

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.035/2024-1

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Município de Zé Doca/MA.

Responsáveis: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (037.119.523-30); Marcos Vinicius Moura Sampaio (980.234.383-87).

Interessado: Município de Zé Doca/MA (12.122.065/0001-99).

Representação legal: Steverson Marcus Salgado Meireles Linhares (19.045/OAB-MA), representando Maria Josenilda Cunha Rodrigues e Marcos Vinicius Moura Sampaio; Mayana Júnia Pereira Almeida, representando a Etech Construções Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. DESTINAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO À CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO DE PRAÇAS NO MUNICÍPIO DE ZÉ DOCA/MA. JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE APLICAÇÃO DE DESCONTO LINEAR SOBRE O ORÇAMENTO ESTIMADO. OITIVA. EMISSÃO, PELO TRIBUNAL, DE ALERTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO OU DO CONTRATO DECORRENTE. CONTINUIDADE DA CONTRATAÇÃO. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UM RESPONSÁVEL. REVELIA DE OUTRO. PROCEDÊNCIA. MULTAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução constante da peça 68, que contou com a anuência dos dirigentes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 69 e 70):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas, inicialmente, na Concorrência 18/2024, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA, com valor estimado de R\$ 1.916.180,68, destinada à contratação de empresa para a construção e urbanização de praças no município de Zé Doca -MA, por meio do Convênio/MCidades 947858/2023 - Proposta 055461/2023 (peça 6, p. 2).
2. No decorrer do processo, foram tratadas irregularidades também na Concorrência 29/2024, com idêntico objeto, realizada em substituição do certame anterior (peça 29, p. 2).
3. As Concorrências em análise foram regidas pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o “Licitanet – Licitações eletrônicas” (licitanet.com.br).
4. A Concorrência 29/2024 foi adjudicada e homologada em 29/1/2025 (peça 46), e o Contrato 1.060/2024, dela decorrente, assinado em 14/2/2025 (peça 47), com objeto entregue e pago, conforme informações constantes em resposta à audiência realizada (peça 60, p. 6).

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

RESPONSÁVEL E CPF	REPRESENTANTE LEGAL	PROCURAÇÃO	HÁ PEDIDO DE SUST. ORAL?
-------------------	---------------------	------------	--------------------------

Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF: 037.119.523-30)	Não há	Não há	Não
Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF: 980.234.383-87)	Steverson Marcus Salgado Meireles Linhares, Diogo Santos Moraes, Huan Victor dos Remedios Barros e Júlio César de Jesus	Peça 60	Não

HISTÓRICO

5. Tratou, inicialmente, a representação sobre a desclassificação, ocorrida na Concorrência 18/2024, de diversos concorrentes, sem que lhes fosse permitido ajustar suas propostas, oportunidade que teria sido concedida apenas à empresa declarada vencedora da licitação.

6. Por meio do despacho à peça 14, o Ministro-Relator, Jhonatan de Jesus, conheceu da presente representação e determinou a realização da oitava prévia proposta na instrução inicial à peça 12.

7. Em resposta à oitava realizada (peça 18), a unidade jurisdicionada informou que as empresas foram desclassificadas, pois estavam em desacordo com o item 10.1 do Edital 18/2024 (peça 6), ou seja, **a manutenção da proporção de desconto para cada item em relação a planilha original da contratação** (desconto linear).

8. A instrução à peça 26 destacou a incoerência entre o critério de julgamento ‘menor preço’ adotado no certame e a disposição que seria mais adequada ao critério de ‘maior desconto’, apontando que o desconto linear deve ser evitado em obras ou serviços de engenharia, sendo aplicável apenas em contratações de itens homogêneos e com controle de preços. Ademais, alertou que embora o subitem 10.1 do edital tenha sido incluído para prevenir o jogo de planilha, a Lei 14.133/2021 já possui dispositivos, como os artigos 127 e 128, que mitigam esse problema, reforçando que esse uso não seria a melhor solução para conter esse risco.

9. Na oportunidade, foi verificado que o Contrato 1.028/2024 (peça 21, p. 8 - 13) havia sido firmado, em 22/8/2024, com a Construtora Castelucci Ltda. e, em 21/10/2024, a empresa manifestou o seu interesse na rescisão amigável do contrato (peça 21, p. 16-17), que foi aceita e realizada, em 25/10/2024 (peça 21, p. 21-23).

10. Após a rescisão do contrato, a contratação encontrava-se paralisada aguardando instruções administrativas por parte do gestor da pasta (peça 18, p. 5).

11. Em Despacho à peça 29, o Ministro-Relator, Jhonatan de Jesus, constatou estar em andamento a realização de nova licitação – Concorrência 29/2024, com idêntico objeto, para substituição do certame anterior (peça 29, p. 2), motivo pelo qual indeferiu a medida cautelar proposta, sendo mantida a realização da oitava e os demais encaminhamentos propostos, visto que o dispositivo editalício questionado havia sido mantido no novo instrumento convocatório, a Concorrência 29/2024.

12. Realizada a análise sobre a manifestação da UJ à oitava realizada (peça 52), propôs-se a audiência do Secretário de Infraestrutura do Município, Marcos Vinicius Moura Sampaio, que assinou o Edital da Concorrência 29/2024, e do Secretário Municipal de Administração, ordenador de despesa, Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, que homologou a Concorrência 29/2024 (peça 46, p. 2) e assinou o Contrato 1.060/2024 (peça 47, p. 11), tendo em vista que:

- a) no edital do novo certame (Concorrência 29/2024), mantiveram-se as premissas da licitação anterior, incluindo a exigência constante do item 10.1 (peça 43, p. 11), e que houve a manutenção do padrão de desclassificação das empresas que apresentaram as melhores ofertas (10 das 12 licitantes) (peça 44);

- b) o certame foi adjudicado e homologado, em 29/1/2025 (peça 46), com o Contrato 1.060/2024, em andamento desde 14/2/2025 (peça 47), situação que se contrapunha às afirmações feitas pelo procurador da Prefeitura do Município de Zé Doca, que havia se comprometido a realizar os ajustes necessários no novo certame (Concorrência 29/2024), em 14/3/2025 (peça 39), ou seja, a concorrência já estava concluída e o contrato em andamento, quando foram prestadas as informações.
13. A matriz de responsabilização consta como anexo da instrução de peça 52, nas p. 6-7.
14. Em relação ao contrato já em andamento, entendeu-se que não havia nenhuma medida a ser adotada, já que estava praticamente no fim de sua vigência de 90 (noventa) dias (peça 47, p. 5). Uma eventual suspensão do contrato e, conseqüentemente, da obra, traria muito mais prejuízos do que benefícios, o que vai de encontro ao interesse público.
15. Promovidas as audiências quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR OU DA UNIDADE TÉCNICA (DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA):

- 15.1. Pronunciamento da Unidade (peça 53, data: 5/5/2025)

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU AOS RESPONSÁVEIS

- 15.2. Ao Sr. Marcos Vinicius Moura Sampaio
- 15.2.1. Comunicação: Ofício 16283/2025-SEPROC, de 21/5/2025 (peça 55)
Data da ciência: 2/6/2025 (peça 57)
- 15.3. Ao Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa
- 15.3.1. Comunicação: Ofício 16282/2025-SEPROC, de 21/5/2025 (peça 56)
Data da ciência: não houve (ausente, peça 56)
- 15.3.2. Comunicação: Ofício 25286/2025-SEPROC, de 8/7/2025 (peça 63)
Data da ciência: não houve (ausente, peça 65)
- 15.3.3. Comunicação: Ofício 25285/2025-SEPROC, de 8/7/2025 (peça 64)
Data da ciência: 17/7/2025 (peça 66)

DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS

PELOS RESPONSÁVEIS

Sr. Marcos Vinicius Moura

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por Marcos Vinicius Moura, em resposta ao Ofício 16283/2025-SEPROC (peça 58):

Item 31.1: exigência indevida, constante do item 10.1 (peça 43, p. 11) do Edital da Concorrência 29/2024, de que o licitante vencedor atualizasse a sua proposta ao seu último lance com os descontos ofertados de forma homogênea, mantendo-se a proporção de desconto para cada item em relação à planilha original da licitação, o que resultou na desclassificação de vários licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, de forma incompatível com o critério de julgamento ‘menor preço’ adotado no certame e com as especificidades do objeto a ser contratado

Conduta: assinar o Edital da Concorrência 29/2024, constando o item 10.1 em questão, nos mesmos termos da licitação anterior (peça 43, p. 26).

Razões de justificativa do responsável:

15.4. A defesa argumenta que a exigência de desconto linear proporcional prevista no edital é legítima e visa proteger o erário público, garantindo transparência e isonomia. Essa cláusula foi inserida para evitar práticas prejudiciais, como o ‘jogo de planilhas’, que distorce preços unitários e pode gerar prejuízos à Administração Pública. A defesa sustenta que:

a) a cláusula está amparada pela Lei 14.133/2021, que permite à Administração Pública estabelecer critérios objetivos de julgamento;

b) a jurisprudência do TCU reconhece que medidas de mitigação de riscos licitatórios, como essa, são válidas desde que constem expressamente no edital; e

c) a suposta afronta ao art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021 não se aplica ao caso concreto, mas apenas exige proporcionalidade entre o desconto ofertado e os itens da planilha, preservando, inclusive, a viabilidade da execução contratual.

15.5. Enfatiza que a responsabilidade atribuída ao Sr. Marcos Vinícius Moura Sampaio, Secretário de Infraestrutura, é indevida, pois:

a) ele não participou da elaboração técnica ou jurídica do edital da Concorrência 29/2024. Essa tarefa foi conduzida pela Comissão Permanente de Licitação, com apoio da Assessoria Jurídica e do Setor de Engenharia;

b) sua assinatura no edital foi meramente formal, como autoridade demandante da contratação, sem qualquer ingerência sobre o conteúdo técnico ou jurídico do documento; e

c) invoca o princípio da confiança legítima nos pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelos órgãos competentes.

15.6. Destaca que o Sr. Marcos Vinícius Moura Sampaio sempre atuou com probidade, boa-fé e zelo pelo interesse público, que não houve lesão ao erário público, sobrepreço ou superfaturamento na execução do contrato e que o objeto da contratação foi regularmente adjudicado e está sendo executado sem questionamentos técnicos ou prejuízos à Administração.

15.7. Por fim, consigna que divergências interpretativas sobre cláusulas editalícias não configuram dolo ou má-fé, sendo matéria sujeita à discricionariedade administrativa

Análise:

16. A defesa apresentada, no que se refere à exigência indevida constante do item 10.1 do Edital, baseia-se nos mesmos argumentos já analisados anteriormente e não trouxe nenhum elemento novo que pudesse alterar o entendimento previamente consolidado. Todos os argumentos apresentados na manifestação do Município de Zé Doca foram devidamente examinados na instrução à peça 26, com fundamento na jurisprudência deste Tribunal. Esse entendimento foi ratificado pelo Ministro Relator do processo, Jhonatan de Jesus (peça 29).

17. No fato demonstrado, inicialmente na Concorrência 18/24, foi identificado um padrão na desclassificação das cinco empresas que apresentaram as melhores ofertas (peça 18), cujos valores variaram entre R\$ 1.417.973,70 a R\$ 1.475.400,00 (peça 20, p. 11). Esse padrão foi novamente observado na Concorrência 29/2024 (peça 43), com a desclassificação de 10 das 12 licitantes (peça 44, p. 2-3), tendo sido o menor lance no valor de R\$ 1.437.135,51, representando um desconto de 25% em relação ao orçamento estimado. No entanto, a empresa sagrada vencedora foi a I L C Branco Almeida, com a proposta de R\$ 1.897.000,00, com desconto de apenas 1% do orçamento referencial (peça 45).

18. Diante disso, transcreve-se parte da instrução contida na peça 26, que aborda os pontos levantados pela defesa, conforme segue:

Instrução (peça 26)

(...)

17. Inicialmente, identifica-se uma incoerência entre o critério de julgamento ‘menor preço’

adotado no certame e a exigência do desconto linear. Nesses casos de desconto linear, o critério de julgamento deveria ser 'maior desconto'.

18.Independente disso, em razão das especificidades do objeto a ser contratado (construção e urbanização de praças), não se vislumbra ser o caso de aplicação do critério de julgamento 'maior desconto' com a aplicação do desconto linear.

19.A jurisprudência do TCU tem se manifestado de forma crítica em relação à adoção do critério de desconto linear em licitações para contratação de obras ou serviços de engenharia, especialmente na modalidade pregão. O entendimento predominante é que o desconto linear pode levar a uma artificialização dos preços, desconsiderando a estrutura de custos e lucros praticada no mercado, o que não é compatível com os princípios que regem as licitações públicas.

20.Por exemplo, no voto que fundamentou o **Acórdão 809/2017-TCU-Plenário, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler** destacou que a aplicação de um desconto linear sobre todos os itens do orçamento-base não é razoável em licitações do tipo menor preço, pois os preços ofertados deveriam representar os custos e o lucro efetivamente praticados pelas empresas.

21.Embora o desconto linear não seja explicitamente proibido por lei, ele não é considerado adequado ao regime de mercado e à metodologia usual de composição de preços de obras. A jurisprudência sugere, a exemplo do **Acórdão 2907/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro**, que o uso do desconto linear deve ser evitado, a menos que se trate de itens homogêneos e sujeitos a controle de preços, como previsto no art. 9º, § 1º, do Decreto 3.931/2001.

22.A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), inclusive, permite a utilização do critério de julgamento de 'maior desconto' para serviços comuns e especiais de engenharia (art. 6º, inciso XXXVIII, 'e'), todavia, conforme a jurisprudência apontada, esse critério é adequado para objetos em que os itens sejam homogêneos e sujeitos a controle de preços. É comum, por exemplo, pregões para registro de preços de serviços de engenharia de manutenção predial em que o critério de julgamento é o maior desconto sobre os valores da tabela Sinapi.

23.Além disso, observa-se que, no caso concreto, a exigência do desconto linear prejudicou claramente a competitividade do certame e a busca da proposta mais vantajosa, corolário do princípio da economicidade, com a desclassificação de vários licitantes.

24. A Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA adotou a prática dos descontos homogêneos como uma tentativa de evitar o chamado 'jogo de planilha', conforme consignado no item 10.1 do Edital 18/2024 acima transcrito. Esse fenômeno ocorreria durante os aditamentos contratuais, quando as empresas ajustavam os preços unitários de forma a beneficiar-se indevidamente, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

25.Todavia, a Lei 14.133/2021 traz disposições que mitigam o risco do 'jogo de planilha', não sendo o caso, portanto, de utilização do desconto linear, de forma geral e desarrazoada, para qualquer obra ou serviço de engenharia, o caminho adequado para mitigar esse risco.

26.O art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021 impõe a necessidade de fixação no edital, no caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação de sobrepreço, de critério de aceitabilidade de preços unitários dos itens tidos como relevantes.

27.Além disso, os artigos 127 e 128 da nova lei abordam diretamente a questão dos preços unitários e dos aditamentos contratuais, normatizando o tema de maneira clara e objetiva. O artigo 127 estabelece que, na ausência de preços unitários no contrato, esses devem ser fixados com base na relação entre os valores da proposta e o orçamento-base da Administração, respeitando os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento.

28. O artigo 128, por sua vez, determina que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não pode ser reduzida em favor do contratado devido a aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. Essa disposição visa garantir que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato seja mantido, evitando práticas que possam distorcer os preços e comprometer a execução contratual.

29.Com essas normatizações, a exigência de descontos lineares nas licitações com o intuito exclusivo de evitar o 'jogo de planilha' tornou-se desnecessária, ou pelo menos, de utilização bastante restrita a alguns casos específicos. A nova legislação oferece um arcabouço jurídico claro que permite a administração pública lidar com as questões de preços unitários e aditamentos de forma mais transparente e eficiente, sem recorrer a práticas que possam comprometer a competitividade e a economicidade nos processos licitatórios.

Em conclusão, a evolução normativa trouxe maior clareza e segurança jurídica para os processos licitatórios, eliminando a necessidade de práticas que, embora bem-

intencionadas, poderiam resultar em distorções e prejuízos para a administração pública. A exigência de descontos lineares, para qualquer tipo de obra ou serviço de engenharia, com o objetivo exclusivo de evitar o ‘jogo de planilha’, portanto, não se alinha com o atual marco legal, sendo considerada uma prática desarrazoada. (grifos acrescidos)

19. Quanto aos argumentos trazidos em defesa da responsabilidade atribuída pela elaboração do edital, tem-se que o Sr. Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), Secretário de Infraestrutura do Município, Portaria de designação 31/2022, foi o único signatário do Edital da Concorrência 29/2024 (peça 43, p. 26), em 25/11/2024.

20. Ao assinar um documento, ainda que outros tivessem o auxiliado na elaboração do documento, é esperado conhecimento pleno sobre o seu conteúdo, especialmente no exercício da função de Secretário de Infraestrutura do Município a que foi designado. Não é admissível a alegação de erro formal.

21. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler, 2.924/2018-TCU-Plenário, rel. José Mucio Monteiro, e 1.689/2019-TCU-Plenário, rel. Augusto Nardes).

22. Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando-se os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

23. No presente caso, há que se ponderar a culpabilidade do gestor. De fato, erros interpretativos sobre cláusulas editalícias ou sobre a nova lei de licitações e contratos, desde que não haja outros elementos que configurem dolo ou má-fé, não vêm sendo motivo de aplicação de sanção por este Tribunal, sendo a ciência a medida cabível nestes casos.

24. Todavia, no caso presente, a conduta do responsável se distanciou daquelas que seriam esperadas de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

25. Isso porque este Tribunal já havia encaminhado ofício de oitiva prévia, em 11/10/2024, levantado possíveis irregularidades na condução do certame, mesmo assim os gestores deram continuidade ao certame e à celebração do contrato.

26. Depois, o Município, por meio de seu procurador, em resposta à oitiva que já apontava a irregularidade em questão, apresentou informações, em 14/3/2025 (peça 39, p. 9, item 2.7), se comprometendo a realizar os ajustes necessários no novo certame (Concorrência 29/2024), quando, na verdade, o certame já havia sido adjudicado e homologado, em 29/1/2025 (peça 46), com o Contrato 1.060/2024 em andamento desde 14/2/2025 (peça 47).

27. Dessa forma, propõe-se **rejeitar** as razões de justificativas do responsável, mantida a matriz de responsabilização anexada à instrução de peça 52 dos presentes autos, propondo-lhe a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Não foram apresentadas razões de justificativa pelo responsável Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, em resposta ao Ofício 25285/2025-SEPROC.

Item 31.1: exigência indevida, constante do item 10.1 (peça 43, p. 11) do Edital da Concorrência 29/2024, de que o licitante vencedor atualizasse a sua proposta ao seu último lance com os descontos ofertados de forma homogênea, mantendo-se a proporção de desconto para cada item em relação à planilha original da licitação, o que resultou na desclassificação de vários licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, de forma incompatível com o critério de julgamento ‘menor preço’ adotado no certame e com as especificidades do objeto a ser contratado.

Conduta: homologar a Concorrência 29/2024 (peça 46, p. 2) e assinar o Contrato 1.060/2024 (peça 47, p. 11), dela decorrente.

Análise:

28. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

29. Todavia, na instrução do presente processo de denúncia, foram carreadas provas suficientes que caracterizam a irregularidade objeto da audiência deste responsável, que envolveu a homologação da Concorrência 29/2024 (peça 46, p. 2) e assinatura do Contrato 1.060/2024 (peça 47, p. 11), contendo exigência indevida, constante do item 10.1 do edital, que resultou na desclassificação de vários licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, de forma incompatível com o critério de julgamento ‘menor preço’ adotado no certame e com as especificidades do objeto a ser contratado, da forma já abordada nos itens 16 e 17 acima.

30. No caso em análise, ao optar por não apresentar defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.

31. Conforme analisado anteriormente para o outro responsável (item 19), a conduta configura erro grosseiro para fins de aplicação do poder sancionatório do TCU, em consonância com o disposto nos arts. 22 e 28 da LINDB.

32. Diante do exposto, o Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa deve ser considerado **revel**, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

33. Considerando a proposta de **revelia** do responsável, mantém-se a matriz de responsabilização anexada à instrução de peça 52 dos presentes autos.

Análise da Prescrição da Pretensão Punitiva e Ressarcitória e Avaliação da Prescrição Intercorrente

34. Em relação à prescrição, considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da Resolução - TCU 344/2022, identifica-se os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e interrupção:

Evento processual		Data	Peça(s)
a	Recebimento da Representação (art. 4º, inciso III)	16/8/2024	1
b	Pronunciamento da Unidade (Audiência) (art. 5º, inciso I)	5/5/2025	53

35. Em conformidade com o art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, verifica-se que não houve a prescrição. Não transcorreu o prazo de cinco anos entre os marcos interruptivos (prescrição quinquenal), nem o transcurso de prazo superior a três anos entre os eventos interruptivos, o que afasta a ocorrência da prescrição intercorrente, mantendo-se, assim, a pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

37. No **mérito**, considerar a presente representação **procedente**, com proposta de **ciência** para a Unidade Jurisdicionada.

38. Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativas do responsável Sr. Marcos Vinícius Moura Sampaio, assim como a **revelia** do Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 52 dos presentes autos, propondo-se a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

39. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

40. Não houve pedido de ingresso aos autos.

41. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

42. Não houve pedido de sustentação oral.

43. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Em virtude do exposto, propõe-se:

44.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

44.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

44.3. **considerar revel** o responsável Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF 037.119.523-30), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), em relação ao item 31.1 da audiência;

44.4. aplicar individualmente aos responsáveis Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF 037.119.523-30) e Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

44.5. **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

44.6. **autorizar** também, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

44.7. dar **ciência** à Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas nas Concorrências 18/2024 e 29/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

- a) exigência indevida constante do item 10.1 do edital, para que o licitante vencedor atualize a sua proposta ao seu último lance com os descontos ofertados de forma homogênea, mantendo-se a proporção de desconto para cada item em relação à planilha original da licitação, o que resultou na desclassificação de vários licitantes,

em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, em razão do critério de julgamento ‘menor preço’ adotado no certame e das especificidades do objeto a ser contratado, em afronta ao art. 5º e 59, § 3º, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 809/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler, e 2907/2012-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Mucio Monteiro;

44.8. **informar** à Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

44.9. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF 037.119.523-30) e Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), bem como aos seus respectivos representantes legais.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada por licitante acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 18/2024, promovida pelo Município de Zé Doca/MA e destinada à contratação de empresa para construção e urbanização de praças, com recursos provenientes do Convênio/MCidades 947858/2023 e valor estimado de R\$ 1.916.180,68.

2. A representante alegou, em síntese, que diversos licitantes foram desclassificados sem que lhes fosse concedida oportunidade para ajustar suas propostas, providência que teria sido facultada somente à empresa declarada vencedora do certame.

3. Em exame preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), diante da ausência de elementos suficientes para concluir pela presença dos pressupostos necessários à concessão da medida cautelar, propôs a oitiva prévia do município, encaminhamento por mim autorizado no despacho de peça 14.

4. Em sua resposta, o ente informou que cinco empresas foram desclassificadas por não terem encaminhado, no prazo concedido, propostas adequadas aos respectivos lances, o que seria em desacordo com o subitem 10.1 do edital — que previa a atualização da proposta mediante aplicação homogênea de desconto a cada item da planilha original. Acrescentou que o contrato decorrente do certame havia sido rescindido amigavelmente antes do início de sua execução.

5. Ao examinar a manifestação, a unidade técnica, ao identificar possível incongruência entre o referido dispositivo editalício e o critério de julgamento pelo menor preço, considerou insuficiente a justificativa de que a regra se destinaria a prevenir o “jogo de planilha”. Diante disso, propôs a concessão de medida cautelar, a oitiva do município e a solicitação de comentários do gestor para fins de construção participativa da deliberação.

6. Ao apreciar a proposta, constatei que a municipalidade havia iniciado a Concorrência 29/2024, destinada à contratação do mesmo objeto. Diante da inexistência de risco de contratação imediata naquele momento, indeferi a medida cautelar, conforme o despacho de 2/12/2024 (peça 29). Considerando, contudo, que a exigência questionada havia sido reproduzida no novo edital, autorizei a oitiva de Zé Doca e alertei os responsáveis pela licitação quanto à possibilidade de adoção de medidas corretivas pelo Tribunal caso a falha não fosse elidida.

7. Em resposta, o ente defendeu a regularidade da exigência e afirmou que promoveria os ajustes eventualmente necessários na Concorrência 29/2024. A AudContratações constatou, entretanto, que, àquela altura, o certame já havia sido homologado e o respectivo contrato celebrado, sem que a regra questionada tivesse sido afastada.

8. Diante desses elementos, a unidade técnica promoveu a audiência dos gestores responsáveis e, considerando a proximidade do término da vigência do ajuste e os possíveis prejuízos decorrentes de eventual paralisação dos serviços, entendeu impertinente a adoção de medida destinada a interromper sua execução: enquanto um deles teve suas razões de justificativa rejeitadas, o outro não se manifestou, mesmo regularmente citado.

9. Assim, propõe seja a representação considerada procedente, aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a cada um dos responsáveis e dada ciência ao município acerca da irregularidade constatada.

10. Apresentado o resumo dos fatos, passo ao exame da matéria.

11. No mérito, acolho a proposta da AudContratações e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

12. A controvérsia central diz respeito à regra constante do subitem 10.1 dos editais das Concorrências 18/2024 e 29/2024, que exigia a aplicação homogênea de desconto aos diversos itens da planilha orçamentária. A exigência não se adequava às características do objeto, consistente em obras de construção e urbanização de praças, e restringia a formulação das propostas pelos licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Tampouco encontra respaldo no art. 59 da mesma lei. Nos termos do § 3º desse dispositivo, nas obras e serviços de engenharia, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, devem ser considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global fixado no edital. A legislação permite, portanto, o controle dos preços unitários relevantes sem exigir que a redução do valor global da proposta seja reproduzida, no mesmo percentual, em todos os itens da planilha.

13. Também não prospera a justificativa de que a medida seria necessária para prevenir o “jogo de planilha”, uma vez que a própria Lei 14.133/2021 contém mecanismos destinados a mitigar esse risco, a exemplo dos arts. 127 e 128. Ademais, ainda sob a legislação anterior, a jurisprudência deste Tribunal já censurava a imposição indiscriminada de desconto único ou linear sobre os preços unitários, a exemplo dos Acórdãos 2.304/2009, 326/2010 e 2.907/2012, todos do Plenário.

14. Os efeitos restritivos da regra, aliás, foram reconhecidos pelo próprio município em sua primeira manifestação nestes autos, ao informar que sua aplicação resultara na desclassificação das cinco propostas mais bem classificadas na Concorrência 18/2024. A restrição à competitividade voltou a se manifestar na seguinte, em que foram afastadas dez propostas — a menor delas no valor de R\$ 1.437.135,51, enquanto a contratação foi efetivada por R\$ 1.897.000,00; as inúmeras desclassificações fundamentadas na regra, em ambas as licitações, evidenciam que não se tratou de impropriedade meramente formal.

15. Nesse contexto, no despacho de peça 29, de 2/12/2024, determinei a oitiva Zé Doca/MA sobre a manutenção da cláusula na Concorrência 29/2024 e alertei os responsáveis de que, se a falha não fosse afastada, o Tribunal poderia determinar as medidas necessárias à sua correção, inclusive anular a licitação ou eventual contrato dela decorrente. Em 24/2/2025, o município compareceu aos autos e solicitou prorrogação do prazo para resposta, circunstância que evidencia sua inequívoca ciência acerca da controvérsia.

16. Em 14/3/2025, portanto, afirmou que promoveria os ajustes caso se fizessem necessários. Tal manifestação, contudo, mostrou-se incompatível com a situação concreta então existente pois o certame havia sido homologado, em 29/1/2025, e o contrato dele decorrente celebrado em 14/2/2025. A contratação claramente havia prosseguido sem o afastamento da irregularidade apontada, circunstância que motivou a audiência dos responsáveis.

17. As condutas dos gestores foram devidamente individualizadas: Marcos Vinícius Moura Sampaio, secretário de Infraestrutura, subscreveu o edital da Concorrência 29/2024; e Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, secretário municipal de Administração e ordenador de despesas, homologou o resultado do certame e firmou o Contrato 1.060/2024, deixando claro haverem atuado em etapas decisivas do procedimento, contribuindo para a produção ou consolidação dos efeitos da irregularidade.

18. Marcos Sampaio sustenta, em suas razões de justificativa, a legalidade da exigência de desconto linear e busca afastar sua responsabilidade sob o argumento de que sua participação na elaboração do edital teria sido meramente formal porquanto os aspectos técnicos e jurídicos do instrumento convocatório teriam sido examinados pelos setores competentes.

19. Quanto ao primeiro argumento, pelas razões já expostas, a exigência de desconto linear não encontra amparo na disciplina aplicável ao certame. Como visto, sua aplicação repercutiu negativamente nos resultados de ambas as licitações, com a desclassificação de diversas propostas.

20. Em relação à sua atuação, a subscrição do edital implicou a chancela de seu conteúdo, não sendo possível, dessa forma, atribuir caráter meramente protocolar à sua participação. Assume especial relevância o fato de a exigência ter sido mantida no novo edital, apesar dos efeitos negativos que sua aplicação já havia produzido na Concorrência 18/2024 e de haver apuração em curso neste Tribunal acerca da regularidade da referida licitação. A existência de manifestações técnicas ou jurídicas prévias não é suficiente, por si só, para afastá-lo da responsabilidade por ato que lhe competia praticar, especialmente diante das circunstâncias concretas que recomendavam maior cautela na reprodução da regra no novo certame.

21. Já Francisco de Sousa, regularmente chamado em audiência, não se manifestou, e o processo, assim, prosseguiu à revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Sua responsabilidade, contudo, decorre dos elementos objetivos constantes dos autos e dos atos que praticou, e não da ausência de defesa. Na condição de secretário de Administração e ordenador de despesas, homologou a Concorrência 29/2024 e, posteriormente, celebrou o respectivo contrato. Quando praticou esses atos, a aplicação da regra questionada já havia resultado na desclassificação de dez propostas no próprio certame. Diante de resultado dessa magnitude, incumbia-lhe, antes de homologar a licitação e celebrar o ajuste, certificar-se da regularidade do procedimento e das causas que haviam levado ao afastamento de número tão expressivo de licitantes. Ao dar seguimento à contratação sem que a irregularidade fosse afastada, contribuiu para consolidar os efeitos produzidos pela cláusula.

22. Saliento que, apesar da mudança na chefia do Poder Executivo local, com a posse de nova prefeita no curso do procedimento licitatório, ambos os responsáveis permaneceram no exercício de suas funções na Administração municipal. Essa continuidade funcional ao longo das duas gestões reforça a conclusão de que deles se exigia especial atenção aos antecedentes da contratação e aos resultados produzidos pelos procedimentos licitatórios destinados ao mesmo objeto.

23. Dessa forma, acompanho a unidade técnica quanto à caracterização de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A reprovação não decorre da mera posição funcional ocupada pelos responsáveis ou, isoladamente, dos atos a eles imputados, mas das circunstâncias concretas em que foram praticados. A cláusula questionada já havia produzido numerosas desclassificações na Concorrência 18/2024 e foi reproduzida na subsequente, quando dez propostas foram afastadas por sua aplicação. Nesse contexto, tanto a manutenção da exigência no novo edital quanto a posterior homologação do certame e a celebração do contrato revelam diante dos resultados produzidos pela cláusula, consideradas as incumbências de cada responsável, grave inobservância do dever de cuidado com a coisa pública.

24. Verifico, contudo, diferença no grau de reprovabilidade das condutas. Sampaio subscreveu o edital que reproduziu a exigência questionada, contribuindo para que a irregularidade voltasse a produzir efeitos na nova licitação; Sousa, por sua vez, atuou em momento posterior, quando a aplicação concreta da regra já havia resultado na desclassificação de dez propostas. Esse resultado, por sua expressividade, constituía circunstância que reclamava especial cautela antes da homologação do certame, sobretudo de quem, na condição de ordenador de despesas, viria a celebrar o ajuste. Ainda assim, homologou o resultado e celebrou o respectivo contrato, praticando atos que consolidaram o resultado da licitação e viabilizaram a contratação. Sua atuação apresenta, assim, maior gravidade e desvalor, circunstância a ser repercutida na dosimetria da sanção.

25. Quanto ao ajuste decorrente da Concorrência 29/2024, tendo em vista que o objeto já foi executado e pago, não se mostra pertinente, neste momento, a adoção de outras medidas corretivas em relação à contratação.

26. Desse modo, acolhendo o encaminhamento sugerido pela AudContratações, proponho considerar procedente a presente representação e aplicar aos gestores a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 para Marcos Vinicius Moura Sampaio e de

R\$ 15.000,00 para Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, consideradas, na individualização das sanções, a gravidade de cada ação, as circunstâncias em que foi praticada e a repercussão sobre o resultado do certame. Julgo pertinente, ainda, dar ciência ao município da irregularidade.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2788/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.035/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Município de Zé Doca/MA (12.122.065/0001-99).
- 3.1. Responsáveis: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (037.119.523-30); Marcos Vinicius Moura Sampaio (980.234.383-87).
4. Órgão/Entidade: Município de Zé Doca/MA.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Steverson Marcus Salgado Meireles Linhares (19.045/OAB-MA), representando Maria Josenilda Cunha Rodrigues e Marcos Vinicius Moura Sampaio; Mayana Júnia Pereira Almeida, representando a Etech Construções Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas nas Concorrências 18/2024 e 29/2024, promovidas pelo Município de Zé Doca/MA,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Marcos Vinicius Moura Sampaio;
- 9.3. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Marcos Vinicius Moura Sampaio	10.000,00
Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa	15.000,00

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no inciso II do art. 28 da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das respectivas dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais, incidindo sobre cada parcela atualizada monetariamente os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis;

9.6. dar ciência ao Município de Zé Doca/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada nas duas concorrências para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) exigência, prevista no subitem 10.1 de ambos os editais, de aplicação homogênea da redução decorrente do último lance a todos os itens da planilha, regra que, além de não se mostrar compatível com o critério de julgamento adotado nos certames e com as especificidades do objeto, resultou na desclassificação de diversas licitantes, com prejuízo à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa, em afronta aos arts. 5º e 59, § 3º, da Lei 14.133/2021;

9.7. informar o teor desta deliberação aos responsáveis, ao Município de Zé Doca/MA e à empresa representante.

10. Ata nº 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2788-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral