



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

COMPLEXO DE SAÚDE DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO: localizado no município de São Mateus, compreende o novo Hospital Roberto Arnizault Silves, a Superintendência Regional de Saúde, o Centro Regional de Especialidades, a Farmácia Cidadã e o Hemocentro Regional

Valor contratual: R\$ 263.620.102,67 (duzentos e sessenta e três milhões seiscentos e vinte mil cento e dois reais e sessenta e sete centavos)

Contratante: Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Espírito Santo – DER-ES

Contratada: CONSÓRCIO COMPLEXO DE SAÚDE NORTE, CNPJ nº 48.067.246/0001-07, constituído pelas seguintes empresas: (i) **INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA**, empresa líder do consórcio, CNPJ nº 57.444.283/0001-88; (ii) **GND CONSTRUÇÕES LTDA**, CNPJ nº 04.569.147/0001-58; e (iii) **CCG CONSTRUÇÕES LTDA**, CNPJ nº 03.253.501/0001-78

- [Processo nº 2021-D85LS](#)
- [Contrato nº 86/2022](#)¹

Após a submissão aos responsáveis pelo DER-ES, Área Técnica do TCE/ES e MPC/ES concluem pela **manutenção dos seguintes achados de auditoria**:

- A1(Q2) – **A fiscalização é deficiente** e não realiza o acompanhamento *in loco* da obra, e não garante que todos os serviços e materiais utilizados atendem às especificações técnicas, e estão compatíveis com os preços contratados;
- A2(Q3) – **A área de edificação do projeto apresentado pela empresa contratada**, e que servira de parâmetro para a definição do preço da contratação, **é menor que a área prevista na licitação**;
- A3(Q2) – **Antecipação de pagamentos por serviços não executados**, sem previsão no Edital de Licitação (Eventogramas);
- A4(Q2, Q3) – **A ausência da planilha orçamentária** impede que a equipe de fiscalização se certifique que os valores pagos em cada medição correspondem aos quantitativos de serviços executados em cada etapa.

¹ O objeto do presente contrato é a **CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA OU CONSÓRCIO ESPECIALIZADO PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA, APROVAÇÕES LEGAIS, OBTENÇÃO DE LICENÇAS, OBRAS DE CONSTRUÇÃO, MONTAGEM E COMISSIONAMENTO DOS SISTEMAS DO COMPLEXO DE SAÚDE DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO, LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS/ES**, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas nos projetos e estabelecidas no Edital, seus anexos e na proposta da Contratada.



Processo TCE/ES: [1092/2023](#)

Processos no sistema E-DOCS do Governo do Estado do Espírito Santo: [2021-D85LS](#)² (com restrição de acesso) e [2021-MOFHL](#)³ (com restrição de acesso)

Classificação: Fiscalização na modalidade Acompanhamento

Unidade gestora: Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Espírito Santo – DER-ES

Exercício: 2023

Interessada: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI)

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

PARECER MINISTERIAL

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos arts. 55, II, da Lei Complementar nº. 621/2012⁴ e no art. 3º, I, II e IV da Lei Complementar Estadual nº

² Contratação via regime diferenciado de contratação na modalidade integrada (RDCI), de empresa especializada para construção do Complexo de Saúde do Norte do Espírito Santo, localizado no município de São Mateus/ES, compreendendo o novo Hospital Roberto Arnizault Silveiras, Superintendência Regional de Saúde, Centro Regional de Especialidades, Farmácia Cidadã e Hemocentro Regional.

³ Contratação de empresa para prestação de serviço de apoio ao DER-ES no serviço de Supervisão das Obras de Construção de Complexo Regional de Saúde para o Norte do ES, a ser financiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF), contemplando a supervisão, controle e planejamento físico-financeiro da execução das obras e serviços e a supervisão ambiental e social de acordo com os requisitos de salvaguardas do CAF.

⁴ **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.**

Art. 55. São etapas do processo: [...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;



451/2008⁵ e no art. 38, I, II, da Resolução TCE/ES 261/2013⁶, manifesta-se nos seguintes termos.

SUMÁRIO

1 FATOS.....	4
2 FUNDAMENTOS DAS IRREGULARIDADES.....	16
A1(Q2) – A FISCALIZAÇÃO É DEFICIENTE, NÃO REALIZA O ACOMPANHAMENTO IN LOCO DA OBRA, BEM COMO NÃO GARANTE QUE TODOS OS SERVIÇOS E MATERIAIS UTILIZADOS ATENDAM ÀS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E SEJAM COMPATÍVEIS COM OS PREÇOS CONTRATADOS.....	16
A2(Q3) – A ÁREA DE EDIFICAÇÃO DO PROJETO APRESENTADO PELA EMPRESA CONTRATADA, E QUE SERVIRA DE PARÂMETRO PARA A DEFINIÇÃO DO PREÇO DA CONTRATAÇÃO, É MENOR QUE A ÁREA PREVISTA NA LICITAÇÃO, PROVOCANDO PREJUÍZO AOS COFRES PÚBLICOS DE R\$ 34.926.805,07	27
A3(Q2) – ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS, SEM PREVISÃO NO EDITAL DE LICITAÇÃO	37
A4(Q2, Q3) – A AUSÊNCIA DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA IMPEDE QUE A EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO SE CERTIFIQUE QUE OS VALORES PAGOS EM CADA MEDIÇÃO CORRESPONDAM AOS QUANTITATIVOS DE SERVIÇOS EXECUTADOS EM CADA ETAPA.....	45

⁵ **Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas.**

Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

I – promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos; [...]

VI – prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

⁶ **Approva o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.**

Art. 38. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

I – promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;



3 DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE MATRIZ PARA CITAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E PUNIÇÃO INDIVIDUAL DOS ENVOLVIDOS.....	59
4 PEDIDOS.....	63

1 FATOS

Versam os autos sobre fiscalização na modalidade [Acompanhamento](#)⁷, em cumprimento ao Plano Anual de Controle Externo 2023⁸ (PACE 2023), com o objetivo de acompanhar a execução da obra de construção do **COMPLEXO DE SAÚDE DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO**, localizado no município de São Mateus, compreendendo o **novo Hospital Roberto Arnizault Silvares**, a **Superintendência Regional de Saúde**, o **Centro Regional de Especialidades**, a **Farmácia Cidadã** e o **Hemocentro Regional**, objeto do **Contrato nº 86/2022**, celebrado entre o **Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Espírito Santo (DER-ES)** e o **CONSÓRCIO COMPLEXO DE SAÚDE NORTE**, CNPJ nº 48.067.246/0001-07, constituído pelas empresas (i) **INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA**, empresa líder do consórcio, CNPJ nº 57.444.283/0001-88; (ii) **GND CONSTRUÇÕES LTDA**, CNPJ nº 04.569.147/0001-58; e (iii) **CCG CONSTRUÇÕES LTDA**, CNPJ nº 03.253.501/0001-78. Confira abaixo imagens da referida obra divulgadas pela Secretaria de Estado da Saúde ([SESA](#)):

⁷ **Art. 188.** Constituem instrumentos utilizados para execução das atividades de fiscalização do Tribunal, dentre outros estabelecidos em atos normativos:

- I – auditorias;
- II – inspeções;
- III – levantamentos;
- IV – **acompanhamentos**;
- V – monitoramentos.

⁸ Aprovado pela Decisão Plenária Nº 9, na 58ª sessão ordinária plenária de 2022, realizada no dia 22 de novembro de 2022, estabelecendo as diretrizes para as ações de controle externo exercidas pelo TCEES no exercício de 2023.





Fonte: [SESA](#)

A contratação em comento ocorreu na modalidade integrada, mediante **Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)**, nos termos do art. 9º, § 1º, da [Lei nº 12.462/2011](#), **englobando não só a edificação hospitalar**, como também a elaboração de projetos básico e executivo de arquitetura e engenharia, aprovações legais, obtenção de licenças, montagem e comissionamento.

Segundo consta nos autos¹⁰, o **valor total da contratação** é de **R\$ 263.620.102,67** (duzentos e sessenta e três milhões seiscentos e vinte mil cento e dois reais e sessenta e sete centavos) e os recursos públicos são provenientes da **Secretaria de Estado da Saúde (SESA)**, dos **orçamentos de 2022 a 2025**. Nessa trilha a cláusula nona do **Contrato nº 86/2022**:

CLÁUSULA NONA

9. DA NATUREZA DA DESPESA

9.1 As despesas decorrentes desta contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento do Estado, obedecendo a seguinte distribuição, por exercício financeiro:

⁹ Art. 9º (...)

§1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

¹⁰ À fl. 02 do [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#).



- EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022

Programa de Trabalho: 20.44.901.10.302. 0047. 1127 - CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO

REGIONAL DE SAÚDE NORTE.

Natureza da Despesa: 4.4.90.51.00 / 4.4.90.39

R\$ 1.300.000,00

- EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023

Programa de Trabalho: 20.44.901.10.302. 0047. 1127 - CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO

REGIONAL DE SAÚDE NORTE.

Natureza da Despesa: 4.4.90.51.00 / 4.4.90.39

R\$ 63.000.000,00

- EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024

Programa de Trabalho: 20.44.901.10.302. 0047. 1127 - CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO

REGIONAL DE SAÚDE NORTE.

Natureza da Despesa: 4.4.90.51.00 / 4.4.90.39

R\$ 105.000.000,00

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025

Programa de Trabalho: 20.44.901.10.302. 0047. 1127 - CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO

REGIONAL DE SAÚDE NORTE.

Natureza da Despesa: 4.4.90.51.00 / 4.4.90.39

R\$ 94.320.102,67

Na mesma trilha o **Edital de Licitação RDC Eletrônico nº 15/2022:**

CLÁUSULA NONA

9. DA NATUREZA DA DESPESA

9.1 As despesas decorrentes desta contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento do Estado:



Vitória (ES), segunda-feira, 14 de Março de 2022.

7

PROCESSO Nº 2021-Q9N0T

ESPÉCIE: Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito Orçamentário nº 004/2022

OBJETO: Construção, elaboração de projetos básico e executivo de arquitetura e engenharia, aprovações legais, obtenção de licenças, montagem e comissionamento dos sistemas do Complexo de Saúde do Norte do Espírito Santo.

PERÍODO DE EXECUÇÃO: Março/2022 a março/2025

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: O valor total da ação é de R\$ 299.738.604,52 (duzentos e noventa e nove milhões, setecentos e trinta e oito mil, seiscentos e quatro reais e cinquenta e dois centavos).

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA									
UG EMITENTE: 440901 - FES					UG FAVORECIDA: 350201 - DER				
ESFERA	CÓDIGO	PROGRAMA DE TRABALHO	DE	ESPECIFICAÇÃO (NOME DA AÇÃO)	FONTE RECURSO	NATUREZA DESPESA	UGR	PLANO ORÇAMENTÁRIO	VALOR
2	44901	10.302.0047.1127		Construção do Complexo Regional de Saúde Norte	0104000000 e / o u 0143000017 e/ou outra fonte a ser definida.	4.4.90.39.00 e / o u 4.4.90.51.00	440901	002158 e/ou 002159	R\$ 299.738.604,52

VIGÊNCIA: por 50 meses, a partir da sua assinatura

DATA DA ASSINATURA: 11/03/2022

ASSINAM: Pela SESA: NÉSIO FERNANDES DE MEDEIROS JUNIOR - Secretário de Estado da Saúde e pelo DER/ES: LUIZ CESAR MARETTA COURA - Diretor Geral do Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo - DER/ES.

Protocolo 814527

Todavia, de acordo com recente [publicação da SESA](#), de 13/11/2024, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) está destinando 56 milhões de dólares para a implantação do Complexo de Saúde, conforme programa [Saude para el Norte del Espirito Santo](#), o que equivale ao **FINANCIAMENTO** de aproximadamente R\$ 323.159.200,00 (trezentos e vinte e três milhões cento e cinquenta e nove mil e duzentos reais)¹¹:

¹¹ Cotação do dia 13/11/2024.



Saude para el Norte del Espírito Santo

Brasil



Número de operación
CFA012360



Estatus
ACTIVA



Instrumento de financiación
Proyecto y Programa de Inversión (PPI)



Sector
Educación, cultura y deporte



Cliente
ESTADO DO ESPIRITO SANTO



Organismo Ejecutor
ESTADO DO ESPIRITO SANTO



Soberano / No soberano
Soberano



Contacto
transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

El objetivo del Proyecto es mejorar el nivel de atención en el Sistema de Salud Pública de la región norte y noreste del Estado, mediante la construcción y equipamiento de un complejo de salud en el Municipio de São Mateus.

Fuente de Financiación

Costo del proyecto (USD) 56.000.000	Préstamo CAF (USD) 56.000.000
Desembolsado CAF (USD) 0	Aporte local (USD) 0
Otros aportes (USD) 0	Detalle de otros aportes N/A

Fechas de progreso

Fecha de aprobación 08 diciembre 2023	Fecha de contrato 17 septiembre 2024
Fecha de actualización 03 febrero 2025	Fecha de divulgación 30 septiembre 2024

Objetivos de Desarrollo Sostenible



De conformidad con lo dispuesto en su Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, CAF refrenda su compromiso con la transparencia y el acceso a la información, siguiendo las mejores prácticas internacionales en la materia. Con el propósito de asegurar un canal de comunicación accesible y permanente con su público usuario y grupos de interés, CAF pone a disposición de la audiencia el correo transparencia@caf.com, a través del cual se podrá solicitar información, reportar problemas, gestionar dudas y plantear consultas e inquietudes relacionadas con los proyectos financiados por CAF. Se exhorta a los usuarios a utilizar la información aquí publicada de forma responsable, considerando que sus fines son estrictamente informativos.

Se presentan los indicadores de aportes al desarrollo de las operaciones financiadas por CAF a partir del 2020. Los indicadores de aportes al desarrollo, definidos y seleccionados para las operaciones, muestran el resultado esperado y los valores ejecutados según corresponda a cada tipo de operación, de conformidad con lo dispuesto en la normativa interna de CAF.



Saude para el Norte del Espírito Santo

Brasil



-  **Número de operación**
CFA012360
-  **Estatus**
ACTIVA
-  **Instrumento de financiación**
Proyecto y Programa de Inversión (PPI)
-  **Sector**
Educación, cultura y deporte
-  **Cliente**
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
-  **Organismo Ejecutor**
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
-  **Soberano / No soberano**
Soberano
-  **Contacto**
transparencia@caf.com

Resultados esperados

Indicador	Valor
Superficie urbana mejorada	
Métrica	Valor
m2	216.000

Indicador	Valor
Personas viviendo en barrios beneficiadas por mejoras en el entorno de su hábitat	
Métrica	Valor
#	435.000



De conformidad con lo dispuesto en su Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, CAF refrenda su compromiso con la transparencia y el acceso a la información, siguiendo las mejores prácticas internacionales en la materia. Con el propósito de asegurar un canal de comunicación accesible y permanente con su público usuario y grupos de interés, CAF pone a disposición de la audiencia el correo transparencia@caf.com, a través del cual se podrá solicitar información, reportar problemas, gestionar dudas y plantear consultas e inquietudes relacionadas con los proyectos financiados por CAF. Se exhorta a los usuarios a utilizar la información aquí publicada de forma responsable, considerando que sus fines son estrictamente informativos.

Se presentan los indicadores de aportes al desarrollo de las operaciones financiadas por CAF a partir del 2020. Los indicadores de aportes al desarrollo, definidos y seleccionados para las operaciones, muestran el resultado esperado y los valores ejecutados según corresponda a cada tipo de operación, de conformidad con lo dispuesto en la normativa interna de CAF.

Ainda conforme [noticiado pela SESA](#), "O Complexo de Saúde Norte está sendo construído em uma área de 37.590 metros quadrados, sendo a área do terreno de 216.683 metros quadrados no município de São Mateus, às margens da BR-101. Para a construção, que



tem previsão de conclusão para o final de 2025, 238 pessoas trabalham no local. De acordo com o DER-ES, 49% da obra já foi concluída.”.

De posse dos autos, o **Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED)**, por intermédio do [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#), ante a constatação de **achados de auditoria**, propôs **DETERMINAR medidas corretivas**, bem como **dar CIÊNCIA aos gestor do DER** “*com a finalidade de prevenir situações análogas nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia*”. Veja:

5 CONCLUSÃO

A presente auditoria na modalidade acompanhamento está inserida no Plano Anual de Controle Externo 2023 - PACE 2023, vinculada ao objetivo estratégico de coibir desvio e desperdício de recursos públicos e à seguinte linha de ação: "acompanhar o andamento de obra de edificação de grande relevância e materialidade selecionada conforme critérios de risco e oportunidade".

A presente auditoria tratou do acompanhamento da execução da obra de construção, elaboração de projetos básico e executivo de arquitetura e engenharia, aprovações legais, obtenção de licenças, montagem e comissionamento dos sistemas do COMPLEXO DE SAÚDE DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO, no valor de R\$ 263.620.102,67 (duzentos e sessenta e três milhões seiscentos e vinte mil cento e dois reais e sessenta e sete centavos).

O prazo de vigência previsto do contrato foi de 1260 (mil duzentos e sessenta) dias contados a partir da data da ordem de início de serviços, com conclusão prevista para 30 de novembro de 2025.

Após a submissão aos responsáveis pelo DER-ES, **concluimos pela manutenção dos seguintes achados de auditoria**, nos termos delineados no capítulo 4 do presente relatório:

- A1(Q2) - A fiscalização é deficiente e não realiza o acompanhamento in loco da obra, e não garante que todos os serviços e materiais utilizados atendem às especificações técnicas, e estão compatíveis com os preços contratados.
- A2(Q3) - A área de edificação do projeto apresentado pela empresa contratada é menor que a área prevista na licitação, e que serviu de parâmetro para a definição do preço da contratação.
- A3(Q2) - Antecipação de pagamentos por serviços não executados, sem previsão no edital de licitação. (Eventogramas).
- A4(Q2, Q3) - A ausência da planilha orçamentária impede que a equipe de fiscalização se certifique que os valores pagos em cada medição correspondem aos quantitativos de serviços executados em cada etapa.

Propostas de encaminhamento

Considerando o exposto neste relatório;

Considerando que a presente fiscalização, na modalidade acompanhamento, não tem por objetivo a responsabilização dos agentes responsáveis, mas tão somente propor determinações para a correção de eventuais impropriedades observadas;

A equipe de fiscalização propõe ao eminente conselheiro relator que submeta ao Egrégio Plenário a seguinte proposta de encaminhamento:



Determinar ao DER-ES, com base nos art. 207, IV, c/c 329, § 7ª do Regimento Interno do TCEES, **sugerindo o estabelecimento de prazo de 90 (noventa) dias para encaminhamento de comprovação das seguintes providências** em relação ao contrato 18/2020, nos termos art. 2º da Resolução TC 261/2022:

- que a empresa contratada para a fiscalização verifique TODOS os serviços já executados quanto à qualidade e quantidades, e se os valores pagos nas medições representam o quantitativo de serviços e os materiais utilizados, e estão coerentes com o anteprojeto, projeto básico e com as normas técnicas, elaborando relatório técnico (Achado A1);
- que os pagamentos das próximas medições levem em consideração a área da construção e a quantidade de serviços executados em cada etapa da construção, inclusive considerados os valores que já foram pagos indevidamente que devem ser estornados nas medições futuras (Achado A2);
- que se abstenha de realizar qualquer tipo de antecipação de pagamento relativo a materiais e/ou equipamentos, anterior a execução do serviço correspondente, ao consórcio contratado, que não disponha de previsão contratual ou editalícia, além de efetivas garantias em caso de não execução posterior do serviço, bem como providenciar o estorno de eventuais valores pagos a título de antecipação (Achado A3);
- que exija a apresentação do Projeto Básico pela empresa contratada, acompanhado da respectiva planilha orçamentária, bem como efetue a sua avaliação e aprovação, como condição de realização de novos pagamentos a empresa contratada para a execução da obra (Achado A4).

Dar ciência ao gestor do DER-ES, nos termos art. 2º da Resolução TC 261/2022, dos achados de auditoria consubstanciados no presente relatório, com a finalidade de prevenir situações análogas nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia, de forma que:

- ao contratar obras e serviços de engenharia na modalidade de licitação RDC exija antes do início dos serviços que a empresa contratada apresente o projeto básico completo conforme está previsto na Lei 12462/2011 art. 17º, que regulamenta as contratações pelo RDC;
- ao executar obras e serviços de engenharia principalmente em obras de grande porte, fiscalize todas as etapas da construção de modo a garantir que todos os serviços realizados atendam as condicionantes do projeto aprovado, às especificações técnicas e as normas brasileiras;
- por ocasião das medições mensais a equipe de fiscalização do contrato se assegure que os valores pagos em cada medição correspondem aos valores dos serviços executados no período através da planilha de pagamentos do contrato e da planilha orçamentária; (destacou-se)

Consoante é possível verificar em análise aos autos, **a versão preliminar dos achados foi submetida à consideração do gestor do DER-ES** e sua manifestação apreciada pela Unidade Técnica do **Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED)**, no momento da elaboração do **16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2**.



Assim, nestes moldes, as conclusões da Equipe Técnica levaram em conta as justificativas apresentadas pelo Diretor-Presidente do DER-ES, conforme [13 - Anexo 04936/2023-1](#) e [15 - Anexo 05441/2023-1](#).

À vista disso, frise-se: a equipe de fiscalização do TCE/ES **alertou os representantes do DER-ES em momento anterior à submissão dos achados**, durante as reuniões e visita à obra, **sobre as IRREGULARIDADES observadas na execução do Contrato nº 86/2022**.

Segundo consta no [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#), “Observado o limite de tolerância de algumas das variáveis de acompanhamento definidas pela equipe de fiscalização, **aplicaram-se os procedimentos necessários à verificação de ocorrência de não conformidade e à obtenção das respectivas evidências.**” (destacou-se).

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas**, mediante [19 - Parecer do Ministério Público de Contas 02620/2024-6](#), pugnou pela **manutenção dos achados** identificados pelo **Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED)**, em consonância com os fundamentos do [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#), bem como pela expedição de **DETERMINAÇÕES** correspondentes às irregularidades constatadas, para o exato cumprimento da lei e com o fito de se prevenir a reincidência, com fulcro no art. 206, §2º¹², no art. 207, IV¹³, e no art. 329, § 7º¹⁴, do Regimento Interno do TCE/ES.

¹² **Art. 206.** Ao fiscalizar a execução das contratações públicas o Tribunal verificará, ainda, os aspectos formais, a natureza do objeto em face da legislação aplicável e o interesse público na contratação, bem como a conformidade dos valores estipulados com aqueles praticados no mercado, considerando, inclusive, os aspectos de qualidade e quantidade.

§ 1º No exame de economicidade e de legitimidade, o Tribunal determinará, mediante fixação de prazo razoável, que o fiscalizado cumpra as exigências estabelecidas com vistas à regularização dos procedimentos.

§ 2º O Tribunal, além de determinações, poderá fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas, no âmbito do exercício do controle externo, objetivando o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

¹³ **Art. 207.** Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

IV – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

V – recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

¹⁴ **Art. 329.** A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.



Além disso, considerando a importância do caso em comento, a imprescindibilidade do debate e visando dar máxima transparência às **não conformidades** apontadas no [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#), de natureza grave, o Órgão Ministerial pugnou pela apreciação deste processo em **SESSÃO PLENÁRIA PRESENCIAL**.

O processo foi pautado para julgamento na 40ª Sessão Ordinária do Plenário – Sessão Virtual, disponibilizada no Diário Oficial de Contas do TCEES em **29/07/2024**, tendo seu julgamento adiado nas sessões realizadas em **08/08/2024** e **15/08/2024**, e, posteriormente, retirado de pauta na 43ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em **22/08/2024**.

Em **19/08/2024**, foi promovida a juntada aos presentes autos de documentação apresentada pelo senhor **José Eustáquio de Freitas**, diretor-geral do DER-ES, constituída do [20 - Requerimento 00269/2024-7](#), [21 - Petição Intercorrente 00418/2024-1](#), Peças complementares 26391/2024-1 a 26394/2024-1.

Tramitaram-se os autos à Segex e, posteriormente, à Unidade Técnica **NED**, para “*análise e manifestação dos elementos de Sustentação Oral apresentados pelo responsável por meio do Protocolo 14604/2024-1, juntado aos autos, considerando a observância dos requisitos do artigo 11 da Resolução 339/2020*”, nos termos do [27 - Despacho 25446/2024-2](#).

De acordo com a documentação trazida aos autos pelo gestor do DER-ES, o **NED não observara** “*alinhamento em nenhum dos encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria, visto que apresenta argumentação pretendendo descaracterizar todos os possíveis Achados contemplados no Relatório de Acompanhamento 14/2023-2, refutando todas as determinações propostas em decorrência deles.*” ([29 - Instrução Técnica Inicial 00089/2024-9](#)).

Nessa trilha, tendo em vista a garantia do contraditório e da ampla defesa, o **NED** considerou prudente “*(...) apresentar ao Conselheiro Relator a proposta de oitiva formal dos agentes antes da análise meritória, (...).*”, conforme detalhado abaixo:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior propondo:



1. **A promoção de oitiva** do DER-ES, na pessoa do seu Diretor Geral, Sr. José Eustáquio de Freitas, nos termos do art. 207, II do RITCEES, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se, bem como encaminhe os documentos que entender necessários, para elucidação das irregularidades detalhadas no Relatório de Acompanhamento 14/2023-2, que pode resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo em seu desfavor, em caso de não afastamento da irregularidade.
2. **A promoção de Oitiva** do consórcio Complexo de Saúde Norte, constituído pelas empresas Infracon Engenharia e Comércio Ltda., GND Construções Ltda. e CCG Construções Ltda., como terceiro interessada, nos termos do art. 207, II do RITCEES, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se sobre os fatos descritos no Relatório de Acompanhamento 14/2023-2, que podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo em seu desfavor.

Em seguida, a [30 - Decisão Monocrática 00766/2024-7](#), do Conselheiro Relator, corroborou a proposta de encaminhamento do **NED**.

Devidamente notificados, após prorrogação do prazo para manifestação acerca dos indícios de irregularidades (conforme [56 - Decisão Monocrática 00896/2024-1](#)), o **consórcio Complexo de Saúde Norte** (composto pelas empresas INFRACON ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, empresa líder do consórcio, GND CONSTRUÇÕES LTDA e CCG CONSTRUÇÕES LTDA) se defendeu por meio da [68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#) e o **DER-ES**, por sua vez, se justificou por intermédio da [84 - Resposta de Comunicação 01965/2024-1](#).

Desta feita, a argumentação dos Responsáveis ganhou o surpreendente endosso do NED, conquanto nada de novo tenha sido revelado.

A etapa de instrução foi finalizada por meio da [97 - Instrução Técnica Conclusiva 00348/2025-6](#), por meio da qual o **NED** considerou, simplesmente, **sanadas** as irregularidades identificadas na fiscalização, merecendo apenas dar **CIÊNCIA** ao gestor do DER-ES dos achados de auditoria. Confira:

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Dar ciência ao gestor do DER-ES, nos termos art. 2º da Resolução TC 261/2022, dos achados de auditoria consubstanciados no **Relatório de Acompanhamento 14-2023**, com a finalidade de prevenir situações análogas nas futuras contratação de obras e serviços de engenharia, de forma que:

- ao contratar obras e serviços de engenharia em regime de contratação integrada, exija antes do início dos serviços que a empresa contratada apresente o projeto básico completo conforme está previsto no art. 46, § 3º, da Lei 14.133/2021;



- nas obras e serviços de engenharia, executadas sob o regime de contratação integrada, a equipe de fiscalização se assegure que os valores pagos em cada medição sejam compatíveis com os serviços executados no período, considerando a planilha orçamentária aprovada; e
- no recebimento das obras e serviços de engenharia, executadas sob o regime de contratação integrada, seja avaliado se as premissas e condições iniciais de desempenho do objeto foram obedecidas no projeto desenvolvido pela empresa, aprovando-o somente se atender plenamente aos requisitos de desempenho fixados no anteprojeto.

Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

É o que cumpre relatar.

2 FUNDAMENTOS DAS IRREGULARIDADES

Apesar da abertura do contraditório – por meio da oitiva formal dos envolvidos –, as justificativas apresentadas pelo **DER-ES** e pelo **consórcio Complexo de Saúde Norte** são insuficientes para a mitigação ou para o afastamento dos **achados gravíssimos**, consequência de diversos **ERROS GROSSEIROS**, praticados tanto pela autarquia estadual quanto pela contratada, em desrespeito às diretrizes e prescrições do **Edital de Licitação RDC Eletrônico nº 15/2022** e do **Contrato nº 86/2022**, conforme adiante detalhado.

A1(Q2) – A fiscalização é deficiente, não realiza o acompanhamento in loco da obra bem como não garante que todos os serviços e materiais utilizados atendam às especificações técnicas e sejam compatíveis com os preços contratados

Primeiro, é fato incontestável a realização de diversas etapas sem que houvesse fiscalização por parte do DER-ES no local da obra ou a contratação de uma empresa supervisora para prestação de serviços de apoio ao DER-ES, prática que viola a



cláusulas 4^a, 7^a, 11^a e 16^a do próprio **Contrato nº 86/2022**, o art. 67¹⁵ da antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) e os artigos 104, III¹⁶ e 117¹⁷ da [Lei 14.133/2021](#):

CLÁUSULA QUARTA

4. DO FATURAMENTO

4.1.2 O CONTRATANTE, **por meio de sua fiscalização**, deverá confirmar as informações constantes do Relatório Mensal de Andamento das Atividades para proceder com a medição.

4.1.3 O fechamento da medição somente ocorrerá quando da comprovação, **pela fiscalização**, do cumprimento da parcela do cronograma físico-financeiro, na forma apresentada no Relatório Mensal de Andamento das Atividades.

CLÁUSULA SÉTIMA

7. DA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO

7.1 O DER-ES indicará um gestor e um fiscal do contrato que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, registrando em relatório todas as ocorrências e deficiências eventualmente verificadas, emitindo, caso constate alguma irregularidade, notificação a ser encaminhada à CONTRATADA para correções.

7.2 A fiscalização do DER-ES terá livre acesso ao local da obra, devendo a CONTRATADA colocar à sua disposição os elementos que forem necessários ao desempenho de suas atribuições.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA

11. DAS RESPONSABILIDADES DAS PARTES

¹⁵ **Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

¹⁶ **Art. 104.** O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I – modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II – extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

III – fiscalizar sua execução;

¹⁷ **Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração** especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no **caput** deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I – a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II – a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.



Compete ao DER-ES:

11.41 Acompanhar e fiscalizar a execução do presente contrato, designando os servidor(es) responsável(is).

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA

16 DO ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E RECEBIMENTO DO OBJETO

16.1 A execução do presente contrato **será acompanhada pelo gestor e pelo fiscal do contrato designados pelo DER-ES**, nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, **que deverá atestar a realização de seu objeto, sem o que não será permitido qualquer pagamento.**

16.2 A Diretoria responsável pelo contrato designará formalmente os servidores responsáveis pelo **acompanhamento in loco da execução do objeto e das medições.** (destacou-se)

Assim, **parcela significativa da obra – até a 7ª medição, com mais de R\$ 15 milhões de reais gastos sem supervisionamento – foi executada sem fiscalização efetiva no local**, em detrimento dos controles tendentes a garantir a boa e regular execução da obra.

- Serviços Preliminares – R\$ **2.307;631,39**
- Elaboração de Projetos – R\$ **1.797.645,54**
- Instalação de Canteiro de Obras – R\$ **1.349.184,98**
- Estruturas – R\$ **9.727.432,75**

Conforme consta no [Relatório de Acompanhamento](#), **“Verificamos em inspeção in Loco e desde as primeiras reuniões realizadas a deficiência na fiscalização, haja vista que se trata de uma obra de grande porte e deveria desde o início ter um acompanhamento efetivo por parte da fiscalização, da execução dos serviços, do recebimento dos projetos, da verificação se os projetos guardam compatibilidade com o objeto contratado verificando se os preços, qualidade e prazos estão adequados ao projeto básico.”.** (destacou-se).

Em outras palavras, a Equipe do TCE-ES esteve na obra e constatou a ausência de fiscalização no local, contexto que pode causar danos ao empreendimento e elevação dos custos de manutenção.

Com finalidade de ratificação, vale transcrever alguns trechos do [Relatório de Acompanhamento](#):



Dentre os procedimentos realizados se encontram o exame dos documentos relativos à obra que constam no Sistema E-Docs e da documentação apresentada pelo DER-ES, a análise das informações obtidas nas reuniões realizadas com a equipe do DER-ES nos dias 04/04/2023, 06/06/2023 e 25/07/2023 e na visita in loco realizada no dia 24/08/2023, inclusive as respostas às indagações feitas aos responsáveis pela fiscalização da obra, e a verificação das medições mensais, e dos memoriais de cálculos e valores medidos e pagos.

(...)

Verificamos durante nossos trabalhos que o DER **não mantém equipe fixa no local da execução das obras para fazer o acompanhamento dos serviços.**

Verificamos que a fiscalização do DER-ES não mantém um controle rigoroso da execução dos serviços, **não faz um acompanhamento da execução de cada serviço, o que gera um alto risco para a administração, na medida em que o controle tecnológico dos materiais só é realizado pela empresa contratada.**

A fiscalização do contrato deveria ser capaz de garantir que todos os materiais e serviços executados no transcurso da execução da obra atendem as normas técnicas brasileiras. **Isso somente seria possível com a presença na obra e o acompanhamento de cada uma das atividades desenvolvidas e os respectivos controles tecnológicos, o que não se observou no presente caso.**

(...)

Na inspeção in loco a equipe técnica verificou que o DER não mantém equipe local para realizar o acompanhamento da execução dos serviços. (ANEXO 04936/2023-1) (destacou-se)

A fiscalização não é mera faculdade assegurada à Administração. Nas palavras do jurista Matheus Carvalho, “*trata-se de **poder-dever da administração pública**, haja vista que comprovada a ausência de fiscalização, o Estado poderá responder por omissão, por eventuais danos causados pela empresa, inclusive, no que tange ao inadimplemento das obrigações trabalhistas.*”¹⁸.

Lapidar nesse sentido a posição que a jurisprudência pátria vem assumindo ante a matéria *sub examine*. Confira a este propósito, o Tribunal de Contas da União – TCU:

[Acórdão TCU 1632/2009 - Plenário](#)

9. A propósito, vale registrar que **a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação.** Por isso, **fala-se em um poder-dever**, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, **no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.**

10. Assim, na execução de obras públicas, **a presença efetiva do representante da Administração tem o desiderato de evitar a utilização de materiais não condizentes com o projeto ou fora das especificações anteriormente**

¹⁸ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: JusPODIVM, 2022, p. 672.



acordadas, tudo isso com vistas a assegurar a regular aplicação de recursos e a qualidade das obras públicas. (destacou-se)

Em consonância com a noção basilar de senso comum – conhecimento empírico –, assim como o conhecimento científico a partir de um procedimento metodológico rigoroso, a **fiscalização** induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos. A dedicação, o cuidado e a supervisão atenta do contratante [no caso, agente(s) fiscal(is) designados pelo DER-ES] têm inegável impacto positivo no desenvolvimento e rendimento da execução contratual.

Em sua defesa ([68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#)), o **consórcio Complexo de Saúde Norte** basicamente alegou que *“trata-se de apontamento cujos esclarecimentos cabem ao DER/ES, pelo fato de a contratada não participar de tais definições e contratações, sendo certo que todos os serviços executados e materiais utilizados atendem às especificações técnicas, como verificado diretamente pelos responsáveis do DER/ES na época, e estão compatíveis com os preços contratados.”*.

O DER-ES ficou-se em silêncio.

Não houve qualquer pronunciamento do DER-ES quanto a esta irregularidade em sede de [84 - Resposta de Comunicação 01965/2024-1](#).

É imprescindível dizer que a atestação da execução de serviços de engenharia com base **apenas em medição realizada pela própria empresa contratada, sem rigorosa e efetiva verificação dos quantitativos realizados**, documentada em memória de cálculo, caracteriza **erro grosseiro** apto à responsabilização do fiscal do contrato (art. 28 do [Decreto-lei 4.657/1942](#) – LINDB). Assim se manifestou o TCU no [Acórdão 3972/2023-Segunda Câmara](#):

Examinam-se, neste processo de representação, pedidos de reexame interpostos por [resp. 1, 2, 3, 4 e 5] contra o [Acórdão 4447/2020-TCU-Segunda Câmara](#), relator Ministro Aroldo Cedraz, por meio do qual este Tribunal considerou parcialmente procedente representação da então SeinfraUrbana (originada de denúncia), aplicando multa aos ora recorrentes, em razão de irregularidades verificadas em licitações e contratos do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) e do Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ). Os recorrentes foram multados em, respectivamente, R\$ 8.000,00, R\$ 10.000,00, R\$ 7.000,00, R\$ 7.000,00 e R\$ 15.000,00.

2. Em resumo, a condenação dos quatro primeiros responsáveis decorreu da realização de pagamentos relativos aos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ sem amparo em boletins de medições que atestassem a execução dos serviços. **A**



remuneração das contratadas baseou-se somente em planilhas orçamentárias elaboradas pelas próprias empresas (peça 165, p. 12-45). No caso de [resp.5], a apenação foi consequência da homologação de licitação com irregularidades no CCFEx. Como bem descreveu a então Serur, atual AudRecursos, estas foram as irregularidades apontadas no voto condutor do acórdão recorrido:

a) os Srs. [resp.2, 3 e 4], na qualidade de gestores dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014, cujos objetos se referiam à execução de serviços de engenharia nas instalações no Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ), **permitiram o pagamento por serviços não suficientemente comprovados, cujas medições foram elaboradas pelas próprias contratadas e não pelos fiscais;**

b) o Sr. [resp.1], ordenador de despesas do HGeRJ, efetuou pagamentos, no âmbito dos contratos acima referenciados, com base nos documentos acima, **os quais foram considerados inaceitáveis, sobretudo por não terem sido produzidos diretamente pelos fiscais;**

c) o Sr. [resp.5] [na condição de ordenador de despesas do CCFEx] homologou o PE/SRP nº 11/2012 sem a necessária atenção ao dever de verificar a regularidade do certame, haja vista que, diante de licitação de relevante materialidade (estimativa de R\$ 347.270.351,61), não atentou para: (i) a oferta de preços aparentemente inexequíveis por diversas licitantes; (ii) e a interposição de recursos contra a desclassificação de propostas tidas pelo pregoeiro como inexequíveis.

3. Na mais recente manifestação (peça 448-449), a unidade técnica reiterou o exame por ela realizado quanto aos recursos de peças 306, 314, 335 e 344, analisando também o pedido de reexame de peças 426 e 427. Ao fim, propôs que este Tribunal conheça e negue provimento a todos. O Ministério Público de Contas (peça 451) concorda com esse encaminhamento.

[...]

10. Como já afirmei, **a irregularidade imputada ao ordenador de despesas [resp.1] e aos fiscais de contrato [resp.2, 3 e 4] consistiu na inexistência de elementos que comprovassem a efetiva verificação da regularidade da execução dos serviços pactuados**, conforme explicou o relator original no voto condutor da deliberação questionada (grifos acrescidos):

(...) 'd) efetuar pagamentos de serviços no âmbito dos Contratos 4 e 15/2014-HGeRJ (pregão 35/2013-HGeRJ), 9 e 10/2014-HGeRJ (pregão 9/2013-31º GAC) e 20/2014-HGeRJ (PE SRP 16/2014-HGeRJ), em princípio, sem amparo em boletins de medições que atestassem a execução dos serviços, implicando pagamentos irregulares, (...)'

(...)

54. Com efeito, conforme consignado no mencionado parecer técnico, mostrou-se frágil a linha argumentativa adotada pelos Srs. [resp.4, 3 e 2] no sentido de que teriam desempenhado a contento a obrigação que sobre eles recaía de aferir, de maneira adequada e precisa, previamente à efetivação de quaisquer pagamentos, os serviços executados no âmbito dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ.

55. Referida fragilidade argumental se evidencia a partir do simples fato de que os elementos de prova trazidos ao processo por esses três responsáveis juntamente com suas razões de justificativa não comprovam a efetiva execução de serviços relativos àquelas avenças, eis que consistem em documentos produzidos, não pelo fiscal de cada contrato, mas pelas próprias empresas executoras, alguns deles, inclusive, em papel timbrado da própria contratada.

56. Nessas circunstâncias, concordo com a conclusão da unidade instrutiva de que as razões de justificativa e os documentos de prova juntados ao processo pelos fiscais dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ não lograram afastar as



irregularidades que lhes são atribuídas, as quais deram causa à realização de pagamentos sem a adequada e precisa aferição dos quantitativos faturados pelas empresas executoras, afrontando os arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964, segundo consolidada jurisprudência deste Tribunal de Contas (Acórdãos 2.762/2019, 273/2010, 265/2010, 1.998/2008 e 1.552/2002 de Plenário, relatados pelos Ministros Vital do Rêgo, José Jorge, Raimundo Carreiro, André Luís de Carvalho e Ubiratan Aguiar).

57. Ademais, tenho como **inescusável e grave a falha de atuação** dos Srs. [resp. 4, 3 e 2], posto que, **na condição de fiscais de contrato, o mínimo que deveriam ter feito era justamente verificar por meios próprios - valendo-se, até mesmo, de memórias de cálculo - se estariam corretos os quantitativos faturados em cada etapa pelas respectivas contratadas, de maneira a resguardar da Administração contratante de eventuais pagamentos indevidos a maior, além de permitir a efetiva atuação dos órgãos de controle.**

11. Os recorrentes alegam (peças 306, 314, 335 e 344, todos em sua p. 8) que as contratadas realizavam a medição e apresentavam, em documento próprio, os dados necessários à conferência. E que, em seguida, o fiscal do contrato conferia os dados e as medições, e autorizava a emissão da nota fiscal, ratificando os dados apresentados pela empresa. Acrescentam que o documento apresentado pela empresa, uma vez ratificado pelo fiscal do contrato, era utilizado como boletim de medição. Afirma, ainda, que isso está estabelecido no Manual de Obras Públicas da Corte de Contas.

12. Sobre essa discussão, que é uma das principais desta fase recursal, **a unidade técnica entende, em linhas gerais, que não há dúvida sobre a irregularidade da conduta dos recorrentes, visto que a jurisprudência do TCU é no sentido de que a elaboração de medições é atribuição da Administração, que deve manter documentação comprobatória da adequada verificação das quantidades e dos valores dos serviços realizados pela empresa contratada em cada etapa, notadamente a respectiva memória de cálculo e que, diante disso, não se pode admitir que a fiscalização meramente assuma como corretas a medições realizadas pela contratada, sem demonstrar, com documentos, sua rigorosa verificação.**

13. Cabe registrar que, nestes autos, o Ministério Público pronunciou-se inicialmente em sentido diverso. No entanto, reviu seu posicionamento, passando a acompanhar a unidade técnica, como mencionei anteriormente.

14. Da minha parte, igualmente penso que, de fato, a despeito de não haver impedimento algum para que a aferição efetuada pelo fiscal de contrato tenha como ponto de partida relatórios elaborados pela empresa contratada, **é indispensável que a aprovação da fiscalização decorra de efetivo trabalho de rígida conferência da real concretização dos serviços, sendo essa atividade demonstrada de forma documental.**

15. A propósito, essa é a essência do item 7.2.11.3 do aludido Manual de Obras Públicas do TCU, 4ª Edição, 2014, p. 43, que trata das medições (grifos acrescidos):

7.2.11.3 Medições

O edital de licitação deve prever os limites para pagamento de instalação e mobilização que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas, bem como as condições de pagamento, com previsão, entre outros elementos, do cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros.

Somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento os serviços e obras efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização, respeitada a rigorosa correspondência com o projeto e as modificações expressa e previamente aprovadas pelo contratante.



A medição de serviços e obras será baseada em relatórios periódicos elaborados pelo contratado, onde estão registrados os levantamentos, cálculos e gráficos necessários à discriminação e determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados.

A discriminação e quantificação dos serviços e obras considerados na medição deverão respeitar rigorosamente as planilhas de orçamento anexas ao contrato, inclusive critérios de medição e pagamento.

O contratante efetuará os pagamentos das faturas emitidas pelo contratado com base nas medições de serviços aprovadas pela fiscalização, obedecidas as condições estabelecidas no contrato.

16. No presente processo, não há elemento algum que mostre que essa verificação tenha sido feita. O cenário que se percebe é o de utilização, sem nenhum tipo de ação fiscalizatória, dos dados fornecidos pelas próprias contratadas.

17. A meu juízo, entender como prescindível a demonstração do acompanhamento efetivo da realização do objeto seria o mesmo que considerar desnecessária a própria existência de fiscais de contrato, pois à Administração restaria apenas a atividade burocrática de receber tabelas da contratada e simplesmente conferir se estas têm correspondência com o orçamento do contrato. Além disso, os órgãos de controle passariam a reputar regular todo processo de liquidação da despesa que contivesse somente a planilha da empresa.

18. Portanto, vale ressaltar que, na realidade, a condenação não derivou do uso das planilhas das empresas, **mas da falta de análise dessas informações em confronto não apenas com os projetos e o orçamento contratuais.** Deveria ter sido praticado efetivo ato fiscalizatório, com a realização, por exemplo, de inspeções nos locais das obras e cálculos independentes.

19. Destaco ainda que a jurisprudência deste Tribunal, incluindo os julgados mencionados na fundamentação do acórdão recorrido (Acórdãos 2.762/2019, 265/2010, 273/2010, 1.998/2008 e 1.552/2002, todos do Plenário, relatados, respectivamente, pelos Ministros Vital do Rêgo, Raimundo Carreiro, José Jorge, André Luís de Carvalho e Ubiratan Aguiar), são exatamente nesse sentido de que **os pagamentos de serviços estão condicionados à evidência documental de sua realização e dependem do efetivo controle dos fiscais do contrato, com a demonstração da medição/verificação, que pode ser feita com a apresentação de memoriais de cálculo.**

20. Quanto ao Relatório de Medição de Obra da Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (peça 265), como bem esclareceu a então Serur, além de ser relativo a apenas dois contratos (10 e 20/2014) de um total de cinco, não apresenta indicação alguma de que os autores desse documento tenham tido acesso a elementos adicionais aos que já integravam os presentes autos. Noto também que os resultados obtidos foram inconclusivos: (...) não é possível afirmar a precisão dos valores obtidos nesses levantamentos, pois uma medição precisa só é possível durante a execução desses serviços e como já se passou um período de 3 anos (...) (peça 265, p. 9).

IV.a - art. 28 da LINDB, caracterização de erro grosseiro

21. Com relação ao art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cabe ressaltar que o dispositivo prevê a prática de ato com erro grosseiro como um dos pressupostos para a responsabilização do agente público. Este tipo de falha é definido pela jurisprudência deste Tribunal como aquele cometido com culpa grave (a exemplo dos [Acórdão 11762/2018-TCU-Plenário](#), relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 2.028/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, 1.691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto



Nardes, e 8.879/2021-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler). Aliás, nessa mesma linha, foi editado o Decreto 9.830/2019, que traz definição no mesmo sentido em seu art. 12, § 1º.

22. A esse respeito, concordo com a avaliação realizada pelo relator original (item 57 do voto), **e ratificada pelo colegiado, de que se trata de falha grave e inescusável, o que permite concluir que houve culpa grave e, por consequência, erro grosseiro.**

23. Além disso, também foram devidamente consideradas as circunstâncias em que foram cometidas as irregularidades (art. 22, § 2º, da Lindb). Por certo, **a alegação da existência de carga de trabalho excessiva não poderia afastar a responsabilidade de os responsáveis cumprirem suas funções referentes às medições dos serviços contratuais.**

[...]

VI - Conclusão

34. Ante o exposto, como não há, nos pedidos de reexame, elementos suficientes para alterar o acórdão recorrido, entendo que a eles deva ser negado provimento.

Acórdão:

9.1 conhecer dos pedidos de reexame e, no mérito, negar-lhes provimento;

À guisa de exemplo, **serviços de terraplanagem, fundações e estruturas** constituem etapas fundamentais em qualquer obra de construção civil, sobretudo quando se trata de empreendimentos de grande porte, como a obra em questão. No caso em tela, a fiscalização *in loco* assume caráter imprescindível, porque sem ela não é possível aferir se essas partes essenciais da obra foram executadas adequadamente. Essa negligência representa a falta de cuidado do DER-ES quanto à estabilidade e à segurança da edificação.

No caso específico da **terraplanagem**, há questões relativas ao tipo de solo, compactação e nivelamento, que influenciam diretamente a capacidade de suporte das fundações. A fiscalização presencial desta etapa verificaria, então, a conformidade dos serviços com o projeto executivo, a correta utilização de equipamentos e a adoção de técnicas adequadas de movimentação e correção do terreno. Quaisquer desvios nessas fases podem resultar em cálculos equivocados, trincas ou até falhas estruturais a médio e longo prazo.

Quanto às **fundações**, a **supervisão técnica é ainda mais sensível**. O tipo de fundação [superficial (sapatas, radier etc.) ou profunda (estacas, vigas, tubulões, entre outras modalidades)] exige um controle rigoroso de execução, seja por meio de sondagens, testes de carga ou, ainda, registro sistemático de cada passo construtivo. A ausência de acompanhamento especializado de um fiscal pode impedir a detecção de não



conformidades no momento oportuno, dificultando correções imediatas e expondo a obra a riscos de instabilidade estrutural.

Já na etapa de **execução de estruturas**, é fundamental fiscalizar a armação das ferragens, a forma de lançamento do concreto, a cura adequada, bem como outras variáveis que influenciam diretamente a capacidade de carga e a durabilidade da edificação. Erros na colocação, na fixação de armaduras ou mesmo na posição das formas podem comprometer a resistência da estrutura.

Muitas dessas possíveis falhas que podem se relacionar à qualidade do material empregado ou derivar de erros na execução não são facilmente visíveis quando a fiscalização ocorre à distância ou em momento posterior, uma vez que ficam “incorporadas” ao concreto ou ainda “escondidas” sob o solo. Com efeito, só o acompanhamento simultâneo e presencial evita vícios, defeitos ou incorreções.

Deveras, há pouco valor numa fiscalização realizada a distância, a qual, na prática, apenas homologa as medições realizadas pela contratada, sem criticidade.

Por derradeiro, cabe destacar que, além do aspecto técnico, a ausência de fiscalização presencial nesses serviços traz repercussões jurídicas e contratuais.

Em obras públicas, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como as normas correlatas, impõem o dever de a Administração controlar sistematicamente o que está sendo executado, de modo a garantir **o cumprimento das cláusulas contratuais, a qualidade do investimento público e a defesa do erário**. A falta de supervisão no local também pode inviabilizar definições específicas e dificultar a verificação da relação custo-benefício dos serviços realizados, gerando insegurança no tocante ao alinhamento da execução com o projeto e com as especificações técnicas previstas.

Dessarte, **serviços estruturais, de fundação e terraplanagem** requerem acompanhamento constante de profissionais habilitados, **não apenas para cumprir formalidades, mas sobretudo para garantir a qualidade, a solidez e a longevidade da construção**. A ausência de fiscalização efetiva nessas etapas estratégicas potencializa riscos técnicos, financeiros e legais, podendo ocasionar **retrabalhos, sobrecustos** e, no pior cenário, **a inviabilização parcial ou total do empreendimento**.



Nesse sentido, o [Relatório de Acompanhamento](#) produzido pelo NED:

Serviços de terraplanagem, fundações e estruturas, que já foram executados são serviços que requerem um acompanhamento rigoroso de forma a garantir a qualidade da execução dos serviços, e estes serviços **foram executados até a presente data pela empresa contratada sem fiscalização local.**

Oportuno se torna dizer que a posterior contratação da empresa **Tuv Rheinland Ductor Ltda.** (apenas em **28 de setembro de 2023**, para prestação de serviços de apoio ao DER-ES na supervisão e fiscalização da obra de construção do **Complexo Regional de Saúde**, que, por sua vez, foi pactuada bem antes, em **24 de outubro de 2022**) não afasta a irregularidade pela execução de parcela significativa da obra sem uma fiscalização efetiva no local. A atividade de acompanhamento e de conferência da real consumação dos serviços vai muito além da mera conferência de documentos fornecidos pela contratada em momento posterior, a qual, no caso, apenas ofereceu verniz de legalidade ao que fora sumamente executado sem supervisão.

Inadequado seria esquecer também que o início de obra de grande vulto sem a contratação de empresa de consultoria para supervisão e acompanhamento da execução da obra **contraria o entendimento predominante do TCU, afronta o art. 67 da Lei 8.666/1993 e pode ensejar a responsabilização do gestor por falhas que decorram de fragilidades na fiscalização**, tais como serviços executados em desconformidade com as normas técnicas e medições com falhas na execução das obras, conforme [Acórdão 1931/2009 - Plenário](#), [Acórdão 3042/2010 - Plenário](#) e [Acórdão 1989/2013-Plenário](#).

Sobre este aspecto, oportuno observar que a contratação de empresa para auxiliar a fiscalização de obra pública não exclui, em regra, a responsabilidade dos fiscais da Administração (art. 67, *caput*, da [Lei 8.666/1993](#)), nos termos do [Acórdão 5562/2019-Primeira Câmara](#) e do [Acórdão 785/2021-Plenário](#).

Por fim, a fiscalização deficiente de obra pública custeada com recursos estaduais sujeita os responsáveis à **multa** prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCE/ES¹⁹.

¹⁹ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]
II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



Por conseguinte, pugna-se pelo **reconhecimento da irregularidade com aplicação de multa.**

A2(Q3) – A área de edificação do projeto apresentado pela empresa contratada, e que servira de parâmetro para a definição do preço da contratação, é menor que a área prevista na licitação, provocando prejuízo aos cofres públicos de R\$ 34.926.805,07

Convém notar, outrossim, que se observou notória **desfiguração do Anteprojeto de Arquitetura que orientou a Licitação**, resultando não só na **alteração significativa do objeto contratado**, como também na **diminuição da área construída do Complexo Hospitalar**, em prejuízo à isonomia entre os licitantes e à vinculação ao instrumento convocatório, princípios basilares da [Lei 12.462/2011](#) (revogada), [Lei 8.666/93](#) (revogada) e da [Lei 14.133/2021](#):

Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, **da igualdade**, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, **da vinculação ao instrumento convocatório** e do julgamento objetivo.

Lei 8.666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, **da igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, **da vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).



Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a **vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor** ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; (destacou-se)

Embora no início se expectasse a entrega de uma edificação com **45.056,07 m²** – conforme **Anteprojeto de Arquitetura aprovado** e especificado no **Termo de Referência** –, o **consórcio Complexo de Saúde Norte** está executando um **projeto com área menor**, correspondente a somente **37.551,82 m²**, sem qualquer demanda prévia da Administração Pública nesse sentido.

Segundo o DER-ES, “A *redução da área de 45.056,07 m², originalmente proposta no anteprojeto de arquitetura apresentado no processo licitatório, para 37.590,57 m², foi resultado da otimização do projeto visando propiciar um ambiente hospitalar funcional, eficiente e de alta qualidade, capaz de atender às necessidades atuais da Secretaria Estadual de Saúde-SESA e principalmente as necessidades emergentes da população.*”. Além disso, o DER-ES também argumenta que “A *reorganização do layout proposto e os novos fluxos internos projetados resultará em distâncias percorridas menores tanto para pacientes quanto para equipes médicas e de apoio.*” (Trechos do Ofício N.º 0577/2023 – DIPRE/DER-ES - [13 - Anexo 04936/2023-1](#)).

Por óbvio, contudo, tal redução de **7.504,25 m²** (equivalente a cerca de **16,67%** da área originalmente prevista) configura **alteração significativa do objeto licitado**, com consequências sobre a **isonomia** do certame e a **vinculação ao instrumento convocatório**, princípios basilares da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A propósito, causa assombro a argumentação de que “o *Consórcio, em momento algum, se pautou em preço por metro quadrado para elaborar e apresentar a sua proposta.*” ([68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#)).

20. Primeiramente, é fundamental esclarecer que **o Consórcio, em momento algum, se pautou em preço por metro quadrado para elaborar e apresentar a sua proposta**. Aliás, sequer o Edital, os documentos de proposta e o Contrato previam que essa seria uma referência ou um parâmetro a ser observado. Pelo contrário, determinaram, na verdade, que a apresentação da proposta se desse POR VALOR GLOBAL para a execução das obras - veja item 1.3.2 do Termo de Referência (fl. 13):



21. Assim, seguindo as regras de uma contratação integrada e observando as informações constantes do Edital e do Termo de Referência, as empresas integrantes do Consórcio estudaram o empreendimento e pensaram a melhor solução técnica a ser empregada nos projetos, já sopesando, inclusive, grande parte das otimizações implementadas, decorrentes de seu know-how e expertise, concebendo, assim, aquele que seria o seu melhor preço global para competir no certame, **sem se vincular, em nenhum momento, repita-se, com preço por m².**

Entretanto, há nos autos elementos objetivos que demonstram a improcedência de tal afirmação.

Conforme se depreende, o **preço estimado da obra** – exposto no Termo de Referência e que certamente serviu de base para as propostas das empresas licitantes – **foi definido com base no custo de construção por metro quadrado de obras similares²⁰**, multiplicado pela área construída prevista no **Anteprojeto de Arquitetura (45.056,07 m²)**, e só a partir daí, as empresas apresentaram seus descontos para executar o **Complexo de Saúde Norte**. Confira a equação básica do valor da obra:

$$\text{Preço básico da obra} = \text{Custo por m}^2 \text{ de obras similares} \times \text{área construída.}$$

Assim, ao afirmar que “*em momento algum, se pautou em preço por metro quadrado*”, o **consórcio Complexo de Saúde Norte** desconsidera o próprio modelo de composição dos valores utilizados na licitação e reproduzidos no instrumento convocatório.

É bem verdade que o Consórcio não logrou provar o que disse; no entanto, mais indubitável ainda se apresenta a falta denexo na argumentação trazida aos autos.

Quando se utilizou das locuções adverbiais “*em momento algum*”²¹ e “*em nenhum momento*”²², nega totalmente qualquer relação entre a sua proposta e o custo por m², o que

²⁰ Para estabelecer o custo da obra hospitalar em questão, foram utilizados como parâmetro 4 (quatro) outras obras de construção de hospitais, com vistas à obtenção do custo por m² deste tipo de edificação.

- Hospital Geral de Cariacica com área construída de 37.976,67 m².
- Hospital Materno e Infantil da Serra com área construída de 15.945,00 m².
- Hospital Universitário do Ceará com área construída de 75.000,00 m².
- Hospital São Lucas – Bloco 4 com área construída de 2.463,20 m².

E para cada uma dessas obras foi calculado o valor por m² de construção de acordo.

²¹ Parágrafo 20 da 68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1.

²² Parágrafo 21 da 68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1.



coloca em xeque a sua exequibilidade e, assim, escancara o ardil por trás da supressão de parcela considerável da área original do **Complexo de Saúde Norte** (corte de 7.504,25 m², equivalente a 16,67%).

A oferta da empresa contratada (de R\$ 263.620.102,67), com desconto de 9,138% em relação ao preço referencial (de R\$ 299.738.604,52), aliada à alegação de ausência de qualquer relação entre o custo por metro quadrado e a sua proposta, indica que o abatimento oferecido pelo Consórcio para vencer a licitação pode ter sido compensado pelo corte substancial de 7.504,25 m² (16,67%) da área planejada, e não pela adoção de soluções técnicas ou gerenciais mais eficientes, circunstância apta a revelar que, primeiro, buscou-se vencer a licitação; depois, ajustou-se a execução para viabilizar financeiramente sua proposta, em detrimento do objeto licitado, do interesse público e da isonomia entre os licitantes.

Ao suprimir parte relevante da área originalmente contratada, porém, **mantendo seu valor global praticamente inalterado**, cria-se um risco evidente de pagamento de **sobrepreço** pela Administração Pública.

Em outras palavras, manteve-se a lógica de preço global baseada na extensão de referência prevista no **Edital de Licitação RDC Eletrônico nº 15/2022**, porém a área construída acabou sendo muito menor, resultando em **vantagem inequívoca à contratada**. Essa disparidade viola frontalmente o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório e gera desequilíbrio na relação contratual**, em prejuízo aos cofres públicos.

Ademais, não há, nos autos ou nos documentos apresentados pelo **consórcio Complexo de Saúde Norte**, elementos técnicos que demonstrem **ganho de eficiência, adequação funcional ou qualquer outro benefício objetivo** para a Administração Pública decorrente da redução da área de 45.056,07 m² para 37.551,82 m².

Ao contrário, o próprio [Relatório de Acompanhamento](#) enfatiza que, **se houvesse vantagens reais em diminuir a área construída – o que demandaria comprovação e aprovação prévia –, seria imperativa a revisão do valor global**, de forma a adequar a planilha orçamentária ao novo quantitativo efetivamente executado.



Logo, reforça-se: **em princípio, a área do hospital até poderia ser diminuída, com vistas à otimização do projeto, mas tal redução (se tecnicamente justificável) deveria ser acompanhada da redução proporcional do valor total da obra, o que não ocorreu.**

Aliás, sobre tal aspecto, insta ressaltar que existe grande diferença entre otimizar um projeto arquitetônico e desfigurá-lo.

A **otimização** pressupõe aperfeiçoar a proposta, mantendo suas características essenciais e observando as funções previstas, com possíveis ajustes que resultem em melhoria de desempenho, redução de custos ou aumento de eficiência. Por sua vez, a **desfiguração** ultrapassa meras adequações pontuais, alterando o projeto em pontos centrais e comprometendo suas instalações básicas – como a área construída, funcionalidades e especificidades do empreendimento. Assim, enquanto a primeira tende a trazer ganhos técnicos comprovados, a segunda implica ruptura com o escopo originalmente licitado, gerando potenciais prejuízos à Administração Pública.

Conforme explica o NED, no [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#), “*Não há dúvida que na contratação integrada a contratada deve escolher os meios para alcançar o resultado pretendido pela contratante, e este resultado pretendido deve estar claro no Termo de Referência por ocasião da licitação, ocasião em que todos os participantes poderão ter acesso ao que se pretende construir e apresentar suas propostas. **Alterar a metragem de construção após a contratação é alterar as condições que nortearam as propostas dos participantes por ocasião da licitação.***” (destacou-se)

Nesse passo, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), para quem **constitui prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado**, a exemplo da adoção de solução de engenharia diferente daquela submetida à licitação, consoante [Acórdão 1576/2022-Plenário](#):

RESUMO: Auditoria realizada para verificar a conformidade da gestão dos recursos financeiros transferidos por força de termo de compromisso - firmado entre o extinto Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Estado do Rio de Janeiro, tendo como interveniente executor o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) - destinado a executar as obras de canalização e dragagem do Rio Bengalas, em Nova Friburgo/RJ, **identificou, entre outras irregularidades, a "alteração do objeto licitado e contratado além dos limites de aditamento contratual**



previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993". Constatou-se, em essência, que o Contrato 9/2013-Inea **"passou por diversas alterações quantitativas e qualitativas em relação ao escopo dos serviços que serviram de base para a Concorrência Nacional 18/2012"**, e que **"as alterações nas metodologias de execução das obras desvirtuaram os termos e condições pactuados inicialmente"**. Por terem elaborado parecer propondo as diversas alterações no projeto licitado, sem justificativas adequadas e suficientes, sem embasamento em estudos técnicos pertinentes e **sem a devida demonstração do "interesse público para a medida e a natureza superveniente dos fatos ensejadores das modificações"**, o fiscal e o gerente do contrato foram apenados com multa por meio do [Acórdão 2150/2021-TCU-Plenário](#). Inconformado, o primeiro deles interpôs pedido de reexame, argumentando que, na condição de fiscal do contrato, subsidiou os gestores do Inea com as informações técnicas acerca das alterações pretendidas, com o intuito de executar adequadamente as obras. O recorrente aduziu ainda que as alterações perpetradas eram imprevisíveis à época do certame e que o aditamento teve como balizas a vantajosidade da modificação, a segurança dos operários na execução dos serviços, a otimização do cronograma e a manutenção das condições de qualificação exigidas na licitação. Alegou também haver se baseado em estudo, cuja conclusão foi a de que uma nova licitação implicaria gastos adicionais da ordem de R\$ 10,5 milhões, além de demandar bastante tempo, sendo assim incompatível com a urgência necessária para conclusão do objeto, destinado à mitigação dos efeitos de chuvas intensas na região. Portanto, a seu ver, estaria demonstrada a vantajosidade da manutenção do contrato para a Administração Pública. Em seu voto, **o relator destacou que o Contrato 09/2013-Inea passara de fato por significativas alterações de serviços e valores em relação aos originalmente previstos, e que "as trocas se referem principalmente à solução de engenharia adotada para execução das estruturas de contenção utilizadas para canalização do mencionado rio. O método construtivo constante do projeto básico que subsidiou a licitação previa a realização de cortinas atirantadas executadas em concreto armado moldado in loco. Posteriormente, porém, a metodologia adotada para confecção dessas cortinas foi substituída para estruturas pré-moldadas realizadas em local diverso, para então serem transportadas ao local de sua aplicação"**. Conforme o relator, **"houve acréscimo de 20,81% no valor contratual em relação ao acerto inicial. Porém, as supressões de serviços e quantidades totalizaram 50,51% do valor contratual e acréscimos de 71,32%. Dito de outra forma, o valor do enlace original (de R\$ 194.449.531,25) teve supressões de R\$ 98.217.901,28, acréscimos de serviços novos de R\$ 135.716.390,94 e outros R\$ 2.966.253,68 de aumentos de quantitativos em serviços originalmente contratados. Como resultado, o valor do ajuste após o primeiro termo aditivo ficou em R\$ 234.914.274,59"**. **Para ele, a modificação ocorrida na obra executada, tanto em seu projeto quanto em sua planilha orçamentária, teria sido de tal monta a caracterizar transfiguração do objeto licitado. Em termos práticos, "a obra executada continuou a ser a canalização do Rio Bengalas, mas com solução de engenharia completamente diferente daquela submetida ao crivo concorrencial da licitação"**. Na sequência, acerca da temática da alteração de projeto básico, o relator invocou a **Súmula TCU 261, segundo a qual "Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos"**. **Prosseguindo, assinalou que o conceito de objeto contratual não está somente atrelado à descrição do empreendimento, mas ao conjunto de serviços e aos requisitos exigidos dos licitantes para participar do certame, e que a magnitude das transformações verificadas no aludido contrato importou "prejuízo aos princípios da isonomia**



e da vinculação ao instrumento convocatório", além de configurar, na realidade, "contratação direta pela administração". Quanto ao argumento do recorrente de que uma nova licitação implicaria gastos adicionais da ordem de R\$ 10,5 milhões, o relator retrucou que as modificações na metodologia construtiva implicaram acréscimos de mais de R\$ 13 milhões, ou seja, ao final, teria havido expressivo aumento no valor global da obra. E arrematou: **"Mesmo por hipótese, considerando uma real necessidade de alteração do projeto básico licitado, tal premissa não se mostra como condição sine qua non para a manutenção do contrato firmado em detrimento da realização de nova licitação, ainda mais quando se verifica a transfiguração do objeto empreendida pelas alterações".** Assim sendo, nos termos propostos pelo relator, o Plenário decidiu negar provimento ao pedido de reexame. (destacou-se)

Também por este prisma a **Súmula TCU 261**:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, **constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.** (destacou-se)

Mister se faz ainda ressaltar que o DER-ES, **em momento algum**, se insurgiu em face do **novo projeto arquitetônico** elaborado pelo **consórcio Complexo de Saúde Norte**, tampouco contestou a redução do tamanho da área construída.

A não-oposição do DER-ES ao novo projeto não elide o fato de que a redução de área deveria ser **precedida** de estudo técnico e, caso aprovado, implicaria **redução proporcional do valor do contrato**.

Ademais, não se admite modificação do contrato, ainda que por acordo entre as partes, que importe transfiguração do objeto da contratação ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação, à luz do art. 11, II, e 126 da Lei 14.133/2021, in verbis:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o [inciso I do caput do art. 124 desta Lei](#) não poderão transfigurar o objeto da contratação.

Permitir a diminuição da área sem o ajuste do preço traduz-se em **burla às condições do procedimento concorrencial**, que considerava o custo por m² como fundamento para a formação do preço básico da obra. Nesse rumo, a Constituição Federal:



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que **assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (destacou-se)

Em verdade, ao aceitar **modificações substanciais** sem a devida adequação de preços, a Administração Estadual assume grave risco de arcar com um custo por metro quadrado superior ao previsto inicialmente, configurando prejuízo aos cofres públicos e ferindo a competitividade do certame, pois **outros participantes poderiam ter oferecido propostas diferentes (com maior desconto, inclusive) se soubessem, previamente, que seria admitida uma redução tão expressiva na área total.**

Em outras palavras, a informação de que a área do Complexo de Saúde poderia ser substancialmente reduzida incentivaria as empresas participantes da licitação a reverem seus cálculos de custo e a oferecerem maiores descontos.

Nestes moldes, quem eventualmente detivesse a informação sobre a redução de área com antecedência poderia precificar de forma mais vantajosa – o que quebraria a isonomia. E se a possibilidade de redução da área surgisse após a escolha da empresa vencedora da licitação, essa hipótese também representaria uma quebra de isonomia, pois conferiria ao adjudicatário uma vantagem que os outros concorrentes não tiveram. Em outras palavras, essa alteração de condições ulterior, que não estava disponível ou explícita para todos, acaba privilegiando o vencedor, com efeitos igualmente danosos sobre a isonomia e a transparência do certame.

Nesses dois contextos, caso cientes de antemão da possibilidade de alteração, os demais licitantes teriam adentrado o certame com propostas distintas, possivelmente apresentando maior desconto e garantindo uma disputa mais equitativa.



Processos licitatórios são rígidos quanto ao momento de apresentação das propostas e, em muitos casos, não se admite refazer a oferta após a abertura, justamente para evitar manipulação de preços e assegurar imparcialidade. Se, todavia, a supressão de área do empreendimento fosse prevista no edital ou comunicada de modo oficial antes do encerramento para apresentação de propostas, todos os concorrentes poderiam realizar novos cálculos de viabilidade e ajustar seus preços proporcionalmente à alteração do objeto.

Ademais, se os licitantes soubessem, antes da elaboração de suas propostas, que seria permitida a redução da área do Complexo de Saúde, certamente o resultado da licitação seria imprevisível e imponderável, pois cada licitante apresentaria uma proposta com a redução que lhe fosse conveniente. Como julgar propostas elaboradas a partir de critérios distintos? Deveras, a competitividade ocorre de maneira justa quando todos os interessados são capazes de montar suas propostas com base nas mesmas condições.

Quando a redução de área (ou qualquer outra mudança significativa do objeto) ocorre **posteriormente** à escolha do vencedor, sem ter sido devidamente informada no edital ou em adendos a todos os participantes, isso significa que os concorrentes **não puderam** levar em conta esse novo cenário ao precificar.

Consequentemente, aquele que venceu e, depois descobriu ser possível uma redução, obtém um custo global menor do que seria esperado com base nas regras originais. Essa diferença de condições constitui uma vantagem não disponível aos demais licitantes no momento oportuno.

Assim, a falta de comunicação prévia e isonômica sobre a possibilidade de alterações substanciais no objeto licitado viola o princípio constitucional da isonomia, fere a competitividade e acarreta vícios na própria validade e legitimidade do processo, podendo o conduzir à nulidade.

Quanto ao argumento do DER-ES de que “apesar da diminuição da área total em 7.504,25m² houve um significativo aumento do número de leitos que passa de 270 unidades para 340 unidades” ([84 - Resposta de Comunicação 01965/2024-1](#)), pode-se venia para



transcrever as lapidares explicações tecidas pelo **NED** em sede de [Relatório de Acompanhamento](#), às quais este Órgão Ministerial ratifica e reitera:

1 - A argumentação de que a diminuição da área total em 7.504,25 m² veio acompanhada de um aumento do número de leitos do Complexo de Saúde de São Mateus, **não pode ser levada em consideração**, já que a **modificação do anteprojeto** apresentada pela empresa contratada **poderia ter acrescido o número de leitos sem que a área da edificação, que foi contratada, tivesse sido diminuída**, e neste caso possivelmente nestes mais de 7.500,00 m² de construção que foram suprimidos poderiam ser acrescidos mais leitos ainda.

2 - A argumentação de que o aumento do número de leitos não representa um significativo acréscimo de área construída significa que as áreas destinadas a cada leito foram diminuídas, já que na mesma área que inicialmente foram previstos 270 leitos passou-se a abrigar 340 leitos.

3 - Não se demonstrou que o acréscimo de custo, devido às instalações, sugerida pelo gestor do DER, proveniente do aumento do número de leitos é equivalente ao custo da supressão de 7.504,25 m² de área construída. A diferença apurada entre o valor contratado e o valor previsto no Termo de Referência foi de **R\$ 34.926.805,07 (trinta e quatro milhões, novecentos e vinte e seis mil, oitocentos e cinco reais e sete centavos)**. Não é plausível que o acréscimo de 70 leitos na unidade hospitalar tenha o custo de instalação acrescido neste valor. Isto significaria que o custo de instalação de cada leito seria de R\$ 34.926.805,07 dividido por 70 leitos. O que resultaria em um acréscimo de custo por leito devido às instalações de R\$ 498.954,35.

Outrossim, inexistente comprovação de que a supressão de área não acarreta prejuízos ao funcionamento do **Complexo de Saúde Norte** ou resulta em efetiva vantagem na utilização desses espaços.

É, portanto, inequívoco perceber que a conduta do **consórcio Complexo de Saúde Norte** – indevidamente consentida pelo DER-ES *a posteriori* – ocasionou um **prejuízo aos cofres públicos de R\$ 34.926.805,07** (trinta e quatro milhões, novecentos e vinte e seis mil, oitocentos e cinco reais e sete centavos), e evidencia, ainda, **a necessidade de se apurar as responsabilidades pela aprovação de tal alteração sem a readequação do valor contratual**.

Por fim, pugna-se pela **aplicação da multa** prevista no art. 135, III, da Lei Complementar 621/2012²³. À luz do expendido, registra-se ainda que se reconhece a possibilidade de

²³ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]
III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;



debates acerca da dosimetria das penas a serem aplicadas aos Responsáveis, mas não há como apagar a gravidade da irregularidade em tela.

A3(Q2) – Antecipação de pagamentos por serviços não executados, sem previsão no edital de licitação

De acordo com o [Relatório de Acompanhamento](#) e com os documentos constantes nos autos, **ocorreram pagamentos antes da comprovação dos serviços efetivamente executados**. Confira:

Não foram apresentados pela fiscalização do DER-ES documentos comprobatórios capazes de demonstrar que, por ocasião das medições mensais, os serviços foram executados de acordo com as especificações dos projetos, de forma que não é possível afirmar que os valores pagos nas medições mensais correspondem aos serviços executados. (trecho do [Relatório de Acompanhamento](#))

Durante visita à obra, confirmou-se que, em acordo com o **Consórcio Complexo de Saúde Norte**, o DER-ES estabeleceu, por sua conta e risco, um artifício não previsto no **Contrato nº 86/2022** para remunerar antecipadamente a contratada, alterando completamente a forma de pagamento originalmente pactuada.

Essa antecipação não levava em consideração a parcela do serviço realmente executada, mas sim, apenas, a entrega ou o armazenamento de materiais utilizados na obra, ou até mesmo a aquisição de materiais junto a fornecedores, antes de estarem disponíveis para instalação ou aplicação. Segundo consta, o DER-ES adotou, de forma rotineira, essa prática de medição antecipada, denominando-a “**eventograma**”.

Foram, justamente, os chamados “**eventogramas**” que levaram este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES) a apurar irregularidades em pagamentos antecipados do Instituto de Obras Públicas do Estado do Espírito Santo (Iopes) (fundido ao DER-ES em 2019) ao Consórcio Andrade Valladares-Topus, na obra do **Cais das Artes**, conforme [Processo TCE/ES 13372/2015](#).

Mister trazer à colação a relação direta entre esta irregularidade e a ausência de fiscalização, outra irregularidade tratada nestes autos, tendo em vista que constituía



obrigação dos fiscais da obra, em cada medição, certificar que os pagamentos possuíam correspondência – em qualidade e quantidade – com os serviços executados.

Além disso ao liberar os pagamentos das etapas da obra sem se certificar que os valores pagos em cada medição estão compatíveis com a quantidade e qualidade dos serviços e materiais, a administração corre o risco de estar efetuando pagamentos com valores superiores aos serviços efetivamente executados. (trecho do [Relatório de Acompanhamento](#))

Segundo consta na [68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#), “78. *Especificamente em relação ao que seria o suposto adiantamento, na realidade, foi uma revisão do critério alinhada com o DER dado o elevado valor envolvido na fase inicial de contratação das estruturas metálicas - com fornecedores exigindo pagamentos imediatos para o início do desenvolvimento dos projetos e da fabricação. Assim, de fato, estabeleceu-se como marcos de pagamento a contratação da empresa fornecedora e a entrega do material no canteiro.*” (destacou-se).

Apesar de a irregularidade em questão não mais subsistir, apresenta-se inequívoco reconhecer que houve, de fato, o pagamento antecipado ao grupo de empresas contratadas, **efetuado antes da verificação do direito adquirido do credor** (previamente à etapa de liquidação da despesa), **em desrespeito aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4320/64 e à cláusula 5ª do Contrato nº 86/2022 (abaixo transcrita)**, prática ilegal que pode, sim, ser interpretada como **adiantamento**.

[Lei nº 4320/64](#)

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.



CLÁUSULA QUINTA

5. DAS MEDIÇÕES E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

5.1. O DER-ES pagará à CONTRATADA **pela etapa efetivamente executada** no mês de referência, em conformidade com o cronograma de execução físico-financeiro, **após a medição pelo gestor e fiscal** designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

5.8. A remuneração da CONTRATADA será feita de acordo com os grupos e os percentuais estipulados pelo DER-ES, conforme apresentado no Quadro 02 – Critérios de Pagamento do ANEXO III. **Estes critérios não poderão ser alterados quando da apresentação da proposta pela Licitante.**

5.9. Os pagamentos serão efetuados por meio de **medições mensais, vinculadas ao desempenho (execução) da contratada, sendo que o não atingimento da parcela/etapa exige o Estado da realização de qualquer pagamento até que ocorra o efetivo adimplemento por parte da CONTRATADA.**

5.11. Critério de aceitabilidade: a **aceitabilidade da obra está condicionada à** correta execução do projeto de engenharia; **ao acompanhamento e atestado dos serviços pela fiscalização**; aos relatórios de controle da qualidade, contendo os resultados dos ensaios e determinações devidamente interpretados, caracterizando a qualidade do serviço executado, e aos requisitos impostos pelas normas vigentes da ABNT, do DNIT e do DER-ES.

5.12. Medições dos serviços: os serviços serão medidos de acordo com os itens de serviços preestabelecidos no Quadro 01 – Cronograma Físico-Financeiro e no Quadro 02 – Critérios de Pagamento do ANEXO III, após sua devida conclusão. (destacou-se)

A Lei nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e a cláusula 5ª do **Contrato nº 86/2022 vedam expressamente** a antecipação de pagamentos, impondo que o direito do credor seja verificado (liquidação da despesa) **antes** da liberação de qualquer valor. O simples argumento de “**elevado valor envolvido na fase inicial**” não exclui a exigência legal de que a execução do objeto seja verificada para que o pagamento seja efetuado.

A “flexibilização” indicada pelo **consórcio Complexo de Saúde Norte** na [68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#), mesmo que “**alinhada com o DER**”, não encontra amparo nos dispositivos contratuais ou na legislação de regência, constituindo, em essência, um **adiantamento inadmissível** que extrapola a margem de discricionariedade administrativa.

Malgrado o **Consórcio** argumente que o pagamento prévio seria imprescindível para garantir a fabricação de estruturas metálicas, **nenhuma cláusula do Edital ou do Contrato prevê a transferência de riscos corporativos para a Administração Pública dessa forma.**



Aliás, caso fosse necessária uma modalidade de antecipação, esta **deveria constar expressamente** em cláusula contratual específica, com as devidas garantias (seguro-garantia, fiança bancária ou outro instrumento).

Registra-se, ademais, que a **alteração da estrutura** do Complexo Hospitalar (de concreto armado – inicialmente prevista – para estrutura metálica) **foi uma ESCOLHA unilateral do Consórcio contratado**²⁴.

Por sua escolha, o Consórcio deve arcar com o **ônus** – gasto superior no início da execução da obra – e com o **bônus** – precisão orçamentária, redução dos gastos com a estrutura da obra, adiantamento do cronograma (haja vista que a construção se transforma em uma simples tarefa de montar, o que inevitavelmente reduz o tempo de execução) e a conclusão antecipada do empreendimento. Não cabe ao Consórcio, portanto, visando apenas as vantagens, tentar anular o ônus da sua própria escolha à custa do erário, alterando as regras do jogo a seu favor, depois da assinatura do contrato.

Com base no princípio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, elemento básico e nuclear do nosso sistema jurídico – atinente à boa-fé objetiva –, o qual prescreve que “ninguém pode se beneficiar da própria torpeza”, acrescenta-se que o Consórcio não pode se prevalecer de uma situação por ele criada para auferir vantagem contratual.

Em face da alegação de que a cessação do adiantamento ocasionaria atrasos na obra, prejudicando o cronograma e o atendimento aos pacientes²⁵, **assinala-se que o**

²⁴ Conforme trecho do [68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#):

76. Nesse contexto, uma das alterações/otimizações de projeto que precisou ser refletida nos critérios de medição e pagamento foi justamente a **alteração da estrutura do hospital de “concreto armado” para “estrutura metálica”**, trazendo diversos ganhos para a obra, que incluem o ganho de eficiência na montagem, redução do tempo de execução, maior precisão, qualidade e durabilidade, facilidade do transporte e manuseio, entre outros.

²⁵ De acordo com os seguintes trechos da [68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#):

13. Inclusive, o Consórcio não poderia deixar de mencionar que a mera existência do presente processo, com os apontamentos das supostas irregularidades, da forma como foram feitos, já vêm causando impactos diretos nas obras, pelo receio do DER de seguir com a gestão que acredita estar técnica e juridicamente alinhada às necessidades do empreendimento.

14. Em razão do presente processo, o DER passou a não mais observar os critérios de pagamento que foram restabelecidos a partir do projeto (quando da equalização do critério de medição com o desenvolvimento dos serviços projetados) prejudicando o fluxo financeiro da obra e gerando atrasos desnecessários, ou, no mínimo, impedindo adiantamento do cronograma. **Isso sem se falar que esse cenário acaba retardando os próprios benefícios pretendidos com a contratação, já que cada dia de atraso representa cerca de 1.500 pacientes que deixarão de ser atendidos - situação inconcebível sob a ótica do interesse público.**

15. Apesar de ciente da regularidade de tudo que vem sendo feito em campo, da boa gestão e dos inúmeros ganhos já gerados - exatamente o que se espera de um gestor público! -, é de se entender tal receio dado o risco (ainda que mínimo e indevido) de vir a ser mantida injustamente a acusação feita de má gestão do empreendimento, como duramente posto no parecer do Ministério



cumprimento estrito das normas legais e contratuais não pode ser encarado como causa de atraso, mas sim como exigência **básica** de governança, transparência e controle. Se a execução da obra sofre morosidade em razão de falta de fluxo financeiro da empresa contratada, isso não autoriza a prática de atos **ilícitos ou em desconformidade** com o que foi pactuado. O objeto (construção do Complexo de Saúde Norte) e a urgência social envolvida não legitimam o descumprimento de normas de execução orçamentária e financeira.

Há, de fato, uma inversão lógica na tentativa do Consórcio de imputar ao Tribunal de Contas a responsabilidade pelos atrasos e pela conseqüente frustração na conclusão antecipada do empreendimento, como se o controle exercido pela Corte fosse a causa do problema. Além disso, a tentativa de vincular cada dia de atraso à perda de atendimento para 1.500 pacientes representa uma estratégia retórica que **subverte a questão**.

A relevância indiscutível da prestação de serviços de saúde não pode ser utilizada como pretexto para convalidar condutas irregulares e, inclusive, maximizar seus lucros. Pelo contrário, exige ainda mais transparência, eficiência e cumprimento das exigências legais e contratuais, de modo que se garanta o interesse público efetivo sem desvirtuar a função fiscalizatória do Tribunal de Contas e sem escamotear os princípios inerentes ao regime jurídico administrativo (supremacia do interesse público sobre o interesse privado e indisponibilidade do interesse público pelos administradores do Estado), ao qual o Contrato nº 86/2022 se submete, porquanto regido pelo direito público.

Assim sendo, restam claros os elementos que configuram a **antecipação de pagamento ao consórcio Complexo de Saúde Norte – irregularidade** já reconhecida no [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#) e que restou indevidamente afastada em

Público, sem que a natureza do contrato e os enormes ganhos técnica e financeiramente auferidos tenham sido devidamente considerados.

(...)

87. Fato é que essa realidade está prejudicando o fluxo financeiro da obra e, conseqüentemente, o próprio cronograma. Inclusive, em razão disso, **não será possível a conclusão antecipada do empreendimento, tal como almejado pelas partes (em 06/2025).**

88. Vale lembrar, mais uma vez, que **cada dia de “atraso” na conclusão das obras representa cerca de 1.500 pacientes que deixarão de ser atendidos** - situação inconcebível sob a ótica do interesse público e que não pode ser desconsiderada pelo TCE, tornando ainda mais urgente e fundamental a reavaliação da questão pela Corte de Contas.



sede de [97 - Instrução Técnica Conclusiva 00348/2025-6](#), numa tentativa de mitigação que mais exhibe do que oculta o que está por detrás.

Aliás, o mecanismo do mascaramento é sempre bipolar: por um lado, dá-se a supressão parcial da verdade (redução da gravidade); por outro, e, ao mesmo tempo, confirma que algo irregular ocorreu. Nesse sentido, quando a ITC “mascara” a irregularidade para evitar uma punição mais severa ou uma exposição mais contundente do achado, ainda assim chama atenção para o fato de que houve uma grave infração ao assim avaliá-la (ainda que de forma mitigada).

Vale mencionar que a própria e mesma Unidade Técnica **NED**, em outra ocasião, [41 - Instrução Técnica Conclusiva 03110/2022-4](#) (Processo TCE/ES 5822/2021), condenou a prática de antecipação de pagamento antes da efetiva execução do objeto contratado:

Análise

Verifica-se pelas justificativas apresentadas pelos responsáveis que é um fato não contestado a conclusão da Comissão de Tomada de Contas Especial pela **ocorrência de pagamento antecipado à empresa** (...).

Também não se contesta o montante apurado de **R\$ 245.032,69** (duzentos e quarenta e cinco mil e trinta e dois reais e sessenta e nove centavos), conforme descrito na [Peça Complementar 05534/2022-4](#) (fls. 28), a despeito da empresa (...) reclamar o abatimento de valores a que julga ter direito.

O montante apurado equivale a **67.207,74 VRTE**, valor pelo qual deve ser buscado o devido ressarcimento ao erário do Município de Aracruz.

O dano ao erário materializou-se pela não execução dos serviços para o qual a contratada (...) havia recebido remuneração antecipadamente a partir de ato do então Secretário de Obras e Infraestrutura de Aracruz, (...), sendo que à época era fato notório à administração municipal que a empresa já se encontrava em descumprimento contratual e com dificuldades financeiras.

O recurso à jurisprudência citada pelo responsável para justificar a legitimidade do ato não é hábil para afastar a responsabilidade do então secretário, **uma vez que aponta para a possibilidade de pagamentos antecipados somente em casos extraordinários e especialíssimos, obedecendo a condições rígidas.**

Neste sentido, cabe reprisar a jurisprudência do TCU trazida na ITI 00059/2022-1:

O TCU reconhece, de forma **excepcionalíssima**, a possibilidade de realizar pagamentos antes da efetiva execução do objeto contratado (Acórdãos 134/95, 59/99, 158/2015, 1.565/2015, 3.614/2013 e 358/2015, do Plenário, Acórdãos 276/2002 e 4.143/2016, da 1ª Câmara e 5.161/2014-2ª Câmara).

Sobre o assunto, a Advocacia Geral da União - AGU já se posicionou através da Orientação Normativa 37/2011 nos seguintes termos: "A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações **excepcionais**, devidamente justificada pela Administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios: 1) **represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a**



prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras." (grifei)

*É vedada a antecipação de pagamentos, salvo em caráter **excepcional**, se vantajosa para a administração e mediante garantias. Acórdão 77/2007 Plenário (Sumário).*

Observa-se que a jurisprudência consolidou-se no sentido de que o pagamento antecipado poderá ocorrer desde for representar "**a única alternativa para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos**" (Acórdão 276/02 – 1ª Câmara).

Mesmo com a invocação da situação emergencial decorrente da pandemia do SARS-COVID19, as justificativas apresentadas não merecem prosperar, uma vez que não restou demonstrado que o adiantamento de pagamento resultaria em economia de recursos, ou garantiria o adimplemento das obrigações da contratada, tampouco se logrou demonstrar que seria a única solução para a situação. Em sendo fato reconhecido, que a pandemia prejudicou a execução dos contratos, pela elevação dos custos de materiais e insumos, a legislação prevê medidas para minorar esses problemas, a exemplo da repactuação dos contratos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, por fatos imprevisíveis ou, ainda que previsíveis, de consequências incalculáveis.

O secretário divisava um risco potencial de perda para o município com a paralisação da obra e decidiu por uma medida temerária, ao adiantar recursos financeiros a uma empresa em reconhecido comprometimento da sua saúde econômica, que provavelmente não conseguiria montante semelhante no mercado financeiro, sem a prestação de garantias e cobrança de juros expressivos.

Com isto, a medida adotada pelo secretário já se divisava como de elevado risco, sem garantia de pleno sucesso, o que seria vislumbrável por qualquer agente minimamente consciente do ambiente de negócio em curso, **o que se amolda à classificação de erro grosseiro**, conforme lhe foi associado na ITI 00059/2022-1.

A situação verificada não pode ser eximida de sanção, não sendo adequado considerar a tese do item 4.1 da sua peça de defesa, pois as referências à LINDB e às jurisprudências do STF e deste TCEES, para afastamento de sanção, não se mostram aplicáveis ao caso em tela, uma vez que não se vislumbra a hipótese de afastamento da culpabilidade/responsabilidade do agente, que não cuidou da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, razão pela qual além da reparação do dano, cabe a imputação de sanção. A ressaltar que, a medida de recomposição do erário não constitui medida sancionatória, conforme pretende se configurar com as justificativas do responsável.

(...)

Ademais, para utilizar-se da medida a Administração deveria ter previsto a possibilidade de antecipação de pagamento em edital, ou em instrumento formal de adjudicação direta, o que não foi o caso Concorrência Pública nº 004/2018.

(...)

Em suma, não se divisa respaldo legal a que se antecipasse o pagamento dos serviços a serem executados, por não ser constituir prática usual do mercado e nem estar previsto no edital de licitação.



Também não se vislumbra amparo para que se antecipasse qualquer valor, a título de capitalização da contratada, para que aquela viesse a executar os serviços, de forma a constituir uma forma não usual de empréstimo financeiro, agravando-se pelo fato de não ter sido exigida a prestação de garantia adicional para esta avença, nem compensações financeiras pelo valor do dinheiro antecipado.

As medidas posteriores de constituição em mora do contratado, numa tentativa de recomposição ao erário não elidem o erro pretérito de concessão de crédito à contratada em estado falimentar. **Daí que, além da reparação ao erário, merece incidir medida sancionatória pelo ato ensejador do dano ao erário.**

(...)

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

7.1. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas do (...) com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, em razão do cometimento da infração disposta no item A.1 da Instrução Técnica Inicial 00059/2022-1, condenando-o ao ressarcimento do valor de R\$ 245.032,69 (duzentos e quarenta e cinco mil e trinta e dois reais e sessenta e nove centavos), equivalentes a 67.207,74 VRTE, em solidariedade com a empresa (...), e **aplicando-lhe multa com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade.** (destacou-se)

À guisa de ratificação, para o TCU, a antecipação de pagamentos, em descompasso com a execução do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública, **constitui irregularidade grave**, suficiente para julgar irregulares as contas e ensejar, por configurar **erro grosseiro** (art. 28 do [Decreto-lei 4.657/1942](#) – LINDB), **aplicação de sanção aos responsáveis**, na trilha do [Acórdão 3328/2023-Segunda Câmara](#), [Acórdão 1488/2023-Plenário](#), [Acórdão 2840/2023-Segunda Câmara](#) e [Acórdão 9209/2022 - Primeira Câmara](#).

Fica, portanto, cristalino que ao **consórcio Complexo de Saúde Norte** falece razão.

Deveras, a Administração Pública tem o **dever** de observar as vedações acerca da despesa, assegurando o interesse público e prevenindo riscos ao erário, **não podendo** acolher justificativas baseadas em “**necessidades de mercado**” ou “**conveniências**” da contratada que infrinjam os princípios legais e contratuais estabelecidos.

Lapidar nesse sentido o entendimento do preclaro Emerson Garcia²⁶:

O objeto do contrato, a exemplo de todos os elementos periféricos que o informam, deve manter-se adstrito aos termos do edital de licitação. Assim, a alteração da forma e do prazo de pagamento sem qualquer previsão no edital que precedeu o contrato, associados à inexistência de qualquer embasamento fático ou jurídico que

²⁶ GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 518.



pudesse justificá-los, importa em violação ao princípio da vinculação ao edital ou inalterabilidade do edital (art. 41 da Lei n. 8.666/93). Os pagamentos aos fornecedores devem ser feitos nos prazos acordados, evitando-se, assim, que a corrupção seja utilizada como instrumento para acelerar ou, mesmo, viabilizar a sua realização.

Por último, considera-se cabível a **aplicação da multa** fundamentada no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCE/ES²⁷, ao ordenador de despesas do DER-ES, haja vista que a irregularidade concernente no pagamento antecipado comporta **elevado grau de reprovabilidade** e, embora não esteja acompanhada de prejuízo aos cofres públicos, **persiste a prática de ato de gestão ilegítimo e contrário à norma legal e/ou regulamentar**.

A4(Q2, Q3) — A ausência da planilha orçamentária impede que a equipe de fiscalização se certifique que os valores pagos em cada medição correspondam aos quantitativos de serviços executados em cada etapa

Observou-se a liberação e a execução de etapas da obra sem a análise crítica dos preços das soluções técnicas adotadas, uma vez que a **planilha orçamentária** – documento essencial para o acompanhamento do contrato – não havia sido apresentada pelo Consórcio contratado à época da fiscalização do **NED**. Em abono, confira trecho do [Relatório de Acompanhamento](#):

Ressalte-se que, a **planilha orçamentária**, documento essencial para o acompanhamento do contrato, **ainda não foi sequer apresentada pela contratada**, de forma que, em todas as medições, a fiscalização do contrato não foi capaz de garantir que os valores pagos em cada medição correspondiam aos valores dos serviços executados. (negritou-se)

O Consórcio contratado, por sua vez, alega que “(...) **não há que se falar em apresentação de orçamento detalhado em contratações integradas** (...)”.

95. Alinhado aos dispositivos legais, **nem mesmo o edital de licitação e tampouco o contrato previram a entrega do orçamento detalhado**, juntamente com os projetos básico e executivo. E não poderia ser diferente, até porque tal

²⁷ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] **II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;**



determinação, como visto, não seria compatível com a natureza e objetivos do RDC integrado.

96. Sendo assim, não há que se falar em irregularidade ou ainda em determinação ao DER para que exija tal detalhamento, sob pena de se incorrer em grave violação à modalidade de contratação em apreço e ao regime jurídico a ela aplicável.

(...)

98. Pelo exposto, considerando não haver previsão na lei, no edital e no contrato, definitivamente, **não procede a pretensão de se exigir o orçamento detalhado**, muito menos para balizar os valores a serem pagos. ([68 - Resposta de Comunicação 02036/2024-1](#))

Conforme cediço, a execução da obra foi iniciada sem que a contratada houvesse elaborado o **Projeto Básico** completo e sem ainda que o DER-ES houvesse avaliado, previamente, a adequação desse importante documento. À guisa de corroboração, confira trechos das manifestações do DER-ES:

Primeiramente **são entregues os projetos básicos por etapa**, com aceite, de modo a permitir a emissão do **projeto executivo, também em etapas**, de modo a permitir a execução das obras programadas.

Cada conjunto de disciplinas apresentadas e aceitas pela fiscalização em fase de projeto executivo ensejam na liberação à execução, **ainda que o projeto básico global relativo às etapas posteriores esteja em desenvolvimento**. ([13 - Anexo 04936/2023-1](#))

Durante as reuniões realizadas junto a equipe do DER-ES e os representantes do consórcio vencedor da obra, ficou demonstrado que os projetos (não contempladas as planilhas de preços) têm sido elaborados, **apresentados e aprovados por etapa** (terraplenagem, fundações, estrutural, etc), **tendo sua execução autorizada, mesmo sem a elaboração do projeto básico de engenharia completo**. ([84 - Resposta de Comunicação 01965/2024-1](#))

Esse contexto não só impediu o controle do que estava sendo proposto para a obra – soluções técnicas de engenharia, especificação de materiais e serviços a serem realizados, desenhos etc. – como também inviabilizou a avaliação da compatibilidade dos preços apresentados pela contratada com o valor de mercado.

É relevante notar que é por meio do **Projeto Básico** que se verifica o **orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimento propriamente avaliados, nos termos do art. 6º, XXV, “f”, da [Lei 14.133/2021](#), contendo não só planilha de preços unitários (orçamento sintético), como também orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços.

Relembra-se que constituía obrigação da contratada a elaboração do **Projeto Básico**:



Termo de Referência

1.2.1. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O REGIME DE EXECUÇÃO DO RDC será através da CONTRATAÇÃO INTEGRADA (RDCi), **onde a Contratada desenvolver o Projeto Básico**, Projeto Executivo e executar as Obras e Serviços levando em consideração as diretrizes e orientações apresentadas no Edital e seus anexos, principalmente o Anteprojeto de Engenharia e Termo de Referência.

Edital de Licitação RDC Eletrônico nº 15/2022

2. DO OBJETO E DO LOCAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

2.1. O objeto da presente licitação é a **CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA OU CONSÓRCIO ESPECIALIZADO PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA, APROVAÇÕES LEGAIS, OBTENÇÃO DE LICENÇAS, OBRAS DE CONSTRUÇÃO, MONTAGEM E COMISSIONAMENTO DOS SISTEMAS DO COMPLEXO DE SAÚDE DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO, LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS**, conforme especificações contidas no Termo de Referência que acompanha este Edital.

Contrato nº 86/2022

CLÁUSULA PRIMEIRA

1. DO OBJETO E FORMA DE EXECUÇÃO

1.1 O objeto do presente contrato é a **CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA OU**

CONSÓRCIO ESPECIALIZADO PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA, APROVAÇÕES LEGAIS, OBTENÇÃO DE LICENÇAS, OBRAS DE CONSTRUÇÃO, MONTAGEM E COMISSIONAMENTO DOS SISTEMAS DO COMPLEXO DE SAÚDE DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO, LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS/ES, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas nos projetos e estabelecidas no Edital, seus anexos e na proposta da Contratada.

Assim, fácil é ver-se, portanto, que, sem o **Projeto Básico integral e anterior ao início das obras**, a Administração Pública e os Órgãos de Controle não são capazes de ter uma visão completa da obra e de todos os seus custos em cada etapa.

Além disso, eventuais deficiências no **Projeto Básico** repercutem diretamente na execução contratual das obras, pois, se não houver medição precisa das quantidades efetivamente executadas, o contratado pode acabar realizando serviços além do previsto sem receber o pagamento correspondente ou, na hipótese inversa, a Administração pode pagar por quantidades que excedam o que foi efetivamente realizado.



Nesse diapasão, o orçamento detalhado constante do **Projeto Básico** serve de paradigma para a Administração Pública realizar os cálculos, conferir medições e aceitar ou não os preços.

Sobre tal aspecto, o Tribunal de Contas da União (TCU) **considera irregular o início da execução das obras sem prévia aprovação, pela autoridade competente, do projeto básico completo apresentado pelo contratado**, por infringir o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da [Lei 14.133/2021](#). Assim, iniciar as obras sem a aprovação da íntegra do **Projeto Básico** oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento. Confira:

[Acórdão 2507/2024-Plenário](#)

AUDITORIA. FISCOBRAS 2022. PROCEDIMENTOS UTILIZADOS PELO DNIT PARA FUNDAMENTAR A ANÁLISE E A APROVAÇÃO DE PROJETOS BÁSICOS E EXECUTIVOS ELABORADOS NO ÂMBITO DE **CONTRATAÇÕES INTEGRADAS**. ATRASOS NA ENTREGA E NA ACEITAÇÃO DE PROJETOS. **OBRAS INICIADAS SEM APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO COMPLETO**. AUSÊNCIA DE CRONOGRAMAS DETALHADOS E DE CRITÉRIOS PARA AVALIAR DESEMPENHO DE EMPRESAS CONTRATADAS. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS EFICIENTES DE MONITORAMENTO E CONTROLE DE PRAZOS DE ENTREGA, ANÁLISE E ACEITAÇÃO DOS PROJETOS. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

Excerto

Voto:

Aprecio auditoria com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fundamentar a análise e a aprovação de projetos básicos e executivos elaborados no âmbito de **contratações integradas**.

2. **A Lei 12.462, de 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)**, conferindo às entidades públicas a prerrogativa de utilizarem o regime de contratação integrada com vistas a otimizar a execução de obras públicas. O regime permitiu a consolidação de diversas etapas do processo de contratação em uma única licitação, **abrangendo desde a elaboração dos projetos básico e executivo até a entrega final da obra**.

3. Essa legislação foi posteriormente revogada pela Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, que incorporou e expandiu o regime de contratação integrada para a esfera nacional, de forma irrestrita. A nova lei consolida as disposições do RDC e nelas avança, alinhando as práticas de contratação pública às exigências contemporâneas de eficiência, transparência e integridade; representa, assim, evolução significativa na legislação pertinente à execução de obras e serviços pelo setor público.

4. Especificamente no âmbito daquela autarquia, essa modalidade tem sido empregada na **execução de projetos de grande vulto**, tais como de adequação de capacidade e duplicação de rodovias, de restauração de pavimentos e de implantação, manutenção e reabilitação de obras de arte especiais, entre outros.

[...]



10. Como resultado, cinco achados foram identificados no curso da auditoria: i) atraso no processo de elaboração e aceitação dos projetos ante os prazos contratuais; ii) **início das obras com projeto básico parcialmente aprovado ou incompleto**; iii) ausência de cronograma detalhado e de estabelecimento de metas para a fase de elaboração dos projetos; iv) ausência de mecanismos eficientes e tempestivos de exigência de desempenho do contratado; e v) ausência de ferramentas eficientes de gestão contratual.

[...]

18. A fiscalização constatou que o DNIT admite, como procedimento padrão para seus contratos no regime de contratação integrada, o início da execução das obras sem que o projeto básico esteja aprovado para todas as obras contratadas. Para iniciá-las a autarquia entende suficiente, em determinados casos, a aprovação das primeiras disciplinas do seu projeto básico (p. ex.: projeto geométrico ou de terraplenagem), a aprovação das disciplinas de subsegmentos da extensão total ou a aprovação de etapas ou parcelas do objeto contratual.

19. O projeto básico, conforme definido pelo art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, deve ser capaz de assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, além de permitir a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

20. Além disso, **na contratação integrada**, a lei estabelece que, **após a elaboração do projeto básico pelo contratado**, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, **vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.**

21. **Para esse regime de contratação deve-se ainda adotar sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado. Assim, nas contratações integradas, a remuneração das etapas dos serviços se dá por meio de percentagem do valor total contratual, que deve ser, obrigatoriamente, proporcional ao custo relativo para a execução de cada etapa, de forma a salvaguardar o equilíbrio de remuneração entre as várias etapas, protegendo tanto o contratado como o contratante.**

22. Diante desses contornos legais, e a partir das disposições dos Decretos 7.581/2011 e 7.983/2013, **a AudRodoviaAviação conclui que seria irregular o início de obras em regime de contratação integrada com projeto básico parcialmente aprovado ou incompleto.** De acordo com a unidade técnica, a elaboração e a aprovação da integralidade do projeto básico antes do início da obra são requisitos essenciais para prévia definição de soluções técnicas, garantia da viabilidade ambiental e estabelecimento de critérios equilibrados de medição, além de cronograma exequível. Desse modo, o projeto básico serve como garantia de execução contratual adequada e eficiente, visando à prevenção de controvérsias e impasses futuros.

23. Além disso, **a aprovação do projeto básico completo antes do início das obras asseguraria o controle preventivo requerido pela contratação**, permitindo **a gestão de riscos e ajustes técnicos desde o início**, seguindo diretrizes do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) e COSO, para influenciar positivamente custos e características do projeto. Como bem demonstrado pelo relatório de fiscalização, **iniciar obras sem projeto básico completo eleva riscos e incertezas e prejudica a gestão e a eficiência do empreendimento.**



24. O DNIT, por seu turno, entende que o Decreto 7.581/2011 e a Instrução de Serviço IS DG/DIREX/DNIT 2/2014 permitem a elaboração de projetos básicos de forma concomitante à execução das obras. Alega, ainda, demora excessiva na aprovação de projetos básicos completos, a justificar a adoção de práticas que permitam o início das obras com projetos parciais. De acordo com a autarquia, essa abordagem visa acelerar a entrega dos benefícios aos usuários, sugerindo que a subdivisão do projeto em disciplinas ou etapas possa contribuir para a antecipação do cronograma de execução.

25. A derradeira manifestação apresentada pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP) do departamento nacional busca rebater as conclusões do relatório de fiscalização, que vincula o início das obras à aprovação completa do projeto básico em contratações integradas.

26. Para tanto baseia-se na grande escala e complexidade das obras do DNIT e nas limitações orçamentárias e operacionais, contexto que as leva a ser executadas em etapas sequenciais. A DPP argumenta que o regime de contratação integrada facilita esse método de execução, e a viabilidade técnica e ambiental das obras já estaria assegurada pelos estudos realizados na fase de anteprojeto. Alega ainda que, se as soluções do anteprojeto atendem às exigências de um projeto básico, não há necessidade de elaboração completa deste último antes do projeto executivo, possibilitando entregas antecipadas de partes das obras sem comprometer a integridade do empreendimento.

[...]

28. Após examinar as diversas manifestações apresentadas pelas coordenações e diretorias do DNIT quanto ao teor do relatório preliminar e das propostas nele contidas, a **AudRodoviaAviação mantém o seu entendimento e formula proposta de determinações para que a autarquia, em suas contratações integradas e semi-integradas, adote procedimentos que individualizem as ordens de serviço para as fases de projeto e de obras e garanta que a execução de obras só se inicie após a aprovação completa e formal do projeto básico para todo o empreendimento.**

29. **Acolho o minudente exame empreendido pela unidade técnica**, que enfrentou com percuciência cada um dos argumentos apresentados pelos gestores do DNIT, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações sobre pontos que considero de maior relevo.

30. A Nova Lei de Licitações e Contratos, ao dispor sobre as contratações integradas, **traz, expressamente, a necessidade de elaboração e aprovação do projeto básico completo do empreendimento antes do início das obras:**

"Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: (...)

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada; (...)

§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.

§ 5º Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou



operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.

§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores."

31. O dispositivo deve ser lido em conjunto com o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, que conceitua o projeto básico nos seguintes termos:

*"XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para **definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação**, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...)*

*b) **soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas**, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;"*

32. Extrai-se dos dispositivos acima transcritos que a execução de obras e serviços de engenharia sob regime de contratação integrada requer elaboração e aprovação de projeto básico completo antes do início da etapa de execução da obra.

33. O projeto básico, diferentemente do anteprojeto, é o documento que define as soluções e as características das obras a serem efetivamente executadas, vinculando o contratado à sua execução, e que permite a produção dos instrumentos necessários a uma eficiente execução contratual. **Sendo assim, a vedação ao início das obras sem a prévia aprovação do projeto básico completo** emerge da necessidade de assegurar a viabilidade técnica das obras, da exigência de cronogramas que reflitam a capacidade efetiva de execução e do adequado balanceamento nos critérios de remuneração.

34. Não há espaço, conseqüentemente, para interpretações no sentido de que as entregas e as aprovações do projeto básico possam ser parciais, abrangendo apenas algumas disciplinas ou alguns segmentos do empreendimento, como defende o DNIT, nem de que se possa permitir o início dos serviços de construção sem a prévia aprovação do projeto básico completo.

35. Bem diferente é o caso do projeto executivo, que, no âmbito das contratações integradas, pode ser desenvolvido concomitantemente à execução das obras, conforme autoriza o Decreto 7.581/2011:

[...]

37. Afora a ausência de previsão legal, são expressivos os riscos advindos da entrega e aprovação parcializadas do projeto básico e do início da fase de construção sem definição das soluções e das características das obras que serão efetivamente executadas.

38. O primeiro deles diz respeito à **ocorrência de desequilíbrio entre remunerações e encargos durante a execução contratual**, porquanto as soluções do projeto básico a serem efetivamente executadas podem ser significativamente diferentes das do anteprojeto que embasaram a definição dos critérios de pagamento.

39. Nas contratações integradas, a remuneração das etapas é calculada como percentagem do valor contratual total, proporcional ao custo relativo de cada



etapa. Esse método busca assegurar o equilíbrio na distribuição da remuneração ao longo das diversas fases do projeto, protegendo tanto o interesse do contratado quanto do contratante contra variações financeiras inesperadas.

40. Para que seja mantido o equilíbrio dos critérios de pagamento durante toda a execução contratual, há a necessidade de se conhecer, previamente ao início das obras, as definições de todas as soluções a serem efetivamente executadas, o que somente pode ocorrer após a aprovação do projeto básico completo para a integralidade das obras contratuais. Desse modo, é possível evitar pagamentos antecipados sem a devida contraprestação ou, inversamente, atrasos na remuneração devida ao contratado, que poderiam prejudicar a fluidez financeira do projeto, práticas vedadas pelo art. 46, § 9º, c/c o art. 124, inciso II, da Lei 14.133/2021.

41. Ademais, a possibilidade de entrega e aprovação parcializada do projeto básico abre espaço para condutas oportunistas por parte da contratada, como destacado nos Acórdãos 2.291/2023 e 3.150/2019, ambos relatados pelo Min. Benjamin Zymler e prolatados por este Plenário. Lacunas ou assimetrias informacionais quanto às soluções de projeto básico a serem efetivamente executadas e seus respectivos custos geram incentivos a que a contratada execute primeiramente partes do projeto mais vantajosas ou menos custosas, adiando, retardando ou até abandonando segmentos mais desafiadores e caros, como evidenciado no caso da rodovia BR 262/ES. Naquele caso a empresa contratada optou por executar inicialmente o trecho com topografia menos acidentada, abandonando o localizado em região montanhosa, de custo de execução bem mais elevado.

42. Tal comportamento é conhecido como "jogo de cronograma", em que a contratada manipula a ordem de execução das obras para maximizar seus lucros ou minimizar suas dificuldades, negligenciando partes do projeto menos rentáveis, apesar de essenciais. Por elucidativo, destaco trecho do voto condutor do [Acórdão 2291/2023-TCU-Plenário](#), *in verbis*:

"Em uma obra linear de grande extensão, os riscos envolvidos na análise e aprovação parcial dos projetos básicos entregues de forma incompleta são consideráveis, a começar pela possibilidade de não ser possível estudar o traçado ótimo da via ou de otimizar o balanço de materiais de terraplanagem. As consequências de tal modo de agir já demonstraram que podem ser desastrosas e causar inúmeros prejuízos ao Poder Público e à sociedade, como foi observado no âmbito do caso tratado no [Acórdão 3150/2019-TCU-Plenário](#), que examinou as obras de duplicação da BR 262/ES."

43. Além disso, **a ausência de cronograma físico-financeiro mais realista, associado a projeto básico completo e aprovado que espelhe todas as etapas e soluções previstas para a obra, aumenta o risco de atrasos e de inexecução parcial**, que só se tornam evidentes após o vencimento dos prazos contratuais. Isso não só eleva os custos como também enfraquece a posição do órgão contratante em processos administrativos e judiciais, **resultando em fiscalizações menos eficientes e aumentando a probabilidade de desempenhos insatisfatórios.**

44. Portanto, iniciar as obras sem a aprovação completa do projeto básico oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento.

[...]

46. Aprovar projetos em etapas sem a conclusão completa do projeto básico também aumenta o risco de soluções subótimas, porquanto cada segmento fica limitado por decisões anteriores, desconsiderando as possíveis características e necessidades de etapas futuras, ainda não aprovadas. Em consequência, há riscos de incremento nos custos de manutenção e de redução do



desempenho e da durabilidade do empreendimento, afetando negativamente os usuários.

47. Em sua manifestação sobre o relatório preliminar, o DNIT alega que os elementos constantes dos anteprojetos por ele desenvolvidos fornecem suficiente grau de certeza quanto à viabilidade do empreendimento, permitindo avançar para a elaboração do projeto executivo a partir do projeto básico parcial correspondente e o subsequente início das obras, sem a necessidade de aguardar a finalização do projeto básico para todas as etapas.

48. Não lhe assiste razão. **O anteprojeto, apesar de ser suficiente para a licitação no regime de contratação integrada, não garante a viabilidade técnica nem o tratamento adequado do impacto ambiental do empreendimento.** Isso se deve não apenas à aceitável ausência de estudos e elementos necessários nessa etapa, mas também à possibilidade de as soluções propostas no anteprojeto serem alteradas pelo contratado durante a fase de elaboração da proposta vencedora, com a perspectiva de serem consideradas inviáveis após a elaboração do projeto básico.

49. Ou seja, mesmo que o anteprojeto elaborado pelo DNIT fosse equivalente a um projeto básico, o que seria incoerente com a adoção do regime de contratação integrada, ainda haveria a necessidade de o contratado apresentar sua própria versão do projeto básico, com todas as soluções que pretende executar, uma vez que é permitido incluir soluções diversas do anteprojeto.

50. A mesma conclusão se aplica ao regime de contratação semi-integrada. Apesar de haver projeto básico de referência para licitações nesse regime, o contratado tem liberdade de propor alterações das soluções nele previstas, conforme o art. 46, § 5º, e o art. 22, § 4º, da Lei 14.133/2021.

51. Conquanto haja estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental na fase interna do planejamento da contratação, conforme previsto nos artigos 6º, inciso XX, e 18, inciso I e §1º, da Lei 8.666/1993, ele é preliminar e tem por objetivo avaliar a viabilidade do empreendimento com base na solução proposta no anteprojeto. No entanto, de acordo com o artigo 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, **somente o projeto básico pode confirmar a viabilidade técnica e garantir o tratamento ambiental adequado do empreendimento;** portanto, é com o projeto básico completo que se pode assegurar a viabilidade técnica e ambiental de todas as construções previstas, mitigando ou eliminando assim os riscos evitáveis de inexecução do contrato.

52. Tampouco é possível acolher a alegação do DNIT de que a prática de iniciar obras com projetos básicos parciais ou incompletos reduz os prazos de aprovação de projetos e permite a antecipação do início das obras.

53. De acordo com a análise amostral realizada pela AudRodoviaAviação, mesmo com a divisão dos projetos em disciplinas ou subsegmentos, os prazos de aprovação excederam significativamente os previstos nos contratos, muitas vezes ultrapassando os limites contratuais totais. Em mais da metade dos contratos analisados, a aprovação das primeiras disciplinas dos primeiros subsegmentos ou dos segmentos únicos consumiu mais de 50% do prazo previsto para a conclusão total do objeto do contrato, incluindo-se a execução das obras; em mais de um terço dos casos, esse período de aprovação excedeu o prazo contratual total.

54. As evidências apontam, pois, que a parcialização não traz os benefícios de agilidade alegados pelo DNIT. Conforme bem destacado pela unidade técnica, a solução no tocante aos excessivos prazos observados para conclusão de projetos básicos nas contratações integradas sob responsabilidade da autarquia não está na permissão de início de obras com projeto básico parcial ou incompleto, mas, sim, no enfrentamento técnico e operacional das causas dos atrasos, conforme abordado anteriormente neste voto.



Apresenta-se relevante destacar que a aprovação de **projetos em etapas**, sem a devida conclusão do **Projeto Básico**, enseja a **adoção de soluções subótimas**, visto que cada segmento permanece atrelado a decisões pretéritas, desconsiderando as características e necessidades de fases futuras ainda não aprovadas. Em consequência, suscita-se o risco de aumento dos custos de manutenção e de redução do desempenho e da durabilidade do empreendimento, em prejuízo aos usuários.

Ademais, a **possibilidade de entrega e aprovação parcial do Projeto Básico (por etapas) pode gerar comportamentos oportunistas, denominados “JOGO DE CRONOGRAMA”**, em que a contratada manipula a ordem de execução para maximizar lucros, adiando, retardando ou até mesmo abandonando etapas mais complexas e onerosas ([Acórdão 2291/2023- Plenário](#) e [Acórdão 3150/2019 - Plenário](#)).

Ainda, é bem verdade que a incompletude do **Projeto Básico** também **pode levar à necessidade de alterações significativas durante a execução da obra**, com consequentes extrapolação dos limites legais de alteração contratual, transfiguração do objeto inicialmente contratado (vide tópico A2 – Q3) ou atrasos e paralisação da obra.

Dessarte, a invocação genérica de “*ausência de compatibilidade com a natureza e objetivos do RDC integrado*” não supera a necessidade de cumprimento dos princípios de eficiência, transparência e controle, previstos na legislação aplicável às contratações públicas. Ainda que exista certa flexibilidade na contratação integrada, continua sendo **dever** da Administração Pública analisar criticamente os preços e as soluções técnicas adotadas – o que pressupõe dados concretos de formação de custos antes do início da obra.

De acordo com o TCU, [Acórdão 931/2023-Plenário](#), na contratação integrada regida pela [Lei 12.462/2011](#) (RDC), a falta de exigência de apresentação, pelo contratado, do **orçamento detalhado da obra que deve integrar o Projeto Básico** afronta o art. 2º, inciso IV e parágrafo único, inciso VI, c/c o art. 9º, § 1º, da Lei 12.462/2011.

21. Em relação ao segundo achado, **a equipe de fiscalização verificou que o projeto básico das etapas do empreendimento não foi acompanhado do orçamento detalhado da obra**, contrariando o disposto no art. 2º, inciso IV e parágrafo único, inciso VI, c/c o art. 9º, § 1º, da Lei 12.462/2011.

22. Durante a auditoria, foi solicitada a planilha orçamentária do contrato, mas a Superintendência de Obras Públicas de Salvador **apresentou apenas um orçamento sintético**. A autarquia municipal argumentou que, de acordo com o



Regime Diferenciado de Contratações Públicas, na modalidade Contratação Integrada, não é necessário apresentar um orçamento detalhado.

23. **A Lei do RDC, entretanto, estabelece que a apresentação do orçamento detalhado é obrigação do contratado, vez que constitui parte indissociável do projeto básico, devendo o órgão contratante exigir sua apresentação quando da elaboração dos projetos básicos do empreendimento, em seus editais de licitação abarcados pelo Regime Diferenciado de Contratação, inclusive na modalidade contratação integrada.** Nessa linha, destaco os Acórdãos de Plenário 2.331/2021, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, 2.433/2016 e 2.123/2017, Rel. Ministro Benjamin Zymler.

No mesmo sentido o [Acórdão 2136/2017-Plenário](#):

Enunciado: **A Administração deve exigir das empresas contratadas no regime de contratação integrada**, por ocasião da entrega dos projetos básico e executivo, a **apresentação de orçamento detalhado contendo descrições**, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da [Lei 12.462/2011](#), aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC, e da Súmula TCU 258.

Assim, fácil é constatar que o argumento do **consórcio Complexo de Saúde Norte** de que não se pode “exigir o orçamento detalhado”, ademais de afrontar a jurisprudência do TCU e a legislação, ignora a responsabilidade da Administração Pública em zelar pela correta aplicação dos recursos públicos e em manter o devido controle da execução do empreendimento contratado.

A ausência de tais elementos põe em risco o próprio **princípio da economicidade**, na medida em que inviabiliza comparações e aferições para a medição e pagamento.

Desta forma, não se vislumbra qualquer violação à “*modalidade de contratação em apreço*” ao se exigir um instrumento transparente que assegure a Administração meios suficientes para avaliar a compatibilidade entre o que foi contratado e o que efetivamente vem sendo executado, pois a fiscalização há de ser exercida com base em informações claras, atualizadas e fidedignas dos custos envolvidos.

Importante trazer à baila a conexão entre esta irregularidade e a ausência de fiscalização, outra irregularidade já detalhada anteriormente, haja vista que constituía obrigação da equipe de fiscalização receber o **Projeto Básico** completo antes do início da execução dos serviços e verificar se os elementos constitutivos desse importante documento estavam compatíveis com o contrato.



Lapidar nesse sentido a fundamentação do **NED** em sede de [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#):

Neste tipo de contratação na qual a empresa contratada é responsável pela execução dos projetos e das especificações de materiais que serão utilizados na obra, faz-se mister, que a administração se certifique que os projetos e especificações de materiais fornecidos pela contratada guardem correspondência com o Projeto Básico, que deve ser apresentada pela empresa vencedora antes do início dos serviços e aprovado pela Administração.

Cabe destacar que o **Diretor Presidente do DER/ES** possui o dever de zelar pelo cumprimento do **Edital de Licitação RDC Eletrônico nº 15/2022** e do **Contrato nº 86/2022**. Esse dever primário, esperado de um gestor minimamente zeloso do Interesse Público, é plenamente exigível de quem ocupa essa posição na referida autarquia estadual, ficando, assim, caracterizado o **erro grosseiro** ante as graves “**não conformidades**” encontradas pela Unidade Técnica do **NED** e registradas, pormenorizadamente, no **tópico 4** do [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#).

Apresenta-se estarrecedor que um projeto tão relevante para a população do Espírito Santo — a construção de um Complexo Hospitalar para atender as regiões Norte e Noroeste do Estado, com investimento previsto de mais de R\$ 263 milhões do orçamento da SESA —



tenha iniciado **sem Projeto Básico**^{28 29}, **sem fiscalização no local**³⁰, **sem Planilha Orçamentária** e **sem cumprimento do Anteprojeto de Arquitetura** que embasara a **licitação**.

Aliás, sobretudo importante assinalar que, de acordo com a [85 - Peça Complementar 35558/2024-9](#), elaborado pela empresa **Tuv Rheinland Ductor Ltda.** em **junho de 2024**, *“até o presente momento os projetos básicos não foram 100% aceitos por não atenderem a OT – IBR 001/2006 do IBRAOP conforme critério estabelecido pelo DER – ES em reunião realizada em 20/12/2023.”*, a revelar, portanto, **que a obra continua sendo tocada sem a aceitação completa do Projeto Básico**.

²⁸ [Lei nº. 12.462/2011](#)

Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições: [...]

IV – projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;

b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e

c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;

[...]

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:

I – desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;

II – soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;

III – identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;

IV – informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;

V – subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada;

VI – orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (destacou-se)

²⁹ **CLÁUSULA PRIMEIRA**

1. DO OBJETO E FORMA DE EXECUÇÃO

1.1 O objeto do presente contrato é a CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA OU CONSÓRCIO ESPECIALIZADO PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA, APROVAÇÕES LEGAIS, OBTENÇÃO DE LICENÇAS, OBRAS DE CONSTRUÇÃO, MONTAGEM E COMISSIONAMENTO DOS SISTEMAS DO COMPLEXO DE SAÚDE DO NORTE DO ESPÍRITO SANTO, LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS/ES, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas nos projetos e estabelecidas no Edital, seus anexos e na proposta da Contratada.

³⁰ **CLÁUSULA SÉTIMA**

7. DA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO

7.1 O DER-ES indicará um gestor e um fiscal do contrato que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, registrando em relatório todas as ocorrências e deficiências eventualmente verificadas, emitindo, caso constate alguma irregularidade, notificação a ser encaminhada à CONTRATADA para correções.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA

16 DO ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E RECEBIMENTO DO OBJETO

16.1 A execução do presente contrato será acompanhada pelo gestor e pelo fiscal do contrato designados pelo DER-ES, nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, que deverá atestar a realização de seu objeto, sem o que não será permitido qualquer pagamento.

16.2 A Diretoria responsável pelo contrato designará formalmente os servidores responsáveis pelo **acompanhamento in loco da execução do objeto e das medições.**



Não obstante, sem prejuízo ao fim que o orçamento se destina, solicitamos que **após a aceitação completa de todos os projetos básicos**, seja entregue versão final do orçamento com as revisões necessárias e com melhor detalhamento das memórias de cálculo e inclusão de cotações faltantes, conforme já solicitado nos relatórios de análise. **Para isso, é aceitável que essa revisão se dê em no máximo 30 dias após a aceitação completa dos projetos básicos.** (destacou-se)

As irregularidades acima descritas – ausência de **Projeto Básico completo** e **ausência de Planilha Orçamentária** –, por si só, mesmo sem maiores detalhes, denotam a **falta de observância a normas básicas** (contratuais e legais) e a **desídia no trato da coisa pública**, evidenciando condutas de elevado grau de **negligência e imprudência**, qualificando, destarte, o **erro grosseiro – a grave inobservância ao dever de cuidado (culpa grave)**³¹, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro³² e consoante jurisprudência do TCU:

[Acórdão 4447/2020-TCU-Segunda Câmara](#), relator Min. Aroldo Cedraz

"Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

[Acórdão 2012/2022-TCU-Segunda Câmara](#), relator Min. Antonio Anastasia

"O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto."

[Acórdão 63/2023-TCU-Primeira Câmara](#), relator Min. Benjamin Zymler

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lindb, que buscaram

³¹ Em sua obra, o Conselheiro Substituto **Donato Volkens Moutinho** relaciona o sentido da expressão "**erro grosseiro**" com o conceito de "**culpa grave**".

2.6.5 Funções sancionadora e reintegradora

[...]

Tendo em conta a natureza subjetiva da responsabilidade perante os tribunais de contas, pode-se traduzir o sentido da expressão "erro grosseiro" pelo conceito de culpa grave. É o que defendem Thiago Priess Vallati e Manoela Virmond Munhoz, Pericles Ferreira de Almeida e Guilherme Salgueiro Pacheco de Aguiar. (destacou-se) MOUTINHO, Donato Volkens. **Contas dos Governantes**: apreciação das contas dos chefes de poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Acess, 2020, 552 p.

³² **Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 19 jan. 2021.



instituir novo paradigma de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização."

Cumpra, pois, ao Tribunal agir com o devido rigor técnico que o caso reclama.

Por derradeiro, considera-se cabível a **aplicação da multa** do art. 135, II, da Lei Orgânica do TCE/ES³³.

Para finalizar esta fundamentação, importante colacionar que *"A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas sempre bem-vindas e oportunas recomendações e determinações corretivas, **mas também, e com intensa efetividade, por intermédio das sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos. Tais sanções mostram-se relevantes, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também o caráter preventivo, inibidor de novas condutas irregulares, tanto pelo próprio responsável, como pelos demais gestores da Administração Pública.***" (Trecho do [Acórdão TCU 543/2015 - Plenário](#)).

3 DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE MATRIZ PARA CITAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E PUNIÇÃO INDIVIDUAL DOS ENVOLVIDOS

Conforme explicitado pela Área Técnica, a fiscalização realizada na modalidade **Acompanhamento** (artigos 192 e 193 do Regimento Interno) tem por característica a construção de propostas de ajustes e correções no decorrer da execução das obras contratadas (controle concomitante), evitando assim eventuais desvios observados.

Tais ajustes concorrem para a prevenção da ocorrência de irregularidades, especialmente relacionadas ao desperdício de recursos decorrente de pagamentos indevidos e, via de consequência, para a responsabilização de gestores e servidores que a estas tenham dado causa.

³³ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]
II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



Para além disso, o **Acompanhamento** permite a construção de consenso nos encaminhamentos e ajustes a serem propostos, sendo esse, talvez, seu grande diferencial em relação às demais modalidades de fiscalização *a posteriori*.

Todavia, **fácil é constatar da documentação trazida aos autos pelo gestor do DER-ES, a completa ausência de alinhamento** quanto aos encaminhamentos propostos pela **equipe técnica de fiscalização do TCE/ES**, visto que apresentou argumentação pretendendo, apenas, **descaracterizar** todos os Achados contemplados no [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#) e refutar todas as determinações propostas em decorrência deles. Essa afirmação apresenta-se agasalhada tanto pela **Unidade Técnica** quanto pelo **Conselheiro Relator**, *in verbis*:

[29 - Instrução Técnica Inicial 00089/2024-9](#)

Ocorre que, conforme observa-se na documentação trazida aos autos pelo gestor do DER-ES, **não se observa alinhamento em nenhum dos encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria**, visto que apresenta argumentação pretendendo descaracterizar todos os possíveis Achados contemplados no Relatório de Acompanhamento 14/2023-2, refutando todas as determinações propostas em decorrência deles.

Nesse cenário, com vistas a garantir observância ao princípio do contraditório, que desconstitua posterior decisão proferida em desfavor do Gestor do DER-ES e da contratada, entende-se prudente apresentar ao Conselheiro Relator a proposta de oitiva formal dos agentes antes da análise meritória, conforme proposto a seguir.

[30 - Decisão Monocrática 00766/2024-7](#)

Da análise da documentação apresentada pelo gestor do DER-ES, verificou-se, que **não há concordância com nenhum dos encaminhamentos sugeridos pela equipe de auditoria**. Assim, diante do exposto, para assegurar o respeito ao princípio do contraditório e evitar que uma decisão futura seja desfavorável ao Gestor do DER-ES e à contratada,

Sopesando os fundamentos que alicerçam a presente fiscalização, e considerando o opinamento técnico manifestado por meio da Instrução Técnica Inicial 00089/2024-9, avalio imperiosa a requisição de informações com vistas a subsidiar a completa formação do juízo cognitivo sumário acerca das questões impugnadas. (destacou-se)

Nesse cenário de dissenso, com vistas a garantir observância ao princípio do contraditório, que desconstitua posterior decisão proferida em desfavor do Gestor do DER-ES e da contratada, entendeu-se prudente promover a **oitiva formal do DER-ES e do Consórcio Complexo de Saúde Norte, antes da análise meritória**.

Contudo, as **notificações** realizadas são suficientes apenas para fins de **reconhecimento de irregularidades e expedição de medidas corretivas**.

É sobretudo importante assinalar que das informações levantadas pela Equipe Técnica do TCE-ES **afioram irregularidades graves, passíveis de ressarcimento e multa**.

Assim, para a responsabilização dos envolvidos, revela-se primordial, ademais, suas respectivas **citações** (art. 63, I, da Lei Complementar 621/2012³⁴), com fulcro na **Matriz de Responsabilização**. É uma necessidade adicional insuperável, mormente considerando as peculiaridades do caso em comento.

Ante achados que resultem em propostas de **citação**, com ou sem conversão em Tomada de Contas Especial, deve-se identificar os responsáveis e demonstrar suas responsabilidades. Por isso, a imprescindibilidade do instrumento denominado **Matriz de Responsabilização**, o qual identifica quem praticou determinado ato, em que circunstâncias o fez, sua culpabilidade e o nexo de causalidade.

Reconhece-se que o objetivo principal do **Acompanhamento** não é punitivo, tampouco visa responsabilização por impropriedades ou irregularidades. Entretanto, se, durante a realização da fiscalização, o trabalho adquirir esses contornos, **é viável que se proponha (i) o aprofundamento do exame das irregularidades no próprio processo de Acompanhamento ou (ii) a realização de outra ação de controle com vistas a concluir a análise dos achados identificados**.

Em abono à asserção, cumpre trazer à colação trecho da [Nota Técnica SEGEX 002/2022](#)³⁵, que adota o [Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União](#) (TCU)

71. Se, durante a realização do trabalho, for constatado procedimento do qual possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, o fato deverá ser comunicado ao supervisor da ação de controle. **Considerando os objetivos da ação de controle, o titular da UT e o supervisor avaliarão a conveniência e oportunidade de aprofundar os exames acerca das irregularidades no próprio processo de acompanhamento ou propor a realização de outra ação de controle, com vistas a concluir a análise dos fatos identificados.**

71.1 Na hipótese da análise dos fatos comprometer o alcance dos objetivos do acompanhamento, o relato e a proposição de encaminhamento para essas constatações devem ser feitos por meio de representação (art. 246 do Regimento Interno do TCU).

³⁴ **Art. 63.** O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante:
I – citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender e/ou recolher a importância devida;

³⁵ **Adota o Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União (TCU), com adaptações, como Manual de Fiscalização aplicável aos acompanhamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e dá outras providências.**



71.2 As representações que forem autuadas podem, quando encerradas, ser apensadas ao processo principal de acompanhamento (art. 36 da Resolução 259, de 7/5/2014).

71.3 Contudo, se os exames realizados forem suficientes para evidenciar achados e/ou formular propostas de aperfeiçoamento e não interferirem no alcance dos objetivos previstos, a UT poderá propor determinações e recomendações relativas às irregularidades constatadas no próprio processo de acompanhamento. (destacou-se)

A responsabilização dos gestores públicos por falhas ou irregularidades constitui etapa de qualquer trabalho dinâmico de controle que visa melhorar a gestão dos recursos públicos e gerar confiança nos cidadãos. Mas não basta simplesmente “identificar” **distorções, achados, não conformidades, irregularidades** ou qualquer outra opção terminológica que se adote.

Quando uma entidade enfrenta irregularidades, a prioridade deve ser identificar e corrigir essas questões de maneira eficiente e eficaz, **mas também é necessário responsabilizar os envolvidos**. Mais uma vez reforça-se: pode-se até discutir a dosimetria das penalidades, mas não há que se alinhar com a impunidade. A demora em agir pode resultar em consequências negativas significativas, como a perpetuação de práticas inadequadas, prejuízos financeiros ou legais e a perda de confiança pública.

A importância de agir rapidamente é sublinhada pela necessidade de preservar a integridade e a credibilidade do TCE/ES, instituição responsável pela fiscalização e controle. A Corte de Contas, por exemplo, tem a responsabilidade de assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente. Qualquer hesitação ou demora em tratar de irregularidades pode comprometer essa responsabilidade e, por consequência, a confiança do público na instituição.

Por isso, pugna-se pela **reabertura da instrução processual**, para chamamento dos envolvidos conforme **Matriz de Responsabilização** a ser elaborada pela Área Técnica, **sem prejuízo do reconhecimento das irregularidades e da expedição de medidas corretivas desde já**, nos termos do art. 321, §1º, do Regimento Interno do TCE/ES³⁶.

³⁶ **Art. 321.** Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva.

§ 1º Após o seu encerramento, a instrução processual só poderá ser reaberta por despacho fundamentado do Relator ou por deliberação do colegiado, de ofício ou a pedido das partes ou do Ministério Público junto ao Tribunal, para a realização de diligências.



Alternativamente, pugna-se pela **instauração imediata de Representação**, com fundamento no art. 200 do Regimento Interno do TCE/ES³⁷ e no art. 37, II, da Lei Orgânica do TCE/ES³⁸, em face do DER-ES e do **Consórcio Complexo de Saúde Norte**.

4 PEDIDOS

Ante o exposto, *data venia* o posicionamento assumido pelo **NED**, o qual explicitamente reconhece a ocorrência de falhas (revelando a existência de irregularidades), mas, por outro lado, as suaviza (ocultando, em parte, seu real impacto), o **Ministério Público de Contas** pugna:

4.1 pelo reconhecimento das seguintes irregularidades:

- **AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL NO LOCAL DA OBRA**
- **ALTERAÇÃO SIGNIFICATIVA DO OBJETO CONTRATADO, EM PREJUÍZO À ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES E À VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, OCASIONANDO PREJUÍZO AOS COFRES PÚBLICOS DE R\$ 34.926.805,07**
- **ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS**
- **A AUSÊNCIA DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA**
- **AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO COMPLETO**

4.2 no exercício da FUNÇÃO CORRETIVA, sejam expedidas as seguintes **DETERMINAÇÕES**, correspondentes às irregularidades constatadas, para o exato

³⁷ **Art. 200.** No curso de fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, à chefia da unidade técnica, a qual a submeterá ao respectivo Relator, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo.

³⁸ **Art. 37.** São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas:
II – representar ao Tribunal contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades, na forma regulamentada no Regimento Interno;



cumprimento da lei e com o fito de se prevenir a reincidência, com fulcro no art. 206, §2º³⁹, no art. 207, IV⁴⁰, e no art. 329, § 7º⁴¹, do Regimento Interno do TCE/ES, pugnando pelo estabelecimento de prazo de 90 (noventa) dias para que o DER-ES encaminhe a esta Corte de Contas a comprovação das seguintes providências em relação ao **Contrato nº 86/2022**:

- que a empresa contratada para a fiscalização verifique **TODOS** os serviços já executados quanto à qualidade e quantidades, e se os valores pagos nas medições representam o quantitativo de serviços e os materiais utilizados, e estão coerentes com o **Anteprojeto, Projeto Básico** e com as normas técnicas, elaborando, para esse desiderato, **relatório técnico (Achado A1)**;
- que os pagamentos das próximas medições levem em consideração a área da construção e a quantidade de serviços executados em cada etapa da construção, inclusive considerados os valores que já foram pagos indevidamente, os quais devem ser estornados nas medições futuras (**Achado A2**);
- que se abstenha de realizar qualquer tipo de antecipação de pagamento relativo a materiais e/ou equipamentos, anterior a execução do serviço correspondente, ao **Consórcio Complexo de Saúde Norte**, que não disponha de previsão contratual ou editalícia, além de efetivas garantias em caso de não execução posterior do serviço, bem como providenciar o estorno de eventuais valores pagos a título de antecipação (**Achado A3**);

³⁹ **Art. 206.** Ao fiscalizar a execução das contratações públicas o Tribunal verificará, ainda, os aspectos formais, a natureza do objeto em face da legislação aplicável e o interesse público na contratação, bem como a conformidade dos valores estipulados com aqueles praticados no mercado, considerando, inclusive, os aspectos de qualidade e quantidade.

§ 1º No exame de economicidade e de legitimidade, o Tribunal determinará, mediante fixação de prazo razoável, que o fiscalizado cumpra as exigências estabelecidas com vistas à regularização dos procedimentos.

§ 2º O Tribunal, além de determinações, poderá fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas, no âmbito do exercício do controle externo, objetivando o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

⁴⁰ **Art. 207.** Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

IV – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

V – recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

⁴¹ **Art. 329.** A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.



- que exija a apresentação do **Projeto Básico** pela empresa contratada, acompanhado da respectiva **Planilha Orçamentária**, bem como efetue a sua avaliação e aprovação, como condição de realização de novos pagamentos à empresa contratada para a execução da obra (**Achado A4**).
- que, ao contratar obras e serviços de engenharia na modalidade de licitação RDC, exija antes do início dos serviços que a empresa contratada apresente o **Projeto Básico** completo, conforme previsão expressa do art. 17 da Lei 12462/2011, que regulamenta as contratações pelo RDC;
- ao executar obras e serviços de engenharia, principalmente em obras de grande porte, fiscalize **todas as etapas** da construção, de modo a garantir que **todos os serviços realizados** atendam às condicionantes do projeto aprovado, às especificações técnicas e às normas brasileiras;
- que, por ocasião das medições mensais, a equipe de fiscalização do contrato se assegure que os valores pagos em cada medição correspondam aos valores dos serviços executados no período, por meio da **Planilha de pagamentos do contrato** e da **Planilha Orçamentária**;

4.3 Considerando a relevância do caso em comento, a imprescindibilidade do debate e visando dar máxima transparência às “**não conformidades**” apontadas no [16 - Relatório de Acompanhamento 00014/2023-2](#), de inequívoca natureza grave, que o presente processo seja apreciado em **SESSÃO PLENÁRIA PRESENCIAL**;

4.4 Sem prejuízo do reconhecimento das irregularidades e da expedição de medidas corretivas, pugna-se pela **REABERTURA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**, nos termos do art. 321, §1º, do Regimento Interno do TCE/ES⁴², com o objetivo de apurar as responsabilidades e promover a punição individual dos envolvidos, na forma prevista no art.

⁴² **Art. 321.** Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva.

§ 1º Após o seu encerramento, a instrução processual só poderá ser reaberta por despacho fundamentado do Relator ou por deliberação do colegiado, de ofício ou a pedido das partes ou do Ministério Público junto ao Tribunal, para a realização de diligências.



135, II e III, da Lei Complementar nº. 621/2012⁴³ c/c o art. 389, II⁴⁴ e III⁴⁵ do Regimento Interno do TCE/ES, considerando, necessariamente, entre outras circunstâncias, o grau de reprovabilidade da conduta de cada agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública, observado, ainda, o princípio da proporcionalidade, em sintonia com o art. 388 do Regimento Interno deste TCE/ES⁴⁶;

4.4.1 Alternativamente, pugna-se pela **autuação apartada de Representação**, a partir da documentação constante destes autos, com fundamento no art. 200 do Regimento Interno do TCE/ES e no art. 37, II, da Lei Orgânica do TCE/ES, em face do DER-ES e do **Consórcio Complexo de Saúde Norte**;

4.5 com fulcro no art. 71, XI, da Constituição Federal⁴⁷, considerando que o **Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) está destinando 56 milhões de dólares para a implantação do novo Complexo de Saúde**, conforme programa [Saude para el Norte del Espirito Santo](#), seja o **CAF** notificado para **ciência das IRREGULARIDADES aqui detalhadas e medidas institucionais que entender pertinentes**;

4.6 Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, este órgão ministerial reserva-se o direito de manifestar-se oralmente por ocasião da sessão de julgamento/apreciação em defesa da ordem jurídica.

Vitória, 31 de março de 2025.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

⁴³ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]

II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

⁴⁴ **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação: [...]

II – prática de ato ou omissão, com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento;

⁴⁵ III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário: multa no valor compreendido entre três e cem por cento;

⁴⁶ **Art. 388.** Na fixação da multa, o Tribunal considerará, necessariamente, entre outras circunstâncias, o grau de reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública, observado o princípio da proporcionalidade.

⁴⁷ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

3ª Procuradoria de Contas

Procurador Especial de Contas