GRUPO I – CLASSE – Plenário
TC 019.193/2026-2.
Natureza: Denúncia.
Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CAUTELAR. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA DO DNIT ACERCA DO SOMATÓRIO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL, NOS PRAZOS PARA APRESENTAÇÕES DE PROPOSTAS, INCONSISTÊNCIAS NO ORÇAMENTO REFERÊNCIA E PLANEJAMENTO INADEQUADO DO PRAZO DA OBRA. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. DENÚNCIA IMPROCEDENTE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)[1], ratificada pelo corpo diretivo daquela unidade especializada[2].

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 90228/2026, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R$ 747.451.569,52, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução das obras de restauração na Rodovia BR-364/AC, km 272,90 ao km 370,70, e Acesso Manoel Urbano, km 0,00 ao km 6,40 (Lote 04), com extensão total de 104,20 km (peça 4, p. 1).

2. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: a sessão pública iniciou em 17/9/2026, encontrando-se o certame na etapa de julgamento das propostas, com participação de 13 licitantes, conforme consulta ao ComprasGov (peça 15);

b) a proposta provisoriamente mais bem classificada foi de R$ 558.720.048,22, correspondente a desconto de 25,25%, seguida de proposta de R$ 560.588.677,14, com desconto de 25,00% (peça 15, p. 1-3); e

c) houve impugnação do edital (peças 11 a 14).

3. O denunciante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 7):

3.1. restrição à competitividade decorrente da vedação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional para parcelas relevantes do objeto (peça 7, p. 4-7);

3.2. insuficiência do prazo de 24 horas para apresentação da proposta ajustada e de extensa documentação técnica e econômico-financeira após a fase de lances (peça 7, p. 8-10 e 15);

3.3. inconsistência na formação do orçamento referencial em razão da utilização de custos com data-base janeiro/2026 e da taxa Selic de 14,75% a.a., referente a março/2026, na composição do BDI (peça 7, p. 10-12); e

[1] Peça 17.
[2] Peças 18 e 19.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

3.4. insuficiência do planejamento que fundamentou o prazo de 36 meses para execução da obra, consideradas a extensão do trecho, a sazonalidade climática e as condições logísticas da região (peça 7, p. 13-14).

4. O denunciante trouxe como evidências os documentos constantes nas peças 3 e 4.

5. Com fundamento nas irregularidades apontadas, o denunciante requer, cautelarmente, a suspensão da Concorrência Eletrônica 90228/2026 e, no mérito, a adoção de providências relacionadas à revisão das exigências de qualificação técnica, à adequação do prazo para apresentação da proposta ajustada, ao exame do orçamento estimado e à demonstração da exequibilidade do prazo de execução de 36 meses, além da anulação ou, subsidiariamente, da retificação do edital, caso constatadas irregularidades (peça 7, p. 20-22).

6. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Inicialmente, deve-se registrar que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva e encontrar-se acompanhada em parte de elementos relacionados às irregularidades alegadas.

8. Destaca-se que a contratação é promovida diretamente pelo Dnit, autarquia federal submetida à jurisdição deste Tribunal, envolvendo recursos federais.

9. Além disso, o denunciante possui legitimidade para provocar a atuação do Tribunal, consoante disposto no art. 234 do Regimento Interno/TCU.

10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência de interesse público no exame das supostas irregularidades, tendo em vista seu potencial impacto sobre a competitividade do certame, o risco de inexecução ou execução insatisfatória do objeto e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

11. Dessa forma, a denúncia poderá ser **conhecida**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

12. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente as questões trazidas pelo denunciante.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

13. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

14. Está configurado o pressuposto do perigo da demora, uma vez que o procedimento licitatório permanece em curso, na etapa de julgamento das propostas, podendo avançar para os atos subsequentes da contratação.

I.2. Perigo da demora reverso

15. Quanto ao perigo da demora reverso, embora a restauração de rodovia federal revele interesse público relevante, não há elementos suficientes nos autos para concluir quanto à presença desse pressuposto, especialmente diante da ausência de informações que permitam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

aferir o grau de essencialidade da contratação e os impactos decorrentes de eventual suspensão do certame.

I.3. Plausibilidade jurídica

16. A partir das alegações do denunciante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

I.3.1. Vedação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 5º e art. 67, inciso II e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021; Instrução Normativa (IN) 58/DNIT/2021; Acórdãos 1.153/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Antonio Anastasia; 534/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira.

17. Em síntese, o denunciante sustenta que a vedação ao somatório de atestados para comprovação da execução anterior de 51,10 km de restauração de pavimentos em concreto asfáltico, 129.784,53 m³ de base ou sub-base de macadame hidráulico e 77.943,52 toneladas (t) de concreto asfáltico restringe indevidamente a competitividade, por exigir que a experiência esteja concentrada em um único atestado sem justificativa técnica suficiente (peça 7, p. 4-7).

Análise:

18. O art. 67, inciso II e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021 admite a comprovação da capacidade técnico-operacional mediante certidões ou atestados relativos a serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. As exigências devem restringir-se às parcelas de maior relevância ou valor significativo, podendo os quantitativos mínimos alcançar até 50% das respectivas parcelas, observados, ainda, os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade e competitividade previstos no art. 5º da mesma lei.

19. Em apoio à sua alegação, o próprio denunciante invoca o Acórdão 1.153/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Antonio Anastasia, no qual o Tribunal examinou exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional em contrato único, com vedação ao somatório de atestados (peça 7, p. 6-7).

20. Naquele precedente, o TCU assentou que a vedação ao somatório é admissível quando o aumento dos quantitativos acarretar, de forma incontestável, maior complexidade técnica do objeto ou desproporção entre quantidades e prazos de execução capaz de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante, desde que a restrição seja técnica e detalhadamente justificada no processo administrativo.

21. À luz desse entendimento, cabe verificar se, no presente certame, a vedação ao somatório foi delimitada de forma proporcional e se encontra amparada em justificativas técnicas compatíveis com os parâmetros definidos no próprio precedente citado pelo denunciante.

22. A restrição foi delimitada a determinadas parcelas do objeto. O item 6.34.1 (Quadros 2 e 3) do TR exige a comprovação de 51,10 km de restauração, quantitativo inferior a 50% dos 104,20 km previstos, bem como de 129.784,53 m³ de macadame hidráulico e 77.943,52 t de concreto asfáltico, correspondentes a aproximadamente 50% das respectivas quantidades. Para outros serviços de maior relevância técnica e financeira — enrocamento de pedra jogada e valeta de proteção de aterros com revestimento de concreto —, admite-se o somatório de atestados (peça 8, p. 41-42).

23. Essa diferenciação não foi estabelecida especificamente para o presente certame, mas decorre de critério técnico de caráter geral previamente disciplinado pelo Dnit na IN 58/DNIT/2021, aplicável às licitações de obras e serviços de engenharia da Autarquia. O art. 5º da norma veda, para licitantes individuais, o somatório de atestados destinado à comprovação dos requisitos de maior relevância global, entre os quais se inclui expressamente a restauração. O art. 6º, § 1º, por sua vez, identifica os itens de maior relevância técnica e financeira mais propensos à vedação quando o aumento dos quantitativos puder acarretar maior complexidade técnica ou desproporção entre quantidades e prazos de execução, abrangendo, nas licitações de restauração, os serviços de base ou sub-base, fresagem, capa asfáltica e reciclagem de camadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

asfálticas. Para os demais itens, o § 3º estabelece, como regra, a admissão do somatório, ressalvada justificativa técnica específica nos termos do § 2º (peça 9, p. 3-4).

24. Verifica-se, portanto, que a sistemática prevista no TR reproduz critério técnico institucional previamente definido pelo Dnit para suas contratações de obras e serviços de engenharia, e não solução concebida especificamente para esta licitação. A IN 58/DNIT/2021 distingue os serviços em que a escala e o prazo de execução podem demandar capacidade operativa e gerencial diferenciada daqueles para os quais o somatório deve ser, em regra, admitido. Essa disciplina guarda correspondência com os parâmetros estabelecidos pelo Acórdão 1.153/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Antonio Anastasia, para a admissibilidade da vedação ao somatório.

25. A motivação da exigência também não se restringiu à aplicação do normativo interno. Ao examinar impugnações apresentadas no certame, o Dnit justificou a restrição pela necessidade de aferir capacidade operacional compatível com empreendimento de valor superior a R$ 700 milhões e extensão aproximada de 104 km, cuja execução envolve mobilização simultânea de recursos, equipamentos, laboratórios, logística, produção e estrutura gerencial. A Autarquia registrou, ainda, que a primeira errata restringiu a vedação aos itens de maior relevância classificados pela IN 58/DNIT/2021 como mais propensos à limitação do somatório (peça 11, p. 4-6).

26. Tampouco se verifica exigência de identidade estrita entre a experiência anterior e a denominação do serviço previsto no TR. No 3º Caderno de Perguntas e Respostas, o Dnit admitiu a possibilidade de aceitação do macadame seco como serviço de mesma natureza e complexidade equivalente ao macadame hidráulico, condicionada à análise da documentação apresentada na fase de habilitação (peça 10, p. 2-3).

27. Em precedente recente envolvendo o próprio Dnit, o Acórdão 534/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira, examinou vedação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional considerando, de forma conjugada, as características do objeto, a fundamentação técnica apresentada pela Administração, a possibilidade de participação em consórcio e os efeitos concretos da exigência sobre a disputa. Naquele caso, a participação de seis licitantes foi considerada elemento relevante, embora não suficiente de forma isolada, para afastar a alegação de comprometimento da competitividade, concluindo-se pela ausência de plausibilidade jurídica.

28. No presente certame, participam 13 licitantes. A proposta provisoriamente mais bem classificada foi de R$ 558.720.048,22, correspondente a desconto de 25,25%, e a segunda proposta foi de R$ 560.588.677,14, com desconto de 25,00%, além de terem sido registradas diversas outras propostas inferiores ao orçamento estimado (peça 15, p. 1-3). Embora esses resultados não sejam suficientes, por si sós, para demonstrar a regularidade da condição de habilitação, constituem elemento adicional de que a restrição não produziu redução relevante da competição.

29. Diante desse conjunto de elementos, a vedação ao somatório mostra-se compatível com os parâmetros estabelecidos no Acórdão 1.153/2024-TCU-Plenário, citado pelo próprio denunciante. A restrição foi aplicada de forma seletiva, encontra respaldo em critério técnico institucional previamente definido pelo Dnit e foi acompanhada de fundamentação relacionada à escala do empreendimento e à capacidade operativa e gerencial necessária à sua execução. Soma-se a isso a ausência de elementos que indiquem prejuízo relevante à competição, considerada, entre outros aspectos, a participação de 13 licitantes. Não se identificam, portanto, elementos suficientes para caracterizar a exigência como desproporcional ou indevidamente restritiva à competitividade, razão pela qual a alegação **não apresenta plausibilidade jurídica**.

I.3.2. Prazo incompatível para apresentação da proposta ajustada e dos documentos correspondentes.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º e 11 da Lei 14.133/2021; Acórdãos 1.795/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus; 2.066/2016-TCU-Plenário, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti; e 3.306/2014-TCU-Plenário, rel. Min.-Subst. André de Carvalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

30. Em síntese, o denunciante sustenta que o prazo de 24 horas para apresentação da proposta ajustada e de extensa documentação de engenharia, incluindo orçamento, composições de preços unitários, cronograma físico-financeiro, encargos sociais e BDI, seria incompatível com a complexidade da contratação e poderia restringir a competição (peça 7, p. 8-10 e p. 15).

Análise:

31. O item 6.37 do TR estabelece prazo de até 24 horas, contado da convocação do agente de contratação, para que a licitante provisoriamente mais bem classificada encaminhe, pelo Compras.gov.br, a proposta de preços e os documentos técnicos especificados, entre os quais orçamento, composições de preços unitários, cronograma físico-financeiro, planilhas de encargos sociais e composição do BDI (peça 8, p. 44-45).

32. O prazo, contudo, não possui caráter improrrogável. Os itens 6.22.4 e 6.22.5 do edital preveem período inicial de 24 horas para apresentação da proposta ajustada ao último lance e admitem sua prorrogação pelo agente de contratação, mediante solicitação fundamentada do licitante formulada no chat antes do término do prazo (peça 4, p. 11).

33. Deve-se considerar, ainda, a sistemática adotada para formulação e julgamento das propostas. A concorrência utiliza o critério de maior desconto, e o item 6.1.1 do TR determina a aplicação linear do percentual ofertado sobre a planilha do orçamento-base, sem possibilidade de descontos diferenciados entre os preços unitários dos serviços. O TR também disponibiliza modelos para a planilha orçamentária, o cronograma físico-financeiro e as composições de custos (peça 8, p. 38-39).

34. Além disso, trata-se apenas de um ajuste na proposta inicial ao último lance ofertado. Cabe ao licitante, antes do início da sessão pública, fazer seu orçamento inicial e um planejamento, que inclui previsões, limites e estratégias quanto à redução da oferta inicial, o que, consequentemente, facilita e dá agilidade ao ajuste final.

35. O denunciante cita, como fundamento de sua alegação, o Acórdão 1.795/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus, no qual o Tribunal considerou desarrazoado prazo de apenas duas horas para apresentação da proposta ajustada, diante da complexidade da planilha orçamentária envolvida. O precedente não fixou prazo mínimo uniforme, mas assentou que o período concedido deve ser compatível com a complexidade da documentação exigida.

36. A situação ora examinada apresenta diferenças relevantes em relação ao precedente. Embora o edital estabeleça prazo inicial de 24 horas (bem superior ao precedente), admite expressamente sua prorrogação. Na sessão pública do certame em análise, diante de solicitação do licitante provisoriamente mais bem classificado, o agente de contratação concedeu 48 horas para apresentação da proposta ajustada e dos documentos correspondentes (peça 15, p. 1). Não se reproduz, portanto, a situação examinada no Acórdão 1.795/2024-TCU-Plenário.

37. Também não se identificam, nos elementos disponíveis, evidências de que o prazo previsto tenha ocasionado exclusão de licitante ou outro prejuízo concreto à competição. A esse respeito, os Acórdãos 2.066/2016-TCU-Plenário, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, e 3.306/2014-TCU-Plenário, rel. Min.-Subst. André de Carvalho, orientam que a análise de eventual restrição à competitividade considere, além do exame jurídico da cláusula, seus efeitos concretos sobre o certame.

38. Nesse contexto, consideradas a possibilidade de prorrogação expressamente prevista no edital e sua efetiva utilização, a aplicação linear do desconto e a disponibilização prévia dos modelos necessários à elaboração da proposta (peça 8, p. 38-39 e 44-45; peça 15, p. 1), não se identificam elementos suficientes para concluir que o prazo estabelecido tenha se mostrado incompatível com a complexidade da documentação exigida ou produzido restrição indevida à competição. Assim, a alegação **não apresenta plausibilidade jurídica**.

I.3.3. Utilização de referências temporais distintas na formação do orçamento.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 23, § 2º, da Lei 14.133/2021; Acórdão 712/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira; metodologia de Benefícios e Despesas Indiretas do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro/Dnit.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

39. Em síntese, o denunciante sustenta haver inconsistência na formação do orçamento referencial em razão da utilização de custos com data-base janeiro/2026 e, simultaneamente, da taxa Selic de 14,75% a.a., referente a março/2026, na composição da rubrica Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, o que poderia indicar atualização parcial das premissas orçamentárias e comprometer a rastreabilidade do valor estimado (peça 7, p. 10-12).

Análise:

40. Preliminarmente, impende registrar que o denunciante questiona a modelagem econômico-financeira da contratação e requer a realização de auditoria sobre diversos componentes do orçamento, abrangendo, entre outros, memórias de cálculo, composições Sicro, cotações externas, referências da ANP, premissas de transporte e distâncias médias, origem dos materiais, mobilização e desmobilização, Administração Local e composição do BDI (peça 7, p. 10-12).

41. A legitimidade para formular denúncia não se confunde com a legitimidade para requerer auditoria ou inspeção. O art. 234 do Regimento Interno do TCU permite a qualquer cidadão denunciar irregularidades ao Tribunal, enquanto o art. 232 restringe as solicitações de auditoria e inspeção aos legitimados nele previstos.

42. Cabe, portanto, ao denunciante apresentar os fatos e indícios que fundamentem a denúncia, competindo ao TCU avaliar as providências de fiscalização eventualmente cabíveis, inclusive por iniciativa própria, nos termos do art. 230 do Regimento Interno. No mesmo sentido, o Acórdão 712/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira, consignou que o denunciante não possui legitimidade para solicitar ao Tribunal a realização de fiscalização.

43. Desse modo, a enumeração de componentes orçamentários cuja auditoria é pretendida não constitui, por si só, indício de irregularidade que imponha o exame integral do orçamento. À exceção da questão temporal examinada a seguir, a denúncia não individualiza erros de cálculo, sobrepreços ou inconsistências nos itens relacionados, limitando-se a indicar aspectos que entende merecerem aprofundamento pelo Tribunal (peça 7, p. 10-12).

44. A questão concretamente individualizada refere-se à utilização de referências temporais distintas. Segundo o denunciante, embora o orçamento seja apresentado com data-base janeiro/2026, o modelo de BDI considera a Selic de 14,75% a.a., referente a março/2026. A partir dessa diferença, são suscitadas dúvidas quanto aos componentes vinculados à data-base janeiro/2026, à eventual atualização posterior de premissas, aos respectivos efeitos financeiros e à possibilidade de reprodução do orçamento referencial pelos licitantes (peça 7, p. 12).

45. O TR fixa o orçamento estimado em R$ 747.451.569,52, na condição sem desoneração, com data-base janeiro/2026 e BDI de 27,90% (peça 8, p. 1). O art. 23, § 2º, da Lei 14.133/2021 estabelece que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, o valor estimado deve observar os sistemas referenciais de custos aplicáveis, entre eles o Sicro para obras e serviços de infraestrutura de transportes.

46. Ainda, o próprio item 4.4 do TR inclui, entre as premissas utilizadas na elaboração do orçamento referencial, o Ofício-Circular 2.672/2026/ASSESSORIA/DPP/DNIT Sede, que trata da repercussão da taxa Selic de 14,75% a.a. no Sicro (peça 8, p. 15-16).

47. Tal documentação do Sicro, extraída de https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-referenciais/sistemas-de-custos/bdi/bdi-2, esclarece a aparente divergência temporal. A tabela de referência de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI registra expressamente a Selic de março/2026, de 14,75% a.a., utilizada no cálculo da parcela de despesas financeiras, e indica, para construção e restauração rodoviária de médio porte, sem desoneração, BDI de 27,90% sobre o custo direto (peça 16, p. 1).

48. Verifica-se, portanto, que as referências temporais dizem respeito a componentes distintos da formação do preço. Janeiro/2026 corresponde à data-base das composições dos custos diretos, enquanto a Selic de março/2026 constitui parâmetro utilizado especificamente na apuração das despesas financeiras integrantes do BDI. Não se verifica, assim, utilização de preços de períodos distintos nas mesmas composições de custos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

49. A coexistência dessas referências não evidencia atualização parcial indevida ou perda de rastreabilidade do orçamento. Embora o denunciante suscite a possibilidade de atualização parcial das premissas e de repercussão financeira decorrente da diferença temporal, não apresenta cálculo ou outro elemento que indique duplicidade de atualização, sobrepreço ou distorção no valor estimado (peça 7, p. 11-12).

50. Desse modo, a diferença entre a data-base dos custos diretos e a referência temporal da Selic decorre da metodologia de composição do BDI e não confirma a inconsistência apontada. Quanto aos demais componentes do orçamento enumerados na denúncia, além de não caber ao denunciante requerer a realização de auditoria pelo Tribunal, não foram apresentados elementos específicos que indiquem irregularidade a justificar seu aprofundamento neste processo. Assim, a alegação **não apresenta plausibilidade jurídica**.

I.3.4. Falhas no planejamento do prazo de execução da obra.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 18 da Lei 14.133/2021.

51. Em síntese, o denunciante sustenta haver insuficiência do planejamento que fundamentou o prazo de 36 meses para execução da obra, consideradas a extensão de 104,20 km, os quantitativos previstos e fatores como período chuvoso, condições de acesso, logística regional, fornecimento de agregados, produção e transporte de mistura asfáltica, disponibilidade de equipamentos, licenciamento e necessidade de frentes simultâneas de serviço (peça 7, p. 13-14).

Análise:

52. O art. 18 da Lei 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve contemplar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação.

53. No caso concreto, o item 1.4 do TR fixa prazo de execução de 36 meses consecutivos, contado da Ordem de Início de Serviço, conforme item 1.4.1 (peça 8, p. 1). O item 2.2 informa que a fundamentação da contratação e de seus quantitativos se encontra pormenorizada no Projeto Executivo e nos Estudos Técnicos Preliminares. Os itens 2.6 e 2.7, por sua vez, registram dificuldades climáticas, ambientais e logísticas próprias da BR-364/AC, inclusive a recorrência de intempéries na região (peça 8, p. 2).

54. O TR também evidencia a existência de instrumentos formais de planejamento da contratação. O item 17.1.1 registra que o Projeto Executivo de Engenharia do Lote 04 foi aprovado pelas Portarias 2.111, de 5/5/2026, e 3.791, de 3/8/2026. Na relação de anexos constam, ainda, a Matriz de Risco 1A e 1B (Anexo XXVII), o Estudo Técnico Preliminar da Contratação (Anexos XXX e XXXI) e o Mapa de Riscos (Anexos XXXII e XXXIII) (peça 8, p. 67). Esses elementos demonstram a existência de documentação de planejamento prévio, embora não constituam, isoladamente, comprovação da adequação de todos os parâmetros utilizados para a definição do prazo de execução.

55. De forma específica, os itens 10.13 a 10.17 do TR disciplinam a elaboração e o acompanhamento do cronograma físico-financeiro. O item 10.15.1 determina a observância do prazo contratual de 36 meses; o item 10.15.2 exige que seja considerado o período chuvoso da região; e o item 10.15.3 requer coerência entre a sequência e a duração das atividades. Além disso, os itens 10.17.3 e 10.17.4 preveem o registro dos quantitativos físicos mensais planejados e efetivamente executados, permitindo o confronto entre o previsto e o realizado (peça 8, p. 53).

56. A denúncia sustenta que o prazo de 36 meses deveria estar amparado em demonstração técnica que considerasse, entre outros fatores, o período chuvoso, as condições de acesso, a logística regional, o fornecimento de agregados, a produção e o transporte de mistura asfáltica, a disponibilidade de equipamentos, o licenciamento, as interferências e a necessidade de frentes simultâneas de serviço (peça 7, p. 13-14). Não apresenta, contudo, elementos técnicos mínimos que permitam demonstrar objetivamente a inviabilidade do prazo estabelecido para a execução do objeto da contratação.

57. Embora os fatores mencionados pelo denunciante sejam pertinentes à programação da obra, os documentos da contratação indicam que condições climáticas, logística regional, prazo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

contratual, sequência das atividades e acompanhamento físico da execução foram considerados no planejamento. Nesse contexto, não se identificam elementos suficientes para concluir que o prazo de 36 meses seja inexequível ou decorra de deficiência da fase preparatória. Desse modo, a alegação **não apresenta plausibilidade jurídica**.

CONCLUSÃO

58. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

59. Com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora; não se pode concluir acerca do perigo da demora reverso; e **não há plausibilidade jurídica** nas alegações do denunciante, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.

60. Quanto aos indícios de irregularidade, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, concluir pela **improcedência** das alegações relativas à vedação ao somatório de atestados, ao prazo para apresentação da proposta ajustada, às referências temporais utilizadas na formação do orçamento e ao planejamento do prazo de execução, conforme análise desenvolvida na seção 'Exame Técnico' desta instrução.

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

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

62. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do denunciante.

63. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do denunciante.

64. Não houve pedido de sustentação oral por parte do denunciante.

65. Não se identificou, nos documentos examinados, processo conexo aos presentes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Em virtude do exposto, propõe-se:

66.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

66.2. no **mérito**, considerar a presente denúncia **improcedente**;

66.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

66.4. **informar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao denunciante acerca do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentarem a deliberação, caso existentes, poderão ser acessados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

66.5. **levantar** o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

66.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso II, do Regimento Interno/TCU".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146050.

VOTO

Em exame, denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na concorrência eletrônica[1], promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), relativa à contratação de empresa especializada para execução de obras de restauração na Rodovia BR-364/AC[2], com valor estimado de R$ 750 mil.

2. O denunciante aponta quatro possíveis irregularidades: a) vedação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional para parcelas relevantes do objeto; b) prazo insuficiente para apresentação da proposta ajustada e da documentação técnica e econômico-financeira correspondente; c) inconsistência na formação do orçamento referencial, em razão da utilização de referências temporais distintas na composição do BDI; e d) insuficiência do planejamento que fundamentou o prazo de 36 meses fixado para a execução da obra. Desse modo, o interessado requer, cautelarmente, a suspensão do certame e, no mérito, a adoção de providências relacionadas às irregularidades alegadas.

3. A unidade instrutiva propõe conhecer da denúncia, considerá-la improcedente no mérito e indeferir o pedido de medida cautelar.

4. A denúncia deve ser conhecida.

5. Acompanho a proposta da unidade instrutiva, cujos fundamentos incorporo ao voto como razões de decidir, sem prejuízo do que segue.

6. Quanto à vedação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional, essa restrição se aplica apenas a parcelas específicas do objeto e decorre de critério técnico previamente definido pela Instrução Normativa 58/DNIT/2021, que distingue os serviços cuja execução em maior escala pode exigir capacidade operativa e gerencial diferenciada. Essa disciplina guarda correspondência com os parâmetros fixados pelo acórdão 1153/2024-Plenário, invocado pelo próprio denunciante, segundo o qual a vedação ao somatório é admissível quando justificada e vinculada à real complexidade do objeto. O Dnit apresentou motivação relacionada à magnitude do empreendimento a participação de treze licitantes, com propostas de desconto expressivo, e indica ausência de prejuízo relevante à competição. Não há, portanto, irregularidade quanto a esse ponto.

7. No tocante ao prazo de 24 horas para apresentação da proposta ajustada, o edital prevê expressamente a possibilidade de prorrogação, a qual foi efetivamente concedida no certame, tendo o agente da contratação ampliado o prazo para 48 horas mediante solicitação do licitante mais bem classificado. A aplicação linear do desconto sobre o orçamento-base e a disponibilização prévia dos modelos necessários à elaboração da proposta mitigam a dificuldade alegada. Não se reproduz, portanto, a situação examinada no acórdão 1795/2024-Plenário, tampouco existem elementos que demonstrem prejuízo concreto à competição, pelo que também não se verifica ilegalidade a justificar a cautelar ou outra medida por este Tribunal.

8. No que se refere à alegada inconsistência na formação do orçamento referencial, verifico que a diferença entre a data-base de janeiro/2026, aplicável aos custos diretos, e a taxa Selic de março/2026, utilizada na composição do BDI, decorre da própria metodologia do Sicro/Dnit para apuração das despesas financeiras, sem configurar atualização parcial indevida ou perda de rastreabilidade do orçamento. Quanto aos demais componentes orçamentários mencionados na denúncia, não cabe ao denunciante requerer a realização de auditoria específica, nos termos do art. 232 do Regimento Interno, e não há, no processo, elementos que indiquem irregularidade a demandar exame mais aprofundado. Também aqui, portanto, não há como acatar as alegações.

---

[1] Concorrência eletrônica 90228/2026.

[2] Correspondente ao km 272,90 ao km 370,70, e no acesso Manoel Urbano, km 0,00 ao km 6,40 (Lote 04).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146051.

9. Quanto à suposta insuficiência do planejamento que fundamentou o prazo de 36 meses para execução da obra, verifico, nos documentos do certame, que fatores como período chuvoso, condições logísticas regionais e sequenciamento das atividades foram considerados na elaboração do projeto executivo, do estudo técnico preliminar e do cronograma físico-financeiro. O denunciante, por sua vez, não apresenta elementos técnicos objetivos capazes de demonstrar a inexequibilidade do prazo fixado. Não se configura, assim, a irregularidade para motivar atuação desta Corte.

10. Dessa forma, ausentes as irregularidades suscitadas e mediante análise dos elementos presentes no processo, os quais se mostram suficientes para o exame conclusivo do mérito, considero a denúncia improcedente e, ante a ausência de irregularidades em todas as alegações examinadas, decido pela improcedência da denúncia.

11. Acolho, por fim, a proposta de levantamento do sigilo que recai sobre as peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos art. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146051.

ACÓRDÃO Nº 2839/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.193/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de denúncia acerca de possíveis irregularidades na concorrência eletrônica 90228/2026, promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

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

9.1. conhecer da denúncia e considerá-la improcedente;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e ao denunciante, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos

9.3. levantar o sigilo que recai sobre as peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014; e

9.4. encerrar o presente processo.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2839-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146052.