Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: A0477-2F9F3-284A4

Acórdão 00884/2026 - Plenário

Processo: 07963/2025
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria
UGs: PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, SEMOHAB - Secretaria Municipal de Obras de Vitória
Relator: Davi Diniz de Carvalho
Responsável: VILMARA LOURENCO THOMAZ, GUSTAVO PERIN DE MEDEIROS TEIXEIRA, TERESA MOITINHO SANT ANNA

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 LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 06/11/2026 13:52
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 07:39
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 05/11/2026 22:45
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 05/11/2026 20:56

CONTROLE EXTERNO – DIREITO ADMINISTRATIVO – AUDITORIA DE CONFORMIDADE – SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS DE VITÓRIA – CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA 19/2023 – CONTRATAÇÃO INTEGRADA – MERGULHÃO NORTE-SUL – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA – AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO – LIMITAÇÃO DO SOMATÓRIO DE ATESTADOS – VINCULAÇÃO AO EDITAL – MATRIZ DE RISCOS – MANUTENÇÃO DOS ACHADOS – INSUFICIÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE – AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO – ART. 28 DA LINDB – AFASTAMENTO DAS SANÇÕES – RECOMENDAR – ARQUIVAR.

I. Caso em exame

I.1. Auditoria de conformidade destinada a avaliar a legalidade da Concorrência Eletrônica 19/2023, conduzida pela Secretaria Municipal de Obras de Vitória para a contratação integrada dos projetos básico e executivo e da execução das obras do Mergulhão Norte-Sul, estimada em R$ 92.263.945,05 e contratada por R$ 77.500.000,00, na qual foram apontados dois achados: (i) exigências indevidas de qualificação técnica; e (ii) fragilidades na estruturação da matriz de riscos.

II. Questão em discussão

II.1. As questões em discussão consistem em saber se: (i) a exigência de qualificação técnica para parcela inferior a 4% do valor estimado e a limitação do somatório de atestados, sem motivação registrada no processo licitatório, configuram irregularidade à luz dos arts. 18, inciso IX, e 67, § 1º, da Lei 14.133/2021; (ii) a exigência, formulada em sede recursal, de comprovação técnica multidisciplinar não prevista no edital pode ser imputada à Presidente da Comissão

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

de Contratação quando o ato foi praticado por agente substituta e a inabilitação se sustentava em fundamento autônomo; (iii) as condutas remanescentes configuram erro grosseiro apto a ensejar responsabilização pessoal, nos termos do art. 28 da LINDB; e (iv) as imprecisões da matriz de riscos comprometem o instrumento ou se resolvem por recomendação.

III. Razões de decidir

III.1. Os critérios de relevância técnica e de valor significativo do art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021 são alternativos, de modo que a exigência de atestado para parcela de menor expressão econômica é admissível, desde que a alta complexidade esteja motivada, de forma prévia ou contemporânea, no processo licitatório (art. 18, inciso IX), o que não ocorreu no caso, tampouco quanto à limitação do somatório de atestados.

III.2. A exigência, em fase recursal, de comprovação multidisciplinar não prevista no edital afronta a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021), mas não pode ser imputada a quem não praticou, determinou ou ratificou o ato, sob pena de responsabilização pela mera titularidade do cargo, nem se demonstra que tenha sido causa eficiente do resultado do certame quando a inabilitação se apoiava em fundamento autônomo e incontroverso.

III.3. Falhas de motivação documentada, sujeitas a razoável controvérsia técnica e verificadas em certame que contou com a participação efetiva de sete interessados e no qual a unidade técnica reconheceu a inexistência de prejuízo material, não configuram erro grosseiro (art. 28 da LINDB e art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019), o que afasta a aplicação de sanção, mantidos os achados e expedidas recomendações.

III.4. A alocação genérica de hipóteses de caso fortuito e força maior e a indicação do termo aditivo como medida de mitigação constituem impropriedades de redação da matriz de riscos que não comprometem sua validade e se resolvem por recomendação de aprimoramento (arts. 6º, inciso XXVII, 22, § 3º, e 103 da Lei 14.133/2021).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

IV. Dispositivo

IV.1. Manter os achados A1(Q1) e A2(Q3); afastar a responsabilidade da Presidente da Comissão de Contratação quanto à exigência formulada em sede recursal, por insuficiência do nexo de causalidade; acolher parcialmente as razões de justificativa dos responsáveis, para deixar de aplicar sanções, ante a ausência de erro grosseiro; expedir recomendações à SEMOB, nos termos do art. 207, inciso V, do RITCEES; dar ciência; e arquivar os autos após o trânsito em julgado.

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

I RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Construções Pesadas e Mobilidade (NCP) com o objetivo de avaliar a legalidade e a conformidade da Concorrência Eletrônica 19/2023, conduzida pela Secretaria Municipal de Obras de Vitória (SEMOB) e destinada à contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras do Mergulhão Norte-Sul, com valor estimado de R$ 92.263.945,05 (noventa e dois milhões, duzentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e cinco reais e cinco centavos), tendo o contrato sido celebrado, ao final, pelo valor de R$ 77.500.000,00 (setenta e sete milhões e quinhentos mil reais).

O Relatório de Auditoria 1/2026 (doc. 10), acompanhado da documentação de suporte (docs. 11-45), consignou dois achados: (i) A1(Q1) – exigências indevidas de qualificação técnica, classificado como irregularidade, com proposta de citação de três responsáveis; e (ii) A2(Q3) – fragilidades na estruturação da matriz de riscos, tratado como impropriedade, com proposta de recomendação.

Por conter todos os elementos exigidos da instrução técnica inicial, o relatório a substituiu para todos os efeitos processuais, nos termos do art. 316, § 2º, da Resolução 261/2013, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

Pela Decisão Monocrática (DECM) 314/2026 (doc. 48), foram determinadas a citação da Sra. Vilmara Lourenço Thomaz, Presidente da Comissão de Contratação, do Sr. Gustavo Perin de Medeiros Teixeira, Secretário Municipal de Obras, e da Sra. Teresa Moitinho Sant'Anna, Assessora Técnica (Engenheira Civil da SEMOB/GPO), para que apresentassem razões de justificativa quanto ao achado A1(Q1), bem como a notificação da SEMOB acerca dos achados A1(Q1) e A2(Q3).

Expedidos os respectivos termos (docs. 49-52), os responsáveis apresentaram, tempestivamente, razões de justificativa conjuntas, acompanhadas de documentos (docs. 61-70).

Sustentaram, em síntese, que o Mergulhão constitui obra especial de engenharia, de grande vulto e complexidade, na qual o sistema de bombeamento das passagens subterrâneas, a despeito de seu reduzido peso no orçamento, tem relevância técnica crítica para o êxito do empreendimento; que a limitação do somatório de atestados a dois documentos se insere na discricionariedade técnica da Administração e encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU); que o procedimento foi submetido previamente à Procuradoria-Geral e à Controladoria-Geral do Município, sem apontamentos impeditivos; que a inabilitação da licitante mais bem classificada decorreu da insuficiência da comprovação técnica apresentada, e não de exigência nova; e que as imprecisões apontadas na matriz de riscos não comprometem sua aplicação prática.

Os autos foram então instruídos pelo NCP, que elaborou a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 3027/2026 (doc. 74), na qual concluiu pela manutenção de ambos os achados e apresentou as seguintes propostas de encaminhamento:

> (...)
>
> **4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Após análises realizadas nesta Instrução Técnica Conclusiva, que trata do Processo TC 7963/2026, referente à Concorrência Eletrônica 19/2023, da Prefeitura Municipal de Vitória - PMV, conduzida pela Secretaria Municipal de Obras e destinada à contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras do mergulhão localizado no cruzamento das avenidas Dante Micheline e Gelu Vervloet (Norte-Sul),

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

no município de Vitória, no valor estimado de R$ 92.263.945,05 (noventa e dois milhões duzentos e sessenta e três mil novecentos e quarenta e cinco reais e cinco centavos), encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no artigo 329, § 6º c/c o artigo 207, *caput*, inciso IV, § 4º, do RITCEES, o seguinte:

4.1 **a manutenção dos achados descritos nos subitens 2.1 e 2.2**, conforme fundamentação contida nos respectivos subitens desta ITC;

4.2 **acolher, em parte, as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. **GUSTAVO PERIN DE MEDEIROS TEIXEIRA** (Secretário Municipal de Obras) e pelas Sras. **TERESA MOITINHO SANT ANNA** (Assessora Técnica e Engenheira Civil SEMOB/GPO) e **VILMARA LOURENCO THOMAZ** (Presidente da Comissão de Contratação), quanto a parcela do Achado 2.2 analisado no curso desta ITC;

4.3 **a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis identificados pela ocorrência do achado 2.1 e, concomitantemente, expedição de ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)** à Secretaria Municipal de Obras do Município de Vitória/ES para que, em procedimentos licitatórios futuros:

- nos próximos editais apresentem exigências claras e objetivas dos itens de qualificação técnica, incluindo os profissionais exigidos como responsáveis técnicos, bem como sua motivação explícita e específica, bem como das parcelas de maior relevância e da restrição ao número de atestados.

4.4 **a expedição de recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)** para que, nas futuras contratações:

- aperfeiçoe a elaboração das matrizes de riscos, de modo a assegurar a adequada alocação entre contratante e contratado, a delimitação precisa das hipóteses de caso fortuito e força maior e a indicação de medidas efetivamente mitigadoras, bem como que institua procedimento de revisão prévia desses instrumentos antes da publicação dos editais;

4.5 Por fim, sugere-se que seja dada **ciência** aos interessados da decisão a ser proferida nos autos por esta Corte de Contas.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), o Procurador de Contas Luciano Vieira, por meio do Parecer 4908/2026 (doc. 76), divergiu parcialmente da unidade técnica e opinou da seguinte forma:

(...)

Isto posto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

a) pela manutenção do Achado 1 (A1/Q1) como irregularidade quanto às condutas de (i) emissão e publicação de edital com exigência de qualificação técnica para o item 3 da Cláusula 13.5.1.4 desprovida de motivação documentada de materialidade/complexidade, e (ii) limitação do somatório de atestados sem motivação específica, sem penalização dos agentes responsáveis, haja vista a inexistência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB;

b) pelo afastamento, especificamente em relação à responsável Vilmara Lourenço Thomaz, da fração de conduta consistente em exigir condição

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

irregular e não prevista no edital na avaliação de atestado de capacidade técnica do item 3 da Cláusula 13.5.1.4, por insuficiência do nexo de causalidade quanto à autoria concreta do ato — praticado por agente substituta não integrante do polo de responsáveis — e quanto ao efeito danoso alegado, ante a existência de fundamento autônomo e incontroverso (item 6 da Cláusula 13.5.1.4 do Edital n. 019/2023), apto, por si só, a produzir o mesmo resultado de inabilitação, consoante o Parecer SEMOB/CC n. 003/2024, isentando-se de responsabilização quanto às demais condutas referidas na alínea "a" em razão da inexistência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB;

c) pela manutenção do Achado 2 (A2/Q3) exclusivamente como impropriedade formal, sem responsabilização pessoal, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 03027/2026;

d) nos termos do art. 207, inc. V, do RITCEES, sejam expedidas as seguintes recomendações ao atual gestor da Secretaria Municipal de Obras do Município de Vitória para que em procedimentos licitatórios futuros (ITC, fl. 24) (i) nos próximos editais apresentem exigências claras e objetivas dos itens de qualificação técnica, incluindo os profissionais exigidos como responsáveis técnicos, bem como sua motivação explícita e específica, assim como das parcelas de maior relevância e da restrição ao número de atestados e (ii) aperfeiçoe a elaboração das matrizes de riscos, de modo a assegurar a adequada alocação entre contratante e contratado, a delimitação precisa das hipóteses de caso fortuito e força maior e a indicação de medidas efetivamente mitigadoras, bem como que institua procedimento de revisão prévia desses instrumentos antes da publicação dos editais.

É o relatório.

II FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, cuida-se de auditoria de conformidade destinada a avaliar a legalidade da Concorrência Eletrônica 19/2023, promovida pela SEMOB para a contratação integrada do Mergulhão Norte-Sul, matéria cujo exame compete a esta Corte nos termos do art. 1º, incisos I, VII e IX, da Lei Complementar Estadual (LC) 621/2012, mediante o instrumento de fiscalização previsto no art. 51, inciso I, do mesmo diploma, a ser apreciado na forma do art. 207 do RITCEES, por remissão de seu art. 329, § 6º.

Examinados os elementos dos autos, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, firmo convicção pelo acolhimento integral das conclusões do Parecer 4908/2026 do MPC, que adoto como razões de decidir, com amparo no art. 2º, § 3º[1], do Decreto

[1] § 3º - A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

9.830/2019, que regulamenta os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), bem como das conclusões da ITC 3027/2026 naquilo em que com ele convergem. Logo, as referidas manifestações passam a integrar este voto para todos os fins de fundamentação, ressalvada a proposta de aplicação de multa formulada pela unidade técnica, que, com a devida vênia, não acompanho, pelas razões adiante expostas.

Nos presentes autos, verifico que a unidade técnica e o *Parquet* de Contas convergem quanto à manutenção de ambos os achados e quanto à caracterização das falhas que compõem o **achado A1(Q1)**, cuja imputação reúne três condutas distintas, a saber: a exigência de qualificação técnica para o item 3 da Cláusula 13.5.1.4 do edital ("Execução de sistema de bombeamento de águas pluviais com vazão nominal mínima de 100 l/s"), parcela correspondente a 2,16% do valor orçado; a limitação do somatório de atestados de capacidade técnica a dois documentos; e a exigência, em sede recursal, de condição não prevista no instrumento convocatório para a avaliação do atestado referente ao mesmo item 3.

Quanto à primeira conduta, a ITC 3027/2026 reconheceu que os critérios de relevância técnica e de valor significativo previstos no art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021 são alternativos, situando a irregularidade na ausência da motivação exigida pelo art. 18, inciso IX, do mesmo diploma. Acerca disso, destaco o trecho abaixo:

> (...)
>
> A exigência de experiência em parcela tecnicamente relevante não está condicionada ao critério econômico. Assim, ainda que determinada parcela da obra represente menos de 4% do valor total, poderá ser exigida como experiência anterior, desde que demonstrada sua alta complexidade, a impossibilidade de subcontratação ou sua imprescindibilidade para a execução do objeto. Nesses casos, a exigência será legítima, desde que tecnicamente justificada no processo licitatório.
>
> (...)

O MPC, na mesma linha, delimitou com precisão o alcance da falha argumentando que:

> (...)
>
> A irregularidade remanescente, nesse ponto, não reside na existência da exigência em si, mas na ausência de motivação prévia ou contemporânea, devidamente registrada no processo administrativo, que demonstrasse a

> alta complexidade, a impossibilidade de subcontratação ou a imprescindibilidade do item para a execução do objeto.
>
> Constata-se, assim, que a irregularidade quanto a este núcleo de conduta é essencialmente formal — falha no dever de motivação documentada — e não uma impossibilidade técnica de a Administração exigir qualificação para o item. A justificativa técnica apresentada pela defesa (risco de alagamento das passagens subterrâneas) não é implausível nem foi tecnicamente rebatida pela Unidade Técnica, que se limitou a apontar a ausência de registro formal e tempestivo dessa motivação nos autos do processo licitatório.
>
> (...)

Também quanto à limitação do somatório de atestados técnicos, as manifestações convergem na existência da irregularidade, tendo o MPC registrado, contudo, com base nos elementos trazidos pela defesa conjunta apresentada pelos responsáveis, circunstância relevante para a avaliação da culpabilidade, conforme o trecho abaixo transcrito:

> (...)
>
> Quanto à limitação do somatório de atestados a dois documentos, a própria Unidade Técnica, tanto no Relatório de Auditoria quanto na Instrução Técnica Conclusiva, reconhece que a Lei n. 14.133/2021 não veda a limitação, exigindo apenas proporcionalidade e motivação específica, não genérica. E, de modo relevante para a dosimetria da culpabilidade, a Unidade Técnica "acata-se, parcialmente, a justificativa da Administração, por considerar uma obra de engenharia de relativa complexidade".
>
> Adicionalmente, verifica-se, pelos próprios elementos constantes da defesa conjunta, que a limitação inserida na versão final do Termo de Referência decorreu de revisão promovida em razão de apontamentos da Procuradoria-Geral do Município e da Controladoria-Geral do Município, bem como do processo de licenciamento ambiental prévio, e não de decisão unilateral e isolada dos responsáveis técnicos.
>
> Tal circunstância, conquanto não configure excludente de ilicitude em sentido técnico — dado que a motivação específica da limitação, ainda assim, não restou adequadamente documentada —, constitui circunstância atenuante da culpabilidade individual, por evidenciar que a alteração se deu no âmbito de um fluxo de revisão institucional multissetorial, e não de ato arbitrário e isolado de qualquer dos responsáveis.
>
> (...)

Observo que a terceira conduta foi igualmente demonstrada pela unidade técnica, como reconheceu o MPC a partir do exame do Parecer SEMOB/CC 3/2024, que julgou o recurso administrativo interposto contra a habilitação do Consórcio Norte Sul:

> (...)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

> Da análise desse Parecer, verifica-se que, já em fase recursal, a Comissão de Contratação formulou consulta ao CREA-ES (Ofício SEMOB/CC n. 001/2024, de 09/02/2024) questionando, de forma descontextualizada — sem menção ao certame, ao edital ou ao item de qualificação técnica em disputa —, se um profissional com formação em Engenharia Civil estaria apto a responder tecnicamente pela execução de um "sistema de bombeamento completo" tal qual descrito na CAT 212160/2023 apresentada pela licitante A Madeira. Em resposta, o CREA-ES informou que, à luz da Resolução CONFEA n. 218/73, tal sistema demandaria equipe multidisciplinar composta por profissionais de engenharia civil, mecânica e elétrica, não podendo o engenheiro civil responder isoladamente (evento 69, fl. 65).
>
> A Comissão de Contratação valeu-se, portanto, dessa resposta para, em sede de diligência recursal, recusar o aproveitamento da CAT 212160/2023 e inabilitar o Consórcio Norte Sul quanto ao item 3 da Cláusula 13.5.1.4. Ocorre que, do exame do inteiro teor do Edital n. 019/2023 e do Termo de Referência, em ambas as versões, não se extrai qualquer previsão de exigência de profissionais de engenharia elétrica ou mecânica: o item 13.5.2.3 limita-se a descrever o serviço, sem especificar disciplina profissional, e o item 13.6.1 — que relaciona taxativamente a equipe técnica mínima exigida para a execução da obra — contempla apenas "1 (um) Engenheiro Civil Pleno", sem qualquer menção a engenheiro eletricista ou mecânico.
>
> Tem-se, portanto, que a exigência de comprovação multidisciplinar para o item 3 da Cláusula 13.5.1.4 não constava do instrumento convocatório, tendo sido construída, por via de interpretação técnica sobre atribuições profissionais, apenas na fase recursal — quando o Consórcio Norte Sul já havia sido provisoriamente declarado habilitado e vencedor do certame —, em contrariedade aos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.
>
> (...)

É nessa conduta que reside o primeiro ponto de divergência, haja vista que a unidade técnica a imputou à Presidente da Comissão de Contratação, ao passo que o MPC, em seu Parecer 4908/2026, identificou, no próprio Parecer SEMOB/CC 3/2024, elementos que comprometem o nexo de causalidade, tanto quanto à autoria do ato quanto ao seu efeito sobre o resultado do certame:

> (...)
>
> Em primeiro lugar, quanto à autoria concreta do ato. O Ofício SEMOB/CC n. 001/2024 (fl. 66, evento 69), que formulou a consulta ao CREA-ES, e o próprio Parecer SEMOB/CC n. 003/2024, que dele se valeu para inabilitar o Consórcio Norte Sul, foram ambos assinados por Dominique Constância Cezana de Paula Braga, na qualidade de "Agente de Contratação — em substituição", e não pela responsável citada Vilmara Lourenço Thomaz.
>
> Não há, nos autos ora examinados, qualquer elemento que demonstre participação, anuência prévia, ratificação posterior ou determinação de Vilmara Lourenço Thomaz quanto a esse ato específico, praticado por agente substituta no exercício das atribuições da Comissão de Contratação naquele período.
>
> (...)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

> Fundamento autônomo e absolutamente incontroverso, relativo ao item 6 do Cláusula 13.5.1.4 do edital ("Execução, incluindo fornecimento e montagem de estrutura metálica para Obra de Arte Especial"), também foi expressamente examinado e acolhido pela Comissão: a CAT 2002.0298, apresentada para comprovar tal item, documentava apenas "supervisão da execução de ponte rodoviária", e não a execução propriamente dita, tal como exigido pelo texto literal do edital — circunstância que, isoladamente, já seria suficiente para a inabilitação, sem qualquer necessidade de se recorrer à tese da multidisciplinaridade referente ao item 3 da aludida cláusula.
>
> (...)

No caso *sub examine*, estou convencido de que ambos os fundamentos bastam para afastar a responsabilidade da Sra. Vilmara Lourenço Thomaz quanto a essa fração da conduta, uma vez que a responsabilidade perante o controle externo é subjetiva e pressupõe a individualização da conduta, não sendo possível presumir a autoria de ato concreto a partir da titularidade do cargo quando os autos revelam que outro agente o praticou.

Da mesma forma, ressalto que a impossibilidade de incluir, nesta fase, a agente substituta no rol de responsáveis não autoriza o deslocamento da imputação, e a existência de fundamento autônomo e incontroverso de inabilitação impede que se afirme, com a segurança exigida para a imposição de sanção, que a irregularidade relativa ao item 3 tenha sido causa eficiente do resultado do certame ou de prejuízo à economicidade.

O segundo ponto de divergência diz respeito à responsabilização dos três citados pelas duas primeiras condutas supramencionadas, que o art. 28 da LINDB condiciona à presença de dolo ou erro grosseiro, assim considerado, nos termos do art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019, aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. A meu ver, os elementos dos autos não revelam esse grau de reprovabilidade, como bem demonstrou o MPC:

> (...)
>
> No caso concreto, quanto às condutas (i) e (ii), a irregularidade reside na insuficiência de motivação documentada — falha de natureza predominantemente formal, sujeita a razoável controvérsia técnica sobre proporcionalidade, e que a própria Unidade Técnica, no caso da conduta (ii), reconhece merecer acolhimento parcial. Não há, nesses pontos, elementos que caracterizem descaso ou dolo, mas sim divergência de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

> entendimento sobre o grau de detalhamento exigível da motivação, compatível com a discricionariedade técnica da Administração.
>
> (...)

A essas circunstâncias soma-se a ausência de prejuízo material, reconhecida pela própria unidade técnica, na ITC 3027/2026:

> (...)
>
> O cotejo das demais informações contidas nos autos, no entanto, atestam a inexistência de prejuízos outros além daqueles de ordem formal, uma vez que o procedimento licitatório alcançou a participação efetiva de sete interessados resultando em desconto de, aproximadamente, dezessete por cento sobre os valores orçados pela Administração inicialmente.
>
> Tais considerações, contidas ainda no Relatório de Auditoria 1/2026, revelam que os objetivos delineados pelo legislador – ampla participação, competitividade e vantajosidade econômica – foram alcançados no caso concreto, ainda que eventuais irregularidades formais tenham ocorrido.
>
> (...)

Examinado esse quadro à luz do art. 22, § 2º, da LINDB, as falhas de motivação constatadas, embora devam ser corrigidas nas futuras contratações, não alcançam o patamar de erro grosseiro, conclusão essa que, entendo, se estende à responsável pela elaboração do Termo de Referência, à Presidente da Comissão de Contratação e ao Secretário Municipal de Obras, a quem se imputou a autorização do certame.

Afasto, por isso, a aplicação da multa proposta pela área técnica e acolho a recomendação sugerida pelo MPC, que absorve o conteúdo da ciência proposta pela unidade técnica no item 4.3 da ITC 3027/2026. Por outro lado, conforme reconhecido por ambas as manifestações, não é caso de anulação do certame ou do contrato, dada a fase avançada de execução da obra e o elevado risco de antieconomicidade de seu desfazimento, nos termos do art. 147 da Lei 14.133/2021 e do art. 21 da LINDB.

Quanto ao **achado A2(Q3)**, noto que as manifestações são convergentes, tendo a unidade técnica acolhido os esclarecimentos da SEMOB relativos à alocação de riscos com referência a concessionárias de serviços públicos e mantido, como impropriedades de redação, os demais apontamentos, nos seguintes termos:

> (...)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

> De fato, as justificativas apresentadas pelo jurisdicionado esclarecem que, "(...) o fato de se referir a concessionárias de serviços públicos, não confere à tais concessionárias vinculação ao contrato, mas sim reflete o reconhecimento de que o tratamento a ser dado na eventual ocorrência daquele dano, será do Município (contratante)". Assim prestados, os esclarecimentos elidem qualquer dúvida no presente caso, mas, recomenda-se para hipóteses futuras, aprimoramento da redação da matriz de alocação de riscos a fim de que não restem dúvidas quanto ao fato e à quem se atribuiria a responsabilidade pela sua solução.
>
> Quanto à suposta "alocação genérica de hipóteses de caso fortuito e força maior à contratada", muito embora as justificativas apresentadas pelos gestores indiquem que as definições de caso fortuito e força maior já tenham sido tratadas pelos Tribunais Superiores e pelo Tribunal de Contas da União, recomenda-se a indicação textual e explícita das teses a serem aplicadas a cada caso, a fim de se evitar futuramente a necessidade de deflagração de processos administrativos ou judiciais para sua aplicação.
>
> (...)
>
> Assim, corroboramos os apontamentos apresentados ainda no Relatório de Auditoria 1/2026 no sentido de que o aditivo contratual não representa, conceitualmente, medida de mitigação de riscos previamente estabelecidos, mas sim instrumento a ser formalizado para a correção dos eventos ocorridos, razão pela qual, em procedimentos licitatórios futuros, a sua previsão não se encontre dentre aquelas destinadas à mitigação dos fatos supervenientes.
>
> (...)

Considerando que o MPC anuiu a esse tratamento por seus próprios fundamentos, entendo, por fim, que o achado deve ser mantido como impropriedade formal, sem responsabilização pessoal, com a expedição da recomendação de aperfeiçoamento das matrizes de riscos, em observância aos arts. 6º, inciso XXVII, 22, § 3º, e 103 da Lei 14.133/2021.

III DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e, em parte, o da unidade técnica, e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

1. ACÓRDÃO TC-884/2026:

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:

1.1 MANTER o achado "A1(Q1) – Exigências indevidas de qualificação técnica", descrito no subitem 2.1 da ITC 3027/2026, como irregularidade consistente na ausência de motivação documentada no processo da Concorrência Eletrônica 19/2023: (i) da exigência de qualificação técnica para o item 3 da Cláusula 13.5.1.4 do edital (execução de sistema de bombeamento de águas pluviais), em inobservância aos arts. 5º, 18, inciso IX, e 67, § 1º, da Lei 14.133/2021; e (ii) da limitação do somatório de atestados de capacidade técnica a dois documentos, em inobservância aos arts. 5º e 18, inciso IX, do mesmo diploma;

1.2 AFASTAR a responsabilidade da Sra. Vilmara Lourenço Thomaz, Presidente da Comissão de Contratação da SEMOB, quanto à conduta de exigir condição não prevista no edital na avaliação do atestado de capacidade técnica relativo ao item 3 da Cláusula 13.5.1.4, por insuficiência do nexo de causalidade, tanto quanto à autoria concreta do ato, praticado por agente de contratação em substituição, quanto ao resultado do certame, ante a existência de fundamento autônomo de inabilitação relativo ao item 6 da mesma cláusula, nos termos da fundamentação;

1.3 ACOLHER PARCIALMENTE as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gustavo Perin de Medeiros Teixeira, Secretário Municipal de Obras, pela Sra. Teresa Moitinho Sant'Anna, Assessora Técnica (Engenheira Civil da SEMOB/GPO), e pela Sra. Vilmara Lourenço Thomaz, Presidente da Comissão de Contratação, para, ante a ausência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, deixar de lhes aplicar sanção pelas condutas remanescentes do achado A1(Q1);

1.4 MANTER o achado "A2(Q3) – Fragilidades na estruturação da matriz de riscos", descrito no subitem 2.2 da ITC 3027/2026, como impropriedade formal, sem responsabilização pessoal;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

1.5 RECOMENDAR à SEMOB, na pessoa de seu atual titular, com fundamento no art. 207, inciso V, e no art. 329, § 7º, do RITCEES, que, nos procedimentos licitatórios futuros:

1.5.1 apresente, nos editais, exigências claras e objetivas dos itens de qualificação técnica, incluindo a relação, a descrição e a qualificação dos profissionais exigidos como responsáveis técnicos, acompanhadas de motivação explícita e específica, registrada na fase preparatória, quanto à identificação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo e à eventual restrição ao número de atestados admitidos para sua comprovação, nos termos dos arts. 18, inciso IX, e 67, § 1º, da Lei 14.133/2021; e

1.5.2 aperfeiçoe a elaboração das matrizes de riscos, de modo a assegurar a adequada alocação entre contratante e contratado, a delimitação precisa das hipóteses de caso fortuito e força maior e a indicação de medidas efetivamente mitigadoras, distintas dos instrumentos de formalização dos efeitos do risco materializado, como o termo aditivo, e institua procedimento de revisão prévia desses instrumentos antes da publicação dos editais, em observância aos arts. 6º, inciso XXVII, 22, § 3º, e 103 da Lei 14.133/2021;

1.6 DAR CIÊNCIA aos responsáveis, aos interessados e ao MPC, nos termos regimentais;

1.7 ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, do RITCEES.

2. Unânime**.**

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

4. Especificação do quórum:

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A0477-2F9F3-284A4

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

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: A0477-2F9F3-284A4