Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Acórdão 00882/2026 - Plenário

Processo: 05981/2025
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Representante: LEANDRO RIBEIRO ALMEIDA
Responsável: IZABELA BIANCARDI RORIZ, HELLOAR GONCALVES SANTOS VIANA, ANGELO PARRINI PEREIRA DE SOUZA, BRUNNA LOUREIRO RANGEL, THAYNA GATTI BATISTA, CHARLIS ADRIANI PAGANI, EDUARDO BERGANTINI CASTIGLIONI, ELOISA HELENA DE MORAES, DIOGO COSME, JOEL BRUNOW GOMES, GUSTAVO GUASTI NUNES, ANDRE LUIZ CARDOSO COPPO, FABIANA OLIVEIRA DOS SANTOS, ANA PAULA FERREIRA DE MATOS DA CUNHA, ADONIAS MENEGIDIO DA SILVA, SEBASTIAO CUNHA TOREZANI, PAULO ROBERTO JUSSIM DE SOUZA JUNIOR, JOANA SEGATTO SCABELO, FERNANDA COIMBRA MOTA DA SILVA, ANICETO JOSE MORO NETO, CLAUDIO MARCIO NASCIMENTO
Procuradores: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES), SERGIO LUIZ PIMENTEL JUNIOR (OAB: 28427-ES)

Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 06/11/2026 18:12
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 06/11/2026 17:43
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 06/11/2026 15:06
Assinado por LUCIANO VIEIRA 06/11/2026 11:23
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 06/11/2026 10:18
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 06/11/2026 07:40
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 05/11/2026 22:45
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 05/11/2026 20:56
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 05/11/2026 19:42

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA. FASE PREPARATÓRIA. IRREGULARIDADES DE PLANEJAMENTO E INSTRUÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO INDIVIDUAL. ART. 28 DA LINDB. ERRO GROSSEIRO NÃO CARACTERIZADO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO

I. Caso em exame

1. Representação acerca de supostas irregularidades nas Concorrências Eletrônicas nº 001/2025 e nº 002/2025, promovidas pelo Município da Serra para a construção das Unidades Básicas de Saúde Jardim Bela Vista e Feu Rosa, sob o regime de contratação semi-integrada.

II. Questão em discussão

2. As questões em discussão consistem em verificar: (i) a regularidade dos elementos da fase preparatória das contratações, especialmente quanto à suficiência do Projeto Básico, aos documentos de planejamento, à identificação da responsabilidade técnica, aos orçamentos de referência, à vedação à participação de consórcios, às exigências de qualificação técnica e à matriz de riscos; e (ii) se as condutas individualmente atribuídas aos agentes alcançam o grau de culpabilidade necessário à responsabilização sancionatória, nos termos do art. 28 da LINDB.

III. Razões de decidir

3. A contratação semi-integrada exige planejamento compatível com o regime adotado, mediante Projeto Básico suficientemente desenvolvido para caracterizar a solução e fornecer suporte adequado à estruturação do certame.

4. Os documentos da fase preparatória devem demonstrar adequadamente a necessidade administrativa, as alternativas examinadas, a solução escolhida, a responsabilidade pelas peças técnicas e a formação do orçamento de referência.

5. A vedação à participação de consórcios e as exigências de qualificação técnica dependem de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

motivação concreta, individualizada e proporcional às características do objeto.

6. Nas contratações em que legalmente exigida, a matriz de riscos deve integrar tempestivamente a estrutura da contratação.

7. A caracterização objetiva das irregularidades não conduz automaticamente à imposição de sanção pessoal. O art. 28 da LINDB exige demonstração individualizada de dolo ou erro grosseiro, compreendido como culpa grave.

8. Consideradas as atribuições concretamente exercidas, o grau de participação de cada responsável e as circunstâncias dos atos, o conjunto probatório não demonstra culpa grave em intensidade suficiente para caracterizar erro grosseiro, razão pela qual não se justifica a aplicação de multa.

IV. Dispositivo e Tese

9. Representação julgada procedente, com manutenção das irregularidades relativas à insuficiência do Projeto Básico, dos documentos de planejamento, da identificação da responsabilidade técnica, da rastreabilidade dos orçamentos, da motivação da vedação a consórcios, da fundamentação das exigências de qualificação técnica e da integração da matriz de riscos; afastamento das sanções pecuniárias por ausência de demonstração suficiente de erro grosseiro; e expedição de determinações ao Município da Serra para adequação das futuras contratações.

Tese de Julgamento

1. A caracterização objetiva de irregularidades na fase preparatória de contratação pública não implica, por si só, responsabilização sancionatória dos agentes envolvidos, exigindo-se, nos termos do art. 28 da LINDB, demonstração individualizada de dolo ou erro grosseiro, compreendido como culpa grave.

2. A autoria, subscrição, validação, aprovação ou prosseguimento de documentos e procedimentos irregulares constituem elementos relevantes para a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

análise da conduta, mas não substituem a demonstração de violação qualificada do dever de cuidado.

3. A insuficiência de planejamento, motivação, rastreabilidade documental ou fundamentação técnica pode justificar a manutenção da irregularidade e a expedição de determinações corretivas, sem aplicação de multa quando o conjunto probatório não evidenciar negligência, imprudência ou imperícia em grau grave.

_____

Dispositivos relevantes citados: arts. 22 e 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB); arts. 6º, incisos XXV, XXVII e XXXIII, 15, 18, inciso I e § 1º, 22, § 1º, 23, § 5º, 46, § 5º, 56, § 5º, 67, § 1º, inciso II, e 103 da Lei nº 14.133/2021; art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; arts. 95, inciso II, e 101, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; art. 330, inciso I, do RITCEES.

Jurisprudência relevante citada: TCE-ES, Processo TC nº 160/2025; TCE-ES, Parecer em Consulta TC nº 19/2020; TCE-ES, Acórdãos nº 00032/2023-1 e nº 01262/2024-7; TCU, Acórdãos nº 1.628/2018-Plenário e nº 2.391/2018-Plenário; TCU, Súmula nº 263.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação apresentada por Leandro Ribeiro Almeida em face da Prefeitura Municipal da Serra, por meio da Petição Inicial 01483/2025 (evento 2), tendo por objeto as Concorrências Eletrônicas 001/2025 e 002/2025, destinadas à contratação semi-integrada de empresas especializadas para construção das Unidades Básicas de Saúde dos bairros Jardim Bela Vista e Feu Rosa, respectivamente.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A Representação foi conhecida pelo Despacho 22606/2025 (evento 3). Submetida ao exame de seletividade, alcançou 51,34 pontos no índice RROMa e 60 pontos no GUT, conforme a Análise de Seletividade 00292/2025 (evento 5), tendo a Manifestação Técnica 02335/2025 (evento 7) reconhecido a relevância da matéria e proposto a continuidade da instrução.

Na sequência, pela Decisão Monocrática 00724/2025 (evento 8), foi determinada diligência à Secretaria Municipal de Obras para apresentação dos Processos Administrativos 40.054/2024 e 6.303/2025, relativos, respectivamente, às contratações das UBS Jardim Bela Vista e Feu Rosa. A resposta foi juntada por meio da Defesa/Justificativa 01194/2025 (evento 13), acompanhada das peças complementares dos eventos 14 a 31, retornando os autos à unidade técnica pelo Despacho 27848/2025 (evento 33).

Após o exame da documentação, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial 00060/2026 (evento 38), que apontou sete irregularidades: insuficiência do Projeto Básico no regime de contratação semi-integrada; elaboração meramente formal dos documentos de planejamento; deficiências de responsabilidade técnica e de identificação da autoria; incompatibilidade orçamentária e ausência de lastro técnico; vedação injustificada à participação de consórcios; exigências indevidas de qualificação técnica; e ausência de matriz de riscos.

Por meio da Decisão Monocrática 00206/2026 (evento 39), foi determinada a citação dos responsáveis. Todos foram devidamente citados e apresentaram razões de justificativa: o Sr. Diogo Cosme, por meio da Defesa/Justificativa 00455/2026 (evento 91), acompanhada das peças dos eventos 92 a 112; e os demais responsáveis, conjuntamente, por meio da Defesa/Justificativa 00481/2026 (evento 116), acompanhada das peças dos eventos 117 a 129.

Analisadas as manifestações defensivas, o Núcleo de Controle Externo de Edificações elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 03063/2026 (evento 131), mantendo integralmente os achados da instrução inicial e propondo a procedência da Representação, com aplicação de multa aos agentes considerados

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

responsáveis, além da expedição de ciências às Secretarias Municipais de Obras e de Saúde.

Após a instrução conclusiva, foi juntada a Petição Intercorrente 00503/2026 (evento 133), acompanhada das peças dos eventos 134 a 149. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 04078/2026 (evento 151), acompanhou a manutenção das irregularidades no plano objetivo, mas promoveu distinções quanto à responsabilização individual de determinados agentes, especialmente à luz da segregação de funções, da confiança legítima e do art. 28 da LINDB.

A sustentação oral foi realizada na 46ª Sessão Plenária Virtual, em 10/09/2026, conforme Notas Taquigráficas 00079/2026 (evento 157).

Sobreveio a Manifestação Técnica de Defesa Oral 00023/2026 (evento 158), na qual a unidade técnica examinou os documentos e argumentos apresentados, reconhecendo como fato superveniente a conclusão, o recebimento definitivo e a entrada em operação da UBS Feu Rosa. Entendeu, contudo, que tais circunstâncias não alteravam a conclusão quanto às irregularidades objetivas. Quanto à responsabilização subjetiva, a unidade técnica alinhou-se à modulação delineada no Parecer do Ministério Público de Contas 04078/2026.

Por fim, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer 05045/2026 (evento 160), adotou integralmente as razões fáticas e jurídicas da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00023/2026 e manifestou-se pelo acolhimento da proposição nela apresentada.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Análise do contexto fático e processual

A controvérsia decorre das Concorrências Eletrônicas 001/2025 e 002/2025, promovidas pelo Município da Serra para a construção das Unidades Básicas de Saúde de Jardim Bela Vista e Feu Rosa, ambas estruturadas sob o regime de

contratação semi-integrada. Os procedimentos deram origem, respectivamente, aos Contratos 072/2025 e 058/2025.

A análise realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações identificou deficiências relacionadas à fase preparatória e à estruturação das contratações, envolvendo a suficiência do Projeto Básico, a elaboração dos documentos de planejamento, a identificação da responsabilidade técnica, a formação dos orçamentos de referência, a motivação da vedação à participação de consórcios, as exigências de qualificação técnica e a matriz de riscos.

A Instrução Técnica Conclusiva 03063/2026 manteve os sete achados apontados na instrução inicial e propôs a responsabilização dos agentes indicados. O Ministério Público de Contas convergiu quanto à existência das irregularidades no plano objetivo, promovendo, contudo, distinções quanto à responsabilidade pessoal de determinados agentes, especialmente à luz da segregação de funções, da confiança legítima e do art. 28 da LINDB.

Após a instrução conclusiva, foram apresentados documentos atualizando a situação da execução contratual. Quanto à UBS Feu Rosa, restou comprovada a conclusão da execução física em 24/07/2026, seguida do recebimento da obra, da realização das correções apontadas pela fiscalização, da inauguração da unidade em 28/08/2026 e do início do atendimento à população em 31/08/2026. Em relação à UBS Jardim Bela Vista, a documentação indicou a continuidade da execução, sem registro de paralisação.

Esses elementos supervenientes integram o conjunto fático disponível por ocasião do julgamento e devem ser considerados juntamente com as circunstâncias existentes na fase preparatória, especialmente na avaliação das consequências concretas das decisões administrativas e do grau de reprovabilidade das condutas.

A solução do processo exige, portanto, a análise em dois planos distintos. O primeiro diz respeito à **caracterização objetiva das deficiências apontadas nos procedimentos licitatórios**. O segundo refere-se à **responsabilidade pessoal dos agentes**, que demanda exame próprio das atribuições efetivamente exercidas,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

da participação concreta nos atos, das informações disponíveis e da presença de dolo ou erro grosseiro, nos termos dos arts. 22 e 28 da LINDB.

Essa distinção é essencial porque a constatação de deficiência na estruturação da contratação não conduz, por si só, à conclusão de que os agentes envolvidos tenham atuado com o grau qualificado de culpa necessário à responsabilização sancionatória.

Delineado o contexto fático e jurídico, passa-se ao exame das irregularidades objeto da Representação.

2.2. Das irregularidades

2.2.1. Insuficiência do Projeto Básico para a adoção do regime de contratação semi-integrada

Base legal: art. 6º, XXV e XXXIII, da Lei nº 14.133/2021; OT-IBR-01/2006; e OT-IBR-08/2020.

Responsáveis: Izabela Biancardi Roriz (Secretária Municipal de Obras); Helloar Gonçalves Santos Viana (Assessora Técnica I); Diogo Cosme (Secretário Municipal de Saúde); Angelo Parrini Pereira de Souza (Engenheiro Civil); Adonias Menegidio da Silva (Subsecretário de Gestão Administrativa); Joana Segatto Scabelo (Arquiteta e Urbanista); e Joel Brunow Gomes (Chefe de Divisão de Manutenção Predial).

A primeira irregularidade diz respeito à suficiência do Projeto Básico utilizado nas Concorrências Eletrônicas 001/2025 e 002/2025, ambas estruturadas sob o regime de contratação semi-integrada.

Nesse regime, a Administração deve disponibilizar Projeto Básico apto a caracterizar a solução a ser contratada, cabendo ao particular o desenvolvimento do projeto executivo, nos limites e condições admitidos pela legislação. A contratação semi-integrada, portanto, não se confunde com a contratação integrada, na qual a licitação pode ser estruturada a partir de anteprojeto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A defesa sustentou que os procedimentos estavam instruídos com DFD, ETP, projeto arquitetônico, memorial descritivo, planilhas orçamentárias e Termos de Referência, e que a elaboração dos projetos complementares poderia ser atribuída à futura contratada na etapa de desenvolvimento do projeto executivo.

A existência desses documentos demonstra que houve atividade de planejamento e afasta a ideia de inexistência absoluta de definição prévia da contratação. A questão identificada pela unidade técnica é mais específica: verificar se os elementos disponíveis eram suficientes para caracterizar adequadamente a solução e oferecer suporte aos quantitativos, ao orçamento e às condições da contratação.

Nesse ponto, a instrução apontou que, embora houvesse projeto arquitetônico, memorial, orçamento e outros documentos, não foram apresentados elementos complementares suficientes para definir, com o grau necessário à fase preparatória, determinados sistemas estruturais, elétricos, hidrossanitários e outros componentes relevantes das edificações.

Essa limitação repercutiu também sobre a possibilidade de relacionar determinados quantitativos e serviços aos elementos técnicos que deveriam lhes dar suporte, aspecto posteriormente examinado no achado relativo aos orçamentos de referência.

A contratação semi-integrada admite que o projeto executivo desenvolva e detalhe a solução previamente definida e que, nos limites legais, sejam propostas alterações tecnicamente justificadas. Isso, contudo, pressupõe que a Administração tenha estabelecido previamente os elementos suficientes para caracterizar o objeto e permitir a formulação das propostas em bases comparáveis.

A padronização das unidades de saúde e a utilização de referências provenientes de programas públicos constituem elementos relevantes do planejamento, mas não substituem a necessidade de adequação dos documentos às características concretas de cada empreendimento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Diante desse conjunto, acompanho a unidade técnica quanto à **caracterização objetiva da insuficiência do Projeto Básico para a adoção do regime de contratação semi-integrada**, uma vez que a documentação da fase preparatória não demonstrou, de forma suficiente, a definição de todos os elementos necessários à caracterização da solução e ao suporte técnico da contratação.

2.2.2. Insuficiências nos documentos de planejamento – DFD e ETP

Base legal: art. 18, inciso I e § 1º, e art. 22, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022; e Parecer em Consulta TC-19/2020, conforme critérios indicados pela área técnica.

Responsáveis: Joana Segatto Scabelo (Arquiteta e Urbanista, signatária dos documentos de planejamento da UBS Jardim Bela Vista); Sebastião Cunha Torezani (Gerente Administrativo de Serviços e Manutenção, signatário dos documentos de planejamento da UBS Jardim Bela Vista); Paulo Roberto Jussim de Souza Júnior (Superintendente de Gestão Administrativa, signatário dos documentos de planejamento da UBS Jardim Bela Vista); Joel Brunow Gomes (Chefe de Divisão de Manutenção Predial, signatário dos documentos de planejamento da UBS Feu Rosa); Fabiana Oliveira dos Santos (Gerente Administrativo de Serviços e Manutenção, signatária dos documentos de planejamento da UBS Feu Rosa); Ana Paula Ferreira de Matos da Cunha (Superintendente de Gestão Administrativa, signatária dos documentos de planejamento da UBS Feu Rosa); e Adonias Menegidio da Silva (Subsecretário de Gestão Administrativa, autoridade aprovadora do planejamento da UBS Feu Rosa).

O achado refere-se à suficiência do Documento de Formalização da Demanda – DFD e do Estudo Técnico Preliminar – ETP elaborados para as duas contratações.

O ETP tem a função de demonstrar, a partir da necessidade administrativa identificada, a análise das alternativas disponíveis e as razões que sustentam a escolha da solução considerada mais adequada. Sua finalidade não se limita ao registro documental de uma decisão já tomada, mas envolve a demonstração do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

encadeamento lógico entre a necessidade, as alternativas examinadas e a solução adotada.

A defesa sustentou que a construção das unidades decorria de política pública previamente estruturada pela Secretaria Municipal de Saúde, razão pela qual a solução já se encontraria amadurecida no âmbito da Administração. Alegou-se, ainda, que a proximidade temporal entre DFD e ETP refletiria atuação coordenada entre os setores envolvidos, e não deficiência de planejamento.

Essas circunstâncias são relevantes para compreender o contexto em que os documentos foram produzidos. A existência de política pública previamente definida e de conhecimento institucional acumulado sobre a necessidade das unidades de saúde demonstra que a Administração não partiu de situação de ausência de planejamento. Isso, contudo, não dispensa que os instrumentos próprios da fase preparatória apresentem, de forma suficientemente estruturada, as razões da solução contratual adotada.

No Processo Administrativo 40.054/2024, relativo à UBS Jardim Bela Vista, o DFD já indicava o objeto da contratação, o regime de execução semi-integrada e o valor estimado. O ETP elaborado poucos dias depois apresentou duas alternativas, mas a comparação entre elas revelou baixo grau de diferenciação, com reprodução substancial de vantagens e desvantagens atribuídas às soluções examinadas.

Situação semelhante foi identificada no procedimento relativo à UBS Feu Rosa. O ETP contrapôs a contratação separada dos projetos e da obra à contratação semi-integrada, mas repetiu, em grande medida, os mesmos prós e contras para ambas. O documento contém, ainda, referência à “construção da ponte em questão” em tópico relativo aos quantitativos, embora o objeto fosse a construção de unidade básica de saúde.

Esses elementos indicam insuficiência na adaptação e na revisão do conteúdo dos estudos, além de reduzirem a capacidade dos documentos de demonstrar, de maneira clara, por que a contratação semi-integrada se mostrava mais adequada do que as alternativas consideradas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A proximidade temporal entre DFD e ETP, isoladamente, não caracteriza irregularidade. O aspecto relevante está no conteúdo dos documentos e na consistência da análise produzida. Da mesma forma, o conhecimento prévio da necessidade administrativa ou a experiência da Administração com obras dessa natureza não substituem a demonstração, nos instrumentos próprios, dos fundamentos da solução escolhida.

Diante disso, acompanho a unidade técnica quanto à **caracterização objetiva de insuficiências nos documentos de planejamento**, porquanto os DFDs e ETPs não demonstraram, de forma suficientemente consistente, a análise comparativa das alternativas e as razões técnicas da solução adotada nas duas contratações.

2.2.3. Deficiências na identificação da autoria e da responsabilidade técnica das peças

Base legal: art. 6º, inciso XXV, e art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; arts. 13, 14 e 15 da Lei nº 5.194/1966; Lei nº 12.378/2010; e Resolução CONFEA nº 1.025/2009.

Responsáveis: Izabela Biancardi Roriz (Secretária Municipal de Obras); Diogo Cosme (Secretário Municipal de Saúde/Ordenador de Despesas); Joana Segatto Scabelo (Arquiteta e Urbanista, integrante da equipe de planejamento da UBS Jardim Bela Vista); Sebastião Cunha Torezani (Gerente Administrativo de Serviços e Manutenção, signatário dos documentos de planejamento da UBS Jardim Bela Vista); Paulo Roberto Jussim de Souza Júnior (Superintendente de Gestão Administrativa, signatário dos documentos de planejamento da UBS Jardim Bela Vista); Joel Brunow Gomes (Chefe de Divisão de Manutenção Predial, signatário dos documentos de planejamento da UBS Feu Rosa); Fabiana Oliveira dos Santos (Gerente Administrativo de Serviços e Manutenção, signatária dos documentos de planejamento da UBS Feu Rosa); Ana Paula Ferreira de Matos da Cunha (Superintendente de Gestão Administrativa, signatária dos documentos de planejamento da UBS Feu Rosa); Helloar Gonçalves Santos Viana (Assessora Técnica I); e Adonias Menegidio da Silva (Subsecretário de Gestão Administrativa).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

O achado refere-se à identificação da autoria e da responsabilidade profissional sobre documentos técnicos que integraram a fase preparatória das Concorrências Eletrônicas 001/2025 e 002/2025, especialmente as planilhas orçamentárias, bem como à tempestividade dos respectivos registros de responsabilidade técnica.

A identificação do profissional responsável pelas peças técnicas constitui elemento relevante de rastreabilidade e controle. Em contratações de obras e serviços de engenharia, a vinculação entre documento, autor e correspondente registro profissional permite identificar quem elaborou determinada solução, sob qual habilitação técnica e em que condições essa responsabilidade foi formalizada.

A defesa sustentou que os documentos foram elaborados por profissionais legalmente habilitados e que existiam ARTs e RRTs correspondentes, ainda que parte desses registros tenha sido apresentada posteriormente. Alegou, ainda, que os projetos arquitetônicos e os orçamentos haviam sido produzidos por profissionais registrados nos respectivos conselhos.

A documentação dos autos confirma, em parte, essas alegações e recomenda delimitação do achado.

No procedimento relativo à UBS Jardim Bela Vista, a própria instrução reconheceu a existência de RRT referente ao projeto arquitetônico e de ART relacionada à elaboração da planilha orçamentária. O RRT do arquiteto André Luiz Cardoso Coppo registra pagamento em 09/12/2024, antes da publicação do edital. Assim, não se pode afirmar que inexistia responsabilidade profissional sobre as peças técnicas daquele procedimento.

No caso da UBS Feu Rosa, porém, a situação documental mostrou-se distinta. A ART do engenheiro Mayran da Silva Rocha registrava início da atividade em 02/01/2025, mas foi formalmente registrada em 11/09/2025 e paga em 16/09/2025. O RRT do arquiteto Leandro Ribeiro Almeida foi registrado em 21/05/2025. Ambos, portanto, foram formalizados após a publicação do edital da Concorrência Eletrônica 002/2025, ocorrida em 14/02/2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Também foram identificadas insuficiências diretamente nas planilhas orçamentárias. Na UBS Feu Rosa, as planilhas constantes dos autos não apresentavam assinatura, identificação do responsável técnico ou indicação do respectivo registro profissional. Na UBS Jardim Bela Vista, embora houvesse protocolo de assinatura digital atribuído ao engenheiro responsável, não constava nas próprias planilhas a indicação do correspondente registro profissional.

Esses elementos não autorizam concluir que as peças tenham sido produzidas por pessoas sem habilitação profissional. O que se verifica é uma deficiência mais específica, relacionada à identificação, formalização e tempestividade dos vínculos de responsabilidade técnica no momento em que os documentos passaram a integrar a instrução dos certames.

Diante disso, acompanho a unidade técnica quanto à **caracterização objetiva da irregularidade**, delimitada à insuficiente identificação da autoria e da responsabilidade técnica em determinadas peças e à ausência ou intempestividade de registros profissionais em parte da documentação, especialmente no procedimento relativo à UBS Feu Rosa.

2.2.4. Insuficiência de rastreabilidade e de lastro técnico dos orçamentos de referência

Base legal: art. 6º, inciso XXV, alínea “f”, art. 23, § 5º, art. 46, § 5º, e art. 56, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, conforme critérios indicados pela área técnica.

Responsáveis: Izabela Biancardi Roriz (Secretária Municipal de Obras); Diogo Cosme (Secretário Municipal de Saúde/Ordenador de Despesas); Claudio Marcio Nascimento (Engenheiro signatário da planilha orçamentária do Processo 40.054/2024); Joel Brunow Gomes (responsável pela elaboração e revisão dos ETPs do Processo 6.303/2025); Fabiana Oliveira dos Santos (responsável pela elaboração e revisão dos ETPs do Processo 6.303/2025); e Ana Paula Ferreira de Matos da Cunha (responsável pela elaboração e revisão dos ETPs do Processo 6.303/2025).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

O achado diz respeito à correspondência entre os quantitativos e serviços considerados nos orçamentos de referência e os elementos técnicos que definiam as soluções de engenharia das UBS Jardim Bela Vista e Feu Rosa.

A alteração de quantitativos, a atualização de preços ou a modificação do escopo durante o planejamento não configuram, por si sós, irregularidade. A estruturação de uma obra pode demandar ajustes sucessivos à medida que a solução é desenvolvida. O ponto identificado pela unidade técnica refere-se à necessidade de que essas alterações encontrem suporte nos projetos, memoriais e demais documentos técnicos que dão fundamento ao orçamento de referência.

A defesa sustentou que os orçamentos foram elaborados por profissionais habilitados, com utilização de sistemas referenciais adotados pela Administração, e que as modificações decorreram do amadurecimento do planejamento, da revisão dos quantitativos, da atualização de preços e da adaptação dos projetos padronizados do Programa Novo PAC Saúde às características dos terrenos e às necessidades do Município.

Essas justificativas são compatíveis, em tese, com a dinâmica própria da fase de planejamento. A questão, contudo, está em saber se a documentação dos procedimentos permite reconstruir, de forma suficientemente objetiva, a relação entre as modificações introduzidas e os quantitativos incorporados aos orçamentos.

No caso da UBS Feu Rosa, o DFD registrava estimativa de R$ 8.171.101,28, enquanto versão posterior do planejamento passou a indicar R$ 10.690.948,91. Essa variação, isoladamente considerada, não caracteriza irregularidade. O que a instrução apontou foi a insuficiência dos elementos que permitissem demonstrar, de maneira integralmente rastreável, a correspondência entre a evolução do valor, as alterações da solução, os quantitativos considerados e a respectiva memória técnica.

A mesma questão se relaciona à insuficiência do Projeto Básico examinada no item 2.2.1. A ausência de determinados elementos complementares dificultava a extração e a conferência de quantitativos de alguns serviços, reduzindo a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

possibilidade de vincular diretamente parcelas do orçamento aos documentos técnicos que deveriam lhes dar suporte. A unidade técnica identificou serviços e quantitativos cuja correspondência com os projetos disponibilizados não estava suficientemente demonstrada.

Importa delimitar o alcance da conclusão. **Não se demonstrou, neste achado, que os preços adotados fossem necessariamente excessivos, tampouco foram identificados sobrepreço ou superfaturamento.** O objeto da análise é a suficiência da documentação técnica utilizada para demonstrar a origem e a necessidade dos quantitativos que compuseram os orçamentos de referência.

Diante disso, acompanho a unidade técnica quanto à **caracterização objetiva da insuficiência de rastreabilidade e de lastro técnico dos orçamentos de referência**, uma vez que a documentação que instruiu os certames não permitiu demonstrar, de forma suficiente, a correspondência de parcela relevante dos quantitativos com os projetos e demais elementos técnicos utilizados na formação dos valores estimados.

2.2.5. Insuficiência da motivação para a vedação à participação de consórcios

Base legal: art. 15 da Lei nº 14.133/2021; art. 37, inciso XXI, da Constituição da República; Acórdãos TCEES 00032/2023-1 e 01262/2024-7; e Súmula TCU nº 263, conforme critérios indicados pela área técnica.

Responsáveis: Izabela Biancardi Roriz (Secretária Municipal de Obras); Brunna Loureiro Rangel (signatária das manifestações técnicas que fundamentaram a vedação); Thayná Gatti Batista (signatária das manifestações técnicas que fundamentaram a vedação); Eduardo Bergantini Castiglioni (Agente de Contratação); e Diogo Cosme (Secretário Municipal de Saúde/Ordenador de Despesas).

O achado refere-se à motivação adotada para vedar a participação de empresas reunidas em consórcio nas Concorrências Eletrônicas 001/2025 e 002/2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A Lei nº 14.133/2021 admite a participação de pessoas jurídicas em consórcio e exige motivação quando a Administração opta por restringir essa forma de participação. A análise, portanto, não recai sobre a possibilidade abstrata de vedação, mas sobre a suficiência das razões apresentadas para justificar a opção adotada em cada contratação.

A defesa sustentou que foram produzidas manifestações técnicas específicas, nas quais se apontaram a baixa complexidade das obras, o valor considerado não excepcional das contratações, a desnecessidade de conjugação de expertises distintas e aspectos relacionados à eficiência da gestão contratual. Também se argumentou que o número de participantes dos certames demonstraria ausência de prejuízo à competição.

A existência dessas manifestações demonstra que a vedação não foi estabelecida sem qualquer fundamentação. A questão identificada pela unidade técnica é mais delimitada: verificar se os fundamentos apresentados estavam suficientemente relacionados às características concretas dos objetos para justificar a restrição.

As contratações possuíam valores estimados superiores a R$ 10 milhões e foram estruturadas sob regime semi-integrado, envolvendo não apenas a execução das obras, mas também o desenvolvimento dos projetos executivos. Nesse contexto, a fundamentação baseada em baixa complexidade, valor não excepcional e desnecessidade de conjugação de capacidades demandava maior demonstração de sua aderência às características efetivas de cada empreendimento.

Além disso, as justificativas utilizadas nos dois procedimentos reproduziram substancialmente os mesmos fundamentos. A adoção de motivação semelhante não é irregular por si só, especialmente quando os objetos guardam características comuns. No caso, porém, os documentos não evidenciaram análise suficientemente individualizada das particularidades de cada contratação.

Também não é possível concluir pela suficiência da motivação apenas a partir do número de empresas que efetivamente participaram dos certames. Esse dado demonstra que houve competição entre os licitantes presentes, mas não permite

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

aferir, isoladamente, o universo de potenciais interessados que poderiam ter participado mediante formação de consórcio.

Diante disso, acompanho a unidade técnica quanto à **caracterização objetiva da insuficiência da motivação para a vedação à participação de consórcios**, pois as razões apresentadas não demonstraram, de forma suficientemente concreta e individualizada, a relação entre a restrição adotada e as características específicas dos objetos licitados.

A indicação dos agentes neste tópico reproduz a imputação constante da instrução. A atuação individual das signatárias das manifestações, do agente de contratação e das autoridades que participaram das etapas subsequentes será examinada no capítulo próprio de responsabilização.

2.2.6. Insuficiência da fundamentação das exigências de qualificação técnica

Base legal: arts. 18 e 46 e art. 67, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021; art. 37, inciso XXI, da Constituição da República; e Súmula TCU nº 263, conforme critérios indicados pela área técnica.

Responsáveis: Izabela Biancardi Roriz (Secretária Municipal de Obras); Angelo Parrini Pereira de Souza (Engenheiro responsável pela elaboração do Termo de Referência); Diogo Cosme (Secretário Municipal de Saúde/Ordenador de Despesas); Helloar Gonçalves Santos Viana (Assessora Técnica I); Eduardo Bergantini Castiglioni (Agente de Contratação); Eloisa Helena de Moraes (Engenheira Civil, integrante da Equipe de Apoio/CPL e signatária das justificativas técnicas relativas às exigências de qualificação); Thayná Gatti Batista (integrante da equipe de apoio/CPL, com participação indicada pela área técnica na elaboração, subscrição ou publicação dos documentos relacionados às exigências de qualificação); e Aniceto José Moro Neto (Engenheiro, signatário das justificativas técnicas relativas às exigências de qualificação).

O achado refere-se às exigências de qualificação técnica estabelecidas nas Concorrências Eletrônicas 001/2025 e 002/2025, especialmente à escolha de determinados serviços e metodologias executivas como requisitos de habilitação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A Lei nº 14.133/2021 admite a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional relativamente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto. A definição desses requisitos deve, contudo, guardar correspondência com as características concretas da contratação e ser suficientemente motivada, de modo a compatibilizar a segurança da futura execução com a preservação da competitividade.

A defesa sustentou que os critérios de qualificação observaram o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e foram definidos a partir das parcelas de maior relevância técnica e econômica, considerando as planilhas orçamentárias, os principais grupos de serviços e os sistemas construtivos previstos para as unidades. Alegou, ainda, que as metodologias adotadas decorriam dos projetos padronizados do Programa Novo PAC Saúde e que houve ampla participação de empresas nos certames.

A questão identificada pela unidade técnica não está na possibilidade abstrata de a Administração exigir experiência anterior, tampouco na utilização de critérios de relevância econômica. O ponto é verificar se os serviços selecionados e, especialmente, o grau de especificidade das metodologias exigidas estavam suficientemente demonstrados como necessários às características dos objetos licitados.

Essa análise se relaciona aos achados anteriores. Parte dos serviços e quantitativos considerados nas planilhas não apresentava correspondência suficientemente identificável nos projetos disponibilizados. Nessas circunstâncias, a representatividade percentual de determinado item no orçamento, embora relevante, não se mostra, isoladamente, suficiente para demonstrar que sua execução prévia, no nível de especificidade exigido, deva constituir requisito de habilitação.

A instrução destacou, por exemplo, a exigência, no Edital 001/2025, de experiência relacionada à execução de paredes pré-fabricadas com espessura de 13 cm. O elemento questionado não é a possibilidade de exigir experiência com parcela tecnicamente relevante, mas a ausência de demonstração suficiente de que a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

utilização prévia daquela metodologia específica fosse indispensável à adequada execução do objeto.

Esse aspecto assume especial importância no regime semi-integrado, no qual o contratado participa do desenvolvimento do projeto executivo e pode propor aperfeiçoamentos da solução, observados os limites legais e contratuais. A adoção de requisito excessivamente vinculado a determinada metodologia executiva demanda, portanto, fundamentação capaz de demonstrar sua necessidade em face do resultado pretendido.

O número de participantes nos certames constitui elemento do contexto concorrencial, mas não permite, por si só, concluir pela adequação de cada condição de habilitação, uma vez que não revela o universo de potenciais interessados que eventualmente deixaram de participar em razão dos requisitos estabelecidos.

Importa delimitar, ainda, o alcance do achado. **Não se conclui que as parcelas selecionadas fossem, em si mesmas, insuscetíveis de utilização para fins de qualificação técnica.** A deficiência está na insuficiência da fundamentação apresentada para demonstrar a necessidade e a proporcionalidade do grau de especificidade adotado nos requisitos de habilitação.

Diante disso, acompanho a unidade técnica quanto à **caracterização objetiva da insuficiência da fundamentação das exigências de qualificação técnica**, em razão da ausência de demonstração suficiente da indispensabilidade de determinadas exigências específicas em relação às características concretas dos objetos.

A participação individual daqueles que elaboraram, justificaram, validaram ou posteriormente atuaram sobre essas exigências será examinada no capítulo de responsabilização, sem que a manutenção objetiva do achado implique, por si só, juízo de erro grosseiro.

2.2.7. Ausência de comprovação da integração da matriz de riscos à estrutura das contratações

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Base legal: art. 6º, inciso XXVII, art. 22, § 1º, art. 46, § 5º, e art. 103 da Lei nº 14.133/2021, conforme critérios indicados pela área técnica.

Responsáveis: Izabela Biancardi Roriz (Secretária Municipal de Obras); Angelo Parrini Pereira de Souza (Engenheiro responsável pela elaboração do Termo de Referência); Helloar Gonçalves Santos Viana (Assessora Técnica I); Adonias Menegidio da Silva (Subsecretário de Gestão Administrativa); e Diogo Cosme (Secretário Municipal de Saúde/Ordenador de Despesas).

O último achado refere-se à ausência de matriz de riscos nos procedimentos relativos às Concorrências Eletrônicas 001/2025 e 002/2025, ambas estruturadas sob o regime de contratação semi-integrada.

A matriz de riscos não se limita a uma relação genérica de obrigações contratuais. Sua função é identificar previamente eventos capazes de afetar a execução do contrato e estabelecer como seus impactos serão distribuídos entre Administração e contratado, compondo a própria estrutura econômico-financeira da contratação.

Essa definição prévia assume especial importância em contratos de maior complexidade e duração. **Não basta saber quem deve executar determinada obrigação; é necessário definir quem suportará os efeitos econômicos caso determinado risco se concretize.**

No regime semi-integrado, essa disciplina assume caráter ainda mais relevante, uma vez que parte do desenvolvimento da solução é atribuída ao contratado. A própria ITC registra que a matriz de riscos é obrigatória quando adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada.

Em defesa, os responsáveis afirmaram que foram elaboradas matrizes específicas para os dois empreendimentos, contendo a identificação dos eventos de risco e sua distribuição entre as partes. Para comprovar a alegação, apresentaram documentos intitulados “Matriz de Riscos” e sustentaram que tais instrumentos integravam o conjunto de elementos técnicos das contratações e estavam disponíveis aos interessados. Argumentaram, ainda, que as cláusulas dos editais e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

contratos seriam compatíveis com a repartição de riscos realizada e que a execução regular das obras demonstraria a suficiência do gerenciamento adotado.

A defesa demonstra que documentos denominados “Matriz de Riscos” efetivamente existiam quando foram apresentados a esta Corte. Esse fato, contudo, não resolve a questão examinada.

A análise dos Processos Administrativos 40.054/2024 e 6.303/2025 não identificou as matrizes de riscos entre as peças que instruíram as licitações, os anexos dos editais ou os instrumentos contratuais. Os documentos apresentados em defesa demonstram a existência de matrizes de riscos, mas não comprovam que tenham integrado os procedimentos na fase preparatória ou sido disponibilizados aos licitantes no momento adequado.

A **apresentação posterior desses documentos não supre essa ausência.** A matriz de riscos deve estruturar previamente a contratação, orientar a formulação das propostas e definir a distribuição dos efeitos econômicos dos eventos futuros. Como não foi demonstrado que os documentos integravam os processos administrativos, os editais ou os contratos, não é possível concluir que tenham cumprido essa função.

Também não procede a equiparação entre a matriz de riscos e cláusulas contratuais que distribuam obrigações entre as partes. A ITC distingue adequadamente os institutos: a alocação ordinária de responsabilidades contratuais define deveres de execução, enquanto a matriz identifica eventos supervenientes capazes de alterar a execução e estabelece previamente a quem serão atribuídas suas consequências.

Em outras palavras, uma cláusula que estabeleça que determinada atividade compete à contratada não responde necessariamente à pergunta sobre **quem suporta o impacto econômico caso determinado evento de risco ocorra**. É essa função específica que impede considerar a repartição genérica de obrigações suficiente para suprir a matriz exigida pela legislação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Por fim, o andamento das obras noticiado pela defesa e a inexistência, na instrução, de prejuízo efetivamente quantificado não excluem o achado. Os documentos defensivos não bastam, isoladamente, para afirmar a regularidade integral da execução nem para suprir a matriz de riscos. A exigência integra a fase de planejamento da contratação e possui caráter preventivo, devendo sua observância ser aferida no momento da estruturação do certame, independentemente de o risco posteriormente se concretizar.

A questão, portanto, **não é saber se as obras efetivamente sofreram eventos que exigiram a utilização da matriz, mas se a Administração realizou previamente a alocação de riscos exigida para o regime contratual que decidiu adotar**.

Diante disso, mantenho a irregularidade relativa à ausência de comprovação da integração da matriz de riscos à estrutura das contratações, uma vez que não restou demonstrado que o referido instrumento integrava os Processos Administrativos 40.054/2024 e 6.303/2025, os editais ou os contratos no momento próprio da estruturação das contratações.

2.3. Julgamento

A manutenção das irregularidades no plano objetivo não conduz, automaticamente, à responsabilização pessoal dos agentes que participaram dos procedimentos. Para a imposição de sanção, é necessária análise própria da conduta, considerando as atribuições efetivamente exercidas, a participação concreta no ato, as informações disponíveis ao agente, o nexo com a irregularidade e o grau de culpabilidade demonstrado nos autos.

O art. 28 da LINDB estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. A norma exige, portanto, que a responsabilização sancionatória ultrapasse a simples constatação de desconformidade administrativa e alcance a avaliação do modo como o agente concretamente atuou.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

O erro grosseiro não se identifica com qualquer equívoco, omissão ou deficiência de diligência. Pressupõe atuação marcada por grau qualificado de inobservância do dever de cuidado, correspondente à culpa grave. Nessa aferição, devem ser consideradas a natureza das atribuições exercidas, a proximidade do agente com o ato questionado, o nível de conhecimento que lhe era exigível, os elementos de que dispunha no momento da decisão e a possibilidade concreta de atuação diversa.

Desse modo, a circunstância de determinado agente ter subscrito, aprovado, autorizado ou dado prosseguimento a um procedimento que posteriormente venha a apresentar deficiência não é suficiente, isoladamente, para caracterizar erro grosseiro. Da mesma forma, a possibilidade abstrata de maior conferência ou de adoção de providência administrativa mais rigorosa não basta para demonstrar culpa grave.

A segregação de funções também constitui elemento relevante dessa análise. A participação de diversos setores e profissionais na elaboração, revisão, validação e aprovação dos documentos delimita as atribuições de cada agente e influencia o grau de confiança legitimamente depositado nas manifestações e documentos produzidos pelas unidades competentes. Essa circunstância não exclui responsabilidade por ato inserido na própria esfera funcional, mas impede que o dever de controle seja presumido indistintamente em relação a todos os participantes do procedimento.

A jurisprudência desta Corte oferece referência útil para essa distinção. No **Processo TC 160/2025**[1], o Tribunal manteve o reconhecimento de irregularidades na contratação examinada, mas afastou a caracterização de erro grosseiro ao apreciar as circunstâncias concretamente verificadas no caso. Naquela oportunidade, registrou-se que a ausência de pagamentos e de dano material efetivo constituía dado relevante para a avaliação das consequências da

[1] **TCE-ES, Processo TC 160/2025, Rel. Cons. Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, julgamento em 2026.** No caso, foram mantidas irregularidades na contratação, mas afastada a caracterização de erro grosseiro diante das circunstâncias concretas, entre elas a inexistência de pagamentos à contratada e de dano material efetivo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

contratação, sem impedir o exame de mérito acerca de sua regularidade e da suficiência da motivação administrativa.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União[2], segundo a qual o erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB corresponde à culpa grave, aferida a partir de grave inobservância do dever de cuidado e das circunstâncias concretas da atuação do agente.

A orientação é pertinente ao presente processo justamente pela necessidade de distinguir dois juízos: de um lado, a verificação objetiva da conformidade dos procedimentos; de outro, a qualificação subjetiva das condutas para fins sancionatórios.

Nos autos em exame, foram identificadas deficiências na fase preparatória das duas contratações, conforme analisado nos itens anteriores. Também se verifica, contudo, que os procedimentos contaram com documentos de planejamento, projetos, memoriais, orçamentos, manifestações técnicas e participação de profissionais e unidades administrativas distintas. As irregularidades reconhecidas decorreram, em grande medida, da **insuficiência do conteúdo, da fundamentação ou da formalização desses elementos**, e não de completa ausência de planejamento ou de instrução administrativa.

Os fatos supervenientes conhecidos no curso do processo também integram o contexto disponível para julgamento. A UBS Feu Rosa foi concluída, recebida e colocada em funcionamento, enquanto a UBS Jardim Bela Vista permaneceu em execução, sem registro de paralisação. Esses elementos compõem, juntamente com os demais dados dos autos, a análise das circunstâncias concretas em que se inserem as condutas examinadas.

Considerado esse conjunto, entendo que a instrução demonstra suficientemente a existência das irregularidades objetivas anteriormente examinadas, mas **não evidencia, em relação aos agentes indicados, atuação com grau de negligência, imprudência ou imperícia suficientemente qualificado para**

[2] TCU, Acórdãos nº 1.628/2018-Plenário e nº 2.391/2018-Plenário.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

caracterizar erro grosseiro, sem prejuízo das distinções próprias de cada conduta.

Isso não significa equiparar todas as atuações nem afastar a necessidade de individualização. Ao contrário, é preciso examinar, para cada responsável, a natureza de sua participação, as atribuições concretamente desempenhadas e o vínculo com os achados, a fim de verificar se os elementos dos autos permitem ultrapassar a constatação da falha administrativa e alcançar o patamar subjetivo exigido pelo art. 28 da LINDB.

Passo, portanto, à análise individual das condutas.

2.3.1. Análise da conduta da Sra. Izabela Biancardi Roriz

2.3.1.1. Conduta atribuída

À Sra. **Izabela Biancardi Roriz**, Secretária Municipal de Obras – SEOB, foram imputadas responsabilidades pelos achados 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6 e 2.2.7 deste voto.

As imputações decorrem de sua atuação como autoridade máxima da pasta responsável pela estruturação técnica das obras e da prática de atos de autorização e ratificação das licitações relativas às UBS Jardim Bela Vista e Feu Rosa.

No achado 4.1, sua atuação foi relacionada ao prosseguimento das contratações semi-integradas com Projeto Básico considerado insuficiente. Nos demais achados, a imputação decorreu da aprovação ou supervisão de procedimentos que apresentavam deficiências quanto à identificação da responsabilidade técnica, ao lastro dos orçamentos de referência, à motivação da vedação à participação de consórcios, às exigências de qualificação técnica e à matriz de riscos.

2.3.1.2. Defesa apresentada

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A responsável integrou a defesa conjunta, na qual se sustentou a regularidade das contratações, a existência de suporte técnico para os procedimentos, a ausência de dano ao erário, a boa-fé e a atuação diligente dos agentes.

Não foram apresentadas razões específicas destinadas a rejeitar ou distinguir a participação da Sra. Izabela Biancardi Roriz em cada uma das condutas que lhe foram atribuídas.

2.3.1.3. Conclusão

A análise da conduta da Sra. Izabela Biancardi Roriz exige distinguir sua posição de supervisão e decisão institucional da atuação técnica diretamente desempenhada pelos profissionais responsáveis pela elaboração, revisão ou validação das peças que instruíram os certames.

Sua vinculação aos procedimentos não decorre apenas do cargo ocupado. A Secretaria Municipal de Obras era a unidade responsável pela estruturação técnica das contratações, e a responsável praticou atos de autorização e ratificação que permitiram o prosseguimento das licitações. Havia, portanto, proximidade funcional com a fase preparatória e possibilidade de exigir esclarecimentos, complementações ou correções antes da abertura da fase externa.

Essa circunstância, contudo, não permite concluir automaticamente pela presença de erro grosseiro.

Os procedimentos não se encontravam desprovidos de planejamento ou de suporte técnico. Conforme examinado nos itens anteriores, existiam DFDs, ETPs, projetos arquitetônicos, memoriais, planilhas orçamentárias, Termos de Referência e manifestações produzidas por profissionais e unidades administrativas com atribuições específicas. As irregularidades reconhecidas decorreram, predominantemente, da insuficiência, da fundamentação ou da formalização desses elementos.

Também não se demonstrou que a responsável tenha recebido alerta técnico específico acerca das deficiências posteriormente reconhecidas, desconsiderado

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

manifestação expressa contrária ao prosseguimento dos procedimentos ou determinado a manutenção de solução cuja inadequação lhe tivesse sido concretamente apontada.

É certo que, em razão da função exercida, poderia ser exigida maior cautela na supervisão da instrução e na verificação da suficiência dos elementos necessários à contratação semi-integrada. A possibilidade de atuação administrativa mais diligente, entretanto, não se confunde com a demonstração de culpa grave.

No caso concreto, a instrução permite reconhecer deficiência no exercício do dever de supervisão, mas **não fornece elementos suficientes para concluir que a atuação da responsável tenha representado violação qualificada, manifesta e inescusável do dever de cuidado**, em intensidade capaz de caracterizar erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB.

Assim, **não reconheço a responsabilidade sancionatória da Sra. Izabela Biancardi Roriz pelos achados 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026**, sem prejuízo da manutenção das irregularidades objetivamente reconhecidas nos itens 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6 e 2.2.7 deste voto.

2.3.2. Análise da conduta do Sr. Diogo Cosme

2.3.2.1. Conduta atribuída

Ao Sr. **Diogo Cosme**, Secretário Municipal de Saúde e Ordenador de Despesas do Fundo Municipal de Saúde, foram imputadas responsabilidades pelos achados 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6 e 2.2.7 deste voto.

O responsável assumiu o cargo em 07/03/2025, quando parcela substancial da fase preparatória já havia sido desenvolvida. Não participou da elaboração dos DFDs, ETPs, projetos, planilhas orçamentárias ou Termos de Referência, tendo sua imputação decorrido dos atos posteriores de homologação dos certames e subscrição dos Contratos 058/2025 e 072/2025.

2.3.2.2. Defesa apresentada

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

O responsável sustentou que recebeu procedimentos previamente estruturados por outras autoridades e por unidades técnicas especializadas, não lhe cabendo refazer as avaliações de engenharia, arquitetura, orçamento e planejamento realizadas na fase preparatória.

Invocou o art. 28 da LINDB, a segregação de funções e a confiança legítima nas manifestações produzidas pelos setores competentes. Quanto aos aspectos documentais, alegou a existência de profissionais habilitados e registros técnicos, de manifestação específica destinada a fundamentar a vedação à participação de consórcios e de documentos relacionados à matriz de riscos.

2.3.2.3. Conclusão

A situação do Sr. Diogo Cosme apresenta menor proximidade com a origem das irregularidades examinadas.

Quando assumiu a Secretaria Municipal de Saúde, parcela relevante da estruturação das contratações já havia sido produzida por outra pasta e por profissionais especializados. Sua atuação ocorreu, essencialmente, em momento posterior, mediante homologação dos certames e formalização dos contratos.

Nos achados 4.1, 4.4 e 4.6, relacionados à suficiência do Projeto Básico, ao suporte dos orçamentos de referência e às exigências de qualificação técnica, não se demonstrou participação do responsável na elaboração, revisão ou validação dos elementos técnicos questionados. Exigir que, na condição de ordenador de despesas, promovesse nova avaliação sobre matérias técnicas previamente estruturadas por unidades competentes extrapolaria o dever funcional concretamente demonstrado nos autos.

Quanto aos achados 4.3, 4.5 e 4.7, embora envolvam aspectos de natureza documental, também não se identificou elemento capaz de evidenciar que o responsável tenha recebido alerta específico sobre deficiência na identificação da responsabilidade técnica, insuficiência da motivação para vedação a consórcios ou ausência de integração tempestiva da matriz de riscos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A existência de manifestações e documentos antecedentes, ainda que posteriormente considerados insuficientes, integra o contexto em que o responsável exerceu suas atribuições e afasta a conclusão de que estivesse diante de irregularidade manifesta cuja permanência somente pudesse decorrer de grave inobservância do dever de cuidado.

Nesse cenário, a homologação dos procedimentos e a subscrição dos contratos não bastam, isoladamente, para caracterizar erro grosseiro.

Assim, **não reconheço a responsabilidade sancionatória do Sr. Diogo Cosme pelos achados 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026**, por não estarem demonstrados elementos suficientes para caracterizar culpa grave ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

2.3.3. Análise das condutas da Sra. Helloar Gonçalves Santos Viana e Sr. Angelo Parrini Pereira de Souza

2.3.3.1. Conduta atribuída

À Sra. **Helloar Gonçalves Santos Viana**, Assessora Técnica I, foram imputadas responsabilidades pelos achados 4.1, 4.3, 4.6 e 4.7 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.1, 2.2.3, 2.2.6 e 2.2.7 deste voto.

As imputações decorrem de sua atuação na validação técnica dos documentos que estruturaram as contratações. No achado 4.1, foi-lhe atribuída a aprovação dos Termos de Referência 22/2024 e 01/2025 sem apontar a insuficiência dos elementos necessários ao Projeto Básico. Nos achados 4.3, 4.6 e 4.7, sua atuação foi relacionada, respectivamente, às deficiências na identificação da responsabilidade técnica, às exigências de qualificação consideradas insuficientemente fundamentadas e à matriz de riscos exigida para a contratação semi-integrada.

Ao Sr. **Angelo Parrini Pereira de Souza**, Engenheiro Civil responsável pela elaboração dos Termos de Referência, foram imputadas responsabilidades pelos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

achados 4.1, 4.6 e 4.7 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.1, 2.2.6 e 2.2.7 deste voto.

No achado 4.1, a imputação decorreu da elaboração dos Termos de Referência sem suporte técnico considerado suficiente para caracterizar o Projeto Básico exigido no regime semi-integrado. No achado 4.6, esteve relacionada à definição de exigências de qualificação vinculadas a metodologias executivas específicas. No achado 4.7, decorreu da elaboração dos documentos sem que estivesse comprovada a integração da matriz de riscos à estrutura das contratações.

As situações apresentam, portanto, elemento comum relevante: ambos atuaram diretamente sobre os documentos técnicos que estruturaram os certames, embora em funções distintas — o Sr. Angelo na elaboração dos Termos de Referência e a Sra. Helloar em sua validação técnica.

2.3.3.2. Defesa apresentada

Ambos integraram a defesa conjunta.

Sustentou-se que os documentos existentes eram suficientes para a contratação semi-integrada e que os projetos complementares poderiam ser desenvolvidos na fase executiva. Quanto à responsabilidade técnica, alegou-se a participação de profissionais habilitados e a existência dos registros correspondentes.

Em relação às exigências de qualificação, a defesa argumentou que os requisitos incidiam sobre parcelas de maior relevância técnica ou econômica, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Quanto à matriz de riscos, foram apresentados posteriormente documentos específicos relativos aos empreendimentos.

Não foram apresentadas razões subjetivas individualizadas destinadas a afastar a participação atribuída à Sra. Helloar na validação técnica ou ao Sr. Angelo na elaboração dos Termos de Referência.

2.3.3.3. Conclusão

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

A atuação da Sra. Helloar Gonçalves Santos Viana e do Sr. Angelo Parrini Pereira de Souza apresenta maior proximidade com o núcleo técnico das irregularidades do que aquela verificada em relação aos agentes que apenas receberam ou aprovaram posteriormente os procedimentos.

No caso da Sra. Helloar, sua função compreendia a validação técnica dos documentos utilizados nos certames. Quanto ao Sr. Angelo, havia autoria direta dos Termos de Referência. Em ambos os casos, portanto, existia possibilidade concreta de identificar inconsistências e solicitar complementações antes do prosseguimento das licitações.

Essa proximidade, contudo, ainda não resolve o juízo exigido pelo art. 28 da LINDB.

No achado 4.1, os autos não revelam inexistência de planejamento ou ausência absoluta de documentos técnicos. Havia projeto arquitetônico, memoriais, planilhas, Termos de Referência e outros elementos da fase preparatória. A irregularidade foi mantida porque esse conjunto não atingiu grau suficiente de desenvolvimento para caracterizar adequadamente o Projeto Básico exigido para a contratação semi-integrada.

No achado 4.6, também não se concluiu pela impossibilidade de exigir experiência anterior nas parcelas selecionadas. O ponto reconhecido foi a insuficiência da fundamentação quanto à necessidade do grau de especificidade adotado, inclusive em relação a determinadas metodologias executivas. No caso do Sr. Angelo, a vinculação com a definição dessas exigências é direta; no caso da Sra. Helloar, decorre de sua validação técnica.

Quanto ao achado 4.7, a documentação defensiva demonstrou a existência de instrumentos denominados “Matriz de Riscos”, embora não tenha comprovado que estivessem tempestivamente integrados aos processos administrativos, aos editais ou aos contratos. A irregularidade objetiva subsiste por essa deficiência de integração documental, mas esse quadro é distinto de situação em que o instrumento sequer tivesse sido elaborado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

No achado 4.3, imputado apenas à Sra. Helloar entre os dois responsáveis, os autos igualmente não demonstraram ausência generalizada de profissionais habilitados, mas insuficiências na identificação, formalização e tempestividade de determinados registros de responsabilidade técnica.

Assim, embora as condutas de ambos revelem vínculo direto com documentos em que foram constatadas deficiências e indiquem possibilidade de atuação técnica mais diligente, **o conjunto probatório não permite afirmar, com segurança suficiente para fins sancionatórios, que tenham atuado com grau elevado de negligência, imprudência ou imperícia capaz de caracterizar culpa grave.**

A autoria ou a validação técnica do documento irregular constitui elemento relevante da individualização da conduta, mas não substitui a demonstração do elemento subjetivo qualificado exigido pelo art. 28 da LINDB.

Diante disso, **não reconheço a responsabilidade sancionatória da Sra. Helloar Gonçalves Santos Viana pelos achados 4.1, 4.3, 4.6 e 4.7, nem do Sr. Angelo Parrini Pereira de Souza pelos achados 4.1, 4.6 e 4.7**, sem prejuízo da manutenção das irregularidades objetivamente reconhecidas.

2.3.4. Análise das condutas da Sra. Joana Segatto Scabelo, Sr. Sebastião Cunha Torezani e Sr. Paulo Roberto Jussim de Souza Júnior

2.3.4.1. Conduta atribuída

À Sra. **Joana Segatto Scabelo**, Arquiteta e Urbanista e integrante da equipe de planejamento da UBS Jardim Bela Vista, foram imputadas responsabilidades pelos achados 4.1, 4.2 e 4.3 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.3 deste voto.

Aos Srs. **Sebastião Cunha Torezani**, então Gerente Administrativo de Serviços e Manutenção, e **Paulo Roberto Jussim de Souza Júnior**, então Superintendente de Gestão Administrativa, igualmente integrantes da equipe de planejamento da UBS Jardim Bela Vista, foram imputadas responsabilidades pelos achados 4.2 e 4.3, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.2 e 2.2.3 deste voto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

No achado 4.1, específico da Sra. Joana, a imputação decorreu de sua participação na elaboração do DFD e do ETP que antecederam a adoção do regime de contratação semi-integrada.

No achado 4.2, comum aos três responsáveis, a unidade técnica relacionou a conduta à elaboração e subscrição dos documentos de planejamento do Processo Administrativo 40.054/2024, nos quais a análise das alternativas e das razões da solução escolhida foi considerada insuficiente.

No achado 4.3, a imputação decorreu da participação nos documentos iniciais de planejamento sem que estivesse adequadamente demonstrada, segundo a instrução, a identificação e formalização da responsabilidade profissional sobre determinadas peças técnicas utilizadas no procedimento.

2.3.4.2. Defesa apresentada

Os três responsáveis integraram a defesa conjunta.

Sustentou-se que a necessidade de construção da UBS Jardim Bela Vista decorria de política pública previamente definida e que o DFD e o ETP apenas formalizaram solução já amadurecida pela Administração.

Quanto à suficiência dos elementos técnicos, alegou-se que os documentos existentes eram adequados ao regime semi-integrado. Em relação à responsabilidade profissional, foram apresentados documentos demonstrando que o projeto arquitetônico possuía profissional identificado e correspondente RRT, bem como que a planilha orçamentária havia sido elaborada pelo engenheiro Claudio Marcio Nascimento, com a respectiva ART.

Não foram apresentadas razões subjetivas específicas destinadas a distinguir, em maior profundidade, a atuação individual de cada integrante da equipe de planejamento.

2.3.4.3. Conclusão

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

As condutas dos três responsáveis possuem elemento comum relevante: todos participaram da elaboração ou subscrição dos documentos de planejamento da UBS Jardim Bela Vista. Essa circunstância estabelece vínculo com o achado 4.2, mas não permite, isoladamente, concluir pela ocorrência de erro grosseiro.

Quanto à Sra. Joana Segatto Scabelo, sua formação como Arquiteta e Urbanista e sua participação nos documentos iniciais não demonstram, por si sós, que lhe competisse coordenar a suficiência de todas as disciplinas de engenharia necessárias ao Projeto Básico, especialmente componentes estruturais, elétricos e hidrossanitários. A própria análise anterior já distinguia sua participação na elaboração do DFD e do ETP da responsabilidade pela compatibilização integral dos elementos técnicos do Projeto Básico.

Por essa razão, quanto ao achado 4.1, não se identifica fundamento suficiente para lhe atribuir violação qualificada do dever de cuidado.

No achado 4.2, a situação dos três agentes é mais próxima. Os documentos por eles elaborados ou subscritos não demonstraram de forma suficientemente consistente a análise das alternativas e o percurso decisório que conduziu à contratação semi-integrada. Como integrantes da equipe de planejamento, havia possibilidade de maior desenvolvimento do estudo e de registro mais claro das razões da solução escolhida.

Ainda assim, o contexto dos autos demonstra que a Administração já possuía política pública definida para implantação da unidade, experiência institucional sobre a necessidade da obra e documentação própria de planejamento. A deficiência reconhecida está na qualidade e suficiência da análise registrada no ETP, e não na ausência de processo decisório ou na inexistência de qualquer atividade de planejamento.

Nesse quadro, a elaboração de estudo insuficientemente desenvolvido revela falha no dever de diligência, mas **não evidencia, com grau suficiente para fins sancionatórios, negligência grave, manifesta e inescusável.**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

No achado 4.3, a documentação demonstrou que peças técnicas relevantes da UBS Jardim Bela Vista possuíam profissionais habilitados identificados, inclusive projeto arquitetônico com RRT e planilha orçamentária elaborada por engenheiro com ART.

Além disso, não se demonstrou que o Sr. Sebastião e o Sr. Paulo Roberto, cujas funções não eram de engenharia ou arquitetura, tivessem o dever específico de emitir, controlar ou fiscalizar registros profissionais relativos a peças produzidas por terceiros.

A mesma cautela se aplica à Sra. Joana: sua participação na equipe de planejamento não autoriza presumir responsabilidade pessoal por toda a documentação técnica produzida por outros profissionais, especialmente quando a instrução identificou responsáveis específicos pelas peças.

Diante desse conjunto, **não reconheço a responsabilidade sancionatória da Sra. Joana Segatto Scabelo pelos achados 4.1, 4.2 e 4.3, nem dos Srs. Sebastião Cunha Torezani e Paulo Roberto Jussim de Souza Júnior pelos achados 4.2 e 4.3**, por não estar suficientemente demonstrado erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

2.3.5. Análise das condutas do Sr. Adonias Menegidio da Silva, Sr. Joel Brunow Gomes, Sra. Fabiana Oliveira dos Santos e Sra. Ana Paula Ferreira de Matos da Cunha

2.3.5.1. Conduta atribuída

Ao Sr. **Adonias Menegidio da Silva**, Subsecretário de Gestão Administrativa, foram imputadas responsabilidades pelos achados 4.1, 4.2, 4.3 e 4.7 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.7 deste voto. Sua atuação esteve relacionada à aprovação de documentos da fase de planejamento da UBS Feu Rosa.

Ao Sr. **Joel Brunow Gomes**, então Chefe de Divisão de Manutenção Predial e integrante da equipe de planejamento, foram imputados os achados 4.1, 4.2, 4.3 e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

4.4, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4 deste voto. No achado 4.4, sua participação foi vinculada às revisões do ETP que incorporaram a alteração do valor estimado de R$ 8.171.101,28 para R$ 10.690.948,91 sem demonstração técnica considerada suficiente da origem da modificação.

Às Sras. **Fabiana Oliveira dos Santos** e **Ana Paula Ferreira de Matos da Cunha**, integrantes da equipe de planejamento da mesma unidade, foram imputados os achados 4.2, 4.3 e 4.4, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4 deste voto, relacionados à elaboração e subscrição dos documentos de planejamento e às revisões do ETP que incorporaram a evolução do valor estimado sem documentação considerada suficiente para demonstrar sua rastreabilidade.

2.3.5.2. Defesa apresentada

Os responsáveis integraram a defesa conjunta.

Sustentou-se que os documentos de planejamento decorreram de política pública previamente definida, que os DFDs e ETPs formalizaram solução já amadurecida pela Administração e que a contratação contou com participação de profissionais habilitados e correspondentes registros de responsabilidade técnica.

Quanto à evolução do orçamento, alegou-se que as alterações decorreram do desenvolvimento do planejamento, da revisão de quantitativos, da atualização de preços e de adaptações necessárias às características do empreendimento. Em relação à matriz de riscos, foram apresentados posteriormente documentos específicos referentes aos empreendimentos.

A defesa também esclareceu que o Sr. Joel Brunow Gomes possui formação e registro profissional como Engenheiro Civil, afastando a premissa de ausência de habilitação técnica que havia sido considerada em parte da instrução.

2.3.5.3. Conclusão

As situações apresentam diferentes graus de proximidade com os documentos questionados.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

O Sr. Adonias Menegidio da Silva exercia função predominantemente administrativa e aprovadora. Por essa razão, não se pode presumir que lhe competisse realizar avaliação especializada acerca da suficiência de todas as disciplinas de engenharia que compunham o Projeto Básico ou controlar pessoalmente a formalização de registros profissionais relativos a peças produzidas por terceiros.

Quanto ao achado 4.2, sua participação foi mais próxima, porque aprovou documentos de planejamento cujo conteúdo foi considerado insuficiente quanto à análise das alternativas e à fundamentação da solução adotada. O mesmo se aplica, em perspectiva distinta, ao achado 4.7, porque sua atuação ocorreu ainda na fase em que a matriz de riscos deveria integrar a estrutura da contratação.

Ainda assim, a documentação demonstra que havia processo de planejamento formalmente constituído, equipe própria, ETP, DFD e instrumentos específicos relacionados à alocação de riscos, posteriormente apresentados à Corte. A falha reconhecida está na suficiência desses elementos e na ausência de comprovação de sua tempestiva integração ao procedimento, não na completa inexistência de planejamento.

Quanto ao Sr. Joel Brunow Gomes, sua condição de Engenheiro Civil e sua participação na elaboração dos documentos estabelecem vínculo mais direto com parte dos achados. Contudo, no achado 4.1, a mera subscrição do DFD e do ETP não permite concluir que lhe incumbisse responder pela suficiência de todas as disciplinas técnicas necessárias ao Projeto Básico. A própria análise anterior já apontava falta de individualização dessa atribuição.

No achado 4.3, igualmente, a confirmação de sua habilitação profissional afasta a premissa de exercício de atividade técnica sem habilitação. Permaneceram deficiências de identificação e de tempestividade dos registros, mas não se demonstrou que lhe incumbisse controlar a formalização de ARTs e RRTs relativas a peças produzidas por outros profissionais.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Quanto aos achados 4.2 e 4.4, a participação do Sr. Joel, da Sra. Fabiana e da Sra. Ana Paula é mais direta, porque integraram a elaboração ou revisão dos documentos de planejamento. Os ETPs não demonstraram adequadamente a análise das alternativas e as revisões não permitiram reconstruir integralmente a relação entre a evolução do valor estimado, os quantitativos e os documentos técnicos de suporte.

Esse vínculo demonstra que os responsáveis poderiam ter adotado maior cautela na complementação dos estudos e na documentação das alterações promovidas. Não obstante, a instrução não evidenciou que a evolução do valor decorresse de manipulação, desconsideração deliberada de elementos técnicos ou adoção consciente de quantitativos sem qualquer suporte. Ao contrário, a defesa apresentou como contexto o amadurecimento do planejamento, a revisão dos quantitativos e a atualização dos elementos da contratação.

Do mesmo modo, a deficiência do ETP revela insuficiência no desenvolvimento e no registro da análise administrativa, mas não permite, sem outros elementos qualificadores, equiparar a falha constatada a negligência grave.

Consideradas as diferentes posições funcionais e a participação concreta de cada agente, **não identifico elementos suficientes para caracterizar, em relação a qualquer deles, violação manifesta e inescusável do dever de cuidado em grau compatível com erro grosseiro.**

Assim, **não reconheço a responsabilidade sancionatória do Sr. Adonias Menegidio da Silva pelos achados 4.1, 4.2, 4.3 e 4.7; do Sr. Joel Brunow Gomes pelos achados 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4; nem das Sras. Fabiana Oliveira dos Santos e Ana Paula Ferreira de Matos da Cunha pelos achados 4.2, 4.3 e 4.4**, sem prejuízo da manutenção das irregularidades objetivamente reconhecidas.

2.3.6. Análise da conduta do Sr. Claudio Marcio Nascimento

2.3.6.1. Conduta atribuída

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Ao Sr. **Claudio Marcio Nascimento**, engenheiro responsável pela elaboração e assinatura da planilha orçamentária da UBS Jardim Bela Vista, foi imputada responsabilidade pelo achado 4.4 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondente ao item 2.2.4 deste voto.

A imputação decorre da insuficiência de rastreabilidade entre determinados quantitativos constantes do orçamento de referência e os projetos e demais elementos técnicos que deveriam lhes dar suporte.

A vinculação do responsável ao achado resulta de sua autoria da planilha orçamentária e da correspondente responsabilidade técnica formalmente assumida.

2.3.6.2. Defesa apresentada

O responsável integrou a defesa conjunta, na qual se sustentou que os orçamentos foram elaborados por profissionais habilitados, com utilização de sistemas referenciais admitidos pela Administração, e que eventuais alterações decorreram do desenvolvimento do planejamento, da revisão dos quantitativos e da adaptação dos projetos às características dos empreendimentos.

Argumentou-se, ainda, que não foram demonstrados sobrepreço, superfaturamento ou dano financeiro decorrentes dos valores utilizados nas contratações.

2.3.6.3. Conclusão

A situação do Sr. Claudio Marcio Nascimento apresenta vínculo direto com a irregularidade, uma vez que elaborou e subscreveu a planilha orçamentária da UBS Jardim Bela Vista e assumiu formalmente sua responsabilidade técnica mediante ART.

A irregularidade, contudo, deve ser apreciada nos limites em que foi caracterizada neste voto. O achado não demonstrou que os preços unitários adotados fossem excessivos, nem identificou sobrepreço ou superfaturamento. A deficiência constatada está na insuficiência dos elementos documentais capazes de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

demonstrar, em relação a parcela dos quantitativos, sua correspondência com os projetos e demais peças técnicas que fundamentaram a contratação.

Como responsável pela planilha, era exigível que os quantitativos tecnicamente assumidos possuíssem suporte documental suficiente para permitir sua verificação. Também havia possibilidade de registrar premissas, elaborar memórias ou solicitar a complementação dos elementos necessários à formação do orçamento.

Essa circunstância evidencia possibilidade concreta de atuação mais diligente e estabelece nexo entre sua conduta e a deficiência reconhecida.

Todavia, **a autoria da planilha e a existência de responsabilidade técnica não bastam, por si sós, para demonstrar culpa grave**. Os autos não evidenciam que o responsável tenha utilizado conscientemente quantitativos sabidamente desprovidos de suporte, desconsiderado informação técnica contrária ou praticado conduta marcada por negligência, imprudência ou imperícia em grau elevado.

O que se encontra demonstrado é a insuficiência da rastreabilidade documental de parcela do orçamento, em contexto no qual havia projetos, memoriais, planilhas e referências utilizadas para a formação dos valores.

Nesse cenário, embora a conduta revele deficiência no dever de diligência técnica, **não considero suficientemente caracterizado o erro grosseiro exigido pelo art. 28 da LINDB.**

Assim, **não reconheço a responsabilidade sancionatória do Sr. Claudio Marcio Nascimento pelo achado 4.4 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026**, sem prejuízo da manutenção da irregularidade objetiva correspondente ao item 2.2.4 deste voto.

2.3.7. Sra. Brunna Loureiro Rangel, Sra. Thayná Gatti Batista e Sr. Eduardo Bergantini Castiglioni

2.3.7.1. Condutas atribuídas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

À Sra. **Brunna Loureiro Rangel**, membro da CPL da SEOB, foi imputada responsabilidade pelo achado 4.5 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondente ao item 2.2.5 deste voto, em razão de sua participação na elaboração e subscrição das manifestações utilizadas para fundamentar a vedação à participação de consórcios nos dois certames.

À Sra. **Thayná Gatti Batista**, integrante da CPL/Equipe de Apoio, foram imputadas responsabilidades pelos achados 4.5 e 4.6, correspondentes, respectivamente, aos itens 2.2.5 e 2.2.6 deste voto. No primeiro, sua atuação decorreu da subscrição das manifestações que fundamentaram a vedação à participação de consórcios. No segundo, a imputação esteve relacionada à participação na subscrição e publicação dos editais que reproduziram exigências de qualificação técnica consideradas insuficientemente fundamentadas.

Ao Sr. **Eduardo Bergantini Castiglioni**, na condição de Agente de Contratação, foram igualmente imputados os achados 4.5 e 4.6. No achado 4.5, sua atuação foi relacionada à subscrição e publicação dos editais contendo a cláusula de vedação à participação de consórcios. No achado 4.6, a imputação decorreu da publicação dos editais com as exigências de qualificação técnica questionadas.

2.3.7.2. Defesa apresentada

Os três responsáveis integraram a defesa conjunta.

Quanto à vedação à participação de consórcios, sustentou-se que o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admite a restrição quando devidamente motivada e que, no caso, as justificativas estavam relacionadas à baixa complexidade das obras, à desnecessidade de conjugação de capacidades entre empresas, à eficiência da gestão contratual e à preservação da competitividade.

Em relação ao achado 4.6, alegou-se que as exigências de qualificação técnica haviam sido definidas pelas áreas responsáveis com base nas parcelas de maior relevância técnica ou econômica e nos elementos constantes das planilhas e projetos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

Não foram apresentadas razões subjetivas específicas capazes de distinguir de forma mais aprofundada a atuação individual dos responsáveis.

2.3.7.3. Conclusão

Quanto ao achado 4.5, a situação da Sra. Brunna Loureiro Rangel e da Sra. Thayná Gatti Batista apresenta maior proximidade com a origem da irregularidade, uma vez que ambas participaram da elaboração e subscrição das manifestações utilizadas para fundamentar a vedação à participação de consórcios.

A irregularidade reconhecida, contudo, não decorre da ausência absoluta de motivação. Havia manifestações próprias nos procedimentos. O ponto identificado foi a insuficiência de individualização e de correlação entre os fundamentos apresentados e as características concretas de cada contratação.

As justificativas mencionavam baixa complexidade, reduzida expressão econômica, desnecessidade de conjugação de capacidades e simplificação da gestão. Embora esses fundamentos tenham sido considerados insuficientes para sustentar a restrição nos termos exigidos pela legislação, sua existência demonstra que houve processo de motivação, ainda que inadequadamente desenvolvido.

Assim, embora a Sra. Brunna e a Sra. Thayná pudessem ter aprofundado a justificativa ou recomendado solução distinta, **a insuficiência da motivação, nas circunstâncias concretas, não evidencia por si só atuação marcada por negligência grave, manifesta e inescusável**.

A situação do Sr. Eduardo Bergantini Castiglioni é ainda mais delimitada. Como Agente de Contratação, participou da etapa em que as condições previamente definidas eram levadas ao edital, mas não foi autor da manifestação que originou a motivação considerada insuficiente.

Quanto ao achado 4.6, tanto em relação à Sra. Thayná quanto ao Sr. Eduardo, a imputação decorreu de atuação posterior sobre requisitos técnicos definidos e validados por outros agentes. Não foram identificados como autores dos Termos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

de Referência nem como responsáveis pela definição técnica das parcelas de maior relevância ou das metodologias executivas exigidas.

A insuficiência reconhecida nesse ponto exigia exame de natureza técnica sobre projetos, serviços e métodos construtivos. Não se demonstrou que essa revisão especializada integrasse concretamente as atribuições da Sra. Thayná ou do Sr. Eduardo, nem que houvesse alerta específico capaz de tornar injustificável a confiança nos elementos técnicos antecedentes.

Diante disso, **não reconheço a responsabilidade sancionatória da Sra. Brunna Loureiro Rangel pelo achado 4.5; da Sra. Thayná Gatti Batista pelos achados 4.5 e 4.6; nem do Sr. Eduardo Bergantini Castiglioni pelos achados 4.5 e 4.6**, por não estar suficientemente demonstrado erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB.

2.3.8. Análise das condutas da Sra. Eloisa Helena de Moraes e Sr. Aniceto José Moro Neto

2.3.8.1. Condutas atribuídas

À Sra. **Eloisa Helena de Moraes** e ao Sr. **Aniceto José Moro Neto**, ambos identificados nos autos como engenheiros signatários das justificativas técnicas relativas às exigências de qualificação, foi imputada responsabilidade pelo achado 4.6 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026, correspondente ao item 2.2.6 deste voto.

Os documentos demonstram que ambos subscreveram manifestações destinadas a fundamentar as parcelas de maior relevância técnica e os requisitos de experiência exigidos nos certames. A unidade técnica considerou insuficiente a demonstração da correspondência entre determinadas exigências, os projetos disponíveis e a indispensabilidade das metodologias executivas selecionadas.

Quanto ao Sr. Aniceto, consta que o Decreto nº 6.702/2024 o excluiu da Comissão Permanente de Licitação, com efeitos retroativos a 23 de julho de 2024. Sua análise, portanto, não decorre de eventual condição de membro da CPL, mas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

exclusivamente de sua atuação concreta como engenheiro signatário das justificativas técnicas.

2.3.8.2. Defesa apresentada

Os responsáveis integraram a defesa conjunta.

Sustentou-se que as exigências de qualificação observaram o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e recaíram sobre parcelas de maior relevância técnica ou econômica, definidas a partir das planilhas orçamentárias, dos principais grupos de serviços e das características das obras.

As justificativas subscritas pelos responsáveis abordaram, entre outros itens, estruturas de concreto, paredes pré-fabricadas autoportantes com espessura mínima de 13 cm, estruturas metálicas, instalações elétricas e climatização, indicando fatores como especialização, segurança, qualidade e vida útil para fundamentar as exigências.

Não houve defesa subjetiva individualizada capaz de distinguir a atuação de Eloisa e Aniceto quanto ao achado.

2.3.8.3. Conclusão

A atuação de ambos apresenta vínculo direto com a irregularidade reconhecida, pois não se limitaram a receber requisitos formulados por terceiros. Na condição de engenheiros, subscreveram precisamente as manifestações destinadas a conferir fundamento técnico às exigências de qualificação.

A irregularidade do achado 4.6, entretanto, deve permanecer delimitada nos termos já examinados. Não se concluiu que a Administração estivesse impedida de exigir experiência anterior em parcelas tecnicamente ou economicamente relevantes. A deficiência consistiu na ausência de demonstração suficiente da necessidade do **grau de especificidade** adotado em determinados requisitos.

As justificativas relativas às paredes pré-fabricadas autoportantes com espessura mínima de 13 cm exemplificam essa situação. Foram apresentados fundamentos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

relacionados à especialização do serviço, à segurança, à qualidade e à vida útil da solução. Esses fundamentos não se mostraram suficientes para demonstrar por que a experiência anterior exatamente naquela metodologia e naquela espessura deveria constituir condição de habilitação, mas evidenciam que a exigência não foi estabelecida sem qualquer suporte técnico.

Também foram identificadas limitações na correspondência entre determinados serviços e quantitativos e os projetos disponíveis, o que fragilizou a utilização exclusiva da representatividade econômica das parcelas para justificar os requisitos.

Há, portanto, conduta própria, conhecimento técnico compatível com a matéria e possibilidade concreta de atuação mais cuidadosa. Os responsáveis poderiam ter relacionado de forma mais precisa cada exigência aos elementos do projeto, demonstrado a necessidade da metodologia escolhida ou admitido formas tecnicamente equivalentes de comprovação.

Ainda assim, **essas circunstâncias demonstram insuficiência da fundamentação técnica, mas não são suficientes, no conjunto probatório disponível, para caracterizar negligência, imprudência ou imperícia em grau grave**. Não foram identificados elementos adicionais que evidenciem adoção consciente de requisito tecnicamente injustificável, desconsideração de alerta específico ou atuação manifestamente incompatível com o padrão de cuidado exigível.

A vinculação direta dos responsáveis ao documento irregular é relevante para a individualização da conduta, mas, nos termos do art. 28 da LINDB, não dispensa a demonstração do grau qualificado de culpabilidade necessário à responsabilização sancionatória.

Assim, **não reconheço a responsabilidade sancionatória da Sra. Eloisa Helena de Moraes e do Sr. Aniceto José Moro Neto pelo achado 4.6 da Instrução Técnica Inicial 00060/2026**, sem prejuízo da manutenção da irregularidade objetiva correspondente ao item 2.2.6 deste voto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

2.4. Síntese da responsabilização e providências de controle

A análise individualizada realizada nos itens anteriores confirma a manutenção das irregularidades reconhecidas nos achados 4.1 a 4.7, mas não evidencia, em relação aos responsáveis examinados, elementos suficientes para caracterizar o grau qualificado de culpabilidade exigido pelo art. 28 da LINDB para a imposição de sanção pessoal.

Em todos os casos, foi preservada a distinção entre a irregularidade objetivamente identificada e a responsabilização subjetiva dos agentes. A autoria, a subscrição, a validação, a aprovação ou o prosseguimento de documentos e procedimentos irregulares constituem elementos relevantes para a análise da conduta, mas não substituem a demonstração de dolo ou erro grosseiro.

No caso concreto, os autos evidenciam falhas de planejamento, motivação, formalização, rastreabilidade e integração de documentos da fase preparatória, além de insuficiências técnicas em determinados elementos das contratações. Contudo, consideradas as atribuições concretamente exercidas por cada responsável, o grau de participação individual, a atuação compartilhada entre unidades e profissionais especializados e o conteúdo efetivamente disponível à época dos atos, não se demonstrou violação manifesta, evidente e inescusável do dever de cuidado em intensidade compatível com culpa grave.

Por essa razão, embora permaneçam caracterizadas as irregularidades, não se mostra adequada a aplicação das multas propostas na instrução.

A ausência de sanção pecuniária, contudo, não esgota a atuação deste Tribunal. As deficiências identificadas atingem aspectos relevantes da fase preparatória de contratações de obras e serviços de engenharia e justificam a adoção de providências voltadas à correção dos procedimentos administrativos e à prevenção da repetição das falhas.

A conclusão também deve considerar as circunstâncias práticas e as consequências concretas da decisão, nos termos do art. 22 da LINDB. No caso, embora subsistam as irregularidades identificadas na fase preparatória, os

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

elementos supervenientes demonstram que a UBS Feu Rosa foi concluída, recebida e colocada em funcionamento, enquanto a UBS Jardim Bela Vista permaneceu em execução, sem registro de paralisação. Não foram identificados sobrepreço, superfaturamento ou dano financeiro quantificado. Nesse contexto, a imposição de sanção pecuniária aos agentes, sem demonstração de dolo ou erro grosseiro e diante do atingimento da finalidade pública das contratações, revelar-se-ia medida desproporcional, sem acréscimo relevante à tutela do interesse público, mostrando-se mais adequada a adoção de determinações voltadas ao aperfeiçoamento dos procedimentos futuros.

Mostra-se, portanto, pertinente expedir determinações ao Município da Serra, por intermédio das unidades competentes, para que, nas futuras contratações submetidas a regime semelhante, sejam observados os requisitos legais de planejamento, motivação, responsabilidade técnica, formação do orçamento, definição das condições de participação, qualificação técnica e alocação de riscos.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **acompanhando parcialmente o entendimento da unidade técnica e parcialmente o posicionamento do Ministério Público de Contas**, com os acréscimos de fundamentação constantes deste voto, VOTO para que seja adotada a seguinte deliberação:

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-882/2026:

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

1.1. JULGAR PROCEDENTE a presente Representação, nos termos do art. 95, inciso II, c/c o art. 101, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, mantendo as seguintes irregularidades:

1.1.1. insuficiência do Projeto Básico para a adoção do regime de contratação semi-integrada;

1.1.2. insuficiências nos documentos de planejamento – DFD e ETP;

1.1.3. deficiências na identificação da autoria e da responsabilidade técnica das peças;

1.1.4. insuficiência de rastreabilidade e de lastro técnico dos orçamentos de referência;

1.1.5. insuficiência da motivação para a vedação à participação de consórcios;

1.1.6. insuficiência da fundamentação das exigências de qualificação técnica; e

1.1.7. ausência de comprovação da integração da matriz de riscos à estrutura das contratações.

1.2. ACOLHER PARCIALMENTE as razões de justificativa dos responsáveis, exclusivamente quanto à responsabilização sancionatória**,** e **DEIXAR DE APLICAR MULTA,** por não estar suficientemente demonstrada, nas condutas individualmente examinadas, a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, conforme fundamentação deste voto**.**

1.3. DETERMINAR ao Município da Serra, por intermédio dos atuais gestores da Secretaria Municipal de Obras – SEOB e da Secretaria Municipal de Saúde – SESA, que, nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia:

1.3.1. nas contratações semi-integradas, assegure que o planejamento contenha Projeto Básico compatível com o regime adotado, com elementos suficientes à adequada caracterização da solução, bem como Estudo Técnico Preliminar apto a demonstrar as alternativas consideradas e as razões da solução escolhida;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

1.3.2. assegure a adequada identificação dos responsáveis pelas peças técnicas, com a formalização e juntada tempestiva das correspondentes ARTs e RRTs, em momento compatível com a instrução do procedimento e anteriormente à publicação do edital;

1.3.3. assegure que os orçamentos de referência possuam rastreabilidade suficiente, mediante vinculação dos quantitativos, premissas e valores aos projetos, memoriais, memórias de cálculo e demais elementos técnicos que lhes deem suporte;

1.3.4. quando optar pela vedação à participação de consórcios, apresente motivação específica e individualizada, relacionada às características concretas do objeto e às circunstâncias da contratação;

1.3.5. fundamente as exigências de qualificação técnica em elementos concretos dos projetos, memoriais, orçamento e demais documentos da contratação, demonstrando a necessidade e a proporcionalidade das exigências formuladas, especialmente quando relacionadas a metodologias executivas ou soluções técnicas específicas; e

1.3.6. nas contratações em que a matriz de riscos seja legalmente exigida, assegure sua elaboração e efetiva integração à fase preparatória, ao edital e à documentação contratual, em momento compatível com a definição e distribuição dos riscos da contratação.

1.4. DAR CIÊNCIA desta decisão ao representante, aos responsáveis e ao Município da Serra;

1.5. ARQUIVAR os autos, nos termos do art. 330, I, do RITCEES, após a certificação do trânsito em julgado;

1.6. À **SECRETARIA GERAL DAS SESSÕES** para as providências necessárias.

2. Unânime**.**

3. Data da Sessão: 29/10/2026 - 57ª Sessão Ordinária do Plenário.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0FF37-906F8-A64FD