Acórdão 01085/2025-1 - Plenário

Processos: 05409/2025-3, 05519/2025-1
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UGs: PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha, SEMAD - Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha
Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo
Interessado: ARNALDO BORGO FILHO, RODRIGO MAGNAGO DE HOLLANDA CAVALCANTE, ARIANE PEREIRA NICOLI, TATHIANI RIBEIRO ONOFRE, LUCAS PINHEIRO ABU DIOAN
Representante: NEXSOLAR SOLUCOES EM ENERGIA SOLAR LTDA, ULTRA ENGENHARIA E CONSTRUCOES S.A.
Procuradores: FILIPE DE ARAUJO LIMA E FERREIRA (OAB: 142173-MG), DEJANIRA DE JESUS ESTEVAO CORREA (OAB: 25206-MS)

REPRESENTAÇÃO – LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO - CONTRATAÇÃO DE SISTEMA DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA - PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1 A vedação à participação de consórcios em licitação é legítima quando devidamente motivada por análise de riscos e pela necessidade de responsabilidade técnica unificada.

2 A exigência de certidão de recuperação judicial é válida se utilizada como instrumento de gestão de riscos, não como critério eliminatório.

3 O critério de julgamento por menor preço global é admissível em contratações integradas e tecnicamente interdependentes.

4 O prazo contratual deve limitar-se ao período de execução somado à manutenção remunerada, devendo a Administração exigir termo autônomo de garantia e seguro de performance.

Assinado por LUCIANO VIEIRA 09/01/2026 14:05
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 25/11/2025 10:11
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 25/11/2025 08:18
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 25/11/2025 06:46
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 24/11/2025 19:10
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 24/11/2025 18:13
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 24/11/2025 16:52
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 24/11/2025 16:33
Assinado por 24/11/2025 15:50

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre expediente encaminhado por licitante em face da **Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha - SEMAD**, por meio da qual relata supostas irregularidades no **Edital** do **Pregão Eletrônico Nº065/2025** cujo objeto é a c*ontratação de empresa especializada no fornecimento e instalação de sistemas de microgeração e minigeração de ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA em telhados, solo e carport e similares, além de manutenção de usinas de microgeração, via Registro de Preços.*

Consta dos autos a **Petição Inicial 01143/2025-1** (doc. 02) e documentação pertinente (Peças Complementares 22ª 978/2025-9 a 22980/2025-6 – docs. 03 a 05).

O peticionário alega a existência de cláusulas restritivas ilegais no edital, requerendo medida cautelar para suspensão do certame e, ao final, sua anulação, e apresenta as seguintes supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços Nº65/2025:

> 1 - A vedação genérica à participação de consórcios, sem motivação técnica, viola o art. 15 da Lei nº 14.133/2021, que admite expressamente a participação consorciada como regra, exigindo justificativa para sua restrição;
>
> 2 - A exigência de certidão negativa de recuperação judicial extrapola o disposto no art. 69, IV, "c", da Lei nº 14.133/2021, que apenas requer comprovação de que a empresa não está em estado de falência ou em processo de recuperação;
>
> 3 - A adoção do critério de menor preço global, em lote único, para objeto divisível e tecnicamente segmentável, contraria os princípios da isonomia, competitividade e economicidade, além do art. 33, I, e art. 40, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021;
>
> 4 - O prazo de vigência contratual de 240 meses ultrapassa os limites legais previstos no art. 110 da Lei nº 14.133/2021, sendo legalmente admissíveis prazos de até 10 ou 35 anos, conforme caracterização do contrato com ou sem investimento revertido ao poder público;
>
> 5 - As exigências cumulativas de atestados técnicos em múltiplas tipologias (solo, telhado e carport), sem correlação direta com as parcelas de maior

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

relevância e valor significativo, violam o art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e restringem indevidamente a competitividade do certame;

6 - A exigência de visto no CREA/ES na fase de habilitação contraria a jurisprudência do TCU e o entendimento da AGU, que preveem a exigência apenas na fase de contratação, configurando exigência desproporcional e restritiva;

7 - A aglutinação de objetos distintos (fornecimento, instalação e manutenção) sem justificativa técnica configura afronta ao art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, por restringir a competitividade e não demonstrar vantagem administrativa.

Requer, *in fine,* dentre outros, a concessão de medida cautelar para a suspensão da assinatura de contratos administrativos derivados do PREGÃO ELETRÔNICO N.º 065/2025, até que as readequações solicitadas sejam implementadas, ou na eventualidade da existência de contrato firmado, suspendê-lo, bem como a eficácia de todos os atos que tenham sido praticados no bojo da PREGÃO ELETRÔNICO N.º 065/2025. No mérito, requer a anulação do procedimento contestado.

Antes de deliberar sobre a medida cautelar requerida pelo representante, proferi a **Decisão Monocrática 00516/2025-1** (doc. 7) onde, em análise da admissibilidade, conheci o expediente como Representação e determinei a oitiva dos responsáveis.

Os notificados apresentaram a **Resposta de Comunicação 00893/2025-5** e **Defesa/Justificativa 00877/2025-6** de Arnaldo Borgo Filho (doc. 19 e 20), a **Resposta de Comunicação 00890/2025-1** de Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante (doc. 21), a **Defesa/Justificativa 00879/2025-5** e a **Peça Complementar 24446/2025-9** de Ariane Pereira Nicoli (doc. 22 e 23), todas de mesmo teor. Conforme informação da Secretaria Geral das Sessões, a empresa Ultra Engenharia e Construções S.A. não apresentou manifestação referente ao Termo de Notificação 00866/2025-8.

Foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade - NCP para análise dos fundamentos e pressupostos da cautelar. Procedeu-se a **Análise de Seletividade 00212/2025-5** (doc. 27) cujo resultado indicou a seleção dos autos para atuação desta Corte. Em seguida, foi elaborada a **Manifestação Técnica de Cautelar 0074/2025-1** (doc. 28) onde sugere a concessão da medida de urgência.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Assim, foi proferida a **Decisão Monocrática 00631/2025-9** (doc. 30), determinando a **suspensão do pregão** e a notificação dos responsáveis para cumprimento da ordem, além da apresentação dos esclarecimentos necessários. Tal decisão foi **ratificada** pelo Colegiado por meio da **Decisão 03166/2025-4** (doc. 41).

Os responsáveis apresentaram justificativas e peças complementares. Entretanto, antes da análise técnica de tais documentos, foi proferido o **Despacho 025069/2025-1** (doc. 146), destacando a ausência de resposta do representante quanto à regularização de sua representação processual. Neste sentido reiterei a notificação para regularização na **Decisão Monocrática 00722/2025** (doc. 147).

Em sequência, o NCP elaborou a **Instrução Técnica Inicial 00161/2025-6** (doc.153) propondo a **manutenção da medida cautelar** e **citação** dos srs. Arnaldo Borgo Filho — Prefeito Municipal; Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante - Secretário Municipal de Administração de Vila Velha; Ariane Pereira Nicoli — Agente de Contratação; Tathiani Ribeiro Onofre – Subesecretária de gestão administrativa e Lucas Pinheiro Abu Dioan - Engenheiro Elétrico para que se pronunciem a respeito das seguintes supostas irregularidades apresentadas na Instrução:

1. **Vedação à Participação em Consórcios** – item 4.1 da ITI
2. **Exigência Indevida de Certidão de Recuperação Judicial** – item 4.2 da ITI
3. **Prazo de vigência contratual de 240 meses** – item 4.4 da ITI
4. **Exigências cumulativas e desproporcionais de qualificação técnica–** item 4.5 da ITI

Por meio da **Decisão Monocrática 821/2025** (doc. 155) decidi pela manutenção da medida cautelar e citação dos responsáveis conforme Instrução Técnica Inicial 161/2025.

Regularmente citados, os responsáveis apresentaram **Defesa/Justificativa 1267/2025** (doc. 172) e **Respostas de Comunicação 1532/2025 e 1543/2025** (docs.176 e 177), acompanhadas de peças complementares (docs. 173 a 175).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao NCP, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 6193/2025** (doc. 180), com a seguinte proposta de encaminhamento:

> **3 CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre a **Representação** em face da PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha, SEMAD - Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, sugere-se:
>
> 1.1. **CONSIDERAR PROCEDENTE, EM PARTE, A REPRESENTAÇÃO**, nos termos do art. 178, II, do RITCEES, mantendo-se a irregularidade relativa ao prazo de vigência contratual de 240 meses, encaminhando-se a seguinte determinação:
>
> 3.1.1 Sugere-se o encaminhamento de DETERMINAÇÃO aos responsáveis para que seja retificado o edital de forma a limitar a vigência contratual ao período de execução somando-se à manutenção remunerada. Determine-se ainda o município que exija Termo de Garantia Autônomo e Irrevogável (Anexo Contratual), válido por 20 ou 25 anos, que obrigue a contratada a manter Seguro de Risco Decenal ou Seguro Performance que cubra integralmente a substituição dos equipamentos e a responsabilidade por vícios pelo período restante.
>
> 1.2. **DAR CIÊNCIA** ao representante do teor da decisão final a ser proferida.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 6219/2025** (doc. 183), da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, anuiu ao entendimento técnico.

Vieram-me os autos.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Ratifico entendimento exarado na **Instrução Técnica Conclusiva 6193/2025** e no **Parecer 6219/2025** do Ministério Público de Contas, tomando como razão de decidir os fundamentos expostos pelo órgão de instrução, nos seguintes termos:

> "(...)
>
> **2 DA ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES APONTADAS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL 00161/2025-6 (EVENTO 153)**
>
> Inicialmente, é importante destacar que o edital do Pregão Eletrônico nº 065/2025 (presente na Peça Complementar 22979/2025-3 (evento 4)) objetiva a contratação de empresa especializada para o fornecimento, instalação e manutenção de sistemas de microgeração e minigeração de energia solar fotovoltaica, abrangendo instalações em telhados, solo e *carport* (garagem solar). O escopo da contratação é multidisciplinar e integrado, incluindo a elaboração do projeto executivo, obtenção de laudos estruturais, construção de fundações e subestações (para minigeração em solo), aprovação junto à concessionária local, comissionamento, e suporte técnico com manutenção por um período inicial de 12 meses.
>
> A modalidade adotada foi o Pregão Eletrônico, regido pela Lei n.º 14.133/2021, utilizando o Sistema de Registro de Preços (SRP) e o critério de julgamento de Menor Preço Global. A Administração classifica o objeto como serviço comum de engenharia.
>
> O valor estimado para a contratação global é de R$ 167.419.312,35. A justificativa da PMVV reside na busca por eficiência administrativa, economicidade e sustentabilidade, com a expectativa de redução de até 80% nos custos energéticos e uma economia anual projetada de R$ 17.917.178,71 a partir de 2026, com um período de *payback* estimado entre 6 e 8 anos.
>
> A partir do exposto, seguem os achados identificados:
>
> **4.1 Vedação à Participação em Consórcios**
>
> O representante alega que a vedação à participação de consórcios viola a Lei de Licitações, que considera essa modalidade a regra. A empresa alega que a proibição só seria legal se houvesse uma justificativa robusta e fundamentada, o que não ocorreu no caso.
>
> **Defesa:**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Os responsáveis defenderam a vedação citando aspectos genéricos como "peculiaridade técnica do objeto", "abrangência geográfica descentralizada da execução", "exigência de padronização tecnológica", "gestão de riscos" e "princípio da economicidade". A pregoeira Ariane Nicoli indicou que a vedação está expressamente no item 20 do Termo de Referência.

Análise

Cinge-se a irregularidade na análise de caso concreto onde foi questionada a regularidade da restrição à participação de consórcios.

A Nova Lei de Licitações, embora estimule a ampla concorrência ao consagrar a participação consorciada como regra, faculta à Administração a imposição de vedação. Essa restrição, prevista no Art. 15, deve ser criteriosamente motivada e utilizada como mecanismo de controle para preservar o interesse público diante de riscos concretos de execução.

A decisão da PMVV se alinha diretamente com os princípios orientadores da Lei, em particular a Governança e a Gestão de Riscos (Arts. 7º e 12º). A exclusão dos consórcios é apresentada como uma estratégia preventiva essencial para assegurar a obtenção do resultado mais vantajoso (Economicidade) e garantir a eficácia da gestão contratual.

As razões para o veto, detalhadas em documentos como a Peça Complementar e a Defesa/Justificativa, demonstram que a complexidade do objeto — um projeto de Geração Distribuída (GD) de energia fotovoltaica de grande escala, totalizando 18.783,73 kWp distribuídos em 182 unidades — demanda uma estrutura de execução singular:

- **Gerenciamento de Riscos:** A Administração cumpriu seu dever legal ao utilizar uma Matriz de Riscos objetiva. Essa ferramenta comparativa evidenciou que o modelo consorciado concentra riscos operacionais e financeiros de magnitude crítica (atingindo o Score 20). Tais riscos incluem a fragmentação das garantias, a possibilidade de insolvência de um dos membros e a dificuldade em manter a padronização e a qualidade técnica entre diferentes empresas. A materialização de um risco dessa proporção comprometeria a viabilidade do investimento de longo prazo.

- **Economicidade:** Argumenta-se que a atuação consorciada induziria a uma multiplicação de estruturas gerenciais e administrativas, elevando os custos internos de coordenação, fiscalização e processamento de medições. Em uma licitação de menor preço global, esse aumento de custo poderia onerar a proposta

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

final, prejudicando a busca pela maior vantagem para o erário, em dissonância com o Art. 5º da Lei.

- **Responsabilidade Centralizada:** O projeto exige uma alta integração sistêmica, com comissionamento de subestações e transferência de todo o sistema ao patrimônio público. A dispersão geográfica e a natureza técnica do empreendimento tornam imperativa uma coordenação unificada e uma responsabilidade única. A pluralidade de agentes enfraqueceria o controle e a capacidade de imputar responsabilidade em caso de falha, especialmente em um contrato de 240 meses (20 anos) de vida útil esperada.

A doutrina especializada, a exemplo de Marçal Justen Filho[1], sustenta que a vedação é lícita somente se a natureza do objeto demandar uma coordenação centralizada e uma responsabilidade técnica e financeira que se tornariam inviáveis ou excessivamente onerosas sob a estrutura consorciada. A restrição à competitividade (princípio constitucional) deve ser a medida estritamente necessária e adequada para atingir o fim público, sendo a vedação uma intervenção extrema que exige justificação irrefutável.

A vedação à formação de consórcios é, neste contexto, medida preventiva e mitigadora de riscos operacionais. A pluralidade de empresas, com culturas organizacionais e operacionais distintas, tende a complicar a fiscalização e a gestão contratual, aumentando a complexidade na administração, na técnica e nas finanças do contrato.

Analisando detidamente documentação apresentada verifica-se que o documento **Peça Complementar 29362/2025-4** detalha, no item 20, as justificativas para a proibição da participação em consórcios, baseando-se em argumentos concretos que demonstram como a execução consorciada comprometeria os resultados de economicidade, eficiência e gestão de riscos, essenciais para o êxito de um projeto de Geração Distribuída de energia fotovoltaica (GD) de grande escala.

A esse respeito, vale a transcrição de trechos da ITI:

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

A defesa dos responsáveis está alinhada com os argumentos encontrados, que se baseiam nos seguintes pontos:

- **Gestão de Riscos:** A vedação é apresentada como uma medida preventiva e coerente com as diretrizes de gestão de riscos, especialmente para um objeto com dispersão geográfica e elevado potencial de impacto financeiro e operacional.
- **Princípio da Economicidade:** Argumenta-se que a participação de consórcios poderia resultar na duplicação de estruturas gerenciais e custos administrativos, comprometendo a economicidade do processo licitatório e dificultando a obtenção da proposta mais vantajosa.
- **Padronização Tecnológica:** O documento defende que a heterogeneidade de atuação de empresas consorciadas pode afetar a padronização e a eficiência dos serviços prestados.
- **Indivisibilidade:** O Termo de Referência justifica a não aplicação de cota exclusiva para ME/EPP com a alegação de que o objeto é "tecnicamente indivisível", o que também se aplica, de forma correlata, à vedação de consórcios.

Ainda, o documento cita a jurisprudência do TCU, mencionando que a presença de consórcios pode "gerar obstáculos adicionais ao controle e à responsabilização, especialmente em contratos de... serviços de engenharia com execução descentralizada".

Vale ressaltar que o projeto fotovoltaico de Vila Velha é um empreendimento de capital intensivo, cujo principal valor reside na economia gerada ao longo de sua vida útil (estimativa de R$ 17.917.178,71$ anuais a partir de 2026, com *payback* em 6 a 8 anos)[2]. A manutenção desse retorno financeiro depende intrinsecamente da eficiência e do desempenho energético do sistema.

A validade da vedação à participação de consórcios tem sido recorrentemente analisada pelos Tribunais de Contas, os quais consolidam o entendimento de que a restrição é legítima se devidamente fundamentada em critérios técnicos e de gestão.

O Tribunal de Contas da União adota a premissa de que a vedação é admissível, especialmente em contratos de engenharia com características que dificultam a responsabilização ou a coordenação. O Acórdão 1.070/2019-Plenário (TCU), invocado pela defesa da PMVV, reconhece que a presença de consórcios pode

[2] Peça Complementar 29363-2025-9

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

criar obstáculos adicionais ao controle e à responsabilização em contratos com execução descentralizada.

A aplicação direta desse precedente ao caso de Vila Velha é pertinente, pois o projeto de 18.783,73 kWp distribuído em 182 locais representa o modelo clássico de execução descentralizada. A complexidade e a dispersão impõem uma coordenação centralizada que se fragilizaria com a atuação de múltiplas empresas, corroborando a necessidade da vedação.

Em resposta aos questionamentos da ITI, a Administração Municipal de Vila Velha aprofundou sua justificação, transformando a argumentação de abstrata para concreta, por meio da incorporação de uma Matriz de Riscos (Defesa/Justificativa 1267/2025, item 2.1.2). Essa estratégia visa sanar a deficiência formal/substancial identificada, demonstrando que a vedação é decisão de governança baseada em análise objetiva.

A utilização da Matriz de Riscos, baseada em metodologia estruturada, confere à justificação a objetividade jurídica exigida pelo Art. 15 da Lei 14.133/2021. A matriz comparativa mapeou os riscos entre o cenário Consórcio e o Contrato Único, utilizando um sistema de pontuação que multiplica a probabilidade (*Likelihood*) pelo impacto (*Impact*) para gerar um Score.[3]

A análise demonstra que a modalidade consorciada concentra riscos operacionais e financeiros de magnitude crítica, com scores máximos (20) em cinco categorias essenciais para a execução do objeto, enquanto o Contrato Único apresenta scores significativamente menores

Diante do exposto observa-se que no caso em estudo, a vedação à participação de consórcios no Pregão Eletrônico nº 065/2025 da PMVV, tornou-se medida legal, necessária, adequada e proporcional à luz da Lei nº 14.133/2021, encontrando sólida fundamentação nos princípios da Governança, da Gestão de Riscos e da Economicidade.

A justificação administrativa cumpre a exigência do Art. 15 da Lei nº 14.133/2021 uma vez que se encontra devidamente justificada. A justificação se baseia, ainda, na necessidade de garantir a responsabilização única pelo investimento em benfeitorias permanentes que se reverterão ao patrimônio público por 20 anos (240 meses), em consonância com o Art. 110, II, da LCN.

[3] Defesa/justificativa 1267/2025-8, item 2.1.2

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Além disso, restou demonstrado que a restrição é proporcional à complexidade do objeto, que totaliza 18.783,73 kWp distribuídos em 182 unidades, exigindo coordenação e integração técnica centralizadas e foi comprovada por meio de Matriz de Riscos objetiva, a qual demonstra que a execução consorciada eleva a probabilidade e o impacto de riscos críticos (Score 20), como a fragmentação de garantias, a insolvência de consorciados e a heterogeneidade de qualidade

Em suma, a Administração municipal demonstra que a vedação ao consórcio é um requisito de segurança e eficiência funcional, indispensável para resguardar o interesse público em uma contratação de grande vulto e complexidade sistêmica.

Vale ressaltar ainda que o princípio da competitividade, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é a base das licitações e impõe à Administração o dever de buscar o maior número possível de licitantes, abstendo-se de incluir no edital cláusulas que, injustificadamente, restrinjam a participação.

A Resposta de Comunicação 1543/2025-1 (Manifestação da Agente de Contratação/Pregoeira) fornece um dado objetivo e inquestionável: O certame contou com a **participação de 13 (treze) licitantes**. Tal fato demonstra um nível de competitividade considerado elevado no cenário de contratações públicas. Se as regras editalícias fossem de fato restritivas e desproporcionais, a tendência seria uma participação pífia (1 a 3 empresas, por exemplo).

Portanto, o número de participantes é uma conformação material de que não houve restrição à competitividade que justifique a anulação do certame.

Sendo assim, opina-se pelo **afastamento da irregularidade**.

4.2 Exigência Indevida de Certidão de Recuperação Judicial

A representante alega que a exigência de certidão negativa de recuperação judicial como critério de habilitação é ilegal e restringe indevidamente a participação de empresas, extrapolando os limites do Art. 69 da Lei n.º 14.133/2021.

Defesa

A defesa apresentada pelos responsáveis sustenta que a exigência da certidão está em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Cita ainda o a **Acórdão TCU nº 1.913/2022 – Plenário** do Tribunal de Contas da União (TCU) como precedente que respalda a análise da capacidade econômico-financeira de contratos de grande vulto e longa duração.

A Defesa afirma que a exigência da certidão visa apenas fornecer elementos para a análise de risco, em consonância com o princípio da precaução administrativa, e que o próprio edital de licitação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), em seu Pregão Eletrônico nº 11/2025-5, prevê a participação de empresas em recuperação judicial, desde que apresentem o plano de recuperação homologado.

A pregoeira Ariane Nicoli esclarece que o edital prevê a participação de empresas em recuperação judicial, desde que apresentem o plano de recuperação aprovado.

Análise

Analisando as justificativas, observa-se que a defesa logrou êxito em demonstrar que o edital prevê a participação de empresas em recuperação judicial, desde que seja apresentado o plano de recuperação homologado.

Este posicionamento está em consonância com o entendimento jurisprudencial consolidado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do TCU, que visam a preservar a função social da empresa em crise, permitindo sua participação desde que comprove viabilidade de execução contratual.

A Administração reforçou que a exigência da certidão de falência/recuperação judicial é uma prática consolidada, inclusive nos editais do próprio TCE-ES.

Dessa forma, entende-se pelo **afastamento do indício de irregularidade**. A exigência da certidão, por si só, é legal como instrumento de verificação da condição jurídica e de risco. O que se exige é a clareza editalícia e a prática administrativa de que tal certidão não será usada como um critério eliminatório automático, mas sim para subsidiar uma análise motivada de risco financeiro, o que foi demonstrado pelos responsáveis.

4.3 Critério de Julgamento Inadequado

Ressalta-se que tal indício de irregularidade foi rechaçado na Instrução Técnica Inicial. Vale a transcrição:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

O Representante alega que a escolha do critério de julgamento por preço global em lote único viola a isonomia e a competitividade. Segundo o Representante, não haveria justificativa para não parcelar o objeto de acordo com os diferentes tipos de instalação (telhado, solo e carport), por exemplo, em observância ao Art. 40, § 2º, I, da NLLC.

Conforme o art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021[4], o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve conter, dentre outros, as justificativas para o parcelamento ou não da contratação.

Defesa

Nesse sentido, o item IX do ETP, presente na Peça Complementar 29361/2025-1 (evento 52), trata da justificativa para o parcelamento ou não da solução. Nesse item, a Administração Pública apresenta razões para o não parcelamento em termos do sistema fotovoltaico e da manutenção.

A defesa fundamentou a aglutinação em lote único com base na **indivisibilidade técnica e na necessidade de economia de escala**. Os principais argumentos da Administração são:

- **Natureza Sistêmica e Interdependência Técnica:** O objeto não é a mera aquisição de bens ou serviços isolados, mas a entrega de um *sistema fotovoltaico integrado* e funcional. Os componentes e atividades (módulos, inversores, cabeamento, monitoramento, obras civis complementares e manutenção) são interdependentes, e a falha na integração de qualquer subsistema comprometeria a unidade funcional da solução pretendida

[4] Art. 18.
[...]
§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
[...]
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

- **Risco de Integração e Garantia:** A separação da contratação acarretaria perda de garantias técnicas, geraria incompatibilidades operacionais e aumentaria o risco de falhas, dificultando a rastreabilidade das responsabilidades (quem responde pela falha na geração: o fornecedor do painel, o instalador do *carport* ou o mantenedor?).
- **Eficiência e Economia de Escala:** A divisão do projeto em lotes menores resultaria na perda de economia de escala, elevando os custos unitários e tornando o investimento global menos vantajoso para a Administração.

A Administração Municipal cita precedentes do TCU que validam a aglutinação quando motivada por interdependência e vantajosidade (Acórdãos TCU n.º 1.776/2016 e n.º 3.001/2018).

O modelo de contratação exige uma **Unicidade de Responsabilidade Técnica (*Single Point of Accountability*)** sobre todo o ciclo de vida do sistema implantado em 182 unidades consumidoras, reforçando a legalidade da modelagem para fins de governança e mitigação de risco.

Análise

A inclusão da elaboração do projeto executivo junto à execução do serviço pela contratada não descaracteriza a contratação como serviço comum de engenharia (Pregão/SRP). O Termo de Referência (Peça Complementar 29362-2025-4) apresentado contém as diretrizes técnicas e especificações claras, cabendo à contratada apenas desenvolver os detalhamentos executivos (laudos, plantas, diagramas) para viabilizar a implantação personalizada em cada local.

Vale ressaltar que essa modelagem de escopo integrado é prática administrativa que busca evitar disputas contratuais e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, que são frequentemente causados por falhas ou lacunas em projetos básicos elaborados por terceiros. Ao permitir que a mesma empresa elabore o projeto executivo e o execute, a Administração incentiva um projeto mais racional e otimizado

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

para a própria execução, garantindo uma maior compatibilidade entre o planejamento e a entrega final.

Além disso, no caso em análise, a necessidade de obras civis complementares (fundações, subestações, reforço de telhados) integra a complexidade do objeto, que não é de construção em área nova, mas de adaptação em estruturas existentes, o que exige expertise estrutural para garantir a segurança dos sistemas

Em suma, a aglutinação do objeto em lote único, fundamentada na interdependência técnica entre as atividades e na busca pela economia de escala e eficiência na gestão de um projeto descentralizado e de alto valor, é considerada **proporcional** e juridicamente sustentável, conforme a exceção prevista no Art. 40, § 2º, da NLLC.

Diante do exposto, a irregularidade não se sustenta.

4.4 Prazo de vigência contratual de 240 meses

O prazo de vigência contratual de 240 meses (20 anos) foi contestado como excessivo, violando os limites gerais da NLLC. É importante notar que o prazo de execução física do serviço é de apenas 180 dias.

Defesa:

A Administração defende que o prazo é estritamente legal, amparado no Art. 110, II, da NLLC, que permite vigência de até 35 anos para contratos que gerem economia e envolvam investimentos em benfeitorias permanentes realizados pelo contratado, com reversão ao patrimônio público.

Inicialmente, em momento anterior ao da elaboração da Manifestação Técnica de Cautelar 00074/2025-1 (evento 28), a defesa alegou, a exemplo da Resposta de Comunicação 00890/2025-1 (evento 21), que o prazo contratual de 240 meses atende à legislação (art. 110, II, da Lei 14.133/2021), uma vez que “se caracteriza como contrato de eficiência com investimento realizado exclusivamente pelo contratado, com base no modelo de contratação integrada e de performance para

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

fornecimento, instalação, operação, manutenção e monitoramento de sistemas de geração de energia solar fotovoltaica".

Posteriormente, na Defesa/Justificativa 01019/2025-3 (evento 51), a defesa esclarece que o prazo de execução contratual é de apenas 180 dias e que a extensão da vigência contratual não estaria atrelada ao fornecimento de bens ou serviços por todo o período. Conforme a defesa, esse período de 240 meses estaria associado à garantia dos sistemas e dos equipamentos implantados, além da obrigação de manutenção e substituição nesses casos.

Além disso, a defesa voltou a pontuar que o objeto, por envolver a execução de benfeitorias permanentes, o investimento integralmente realizado pela contratada e a transferência definitiva à Administração, se enquadraria na hipótese prevista no art. 110, II, da Lei 14.133/2021. A defesa complementou:

> A contratação se enquadra tecnicamente na hipótese prevista no art. 110, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que admite prazo contratual superior aos limites ordinários quando necessário para a amortização de investimentos e a garantia da adequada prestação do objeto, **ainda que não se caracterize formalmente como contrato de eficiência pela ausência da forma remuneratória prevista no art. 39 da norma**.

Análise

A justificativa para o prazo de vigência contratual de 240 meses (20 anos) no Pregão Eletrônico n.º 065/2025 é dada pela Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV) em dois documentos-chave: o Termo de Referência e as manifestações de defesa enviadas ao Tribunal de Contas.

Em ambos, é expressamente ressaltado que esse prazo alongado é uma medida de proteção ao erário e à segurança operacional, que está desvinculada da execução física e do pagamento continuado.

Vale ressaltar que o objeto da contratação envolve o fornecimento e a instalação de um sistema que terá sua execução física concluída em apenas 180 dias. O pagamento integral do objeto será realizado após o comissionamento e o recebimento definitivo da obra, conforme o cronograma físico-financeiro.

O prazo de 240 meses (20 anos) foi inserido no edital e no Termo de Referência com o fito exclusivo de garantir – contratualmente – a responsabilidade técnica e a garantia dos equipamentos duráveis implantados.

Os responsáveis justificam que o prazo estendido é "estritamente necessário para resguardar o interesse público" , pois alinha o contrato à vida útil projetada dos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

equipamentos (que pode chegar a 25 anos) e assegura a possibilidade de a Administração acionar a contratada por vícios ocultos, falhas de desempenho ou defeitos de fabricação identificados após a execução física da obra, além da plena responsabilização da contratada pelo adimplemento das obrigações de garantia, substituição de componentes e suporte técnico durante todo o ciclo de vida útil dos sistemas.

Vale repisar que no processo em análise, conforme a própria defesa afirma, o contrato não foi caracterizado como contrato de eficiência. O vínculo contratual de 20 anos se destina formalmente à responsabilidade técnica, suporte e garantia do sistema.

Ao manter o contrato formalmente vigente por 20 anos, a PMVV vincula-se juridicamente à contratada por duas décadas. Embora o Termo de Referência preveja inicialmente apenas 12 meses de manutenção preventiva/corretiva, a Administração, findo esse período, terá que licitar os serviços de Manutenção ou de Gestão de Performance do sistema.

Além disso, a empresa que instalou o sistema e detém a propriedade intelectual sobre os projetos *as-built*, a rastreabilidade total dos componentes e as chaves de acesso aos sistemas de monitoramento (SCADA/telemetria) possui uma vantagem competitiva quase imbatível em qualquer licitação futura para manutenção. O conhecimento integral do sistema confere a ela uma posição dominante, o que se traduz em preços potencialmente inferiores ou em maior facilidade de execução, tornando a licitação meramente formal.

Vale observar ainda que o setor fotovoltaico é caracterizado por intensa e rápida inovação tecnológica e queda contínua de preços (o custo da tecnologia renovável vem caindo significativamente). Vínculos contratuais longos impedem a Administração de se beneficiar, após 5 ou 10 anos, da contratação de serviços de manutenção mais eficientes ou da modernização de equipamentos (como inversores ou *trackers*) a preços substancialmente menores que o valor embutido no contrato inicial.

A vinculação formal de 20 anos, portanto, se transforma em uma forma de "monopólio" contratual de responsabilidade, que restringe a capacidade da Administração de promover licitação para a manutenção dos ativos no futuro.

Quanto à alegação de prazo extenso do contrato para execução das garantias, observa-se que a garantia de 20 anos para inversores e 25 anos para estruturas é uma obrigação contratual específica. A extinção do contrato principal não

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

extingue, por si só, a obrigação acessória de garantia, que pode ser exigida pela Administração, desde que o Termo de Garantia seja um instrumento autônomo e registrado.

A PMVV tem o dever legal de exigir a garantia de 20 anos para os equipamentos, e isso é louvável (princípio da proteção ao erário). No entanto, a Administração não comprovou que a única forma jurídica de garantir essa responsabilidade é mantendo o Contrato Administrativo formalmente vigente por 20 anos.

Diante do exposto, entende-se que a **irregularidade deva ser mantida** uma vez que não restou comprovado por parte da municipalidade que, a vigência do contrato de 240 meses é legítima sob a ótica da proporcionalidade e da competitividade, pois não se comprovou que a vigência de 20 anos é o meio *menos gravoso* e *mais vantajoso* para o interesse público.

Sugere-se o encaminhamento de **DETERMINAÇÃO** aos responsáveis para que seja retificado o edital de forma a limitar a vigência contratual ao período de execução mais a manutenção remunerada. Determine-se ainda o município que exija Termo de Garantia Autônomo e Irrevogável (Anexo Contratual), válido por 20 ou 25 anos, que obrigue a contratada a manter Seguro de Risco Decenal ou Seguro Performance que cubra integralmente a substituição dos equipamentos e a responsabilidade por vícios pelo período restante.

4.5 Exigências cumulativas e desproporcionais de qualificação técnica

A Representante questionou a exigência de atestados em múltiplas tipologias (solo, telhado, *carport*, etc.) e serviços de nicho (sondagem, combate a incêndio), que não se concentrariam nas parcelas de maior relevância e valor significativo.

Defesa

A defesa destacou a complexidade de locais como o Aterro Sanitário, que, embora seja uma instalação em solo, possui requisitos geotécnicos e ambientais complexos e singulares, exigindo expertise específica para mitigar riscos de instabilidade e danos à infraestrutura.

A Administração justificou que, ao contratar uma solução *turn key* (chave na mão), que engloba projeto, fornecimento, instalação, e manutenção por 20 anos, é indispensável que a empresa licitante demonstre, previamente, domínio e proficiência em todas as etapas e tipos de instalação previstos. Essa exigência

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

visa assegurar que a empresa não subcontrate a execução das tipologias em que não possui experiência, garantindo a responsabilidade técnica integral e a qualidade da solução contratada.

A Administração esclareceu que o edital não exige que um único atestado cubra todas as tipologias e os quantitativos mínimos solicitados. Pelo contrário, foi permitida a soma de atestados de obras distintas. Isso significa que uma empresa poderia apresentar um atestado para a instalação em *telhado*, outro para a instalação em *solo* (mesmo que em obra diferente) e, se necessário, um terceiro para a estrutura tipo *carport*, até atingir os quantitativos mínimos requeridos para cada item relevante.

Análise

Com a permissão do somatório de atestados e a detalhada justificativa técnica da Administração sobre a necessidade de experiência em tipologias diversas (telhado, solo e *carport*), a exigência perde o caráter de "desproporcionalidade". Ao permitir o somatório, a exigência deixou de ser uma barreira intransponível (que só uma empresa com um único megacontrato com todas as tipologias conseguiria cumprir) para se tornar um requisito que apenas demonstra a experiência acumulada do licitante nas diferentes vertentes técnicas do objeto.

A Administração demonstrou que as exigências estão diretamente correlacionadas com a complexidade e a diversidade das instalações, sendo um meio legítimo para minimizar os riscos de execução e garantir que a empresa selecionada entregue uma solução integral e funcional, conforme o regime da Lei nº 14.133/2021, que prioriza a gestão de riscos e a qualidade técnica na fase de planejamento.

Portanto, a conclui-se pelo **afastamento da irregularidade** com o acolhimento argumento da Administração, considerando que a exigência, embora restritiva em teoria, é motivada pela complexidade técnica do objeto e mitigada pela possibilidade de apresentar atestados somados.

4.6 Exigência de Visto no CREA/ES

O Representante alegou que exigir o visto no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/ES) na fase de habilitação é ilegal, devendo ser requerido apenas na contratação.

Esta irregularidade está superada e afastada. A modelagem do edital exige o registro no CREA da sede do licitante para fins de habilitação, e o visto no

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

CREA/ES será exigido apenas na fase de contratação/assinatura do termo. Esta prática está em plena conformidade com a Resolução CONFEA nº 1.007/2003 e a jurisprudência consolidada do TCU (e.g., Acórdão nº 1.793/2011), que proíbe a imposição de ônus desnecessários (como o custo do visto) aos licitantes que não vierem a ser contratados.

3 CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre a **Representação** em face da PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha, SEMAD - Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, sugere-se:

1.3. **CONSIDERAR PROCEDENTE, EM PARTE, A REPRESENTAÇÃO**, nos termos do art. 178, II, do RITCEES, mantendo-se a irregularidade relativa ao prazo de vigência contratual de 240 meses, encaminhando-se a seguinte determinação:

3.1.1 Sugere-se o encaminhamento de DETERMINAÇÃO aos responsáveis para que seja retificado o edital de forma a limitar a vigência contratual ao período de execução somando-se à manutenção remunerada. Determine-se ainda o município que exija Termo de Garantia Autônomo e Irrevogável (Anexo Contratual), válido por 20 ou 25 anos, que obrigue a contratada a manter Seguro de Risco Decenal ou Seguro Performance que cubra integralmente a substituição dos equipamentos e a responsabilidade por vícios pelo período restante.

1.4. **DAR CIÊNCIA** ao representante do teor da decisão final a ser proferida.

O Ministério Público de Contas apresenta ainda sugestão referente ao acompanhamento da execução contratual, que entendo pertinente:

> "(...) Oportunamente, propõe-se que em razão da similitude da natureza jurídica entre o contrato de eficiência e as Concessões e PPPs, em especial quanto ao prazo, fluxo de caixa e foco em resultado, que sejam adotados os mesmos procedimentos de encaminhamento e análise prévia, nos termos regimentais. (...)"

3 DELIBERAÇÃO

Pelo exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, anuindo ao entendimento da unidade de instrução desta Corte e ao posicionamento do Ministério

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto a sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-1085/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

1.1 JULGAR PROCEDENTE, EM PARTE, A REPRESENTAÇÃO, nos termos do art. 178, II, do RITCEES, mantendo-se a irregularidade relativa ao prazo de vigência contratual de 240 meses;

1.2 DETERMINAR aos responsáveis para que seja retificado o edital de forma a limitar a vigência contratual ao período de execução mais a manutenção remunerada;

1.3 DETERMINAR que o município exija Termo de Garantia Autônomo e Irrevogável (Anexo Contratual), válido por 20 ou 25 anos, que obrigue a contratada a manter Seguro de Risco Decenal ou Seguro Performance que cubra integralmente a substituição dos equipamentos e a responsabilidade por vícios pelo período restante;

1.4 DETERMINAR à SEGEX que adote, quanto ao acompanhamento da execução contratual, os mesmos procedimentos adotados nas Concessões e PPPs, em especial quanto ao prazo, fluxo de caixa e foco em resultado, em razão da similitude da natureza jurídica, nos termos regimentais;

1.5 DAR CIÊNCIA ao representante do teor da decisão final a ser proferida.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 18/11/2025 - 60ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494

Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 1A978-75DC1-09494