

**ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO –  
TCU 1.495/2022: PLENÁRIO, EM RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO –  
LICITAÇÃO PELO SISTEMA S E POSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE  
INIDONEIDADE DOS LICITANTES PELA CORTE FEDERAL DE CONTAS**

---

*BRAZILIAN COURT OF AUDITORS DECISION – TCU 1,495/2022:  
PLENARY, ON RECONSIDERATION APPEAL – BIDDING BY S  
SYSTEM (SISTEMA S) AND POSSIBILITY OF DECLARATION OF  
UNSUITABILITY OF BIDDERS BY THE FEDERAL COURT OF AUDITORS*

**JOÃO VICTOR TAVARES GALIL**

Doutorando e Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor convidado do Centro de Estudos de Extensão – CCE, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-3090-206X].  
jvtgdireito@gmail.com

Recebido em: 01.08.2022 | Received on: August 1<sup>st</sup>, 2022  
Aprovado em: 24.08.2022 | Approved on: August 24<sup>th</sup>, 2022

**ÁREAS DO DIREITO:** Administrativo; Processual

**RESUMO:** Trata-se, neste trabalho, de uma breve análise da decisão oriunda do Tribunal de Contas da União e veiculada em Acórdão 1.495/2022 – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, resultante de julgamento de Recurso de Reconsideração, no qual se reconheceu a competência da Corte Federal de Contas para declarar a inidoneidade dos licitantes envolvidos no certame promovido pela APEX-Brasil, entidade reconhecida como elemento do grupo denominado de Sistema S. Promove-se leitura crítica e analítica que se baseia na natureza jurídica da entidade, na conotação do instituto da licitação e na fuga para o regime privado que tanto caracteriza o Direito Administrativo brasileiro.

**ABSTRACT:** This work presents a brief analysis of the decision issued by the Federal Court of Auditors and published in Accord 1,495/2022 – Plenary, rapporteur by Minister Walton Alencar Rodrigues, resulting from the judgment of the Reconsideration Appeal, in which the competence of the Federal Court of Auditors to declare the unsuitability of the bidders involved in the contest promoted by APEX-Brasil, a recognized entity as an element of the group called Sistema S. A critical and analytical reading is promoted, based on the legal nature of the entity, on the connotation of the bidding institute and on the escape to the private regime that so characterizes Brazilian Administrative Law.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licitação – Chamamento público – Sistema S – Inidoneidade – Tribunal de Contas.

**KEYWORDS:** Bidding – Public call – System S – Unsuitability – Audit Office.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Breve exposição fática. 3. Breves comentários. 4. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

No<sup>1</sup> dia 18 de julho de 2022, foi veiculado, pelo Sistema *PUSH* do Tribunal de Contas da União, o Boletim 408 da Corte Federal de Contas. Em seu teor, veiculado estava a interessante síntese do Acórdão 1.495/2022 – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que foi resultado do julgamento dos Recursos de Reconsideração, interpostos por Estrutural Montagens e Empreendimentos Ltda. e DMDL Montagens de Stands Ltda., em face do Acórdão 1280/2018/TCU – Plenário, esse de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, todos no âmbito do Processo TC 031.684/2015-7:

“RESPONSABILIDADE. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. ABRANGÊNCIA. SISTEMA S. LICITAÇÃO. É aplicável a declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) na ocorrência de fraude em licitações promovidas por entidades do Sistema S, pois, embora não se submetam à Lei 8.666/1993, a obrigatoriedade de licitar dos serviços sociais autônomos decorre da necessidade de observância aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da economicidade.”

Tendo em vista o teor demonstrado, torna-se necessário o comentário, ainda que breve, do julgamento da Corte. Isso porque, embora ainda pouco percebido pela doutrina, a sua edição é reflexo da postura pragmática, já frequente, do Tribunal de Contas da União, que passa a revelar a sua percepção de que o Sistema S, diferentemente das entidades do Terceiro Setor, submetem-se a um regime jurídico com características tipicamente estatais, embora confusões conceituais ainda tornem esse ambiente um terreno de pouca segurança jurídica.

---

1. Como citar este artigo | *How to cite this article*: GALIL, João Victor Tavares. Acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU 1.495/2022: Plenário, em Recurso de Reconsideração – licitação pelo Sistema S e possibilidade de declaração de inidoneidade dos licitantes pela Corte Federal de Contas. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, a. 6, n. 23, out./dez. 2022.

é estranha e causa confusões porque é construída sob a ignorância da real natureza da APEX-Brasil. Reconhecer a sua natureza autárquica, harmonizando-a com o programa de 1988, é perceber que a sua atuação se configura pela edição de atos administrativos e, portanto, deve pautar-se na utilização de processos próprios para tal. Eis, assim, a conclusão: por mais que a posição do Ministério Público seja mais coerente do que a do próprio TCU, ela parte de pressupostos dogmáticos equivocados. Isso, todavia, não significa que a Corte de Contas tenha agido de maneira acertada, mas sem dúvida se aproximou mais daquilo que Ricardo Marcondes Martins denomina de “purificação científica”<sup>21</sup>.

#### 4. REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *Revista De Direito Administrativo*, 89, p. 8-33, 1967.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Regime jurídico das empresas estatais”. *RDP* 83, p. 139-195, ano XX, São Paulo, Ed. RT, jul.-set. 1987.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- COTRIM NETO, A. B. Conceito jurídico de entidade “paraestatal”. *Revista de Direito Administrativo*, 83, p. 32-43, 1966.
- CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da; SADDY, André; KNOPP, Glauco da Costa; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes. Serviço social autônomo: alternativa à implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 255-289, abr./jun. 2018.
- ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*. Coimbra: Almedina, 1999.
- GALIL, João Victor Tavares. *Licitação e celebração de parcerias com o terceiro setor*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.
- GALIL, João Victor Tavares. Princípio da precaução contra a corrupção na metodologia de interpretação e de aplicação do Direito Administrativo. *Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas*, RBPJ, Avaré, v. 3, n. 1, p. 47-86, jan.-abr. 2022.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2014.

21. MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria constitucional das empresas estatais – 1ª parte. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, ano 4, n. 14, p. 226, jul.-set. 2020.

GALIL, J. V. T. Acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU 1.495/2022: plenário, em recurso de reconsideração – licitação pelo Sistema S e possibilidade de declaração de inidoneidade dos licitantes pela corte federal de contas. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 23. ano 6. p. 343-353. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2022.

- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria das contrafações administrativas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 115-148, abr./jun. 2016.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Crise do ato administrativo e a retomada de sua centralidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 105-141, jan./mar. 2019.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria constitucional das empresas estatais – 1ª parte. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, ano 4, n. 14, p. 211-262, jul.-set. 2020.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000. t. II.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 2017.



## PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Processual

### Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Sistema S: lei, pessoa jurídica de direito privado e serviços constitucionais não exclusivos de estado, de Edvaldo Nilo de Almeida – *RDAI* 18/97-120;
- O dolo específico e as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade de licitação: análise do julgado Inq. 3.962/DF, de Pedro Flávio Cardoso Lucena e Levani de Freitas Neto – *RDAI* 8/333-342; e
- Processo administrativo e negócios processuais atípicos, de Egon Bockmann Moreira e Marcella Pereira Ferraro – *RePro* 282/475-510.