Acórdão 00813/2026 - Plenário

Processo: 01632/2026
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UGs: PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, SEGES - Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória
Relator: Davi Diniz de Carvalho
Representante: CONSTPARK CONSTRUCAO DE EDIFICIO LTDA
Responsável: REGIS MATTOS TEIXEIRA, ANTONIO MARCOS COGO, JOSE CARLOS NEVES LOUREIRO, MICHELE DOS SANTOS PEREIRA PAES HENRIQUES, MARIA APARECIDA LIMA FREIRE FREITAS DA SILVA, TAISE VIEIRA DOS SANTOS ALVES
Procurador: MARIA ESTHER MIWA NEVES (OAB: 179668-SP)

REPRESENTAÇÃO – LICITAÇÃO PÚBLICA NACIONAL (LPN) – CONTRATAÇÃO INTEGRADA – FINANCIAMENTO POR ORGANISMO INTERNACIONAL – POLÍTICAS DE AQUISIÇÕES DO BID – LEI 14.133/2021 – PROPOSTA ECONÔMICA – REAJUSTAMENTO – GARANTIA DE EXECUÇÃO – RESPONSÁVEL TÉCNICO COMUM – IMPROPRIEDADES – JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE – DAR CIÊNCIA – RECOMENDAR – PROSSEGUIMENTO DO CERTAME – ARQUIVAR.

I. Caso em exame

1. Representação em face da Licitação Pública Nacional (LPN) 1/2026, destinada à contratação integrada para implantação do Centro de Gestão Integrada Municipal (CGIM) e da Base da Guarda Civil do Município de Vitória,

Assinado por LUCIRLENE SANTOS RIBAS 29/10/2026 08:35
Assinado por MARCO ANTONIO DA SILVA 22/10/2026 15:52
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 21/10/2026 08:53
Assinado por LUIS HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA 20/10/2026 19:46
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 20/10/2026 17:47
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 20/10/2026 17:34
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 20/10/2026 17:21
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 20/10/2026 17:04
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 20/10/2026 15:21

na qual são questionadas disposições do instrumento convocatório relativas à proposta econômica, ao reajustamento, à garantia de execução, à indicação de responsável técnico comum e à conjugação das Políticas de Aquisições do BID com a legislação nacional.

II. Questões em discussão

2. Discute-se: (i) a conformidade da disciplina da proposta econômica com o regime de contratação integrada; (ii) a regularidade da cláusula de reajustamento e da respectiva data-base; (iii) a fundamentação da garantia de execução fixada em 30%; (iv) a inabilitação automática de licitantes que indiquem o mesmo responsável técnico; e (v) a compatibilidade entre as Políticas de Aquisições do BID e o regime da Lei 14.133/2021.

III. Razões de decidir

3. A contratação integrada não exige a apresentação de Planilha de Quantidades analítica na fase de apresentação das propostas, sem prejuízo das exigências legais relativas ao detalhamento do orçamento sintético, à reelaboração da planilha de quantitativos e custos unitários pelo licitante vencedor e à indicação expressa do regime de execução adotado.

4. A cláusula de reajustamento apresenta impropriedades quanto à redação do marco temporal da preclusão e à definição da data-base, fixada na data de apresentação da proposta sem demonstração de fundamento nas normas do organismo financiador ou no contrato de empréstimo. As circunstâncias do caso não demandam providência corretiva imediata, mostrando-se suficientes a ciência das

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

impropriedades e a expedição de recomendação à Administração.

5. A Lei 14.133/2021 admite garantia de até 5%, majorável para até 10% mediante justificativa, e de até 30% nas hipóteses legalmente previstas para obras e serviços de engenharia de grande vulto. No caso, embora a fiança do executante em 30% não tenha restringido a competitividade, subsiste impropriedade pela ausência de motivação técnico-econômica específica e de fundamento normativo para a adoção desse percentual.

6. A indicação de responsável técnico comum não autoriza, por si só, a inabilitação automática dos licitantes, devendo ser examinadas a natureza do vínculo e as circunstâncias concretas capazes de evidenciar risco de conluio ou comprometimento da independência das propostas.

7. A conjugação das Políticas de Aquisições do BID com a legislação nacional é admitida pelo art. 1º, § 3º, da Lei 14.133/2021 e não configura, por si só, irregularidade, sem prejuízo da necessidade de demonstração do fundamento aplicável quando adotada condição peculiar diversa do regime legal ordinário.

IV. Dispositivo e tese

8. Representação julgada parcialmente procedente, mantida a negativa da medida cautelar e o regular prosseguimento da LPN 1/2026, com expedição de ciências e recomendações e posterior arquivamento dos autos.

Tese de julgamento: “1. Na contratação integrada, a dispensa de Planilha de Quantidades analítica na fase de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

> apresentação das propostas não afasta as exigências legais relativas ao orçamento sintético e à identificação do regime de execução. 2. A adoção, em licitação financiada por organismo internacional, de condição peculiar diversa do regime ordinário da Lei 14.133/2021 pressupõe a demonstração de seu fundamento nas normas do organismo financiador ou no contrato de empréstimo, observados os requisitos da legislação nacional. 3. A indicação de responsável técnico comum não autoriza, por si só, a inabilitação automática dos licitantes, devendo ser consideradas a natureza do vínculo e as circunstâncias concretas aptas a evidenciar risco de conluio.”

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de representação (doc. 2) formulada pela sociedade empresária Constpark Construção de Edifício Ltda., em face da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) e da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória (SEGES), em que narra supostas irregularidades no instrumento convocatório da Licitação Pública Nacional (LPN) 1/2026, destinada à contratação integrada de empresa especializada para o desenvolvimento de projetos básicos e executivos, execução de obras de reforma e ampliação, aquisição de equipamentos para implantação do Centro de Gestão Integrada Municipal (CGIM) e da Base da Guarda Civil do Município de Vitória/ES, incluindo comissionamento, planejamento da gestão e treinamentos para funcionamento do CGIM, com valor estimado de R$ 66.506.049,68.

Em síntese, a representante afirma que o certame apresenta ilegalidades contratuais e incoerência sistêmica, destacando a previsão de cláusula de reajuste com preclusão antecipada e data-base incompatível com o ordenamento jurídico. Aponta, ainda, contradições entre os documentos convocatórios (IAC, DDL, formulários e CGC) quanto aos critérios de julgamento, propostas e bases de medição e pagamento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

Ademais, questiona a inabilitação automática de licitantes por responsável técnico comum sem a comprovação de conluio, bem como a exigência de garantia de execução de até 30% do valor contratual sem motivação técnico-econômica. Por fim, alega que a falta de harmonização entre as Políticas de Aquisições do BID (GN-2349-15) e o direito administrativo brasileiro compromete a segurança jurídica, a competitividade e o julgamento objetivo.

Finalmente, requer a concessão de medida cautelar para determinar a imediata suspensão da LPN 1/2026 e da prática de quaisquer atos subsequentes voltados à adjudicação e à contratação, até que as irregularidades apontadas sejam apreciadas e sanadas na forma a ser definida por este Tribunal de Contas.

Por meio da Decisão Monocrática (DECM) 385/2026 (doc. 11), a representação foi conhecida e as partes foram notificadas a se manifestarem, conforme Termos de Notificação 603 a 608/2026 (docs. 12 a 17).

Após a apresentação das manifestações pelos responsáveis, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), que elaborou a Análise de Seletividade 181/2026 (doc. 50) e a Manifestação Técnica de Cautelar 77/2026 (doc. 51).

Na sequência, foi proferido o Voto do Relator 2434/2026 (doc. 52), acolhido pelo Colegiado por meio da Decisão TC 2260/2026 (doc. 53), que indeferiu a medida cautelar, por não estarem demonstrados os requisitos necessários à sua concessão, permitindo o regular prosseguimento do certame. Na oportunidade, foram determinadas diligências destinadas à instrução do mérito, com a apresentação de informações e documentos complementares pelos responsáveis, bem como a tramitação do feito sob o rito ordinário, com prioridade na instrução.

Em atendimento às notificações expedidas, foram apresentadas a Defesa/Justificativa 846/2026 (doc. 72) e a Peça Complementar 31569/2026 (doc. 73).

Prosseguindo a tramitação, a unidade técnica elaborou a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 3379/2026 (doc. 78), na qual propôs o julgamento pela

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

procedência parcial da representação, sem prejuízo do regular prosseguimento da LPN 1/2026, mediante a expedição de ciências e recomendações de caráter preventivo e prospectivo, com dispensa de monitoramento e posterior arquivamento dos autos.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) emitiu o Parecer 4700/2026 (doc. 80), da lavra do Exmo. Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, acompanhando parcialmente a proposição da área técnica, com divergência quanto às medidas propostas em relação às impropriedades concernentes à cláusula de reajustamento e à respectiva data-base, para as quais pugnou pela expedição de determinações.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

Conforme relatado, trata-se de representação formulada pela sociedade empresária Constpark Construção de Edifício Ltda., em face da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) e da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória (SEGES), na qual foram apontadas supostas irregularidades no instrumento convocatório da Licitação Pública Nacional (LPN) 1/2026.

Superada a análise cautelar, ocasião em que este Tribunal entendeu não estarem presentes os pressupostos necessários à suspensão do certame, os autos foram submetidos à instrução de mérito, com a realização das diligências reputadas necessárias ao esclarecimento das questões controvertidas.

A Instrução Técnica Conclusiva 3379/2026 (doc. 78), após o exame das justificativas e dos documentos apresentados pelos responsáveis, concluiu pela procedência parcial da representação. Foram afastadas as alegações relativas à necessidade de apresentação da Planilha de Quantidades analítica na fase de apresentação das propostas, à existência de vício autônomo decorrente da adoção

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

do regime jurídico híbrido e ao alegado efeito restritivo à competitividade da garantia de execução.

Por outro lado, a unidade técnica reconheceu as seguintes impropriedades: (i) ambiguidade redacional da cláusula de reajustamento; (ii) fixação da data-base do reajuste na data de apresentação da proposta sem demonstração de que a solução decorresse de exigência do organismo financiador; (iii) atribuição de caráter não desclassificatório à apresentação do orçamento sintético da proposta (planilha ORÇAMAG); (iv) ausência de indicação expressa, no instrumento convocatório, do regime de execução adotado dentre os previstos no art. 46 da Lei 14.133/2021; (v) insuficiência da motivação técnico-econômica e da fundamentação normativa para a adoção do patamar de 30% na modalidade fiança do executante; e (vi) previsão de inabilitação automática de licitantes que indiquem o mesmo responsável técnico, sem distinção entre o vínculo apto a gerar risco de conluio e o vínculo de mera disponibilidade técnica não exclusiva.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 4700/2026 (doc. 80), acompanhou, em essência, as conclusões alcançadas pela unidade técnica quanto ao mérito, divergindo especificamente quanto à natureza das providências a serem adotadas em relação à cláusula de reajustamento e à definição de sua data-base.

II.1 DA QUESTÃO PRELIMINAR – ALTERAÇÃO DE TITULARIDADE DA SEGES (ITEM 4.1 DA ITC 3379/2026)

Os responsáveis requereram a substituição, no polo passivo, do Sr. Regis Mattos Teixeira pelo atual titular da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória (SEGES).

A unidade técnica considerou prejudicado o requerimento, uma vez que não propôs imputação de responsabilidade, aplicação de sanção ou qualquer providência de natureza pessoal em face de agente público. As deliberações sugeridas dirigem-se à SEGES e à Comissão Especial de Licitação, na condição de destinatários institucionais.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

Com efeito, a solução adotada nestes autos não envolve imputação de responsabilidade, aplicação de sanção ou providência de natureza pessoal dirigida aos agentes públicos, cabendo as ciências e recomendações aos respectivos destinatários institucionais.

Pela mesma razão, resta prejudicado o requerimento de nova oportunidade de manifestação de mérito formulado nas Informações de 02/07/2026, considerando que a solução adotada não envolve determinação, imputação de responsabilidade ou aplicação de sanção a agente público. Desse modo, acompanho a unidade técnica e considero prejudicados o pedido de substituição no polo passivo e o requerimento de nova oportunidade de manifestação de mérito.

Superada a questão preliminar, passo ao exame das questões de mérito.

Para fins de sistematização, adoto, na análise a seguir, a organização das questões de mérito estabelecida pela unidade técnica na ITC 3379/2026, que, a partir das alegações formuladas na representação e dos elementos colhidos durante a instrução, reuniu e examinou as matérias segundo os respectivos núcleos temáticos.

II.2 DA ARQUITETURA DA PROPOSTA ECONÔMICA E DA DISPENSA DA PLANILHA DE QUANTIDADES (ITEM 4.2.1 DA ITC 3379/2026)

A representante sustenta a existência de contradições entre as Instruções aos Concorrentes (IAC), os Dados da Licitação (DDL), os formulários padronizados e as Condições Gerais do Contrato (CGC), especialmente quanto à obrigatoriedade ou dispensa da Planilha de Quantidades, à função atribuída à planilha ORÇAMAG e à definição da base de julgamento e de pagamento das propostas.

Em suas justificativas, os responsáveis esclareceram que os editais do BID, na modalidade LPN, são compostos por documentos padronizados e complementares, sendo as adequações específicas de cada contratação introduzidas nos Dados da Licitação (DDL) e nos Dados do Contrato (DDC). Sustentaram, nesse sentido, que a sistemática de medição originalmente prevista

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

nas Condições Gerais do Contrato foi expressamente adaptada para utilização do Cronograma de Atividades Físico-Financeiro, compatível com as características da contratação em exame.

A unidade técnica considerou suficientes os esclarecimentos apresentados para afastar, nesse ponto, a alegação de irregularidade.

Com efeito, a LPN 1/2026 foi estruturada materialmente sob o regime de contratação integrada, disciplinado pelo art. 6º, XXXII, da Lei 14.133/2021, no qual cabe ao contratado elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo e executar as obras, sendo a licitação realizada com base em anteprojeto elaborado pela Administração.

Nesse regime, a ausência de Planilha de Quantidades analítica na fase de apresentação das propostas não configura, por si só, irregularidade. Conforme assinalado na ITC 3379/2026, o orçamento detalhado com quantitativos avaliados a que se refere o art. 6º, XXV, "f", da Lei 14.133/2021 é exigido para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do art. 46, não alcançando, portanto, a contratação integrada, prevista no inciso V do mesmo dispositivo.

Para a contratação integrada, a Lei estabelece disciplina própria. Nos termos do art. 23, § 5º, o valor estimado da contratação é calculado segundo os parâmetros legalmente estabelecidos, admitindo-se, sempre que necessário e quando o anteprojeto o permitir, a utilização de orçamento sintético. Isso não significa, contudo, que o orçamento integrante da proposta do licitante esteja dispensado de detalhamento, uma vez que o § 6º do mesmo artigo exige, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético utilizado pela Administração. Essa questão, distinta da exigência de apresentação da Planilha de Quantidades analítica, será considerada adiante quanto à planilha ORÇAMAG.

Também considero satisfatoriamente esclarecida a aparente incompatibilidade entre os documentos convocatórios quanto à sistemática de medição e pagamento. Conforme constatado pela unidade técnica, os Dados do Contrato substituíram a referência à Planilha de Quantidades pelo Cronograma de Atividades Físico-

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

Financeiro, enquanto a própria Cláusula 42.4 das Condições Gerais do Contrato contempla alternativamente a utilização de “Planilha de Quantidades ou Cronograma de Atividades”. Assim, a aparente contradição inicialmente identificada não subsiste após a leitura integrada dos documentos que compõem o instrumento convocatório.

Embora afastadas essas alegações, a unidade técnica identificou, no exame deste tópico, três impropriedades de alcance prospectivo: (i) o caráter não vinculante da planilha ORÇAMAG; (ii) a ausência de previsão expressa da obrigação estabelecida no art. 56, § 5º, da Lei 14.133/2021; e (iii) a ausência de indicação expressa do regime de execução adotado.

A primeira diz respeito ao caráter não vinculante da planilha ORÇAMAG solicitada aos licitantes. O art. 23, § 6º, da Lei 14.133/2021 estabelece que, nas hipóteses de contratação integrada, deverá ser exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético utilizado pela Administração. Essa exigência possui finalidade própria e não se confunde com a sistemática de medição e pagamento por etapas do cronograma físico-financeiro. Desse modo, o caráter não vinculante atribuído à planilha ORÇAMAG não satisfaz integralmente o comando legal.

A segunda refere-se à ausência de previsão expressa, no instrumento contratual, do dever de reelaboração da planilha de quantitativos e custos unitários pelo licitante vencedor. Conforme consignado pela unidade técnica, os elementos constantes dos autos não permitem confirmar se o instrumento contratual contempla expressamente o dever de reelaborar e apresentar a planilha compatibilizada ao valor final da proposta, obrigação decorrente do art. 56, § 5º, da Lei 14.133/2021. Embora a matéria não tenha integrado originalmente o objeto da representação, trata-se de obrigação legal aplicável ao licitante vencedor, razão pela qual a ITC lhe conferiu tratamento preventivo.

A terceira impropriedade diz respeito à ausência de indicação expressa do regime de execução adotado dentre aqueles previstos no art. 46 da Lei 14.133/2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

Embora a descrição do objeto revele materialmente a adoção da contratação integrada, o instrumento convocatório não indicou expressamente o regime de execução aplicável, constando no campo denominado “Regime de Execução” a expressão “Empreitada por Preço Global”, empregada nos documentos padronizados do certame em sentido relacionado à sistemática de medição e pagamento.

Essa imprecisão não altera o enquadramento material da contratação como integrada, extraído da própria descrição do objeto e das obrigações atribuídas ao contratado. Compromete, contudo, a clareza do instrumento convocatório quanto ao regime de execução efetivamente adotado e às consequências jurídicas dele decorrentes, razão pela qual deve ser evitada em futuros instrumentos convocatórios.

Desse modo, em consonância com a unidade técnica e com o Ministério Público de Contas, acompanho a conclusão pela improcedência da alegação relativa à dispensa da Planilha de Quantidades analítica na fase de apresentação das propostas. Quanto às impropriedades de alcance prospectivo identificadas no curso da instrução — relacionadas à planilha ORÇAMAG, à reelaboração da planilha de quantitativos e custos unitários pelo licitante vencedor e à indicação expressa do regime de execução —, entendo suficiente o tratamento preventivo proposto pela unidade técnica, mediante as ciências e recomendações pertinentes, a serem especificadas na deliberação.

II.3 DA CLÁUSULA DE REAJUSTAMENTO (ITEM 4.2.2 DA ITC 3379/2026)

A representante questiona a redação do item 13.4 dos Dados da Licitação (DDL), tanto em relação ao marco temporal estabelecido para a preclusão do direito ao reajuste quanto à fixação da data de apresentação da proposta como data-base para sua incidência.

Segundo sustenta, embora o próprio instrumento preveja reajustes anuais, com aplicação a partir do 13º mês, o item 13.4 estabelece que os reajustes a que a contratada faça jus e que não forem solicitados “até a data da apresentação da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

proposta” serão objeto de preclusão do direito. Alega, assim, existir incongruência interna na cláusula, por vincular a perda do direito a marco temporal anterior à sua própria exigibilidade.

A disciplina do reajustamento consta do item 13.4 da Seção 2 – Dados da Licitação (DDL) da LPN 1/2026. No que interessa às questões suscitadas na representação — especificamente quanto à preclusão do direito ao reajuste e à definição de sua data-base —, o instrumento convocatório estabelece:

> 13.4 REAJUSTAMENTO
>
> Os preços cotados pelo Concorrente estarão sujeitos a reajuste anual durante a execução do contrato, de acordo com as disposições da Subcláusula 47.1 das Condições Gerais do Contrato e definidas nos Dados do Contrato (DDC).
>
> REAJUSTAMENTO DE PREÇOS
>
> Os valores acordados no contrato poderão ser reajustados a cada 12 (doze) meses, na data de aniversário da apresentação da proposta.
>
> Os preços contratados serão reajustados para reposição das perdas inflacionárias, a partir da apuração do índice IPCA-E do período.
>
> Os reajustes de valores serão obrigatoriamente precedidos de solicitação da CONTRATADA, formalizada para o gestor responsável pelo contrato.
>
> Os reajustes que a CONTRATADA faça jus e não forem solicitados até a data da apresentação da proposta serão objeto de preclusão do direito, com início da nova vigência contratual ou com o encerramento do contrato.
>
> Caso a CONTRATADA não solicite o reajuste, estará caracterizada sua satisfação com a remuneração e a renúncia à revisão dos valores para o novo período de vigência, ocorrendo a preclusão do direito ao reajuste, mantendo-se os valores inalterados para os 12 (doze) meses seguintes.
>
> No cálculo dos reajustes se utilizará a seguinte fórmula:
>
> R = V [(I - Io) / Io]
>
> onde:
>
> R = valor do reajuste procurado
> Io = índice inicial – correspondente ao mês da data final estabelecida para a entrega da proposta;
> I = índice final – correspondente ao mês de aniversário anual da proposta;
> V = valor contratual dos serviços a serem reajustados;
>
> Somente estarão sujeitos a reajustamento os preços expressos em Real, uma vez que os valores indicados em outras moedas terão variação cambial automática. A aplicação do reajuste se dará a partir do 13º mês após a data-limite da apresentação da proposta de preços, sendo que o seu valor (calculado com a aplicação da fórmula acima) se manterá fixo por 12 meses, e assim, sucessivamente, atualizando o índice R a cada 12 meses.
> Peça Complementar 18744/2026 (doc. 4), Seção 2 – Dados da Licitação (DDL), item 13.4, pp. 28-29.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

A controvérsia apresenta, portanto, duas questões distintas: a primeira, relacionada à redação da cláusula de preclusão, que, em sua literalidade, pode indicar marco temporal incompatível com a própria sistemática de reajustes anuais prevista no instrumento; e a segunda, referente à adoção da data de apresentação da proposta como data-base do reajustamento.

Em resposta às diligências determinadas por este Tribunal, os responsáveis não apresentaram adendo ou ato formal de retificação do dispositivo, sustentando que a referência à “data da apresentação da proposta”, para fins de preclusão, deveria ser compreendida, em cada ciclo anual, como a respectiva data de aniversário da apresentação da proposta.

A interpretação defendida pela Administração mostra-se razoável e provavelmente reflete a intenção normativa do dispositivo. Tal interpretação, contudo, não afasta a impropriedade de sua redação literal, tampouco implica, neste momento, juízo acerca das condições jurídicas necessárias à configuração da preclusão do direito ao reajuste.

Com efeito, a cláusula, tal como redigida, sugere marco preclusivo único e anterior à própria formação do contrato, incompatível com a sistemática de reajustes anuais sucessivos prevista no mesmo dispositivo. A imprecisão permanece, portanto, apta a gerar controvérsia interpretativa durante a execução contratual, razão pela qual acompanho a unidade técnica quanto ao reconhecimento da impropriedade.

Quanto à data-base, os arts. 25, § 7º, e 92, § 3º, da Lei 14.133/2021 vinculam o reajustamento à data do orçamento estimado da contratação. No caso, contudo, os Dados da Licitação (DDL) adotaram como data-base a data de apresentação da proposta.

Embora os responsáveis tenham sustentado que essa solução seria economicamente mais favorável à Administração, por postergar o termo inicial do reajuste, não foi demonstrado que a adoção de data-base diversa daquela prevista na legislação nacional decorresse de exigência do BID ou do respectivo contrato de empréstimo, circunstância relevante diante do regime previsto no art. 1º, § 3º,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

da Lei 14.133/2021. A própria unidade técnica registra que o argumento de conveniência econômica apresentado pela defesa não constitui, por si só, fundamento normativo apto a afastar a disciplina legal.

Assim, acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas quanto ao reconhecimento das impropriedades relacionadas à ambiguidade da cláusula de reajustamento e à ausência de fundamentação normativa suficiente para a adoção da data de apresentação da proposta como data-base.

Nesse ponto, embora haja convergência entre a unidade técnica e o Ministério Público de Contas quanto às impropriedades identificadas, as manifestações divergem quanto à natureza das providências a serem adotadas. A unidade técnica propõe a expedição de ciência e recomendação, enquanto o Ministério Público de Contas entende necessária a expedição de determinações para que, no prazo de 30 dias ou antes da assinatura do contrato, seja adequada a redação da cláusula quanto à preclusão e ajustada a data-base ao regime legal ou, alternativamente, demonstrada a existência de exigência específica do organismo financiador quanto a este último aspecto.

Nesse ponto, acompanho a unidade técnica. As impropriedades reconhecidas não comprometeram os atos já praticados no certame e, consideradas as circunstâncias verificadas nos autos, não demandam providência corretiva imediata.

Nesse contexto, considero suficiente o tratamento preventivo proposto pela unidade técnica, mediante ciência acerca das impropriedades identificadas e recomendação para que a Administração aperfeiçoe a redação da cláusula de reajustamento, de modo a afastar a ambiguidade quanto ao marco temporal nela previsto, e observe, na definição da data-base do reajuste, a disciplina legal aplicável, ressalvada a existência de condição específica decorrente das normas do organismo financiador ou do contrato de empréstimo, devidamente demonstrada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

Por essa razão, divirjo do Parecer 4700/2026 exclusivamente quanto à conversão dessas providências em determinações, mantendo as ciências e recomendações propostas na ITC 3379/2026.

II.4 DA GARANTIA DE EXECUÇÃO EM PATAMAR DE ATÉ 30% (ITEM 4.2.3 DA ITC 3379/2026)

A representante questiona a previsão de fiança do executante (*performance bond*) em patamar correspondente a 30% do valor contratual, sustentando ausência de motivação técnico-econômica específica e possível restrição à competitividade.

Os esclarecimentos apresentados demonstram, inicialmente, que a garantia de 30% não foi estabelecida como única alternativa. O instrumento convocatório facultou aos licitantes a opção entre a garantia bancária correspondente a 10% do valor contratual e a fiança do executante, no percentual de 30%, esta última vinculada ao compromisso de conclusão do objeto.

Essa facultatividade já havia sido considerada por este Tribunal quando do exame da medida cautelar, ocasião em que se reconheceu que a existência da opção de garantia bancária de 10% afastava o risco imediato de exclusão de licitantes pela imposição compulsória do percentual máximo. No exame de mérito, os elementos constantes dos autos confirmam essa conclusão, reforçada, no caso concreto, pela participação de seis proponentes no certame.

Subsiste, entretanto, questão relacionada à fundamentação normativa e técnico-econômica para a adoção do percentual de 30%. O art. 98 da Lei 14.133/2021 estabelece, como regra geral, garantia de até 5% do valor inicial do contrato, admitida sua majoração para até 10%, mediante justificativa fundada na complexidade técnica e nos riscos envolvidos. Por sua vez, o art. 99 admite garantia de até 30%, mediante seguro-garantia com cláusula de retomada, para obras e serviços de engenharia de grande vulto.

A esse respeito, a unidade técnica destacou que a contratação em exame, estimada em R$ 66.506.049,68, não se enquadra no conceito legal de obra de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

grande vulto. Nos termos do art. 6º, XXII, da Lei 14.133/2021, com valor atualizado pelo Decreto 12.807/2025, consideram-se de grande vulto as obras, serviços e fornecimentos cujo valor estimado supere R$ 261.968.421,04. Conforme consignado na ITC 3379/2026, o valor estimado da LPN 1/2026 corresponde a aproximadamente 25% desse patamar, razão pela qual o art. 99 da Lei 14.133/2021 não constitui, isoladamente, fundamento suficiente para a adoção da garantia de 30%.

A defesa ressaltou, por outro lado, as características particulares do objeto, que reúne a execução de obras civis, a implantação de equipamentos telemáticos e serviços de comissionamento, sustentando tratar-se de contratação diferenciada. De outro lado, a unidade técnica verificou que a fiança do executante encontra previsão no § 2.46 do GN-2349-15, de modo que sua utilização não se apresenta, em si, incompatível com o regime aplicável às contratações financiadas por organismo internacional.

Entendo, contudo, que esses elementos não são suficientes para justificar o percentual adotado no caso concreto. A complexidade do objeto pode fundamentar a exigência de garantia compatível com os riscos da contratação, assim como a previsão constante das normas do BID autoriza, em princípio, a utilização da fiança do executante. Nenhuma dessas circunstâncias, porém, demonstra por que se mostrou necessária a adoção do patamar de 30%.

A impropriedade, portanto, não reside na utilização da fiança do executante nem na simples previsão de garantia superior a 10%, mas na ausência de motivação técnico-econômica específica e de fundamento normativo que sustentem, para esta contratação, a escolha do percentual de 30% e demonstrem sua compatibilidade com o regime previsto no art. 1º, § 3º, da Lei 14.133/2021.

Desse modo, acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas quanto à procedência parcial da alegação, exclusivamente em relação à insuficiência da motivação técnico-econômica e da fundamentação normativa para a adoção do patamar de 30%, afastando, contudo, a alegação de restrição à competitividade.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

II.5 DA INABILITAÇÃO POR INDICAÇÃO DE RESPONSÁVEL TÉCNICO COMUM (ITEM 4.2.4 DA ITC 3379/2026)

A representante impugna o item 4.5, “g”, dos Dados da Licitação (DDL), que prevê a inabilitação de licitantes que indiquem o mesmo responsável técnico, sustentando que a regra estabelece consequência automática sem prévia análise da existência de conluio, conflito de interesses ou efetivo comprometimento da independência das propostas.

Para melhor compreensão da controvérsia, importa reproduzir a regra estabelecida no item 4.5, “g”, dos DDL, segundo a qual “No caso de duas ou mais licitantes indicarem o mesmo profissional como responsável técnico todas serão INABILITADAS” (Peça Complementar 18744/2026, doc. 4, Seção 2 – Dados da Licitação (DDL), item 4.5, “g”, p. 24).

A controvérsia reside, portanto, em saber se a mera indicação de responsável técnico comum pode conduzir, de forma automática, à inabilitação dos licitantes ou se a aplicação da medida exige análise das circunstâncias concretas e da natureza do vínculo existente.

Conforme esclarecido pelos responsáveis, na sessão de abertura realizada em 29/04/2026, da qual participaram seis proponentes, não houve coincidência na indicação de responsável técnico, razão pela qual a hipótese prevista no instrumento convocatório não chegou a produzir efeitos concretos no certame.

Em suas justificativas, os responsáveis reconheceram que a matéria admite discussão quanto à sumariedade da medida de inabilitação, mas defenderam a manutenção da restrição como mecanismo destinado à preservação do sigilo e da independência das propostas. Para os futuros editais, a própria Comissão propôs nova redação para o item 4.5, “g”, com a instituição de contraditório prévio à eventual decisão de inabilitação.

Não obstante, a ausência de aplicação da cláusula no caso concreto não afasta a impropriedade de sua redação. Como consignado na ITC 3379/2026, a regra não distingue situações materialmente diversas: de um lado, a existência de vínculo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

societário, empregatício ou de subordinação técnico-comercial capaz de indicar risco de conluio ou comprometimento da independência das propostas; de outro, a mera disponibilidade técnica de profissional sem vínculo de exclusividade.

Essa distinção também se mostra relevante à luz das próprias Políticas de Aquisições do BID. Conforme assinalado pela unidade técnica, o § 1.16(iv) do GN-2349-15 associa a prática colusiva à existência de acordo destinado à obtenção de propósito impróprio, enquanto o § 1.9 veda a desqualificação de empresa por razões não relacionadas à sua capacidade e à disponibilidade dos recursos necessários. Assim, a simples coincidência na indicação de responsável técnico não constitui, isoladamente, elemento suficiente para caracterizar situação apta a justificar a inabilitação automática.

A unidade técnica ressaltou, ainda, que a disponibilidade de profissional sem vínculo exclusivo encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, mencionando os Acórdãos 529/2018-Plenário e 12.879/2018-1ª Câmara, segundo os quais a exigência de vínculo exclusivo do responsável técnico pode representar restrição indevida à competitividade, sendo suficiente a comprovação de sua disponibilidade mediante contrato de prestação de serviços, independentemente de vínculo empregatício.

A automaticidade prevista no item 4.5, “g”, acaba, assim, por atribuir a mesma consequência jurídica a situações que não são equivalentes. A existência de responsável técnico comum pode constituir elemento a ser considerado na análise da independência das propostas, mas não autoriza, por si só, a inabilitação dos licitantes, sem que sejam examinadas a natureza do vínculo e as circunstâncias concretas capazes de revelar risco efetivo de conluio.

Nesse contexto, o compromisso assumido pela Comissão de instituir contraditório prévio nos futuros editais representa aperfeiçoamento em relação à redação atual, mas não soluciona integralmente a impropriedade identificada. Não basta assegurar às empresas oportunidade de manifestação antes da eventual inabilitação; é necessário que a disciplina do edital estabeleça critérios objetivos que permitam distinguir a mera disponibilidade técnica não exclusiva das situações

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

em que o vínculo existente seja efetivamente apto a comprometer a independência das propostas.

Assim, acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas quanto à procedência da alegação relativa à automaticidade da inabilitação. Embora a irregularidade não tenha produzido efeitos concretos na LPN 1/2026 e exista compromisso formal da Administração de aperfeiçoar a cláusula nos futuros instrumentos convocatórios, a correção deve alcançar não apenas a instituição de contraditório prévio, mas também a definição de critérios capazes de diferenciar o vínculo apto a indicar risco de conluio da mera disponibilidade técnica não exclusiva.

Nesse contexto, mostra-se adequada a expedição de ciência acerca da impropriedade identificada e de recomendação para que, nos futuros instrumentos convocatórios, a Administração aperfeiçoe a disciplina da matéria nos termos acima delineados.

II.6 DA HARMONIZAÇÃO NORMATIVA ENTRE AS POLÍTICAS DE AQUISIÇÕES DO BID E O DIREITO BRASILEIRO (ITEM 4.2.5 DA ITC 3379/2026)

A representante sustenta que a utilização simultânea das Políticas de Aquisições do BID e das normas brasileiras, sem cláusula expressa de prevalência normativa, produziria insegurança jurídica e permitiria aplicação casuística de regimes distintos. A alegação, considerada de maneira abstrata, não procede.

O art. 1º, § 3º, da Lei 14.133/2021 admite que, nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimos ou doações oriundos de organismos financeiros internacionais dos quais o Brasil seja parte, sejam adotadas condições peculiares de seleção e contratação previstas nas normas e procedimentos desses organismos, observados os requisitos estabelecidos pela própria legislação nacional.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

Há, portanto, autorização legal para a coexistência dos regimes, não constituindo a adoção de regras do BID, por si só, irregularidade do procedimento licitatório.

Isso não significa, todavia, que qualquer disposição do modelo internacional possa automaticamente afastar a legislação nacional. Quando determinada solução divergir do regime ordinariamente estabelecido pela Lei 14.133/2021, deve estar demonstrado que a condição peculiar decorre efetivamente das normas do organismo financiador ou do contrato de empréstimo e que se encontram satisfeitos os requisitos legais para sua aplicação.

Foi justamente a fragilidade dessa demonstração que se revelou em alguns dos pontos examinados anteriormente, notadamente na definição da data-base do reajuste e na fundamentação da garantia de execução de 30%, sem que daí decorra vício autônomo pela simples utilização de regime jurídico híbrido.

Acompanho, portanto, a unidade técnica e o Ministério Público de Contas quanto à improcedência da alegação de irregularidade decorrente, por si só, da conjugação das Políticas de Aquisições do BID com o direito brasileiro, reconhecendo, contudo, a pertinência de maior clareza, nos futuros editais financiados por organismo internacional, quanto à articulação entre os regimes normativos aplicáveis.

Definidas as questões de mérito, acompanho as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, ressalvada a divergência, já examinada no item II.3 deste voto, exclusivamente quanto à natureza das providências relativas à cláusula de reajustamento e à respectiva data-base.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

III DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanhando a unidade técnica e parcialmente o Ministério Público de Contas[1], **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRO RELATOR

1. ACÓRDÃO TC-0813/2026:

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, em:

1.1. REGISTRAR que restam prejudicados o requerimento de nova oportunidade de manifestação de mérito e o pedido de substituição no polo passivo formulados nas Informações de 02/07/2026, ante a ausência, nesta deliberação, de determinação, de imputação de responsabilidade ou de aplicação de sanção a agente público;

1.2. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a Representação formulada por meio da Petição Inicial 00848/2026, nos termos dos arts. 178, inciso II, e 329, § 3º, do Regimento Interno, mantida a negativa da medida cautelar e sem prejuízo do regular prosseguimento da Licitação Pública Nacional nº 001/2026;

1.3. DAR CIÊNCIA à Comissão Especial de Licitação CEL/UGP/BID/SEGES e à Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória, nos termos do art. 2º, inciso II, alínea “a”, da Resolução TC nº 361/2022, das seguintes impropriedades identificadas no Edital da LPN nº 001/2026, para que não se repitam em futuros instrumentos convocatórios:

> (i) ambiguidade redacional da cláusula de reajustamento (item 13.4 dos DDL, Cláusula 47 do CGC e item correspondente do DDC), cuja literalidade sugere

[1] A divergência restringe-se à natureza das providências relativas à cláusula de reajustamento e à respectiva data-base, conforme fundamentação constante do item II.3 deste voto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

marco preclusivo único e anterior à formação do contrato, em desacordo com a lógica de reajustes anuais sucessivos prevista no mesmo dispositivo;

(ii) fixação da data-base do reajuste na data de apresentação da proposta sem demonstração de que a solução decorra de exigência do organismo financiador, em divergência com os arts. 25, § 7º, e 92, § 3º, da Lei nº 14.133/2021;

(iii) atribuição de caráter não desclassificatório à apresentação do orçamento sintético da proposta (planilha ORÇAMAG, item “12 e 13.2” dos DDL), o que esvazia o comando cogente do art. 23, § 6º, da Lei nº 14.133/2021;

(iv) ausência de indicação expressa, no instrumento convocatório, do regime de execução adotado dentre os previstos no art. 46 da Lei nº 14.133/2021, distinto do campo “Regime de Execução” do CGC/DDC, de conteúdo restrito à sistemática de medição e pagamento;

(v) insuficiência da motivação técnico-econômica e da fundamentação normativa para a adoção do patamar de 30% na modalidade fiança do executante, cujo enquadramento no art. 99 da Lei nº 14.133/2021 pressupõe obra de grande vulto, condição não atendida pelo valor estimado da contratação; e

(vi) previsão de inabilitação automática de licitantes que indiquem o mesmo responsável técnico, sem distinção entre o vínculo apto a gerar risco de conluio e o vínculo de mera disponibilidade técnica não exclusiva, em desacordo com o § 1.9 do GN-2349-15 e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

1.4. DAR CIÊNCIA à Comissão Especial de Licitação CEL/UGP/BID/SEGES e à Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória, nos termos do art. 2º, inciso II, alínea “b”, da Resolução TC nº 361/2022, de que, nas contratações sob o regime de contratação integrada, o art. 56, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 impõe ao licitante vencedor a reelaboração e a apresentação da planilha de quantitativos e custos unitários compatibilizada ao valor final da proposta, obrigação exigível independentemente de reprodução no instrumento

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

convocatório e cuja ausência de previsão contratual expressa dificulta a instrução de eventuais aditamentos;

1.5. RECOMENDAR à Comissão Especial de Licitação CEL/UGP/BID/SEGES e à Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória, nos termos do art. 2º, inciso III, da Resolução TC nº 361/2022, a adoção das seguintes oportunidades de melhoria, cuja conveniência e oportunidade de implementação permanecem sob avaliação da unidade jurisdicionada:

> (i) aclarar, por ocasião da formalização do contrato decorrente da LPN nº 001/2026 e nos futuros editais, a redação da cláusula de reajustamento, de modo a afastar a ambiguidade quanto ao marco temporal nela previsto, e explicitar a origem normativa da data-base adotada;
>
> (ii) incorporar, na nova redação do item 4.5, “g”, dos DDL já proposta pela Comissão, critérios objetivos que distingam o vínculo apto a gerar risco de conluio do vínculo de mera disponibilidade técnica não exclusiva, de modo que o contraditório previamente instituído produza efeito decisório concreto;
>
> (iii) atribuir caráter vinculante à exigência de orçamento sintético dos licitantes, com nível de detalhamento no mínimo equivalente ao do orçamento de referência da Administração, prevendo diligência de complementação e, no caso de não atendimento, a consequente desclassificação, sem substituição dessa exigência pelo Cronograma de Atividades, que atende a finalidade diversa; e
>
> (iv) indicar expressamente, nos futuros instrumentos convocatórios, o regime de execução adotado dentre os previstos no art. 46 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da classificação paralela exigida pelos formulários padrão do GN-2349-15;

1.6. DAR CIÊNCIA aos interessados, aos responsáveis e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca do teor desta decisão, nos termos regimentais;

1.7. ARQUIVAR os presentes autos após o trânsito em julgado da decisão.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 15/10/2026 - 54ª Sessão Ordinária do Plenário.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 74B15-E2290-DC49E