dispõe de contrato de publicidade desde 17/9/2026 e a suspensão da execução dos ajustes recém-firmados prolonga essa situação por prazo indeterminado.

10. A entidade informa, ademais, que emitiu ordens de serviço distribuídas entre as três agências e relaciona campanhas represadas voltadas à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, ao emissor gratuito de notas fiscais, ao Fampe Mulheres e ao programa Brasil + Produtivo. Tais informações haverão de ser confirmadas na oitiva, mas revelam que a interrupção não recai sobre atividade meramente acessória, e sim sobre o canal por meio do qual a entidade se comunica com os micro e pequenos empreendedores a que se destina a sua atuação institucional.

11. Configura-se, nesse quadro, o perigo da demora reverso, antes tido por ausente. Em situação equivalente, este Tribunal indeferiu a cautelar pleiteada justamente por se achar encerrado o contrato anterior, ponderando que a suspensão poderia ocasionar prejuízos maiores ao interesse público do que aqueles que se pretendia evitar (Acórdão 6.389/2025-2ª Câmara, relator: Ministro Augusto Nardes). Idêntica foi a solução adotada em certame de publicidade no TC 010.609/2022-9, no qual a medida inicialmente concedida veio a ser modulada e, depois, revogada diante da proximidade do término do contrato então vigente (Acórdão 1.769/2022-Plenário).

12. Nessas condições, compreendo que não se justifica a manutenção, em caráter precário, de medida dessa gravidade, e que a cautelar deve ser tornada sem efeito. Ressalvo que a providência não encerra o exame da matéria nem chancela as irregularidades apontadas, sobre as quais este Tribunal somente se pronunciará após a instrução. As oitivas e a construção participativa de deliberações autorizadas no despacho ficam integralmente mantidas, e nada obsta que, instruído o feito, se adotem as providências de mérito cabíveis, inclusive nova medida acautelatória, caso sobrevenham elementos que a justifiquem.

13. Corrijo, a propósito, referência normativa constante do item 1 do despacho. O Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae aplicável é o aprovado pela Resolução CDN 641/2026, em vigor desde 1º/5/2026, que revogou a Resolução CDN 493/2024.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, caput e §§ 1º e 5º, do Regimento Interno do Tribunal, submeto a matéria a este Colegiado, nos termos do acórdão que ora apresento à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230924.

ACÓRDÃO Nº 2852/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.844/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Nicole Moraes Souza (077.426.461-61)
4. Unidade: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae/Departamento Nacional
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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 3/2026, sob a responsabilidade do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), cujo objeto é a contratação de até três agências de publicidade, especializadas na prestação de serviços de comunicação publicitária,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 144, § 2º, c/c o art. 146 e 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. deferir os pedidos formulados pelas sociedades empresárias Nova S.A. (CNPJ 57.118.929/0001-37) e Debrito Brasil Comunicação Ltda. (CNPJ 00.000.424/0003-18) para que sejam consideradas partes interessadas nestes autos;

9.2. tornar sem efeito a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 30 destes autos), ante a superveniente configuração do perigo da demora reverso;

9.3. manter as demais medidas determinadas no mesmo despacho, notadamente as oitivas e a construção participativa de deliberações autorizadas nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, prosseguindo-se na instrução do feito;

9.4. comunicar este acórdão ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), às interessadas e à representante.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2852-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
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 81230925.