

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR E DEMAIS MEMBROS
DO PLENÁRIO DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO – TCE/ES**

PARECER MINISTERIAL

Assunto: Indícios de irregularidade nas obras de reforma e ampliação do Aeroporto Raimundo Andrade, localizado no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES (Contrato nº 2024.000007.35101.01)

Processo TCE/ES: [4024/2025](#)

Classificação: Controle Externo – Fiscalização – Representação

Unidade Gestora: **SEMOBI – Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura**

Interessada: Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

Conselheiro Relator: [Davi Diniz de Carvalho](#)

Representante: Unidade Técnica do TCEES (Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade – NCP)

Responsáveis: **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura) e **Ketrin Kelly Alvarenga** (Gestora do Contrato nº 2024.000007.35101.01)

Processos relacionados: [793/2025-8](#) (Auditoria de Conformidade) e [7174/2025](#) (Agravado)

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 38, II¹,

¹ **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: [...] II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;

287, II², 303³, 304⁴, 321, *caput*⁵ e § 3⁶ e 370⁷ do Regimento Interno do TCE/ES, artigo 55, II, da Lei Complementar nº 621/2012⁸ e artigo 3º, II, Lei Orgânica do Ministério Público de Contas⁹, manifesta-se nos seguintes termos.

1 RELATÓRIO

Versam o autos sobre **Representação** ([2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#)), formulada pela equipe de fiscalização do **Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e Mobilidade (NCP)** do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), em face da **Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI)**, **com pedido de concessão de medida cautelar para suspensão de pagamentos do Contrato nº 2024.000007.35101.01** ([6 - Anexo 02503/2025-8](#)), que tem por objeto a **Contratação Integrada de empresa para elaboração de Projetos Básicos e Executivos de engenharia e execução das obras de reforma e ampliação do Aeroporto Raimundo Andrade**, situado em **Cachoeiro de Itapemirim/ES**.

Convém rememorar que esta **Representação** teve origem na ação fiscalizatória realizada na [SEMOBI](#) – Fiscalização 008/2025-3, [Processo TCE/ES 793/2025-8](#)

² **Art. 287.** São etapas do processo: [...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, nas hipóteses previstas em lei ou neste Regimento;

³ **Art. 303.** Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer escrito.

⁴ **Art. 304.** Após a oitiva do Ministério Público junto ao Tribunal, o Relator elaborará relatório, enviando o processo à secretaria do colegiado para inclusão em pauta.

⁵ **Art. 321.** Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva.

⁶ **§ 3º.** Em todos os feitos nos quais lhe caiba atuar, inclusive nos embargos de declaração em que haja efeito modificativo, o Ministério Público junto ao Tribunal será o último a ser ouvido antes da deliberação, exceto quando esta ocorrer imediatamente após a sustentação oral ou quando se tratar de processo de acompanhamento da gestão fiscal, sendo, neste último caso, encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal após a deliberação, se houver recomendações ou determinações a serem expedidas.

⁷ **Art. 370.** Nos processos em que deva intervir obrigatoriamente, a falta de manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal implica em nulidade a partir deste momento.

Parágrafo único. A manifestação posterior do órgão ministerial sana a nulidade do processo caso ocorra antes da decisão do colegiado e haja anuência expressa aos atos praticados previamente ao seu pronunciamento.

⁸ **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;

⁹ **Art. 3º.** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas: [...]

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;

(**Auditoria de Conformidade**¹⁰) –, instaurada para apurar a regularidade da licitação **RDC Eletrônico nº 001/2023** ([5 - Anexo 02502/2025-3](#), Processo E-DOCS nº [2022-SPJXR](#)), cujo valor estimado foi de **R\$ 127.542.736,54**, resultando em contratação, em 22/03/2024, do **Consórcio Cachoeiro–RA** (formado pelas empresas **Celta Infraestrutura Ltda.** e **Conserva de Estradas Ltda.**) pelo montante de **R\$ 76.525.641,92**, após deságio de aproximadamente **40%**.

Nessa Auditoria, o **NCP**, após o devido contraditório, finalizada a instrução processual, por meio da [67 - Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2](#) e, após sustentação oral, mediante [80 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00002/2026-4](#), reconheceu **superfaturamento expressivo na referida contratação, sugerindo imputação de débito superior a R\$ 23 milhões e aplicação de multa.** Veja:

[67 - Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2](#)

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Com base no exposto, levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), sugere-se:

5.1 REFUTAR as razões de justificativas e alegações de defesa dos responsáveis **MANTENDO** a responsabilidade em face das irregularidades apontadas nesta ITC,

5.2 IMPUTAR OS DÉBITOS (até o Boletim de Medição nº 10) aos seguintes responsáveis, de forma solidária, conforme sugerido no [Relatório de Auditoria 00007/2025-9](#):

i. Consórcio Cachoeiro - RA no valor de R\$ 23.013.852,82 pelo recebimento de valores incompatíveis com os serviços executados;

ii. Fábio Ney Damasceno no valor de R\$ 23.013.852,82 por não prover os meios necessários para que a fiscalização do contrato fosse efetiva, bem como pela autorização de pagamento de valores incompatíveis com os serviços executados;

iii. Sebastião Encarnação e Ketrin Kelly Alvarenga no valor de R\$ 2.759.070,00 pelo ateste do BM02;

¹⁰ De acordo com o **Manual de Auditoria de Conformidade** do TCE/ES ([RESOLUÇÃO TC Nº 350, DE 04 DE MAIO DE 2021](#)), “foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade fiscalizada. Essas normas – regras ou princípios que regem a gestão administrativa e financeira do setor público e a conduta de agentes públicos – podem decorrer da interpretação de textos de constituições federal e estaduais, tratados internacionais, leis, decretos, portarias, outros regulamentos, resoluções legislativas, políticas, códigos estabelecidos – inclusive de conduta –, termos acordados, atos normativos dos tribunais de contas, em especial do TCEES, etc. (NBASP 100/22).”

iv. Alexandre Silva Curitiba no valor de R\$ 20.254.782,82 pelo ateste do BM09 e do BM10.

5.3 IMPUTAR MULTA aos responsáveis de forma individual a ser dosada pelo relator;

5.4 Sugere-se o envio das seguintes **DETERMINAÇÕES** à SEMOBI, de acordo com o estabelecido no [Relatório de Auditoria 00007/2025-9](#):

i. Promova o ajuste do Critério de Medição por Etapa, de modo a apresentar apenas os serviços projetados e que foram/serão executados e os seus preços correspondentes;

ii. Realize a análise dos valores medidos e apure os valores pagos de forma indevida, de modo a apresentar um plano para recompor esses valores aos cofres públicos;

iii. Determine que a empresa contratada entregue o Projeto Básico, incluindo a Planilha Orçamentária com todos os serviços que serão realizados, compatíveis com os projetos de engenharia apresentados;

iv. Determine que, por ocasião da entrega do Projeto Básico pelo contratado, a fiscalização da Semobi realize todas as análises necessárias de modo a garantir que as etapas de pagamento sejam compatíveis com a quantidade e preços dos serviços executados.

v. que o anteprojeto contenha as condições de contorno, as informações e os requisitos técnicos destinados a possibilitar a caracterização do objeto contratual e a visão global do empreendimento, incluindo todos os detalhamentos e levantamentos que se fizerem necessários conforme legislação e normas vigentes, bem como a Orientação Técnica 006/2016 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) – OT – IBR 006/2016.

vi. por ocasião do recebimento do Projeto Básico elaborado pelo contratado, em contratações vigentes e futuras, se certifique da compatibilidade entre o Critério de Medição por Etapas e os documentos referentes ao Projeto Básico (desenhos, memoriais, orçamentos e outros), assegurando-se de que os valores das etapas sejam compatíveis com os serviços que serão executados pelo contratado.

vii. em contratações vigentes e futuras sob o regime de contratação integrada, que receba o Projeto Básico e proceda à sua avaliação de forma adequada, com base nos parâmetros estabelecidos no edital e na legislação aplicável, bem como em conformidade com as normas técnicas vigentes. Frisa-se, nessa ocasião, que a avaliação inclui a análise da compatibilidade entre o valor da etapa e o valor dos serviços a serem executados na referida etapa. Após a devida análise e uma vez constatada a adequação do Projeto Básico, a Administração Pública deve formalizar a sua aprovação de maneira completa e regular, nos termos legais.

viii. Verifique TODOS os serviços já executados quanto à qualidade e quantidade, de modo a se certificar de que estejam coerentes com o anteprojeto e com as normas técnicas;

ix. Verifique se os valores pagos nas medições correspondem ao quantitativo de serviços e materiais utilizados;

x. Encaminhe relatório técnico relativo aos itens i. e ii a este TCEES. E, caso se verifique que os valores pagos nas medições são superiores aos valores dos serviços executados, proceda ao estorno desses valores.

xi. adote as providências necessárias para que a fiscalização do contrato (por meios próprios com ou sem o auxílio de empresa gerenciadora) seja capaz de garantir a qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados, mediante a realização dos ensaios tecnológicos exigidos pelas normas técnicas aplicáveis.

xii. adote as providências necessárias para garantir que a fiscalização do contrato acompanhe a execução dos serviços, com a designação de equipe residente no local da execução dos serviços com ou sem o auxílio de empresa gerenciadora.

5.5 DAR CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público de Contas do teor da decisão final a ser proferida, conforme mandamento do §7º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013;

5.6 ARQUIVAR após trânsito e julgado

80 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00002/2026-4

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto nesta instrução, sugere-se:

3.1. **MANTER** o disposto na **Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2 (evento 67)**;

3.2. **APLICAR MULTA** a parte requerente, nos termos do artigo 135, inciso XIV, desta Lei Complementar n. 621/2012, considerando o disposto nos §§1º e 3º do art. 328 do RITCEES.

No mesmo sentido o Ministério Público de Contas, por meio dos seguintes pareceres: [70 - Parecer do Ministério Público de Contas 05051/2025-9](#) e [83 - Parecer do Ministério Público de Contas 00117/2026-3](#).

O regime adotado na contratação em tela foi o de **Contratação Integrada**, mediante **Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)**, nos termos do art. 9º, § 1º¹¹, da [Lei nº 12.462/2011](#), que abrange a execução total do empreendimento – desde a elaboração dos Projetos até a entrega da obra concluída – transferindo ao contratado os riscos técnicos inerentes.

Mesmo após o desconto de 40% em relação ao orçamento paradigma, o que, em tese, a priori, representaria uma economia aos cofres públicos de R\$ 51.017.094,58, a equipe de auditoria apontou a existência de duas irregularidades que totalizam um prejuízo aos cofres públicos de R\$

¹¹ 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.

36.860.984,58 (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24), equivalente a quase 50% do valor do Contrato (R\$ 76.525.641,92). Confira-as:

1 SUPERFATURAMENTO DE R\$ 15.125.251,34: decorrente da diferença entre a Planilha de Serviços e Preços – Orçamento¹² ([8 - Anexo 02505/2025-7](#)), no valor de **R\$ 61.400.390,58**, e a Planilha intitulada *Critério de Medição por Etapa* ([7 - Anexo 02504/2025-2](#))¹³, cujos itens somados resultam na quantia de **R\$ 76.525.641,92**;

2 SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS, COM POSSIBILIDADE DE PREJUÍZO AO ERÁRIO DE R\$ 21.735.733,24: há 2 (dois) serviços previstos na Planilha Orçamentária sem evidência de que foram ou serão realizados¹⁴ (de acordo com o Projeto do próprio contratado), devido a não ocorrência de “**solos moles**”¹⁵, originalmente apontados pela [SEMOBI](#). São eles: o “**empréstimo de material de jazida para aterro**”¹⁶ e a “**sub-base granular de rachão**”¹⁷.

Diante disso, o Representante pleiteou **cautelar inaudita altera pars**, para que esta Corte de Contas determine ao “*Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura se abstenha de realizar pagamentos, no Contrato nº 2024.000007.35101.01, até que se realize a análise dos valores medidos e apure os valores pagos de forma indevida, de modo a apresentar um plano, até a data determinada por este Tribunal, para recompor esses valores aos cofres públicos, nos termos do art. 379 do RITCEES*,”. Confira todos os pedidos formulados pelo **NCP**:

¹² A Planilha de Serviços e Preços – Orçamento (arquivo 2025-G1TTML do Processo 2024-26CVR do E-Docs), elaborada pelo próprio consórcio contratado após a definição dos projetos para a execução da obra, **apresenta um valor significativamente inferior ao do Contrato**. Embora o total do orçamento disponibilizado ao final desta planilha apresente o valor de **R\$ 61.400.390,58**, ao se realizar a simples soma dos subtotais presentes ao longo do referido orçamento, obtém-se um valor igual a **R\$ 60.850.309,03**, montante que, de acordo com o próprio contratado, corresponde ao custo dos serviços a serem executados.

¹³ Consoante [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), sob a responsabilidade do Secretário de Estado, **permitiu que a planilha de medição não fosse ajustada, resultando em pagamentos indevidos que comprometem os cofres públicos**”.

¹⁴ De acordo com a [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A Semobi, ao autorizar a execução e medição desses serviços, **teria falhado em sua função de fiscalização, permitindo que pagamentos fossem realizados sem a devida comprovação da execução**.”

¹⁵ Segundo o próprio Consórcio Cachoeiro – RA, “**Conforme demonstrado nos estudos técnicos realizados, analisamos as condições de suporte do terreno do sítio aeroportuário, concluindo pela inexistência de solos moles nas faixas de pista do projeto em implantação**.”. (Ofício nº 018/2024/SNKI (Arquivo 2024-P8J42N do Processo 2024-26CVR do E-Docs – [13 - Anexo 02510/2025-8](#))

¹⁶ Código 02.01.02.00.011, no valor de R\$ 4.828.626,83, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

¹⁷ Código 02.01.02.00.012, no valor de R\$ 16.907.106,41, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

7. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, requer a este Colendo Tribunal:

7.1 O conhecimento, recebimento e processamento da presente Representação, na forma do artigo 99 da Lei Orgânica do TCCES c/c art. 181, art. 182, inciso VIII e art. 264, inciso V, do RITCEES;

7.2 Seja, no mérito, considerada procedente a representação, para determinar à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), com base no art. 207, IV, c/c 329, § 7º do RITCEES, que no prazo estabelecido pelo Colegiado **adote as seguintes providências** em relação ao Contrato nº 2024.000007.35101.01:

7.2.1 Promova o ajuste do Critério de Medição por Etapa, de modo a apresentar apenas os serviços projetados e que foram/serão executados e os seus preços correspondentes;

7.2.2 Realize a análise dos valores medidos e apure os valores pagos de forma indevida, de modo a apresentar um plano para recompor esses valores aos cofres públicos;

7.2.3 Determine que a empresa contratada entregue o Projeto Básico, incluindo a Planilha Orçamentária com todos os serviços que serão realizados, compatíveis com os projetos de engenharia apresentados;

7.2.4 Determine que, por ocasião da entrega do Projeto Básico pelo contratado, a fiscalização da Semobi realize todas as análises necessárias de modo a garantir que as etapas de pagamento sejam compatíveis com a quantidade e preços dos serviços executados.

7.3 Seja concedida **medida cautelar inaudita altera pars**, com fundamento no art. 124, *caput*, da LOTCEES c/c art. 377, III, do RITCEES, no sentido de expedir **determinação** para que o Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura **se abstenha de realizar pagamentos, no Contrato nº 2024.000007.35101.01, até que se realize a análise dos valores medidos e apure os valores pagos de forma indevida, de modo a apresentar um plano, até a data determinada por este Tribunal, para recompor esses valores aos cofres públicos**, nos termos do art. 379 do RITCEES;

7.4 Seja o feito submetido ao rito sumário, considerando o cumprimento dos requisitos necessários à tutela cautelar dispostos no art. 306 do RITCEES.

Em **27/05/2025**, o Conselheiro Relator, **Davi Diniz de Carvalho**, por meio da [**21 - Decisão Monocrática 00361/2025-1**](#), conheceu a Representação, ante o cumprimento de todos os requisitos de admissibilidade, **mas deixou de apreciar o pedido cautelar**.

Entendeu prudente, primeiro, dar ciência da **Representação** aos responsáveis e lhes oportunizar o contraditório, motivo por que **determinou a notificação** dos envolvidos – **Fábio Ney Damasceno** (Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura), **Ketrin Kelly Alvarenga** (gestora do Contrato) e o **Consórcio**

Cachoeiro—RA (contratado) – para manifestação no prazo de 5 (cinco) dias.

Veja:

II. 2 Da Tutela provisória

No presente caso, verifica-se que a representação em face do Contrato nº 2024.000007.35101.01 foi apresentada a este TCEES em 15/5/2025, já tendo sido o contrato firmado com as empresas CELTA INFRAESTRUTURA LTDA e CONSERVA DE ESTRADAS LTDA, desde 22 de março de 2024, estando atualmente em pleno vigor.

Em razão da gravidade das supostas ilegalidades narradas na petição inicial e a existência de pedido cautelar de concessão de suspensão dos pagamentos acerca da prestação de serviços contidas no certame, entendo pertinente notificar os responsáveis para que tenham ciência desta representação e se pronunciem sobre o seu conteúdo, antes de me manifestar acerca do pedido de medida cautelar pleiteado, promovendo, inclusive, o exercício do contraditório.

Por tais razões, antes de apreciar a tutela cautelar requerida, nos moldes previstos no art. 125, § 3º, da LC 621/2012 e no art. 307, § 1º, do RITCEES c/c o art. 100 da LC 621/2012, é necessário notificar os responsáveis apontados pelas supostas irregularidades narradas, para que tenham ciência da presente representação, se pronunciem sobre o seu conteúdo, apresentem cópia integral, em meio digital, do processo administrativo referente aos fatos narrados e ofereçam mais informações sobre o procedimento, inclusive: prestem esclarecimentos específicos quanto às razões que embasaram a adoção do critério de medição por etapa, em suposto afronte com os elementos constantes do orçamento detalhado e do projeto básico elaborado pelos contratadas; sobre a compatibilidade dos serviços previstos na planilha orçamentária com as efetivas demandas da obra, indicando, inclusive, as etapas já executadas e as pendentes; bem como acerca da existência de previsão, no projeto básico aprovado, dos serviços questionados na representação, e, por fim, quanto às potenciais consequências jurídicas e administrativas do eventual deferimento da medida cautelar pleiteada, com a finalidade de suspender o certame.

III DECISÃO

Ante o exposto, em juízo monocrático de admissibilidade, **DECIDO**:

III. 1 CONHECER a presente representação em face do Contrato n. 2024.000007.35101.01;

III. 2 Determinar a **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, com o encaminhamento de cópia da petição inicial juntamente com o respectivo Termo de Notificação e ciência de que o conteúdo integral desta Decisão Monocrática se encontra disponível no portal do Tribunal na internet:

III. 2.1 Do Sr. Fábio Ney Damasceno - Secretário de Estado da SEMOBI, da Sra. Ketrin Kelly Alvarenga – Gestora do Contrato n. 2024.000007.35101.01 e, na qualidade de **terceiros interessados**, das sociedades empresárias Celta Infraestrutura LTDA e Conserva de Estradas LTDA para que, **no prazo de 5 (cinco) dias**, se manifestem sobre as supostas ilegalidades apontadas nesta representação, apresentem cópia integral, em meio digital, do processo administrativo referente ao procedimento do Contrato n. 2024.000007.35101.01, e ofereçam mais informações sobre ele, inclusive:

III. 2.1.1 Prestem esclarecimentos específicos quanto às razões que embasaram a adoção do critério de medição por etapa, em suposto afronte com os elementos constantes do orçamento detalhado e do projeto básico elaborado pelos contratadas; sobre a compatibilidade dos serviços previstos na planilha orçamentária com as efetivas demandas da obra, indicando, inclusive, as etapas já executadas e as pendentes; bem como acerca da existência de previsão, no projeto básico aprovado, dos serviços questionados na representação;

III. 2.1.2 Quanto às potenciais consequências jurídicas, administrativas e as repercussões operacionais do eventual deferimento da medida cautelar pleiteada, com a finalidade de suspender os pagamentos do Contrato nº 2024.000007.35101.01;

III. 3 Dar **CIÊNCIA** ao representante, conforme o art. 125, § 6º, da LC 621/2012; e

III. 4 Remeter os autos à Secretaria Geral das Sessões (SGS) para as providências necessárias;

Informo que as respostas dos notificados podem ser elaboradas individual ou conjuntamente, a critério dos mesmos;

Ressalto que o não atendimento desta solicitação poderá implicar em sanção de multa, conforme disposição dos arts. 135, §2º, da LC 621/12 e 391, do RITCEES desta Corte.

Cumpra-se com urgência, tendo em vista a natureza do pedido cautelar

O Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, **Fábio Ney Damasceno**, por intermédio da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#), argumentou que o modelo de **Contratação Integrada** permite soluções mais modernas e baratas do que o projeto original. Acrescentou que essa escolha gerou uma economia de, aproximadamente, R\$ 51 milhões, bem como que o contratado possui liberdade para definir os métodos de execução, sendo relevante para a Administração Pública o resultado da obra. Veja o trecho pertinente:

O desconto global ofertado pela licitante vencedora alcançou 40% do orçamento de referência da administração, **o que representa uma economia aos cofres públicos de R\$51.017.094,60 (cinquenta e um milhões dezessete mil noventa e quatro reais e sessenta centavos)**.

[...]

Pois bem, se tivesse a SEMOBI optado por desenvolver o projeto básico com sua equipe técnica, ou até mesmo contratado terceiros, seguindo a solução exata do anteprojeto, conforme orçamento de referência elaborado, a obra de reforma e ampliação do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim teria custado aos cofres públicos valores da ordem de R\$120 Milhões.

Tendo um contrato firmado no valor aproximado de R\$75 Milhões, não é concebível afirmar a existência de dano ao erário, ao contrário, alcançamos um desconto de extrema vantajosidade, possível apenas pela

incorporação do conhecimento privado especializado à contratação. Esse deve ser o foco principal da análise.

Ademais, alegou que nesse tipo de contrato **não é exigido que a empresa contratada apresente todos os preços detalhados por item**, pois os pagamentos são feitos com base em etapas concluídas. Além disso, segundo informa, **o orçamento detalhado** apresentado na fase de Projeto Básico, entregue pelo contratado, **serve apenas como referência e não como base para pagamentos**. A esse respeito, confira:

Assim, **o legislador excluiu a entrega do orçamento detalhado da composição do projeto básico quando em contratações integradas e semi-integradas**, pois é perceptível a **inaplicabilidade** de um orçamento detalhado nesses regimes, visto que o valor contratual já está originalmente definido. Portanto, sequer é obrigatória sua apresentação quando da entrega do projeto básico no novo regime geral de contratações públicas.

A análise da administração quando da aprovação do projeto básico deve se restringir ao conjunto de **desenhos, especificações, memoriais e cronograma, avaliando 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**.

Estamos cientes que na Lei 12.462/2011 (RDC), **o orçamento detalhado ainda integrava a definição de projeto básico**, sem o excludente contido no art. 6º, inc. XXV, alínea f, da Lei 14.133/2024, demonstrado acima; porém, é preciso compreender a sua inaplicabilidade aos contratos sob o Regime de execução de Contratação Integrada, **visto que o valor contratual já fora definido quando do término do processo licitatório**.

A exigência de apresentação do orçamento detalhado na fase de projeto básico, incluindo quantitativos e composições analíticas de preços, foco de todos os supostos achados da equipe da presente auditoria, apenas contribui para interpretações equivocadas e conclusões inapropriadas sobre a gestão contratual, como a constante da presente Representação.

[...]

Em linha com esse dispositivo, inclusive, a Lei do RDC exige o orçamento detalhado em quantitativos apenas em caso de licitações de obras com projetos básicos já elaborados (art. 2º, parágrafo único, inciso VI, Lei nº 12.462/2011).

[...]

Ora, resta claro que as parcelas remuneratórias durante a execução de todo o contrato se darão a partir do cronograma físico-financeiro apresentado e aprovado no processo licitatório, não há qualquer outra interpretação possível.

Exigimos, excepcionalmente, que a contratada apresentasse um orçamento detalhado, na fase de projeto básico, adotando referenciais

SICRO e SINAPI, apenas para que pudéssemos absorver conhecimentos técnicos de produtividade e de elaboração de composições analíticas de preços unitários específicas de obras aeroportuárias, agregando conhecimento à nossa equipe técnica quanto às novas metodologias executivas e forma de construção das composições analíticas.

[...]

Com a devida vênia, a equipe de auditoria utilizou-se do orçamento apresentado pela contratada na etapa de projeto básico como elemento balizador para seus achados. Afastou-se das particularidades do Regime Contratual firmado, determinando que a remuneração da contratada, especificamente para dois itens relacionados a terraplenagem, deveria ser realizada pela medição dos quantitativos unitários empregados e por preços unitários apresentados no projeto básico elaborado com base no SICRO/SINAPI, o que de plano é VEDADO nesse regime.

[...]

Como pode ser visto, não há quantitativos unitários, nem composições analíticas de preços definidos nos documentos editalícios publicitados, nem naqueles apresentados pelas licitantes, por força de lei.

[...]

Nota-se que não há até o presente ponto do relatório qualquer consideração por parte da equipe de auditoria quanto ao Regime de Execução por CONTRATAÇÃO INTEGRADA, limitando-se a informar que foram analisadas “as planilhas orçamentárias, “... de modo a verificar se os custos dos sérvios medidos e pagos refletiram os custos dos serviços executados”.

Tal análise, não encontra guarida no correspondente diploma legal, pois equivale-se a prática de fiscalização característica de contrato sob o regime de execução “por preço unitário”.

[...]

O orçamento detalhado, já esclarecido à equipe de auditoria nas respostas às diligências e reuniões realizadas, não pode ser elemento de comparação de custos nesse regime.

Não há no texto da lei ou qualquer jurisprudência do Tribunal de Contas da União que determine que o valor contratual deva ser ajustado após o projeto básico aprovado, nas CI. **Caso contrário, toda Contratação Integrada teria um aditivo para readequação do seu valor e de seu cronograma físico-financeiro após a apresentação dos projetos.**

O valor pactuado está definido na fase de processo licitatório, bem como os pesos de cada etapa e o eventograma de remuneração. Trata-se de um contrato de preço certo e total. Se o projeto básico aprovado apresentou inovações, otimizações, reduções de impactos ambientais, mitigou riscos, garantiu todas os requisitos de finalidade, e ainda reduziu custos de execução, a contratada não pode ser penalizada por sua eficiência.

Ainda, sobre as suspeitas de sobrepreço ou superfaturamento, o gestor da **SEMOBI** afirmou que não faz sentido comparar os valores do orçamento com os

valores contratados, porque o contrato é fechado e já inclui os riscos no preço total. Por isso, alguns itens podem parecer mais caros ou mais baratos isoladamente, mas isso não significa prejuízo. Veja:

Ora, é certo que um orçamento detalhado elaborado sobre um projeto básico desenvolvido pela contratada **não** será idêntico ao valor contratual firmado, pois este último foi alcançado a partir de um desconto global linear ofertado no processo licitatório, sem uma planilha de quantitativos e preços unitários publicitadas aos concorrentes. Destaca-se que a licitação poderia ainda ter sido realizada com preço sigiloso.

[...]

Portanto, os critérios de medição estão claros e vinculam-se a proposta comercial ofertada na licitação, o que não poderia ser diferente, por se tratar de um contrato por preço certo e total.

[...]

Assim, com a devida vênia administrativa, **o orçamento apresentado na fase de projeto básico não deve possuir qualquer relação com as remunerações contratuais**, sob pena de quebra da isonomia do processo licitatório, visto que as ETAPAS e EVENTOGRAMA foram estipulados naquela fase, com base na proposta comercial ofertada, **sendo ilegal a medição por quantitativos unitário ou preços unitários nesse regime.**

[...]

O superfaturamento suscitado pela unidade técnica baseia-se nos quantitativos unitários, bem como na relação entre a medição por etapa sobre o valor contratado, versus quantitativos e preços unitários do orçamento preliminar apresentado no projeto básico.

A referida metodologia encontra insegurança jurídica quando adotada em contratos sobre o regime de preço certo e total, como a Contratação Integrada, pois não há elementos que permitam a comparação efetiva.

[...]

Como dito alhures é preciso ainda sopesar o suposto superfaturamento ao desconto de vantajosidade ofertado.

[...]

Reforçamos que o orçamento elaborado na fase de projeto básico, a pedido da SEMOBI, utilizou-se de referenciais SICRO e SINAPI e BDI referencial do Anexo II da Resolução 366/2022-TCEES, e não representam os custos totais efetivamente empregados como afirma o consórcio construtor em seu Memorial de Justificativa do orçamento apresentado. É apenas uma referencial, sob o qual é possível avaliar a razoabilidade do cronograma licitado, através das produtividades constantes das composições analíticas e conhecer as particularidades de precificação dos serviços aeroportuários.

Acerca da inexistência de “**solos moles**”, mesmo que os riscos não se materializarem, sustentou que a supressão prévia dos valores relacionados a esse

serviço contrariaria o **Edital** e o **Regime da Contratação Integrada**. Em oposição, evidenciou que caso os “**solos moles**” se comprovassem, os custos adicionais seriam absorvidos pelo **Consórcio Cachoeiro—RA**. Reiterou que, nesse regime, o orçamento detalhado do Projeto Básico não vincula pagamentos e não pode servir de base para aferição por quantitativos/preços unitários; os pagamentos deveriam seguir o cronograma por etapas. Acrescentou que o orçamento sintético do Projeto Executivo indicou redução de custos de terraplenagem compensada por outros itens, o que seria típico de contratos de preço certo e total. A título corroborativo, confira:

Os custos referentes ao subitem “Subbase granular de rachão”, que integram o item Terraplenagem, foram mantidos no orçamento apresentado pela contratada e justificado em sua memória de cálculo que ainda haveria incertezas geotécnicas/geológicas (RISCOS) da área denominada como “brejo” no anteprojeto da licitação. Por mais que os estudos de sondagem realizados pelo Consórcio Construtor e seu relatório geotécnico demonstrassem a inexistência de solos moles, esses ensaios são pontuais e não permitem garantir a certeza de sua inexistência em um terreno de grandes dimensões. Tal certeza só seria alcançada quando da execução efetiva dos serviços, o que de fato ainda não ocorreu.

[...]

Reforçando a condição já explicitada a sustentação da tese da equipe de auditoria está na análise das quantidades e preços unitários do orçamento apresentado pela contratada na etapa de projeto básico, novamente.

A afirmação pela utilização de rachão, conforme reportado por nossa equipe técnica, está no fato do RISCO ainda não ter sido superado. Risco inteiramente alocado à contratada na Matriz de Risco.

É fato que os relatórios de sondagem até então apresentados e os estudos pontuais realizados pelo consórcio construtor indicaram a inexistência de solos moles nos locais das sondagens do trecho classificado no anteprojeto como BREJO (SOLOS MOLES), bem como estão alocados integralmente como de responsabilidade da contratada: RISCO GEOLÓGICO / GEOTÉCNICO / TERRAPLENAGEM, conforme demonstrado no item 2.2 deste relatório.

Porém, essa etapa da obra ainda não foi iniciada, ou seja, os riscos ainda estão presentes, como alertou a contratada em sua memória de cálculo de quantidades. Ainda que os riscos não se materializem, conforme amplamente discutido no presente relatório, a supressão desses valores no contrato firmado não se demonstra alinhada com a regras editalícias e com o regime contratual. Em oposição, caso os solos moles fossem efetivamente comprovados e volumes ainda maiores de troca de solo fossem necessárias, os custos seriam integralmente absorvidos pelo consórcio construtor.

[...]

Ao contrário do que afirma, conforme fortemente refutado no presente relatório, o orçamento apresentado na fase de projeto básico, inexistente

no novo regime geral de licitações, não tem o intuito de verificar sua compatibilidade ao preço contratado. No novo regime geral de licitações o orçamento detalhado nem é fornecido nas Contratações Integradas, pela empresa contratada.

O orçamento sintético agora apresentado com base no projeto executivo, permite observar a redução dos custos dos serviços de terraplenagem, que porém, são compensados nos demais itens da planilha contratual, como é comum em contratos de preço certo e total. O equilíbrio entre ganhos e perdas nas etapas torna o contrato viável em sua execução.

[...]

A contratada não deixou de cumprir o que dispõe os acórdãos citados pela equipe de auditoria, me mesmo os princípios das contratações públicas, pois os projetos foram apresentados e aprovados, **o que se verifica é que o orçamento na fase de projeto básico é ineficaz na relação contratual sobre o regime da CI, fato é que deixou de ser exigido na Lei 14.133/2021.**

Por fim, rejeitou as propostas de alteração das **regras de medição** e de **reavaliação/suspensão dos pagamentos**, reputando-as ilegais e incompatíveis com o **Regime de Contratação Integrada**. Sustentou que a suspensão cautelar de repasses seria **medida extrema, com potencial de paralisar a obra** (a despeito de 61% de execução física em abril de 2025), **deflagrar judicialização** e, como consequência, ainda produzir efeitos em cadeia sobre a operação aeroportuária e o entorno, tais como: perda de serviços de terraplenagem, erosões e carreamento de materiais para o Córrego dos Monos, alagamentos, danos ambientais e possível responsabilização pelo IEMA com cassação da Licença de Instalação; impactos viários e aeroviários (inclusive notificações da ANAC, suspensão de operações e entraves ao PBZPA), e prejuízos às atividades do aeroclube e da ITU FLY Center, além de repercussão social adversa. Em síntese, afirmou que a manutenção critérios de medição e dos pagamentos seria condição para resguardar o interesse público e que os achados de auditoria não teriam considerado as especificidades do Contrato. Confira:

A recomendação em caráter extremo de suspensão imediata dos pagamentos contratuais trará consequências além do presente contrato e precisa ser analisada de forma holística.

O empreendimento alcançou 61% de execução física, estando adiantado em relação ao planejamento original, assim, determinar a suspensão imediata dos repasses ao consórcio construtor poderá culminar, **como medida reativa à decisão e sob alegação de impossibilidade econômica de continuidade das obras, na paralisação imediata da execução do empreendimento.**

Ato seguinte, ocorrerá a judicialização da demanda pelo consórcio, arrastando a condição indesejada da lide por longos anos.

[...]

Nota-se que a suspensão de repasses ao consórcio é medida extrema, e configura prejuízo insuportável ao interesse público.

[...]

Portanto, a decisão de suspensão cautelar dos repasses ao consórcio construtor poderá culminar em:

- a) Elevado risco de paralisação imediata das obras com judicialização da demanda;
- b) Consequente notificação da Agência Nacional de Aviação Civil com suspensão imediata das operações do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim;
- c) Perda parcial dos serviços de terraplenagem executados e custos de refazimento;
- d) Erosões e carreamento de material de aterro para o Córrego dos Monos, gerando danos ambientais em área de preservação permanente;
- e) Alagamentos em áreas residenciais adjacentes ao sítio aeroportuário;
- f) Erosões e danos ambientais na área de empréstimo interna;
- g) Responsabilização por dano ambiental pelo IEMA e cassação da Licença de Instalação;
- h) Suspensão do tráfego de veículos pela atual Av. Constantino Negrelli, dificultando o acesso às comunidades vizinhas;
- i) Suspensão do processo de registro e homologação junto ao Comando da Aeronáutica das zonas de proteção às operações aéreas (PBZPA – Plano Básico de Zona de Proteção);
- j) Suspensão das operações do aeroclube de Cachoeiro de Itapemirim e das atividades da empresa ITU FLY Center (Hangar), incluindo eventuais ações de indenização e lucros cessantes;
- k) Forte repercussão social, contrária a administração pública municipal e estadual.
- l) Para contratação do remanescente da obra em consequência de rescisão contratual, nos termos do art. 69 do Decreto nº7.581/2011, a administração observará a ordem de classificação dos licitantes e as condições por estes ofertadas, desde que não seja ultrapassado o orçamento estimado para a contratação. Alertamos que o próximo

colocado possui proposta financeira ofertada de R\$89 Milhões. (destacou-se)

Por sua vez, o **Consórcio Cachoeiro—RA**, mediante [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#), enfatizou a lógica jurídica do **Regime de Contratação Integrada** do RDC Eletrônico nº 001/2023: **preço certo e total, alocação de riscos ao contratado (sem cabimento de aditivos por supressões ou acréscimos do escopo originalmente precificado) e vedação a reequilíbrios por imprecisões do anteprojeto.**

Também sustentou que a medição por etapas (eventograma) decorre diretamente do [Decreto 7.581/2011](#) e do próprio Edital/Contrato, de modo que as **parcelas desembolsadas devem seguir o cronograma físico-financeiro** aprovado, **não uma planilha de custos unitários**. O texto da defesa é expresso ao invocar o art. 40, § 3º¹⁸ ([Decreto 7.581/2011](#)) e o art. 46, § 9º¹⁹ ([Lei 14.133/2021](#)), frisando que é vedada a remuneração orientada por preços unitários nos Regimes de Preço Global.

O **Consórcio Cachoeiro—RA** ainda explica por que apresentou **orçamento detalhado** (por solicitação excepcional da Administração), mas sustenta que esse documento tem caráter **meramente referencial e não vincula as medições** (o RDC Eletrônico nº 001/2023 adotou o **Regime de Contratação Integrada** por menor preço global, sem divulgação de planilhas de quantitativos e preços unitários, e com desconto linear obrigatório sobre o orçamento de referência); daí sua crítica ao método da auditoria de **confrontar a proposta global com uma planilha de custos** elaborada já na fase de Projeto Básico.

¹⁸ § 3º No caso da contratação integrada prevista no [art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011](#), o licitante que ofertou a melhor proposta deverá apresentar o valor do lance vencedor distribuído pelas etapas do cronograma físico, definido no ato de convocação e compatível com o critério de aceitabilidade por etapas previsto no § 5º do art. 42. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013\)](#)

¹⁹ **Art. 46.** Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: [...] V – contratação integrada; [...]

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do **caput** deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

Por derradeiro, descreveu uma série de atos que resultarão da adoção da suspensão cautelar de repasses ao **Consórcio Cachoeiro–RA**. O principal deles: **paralisação imediata das obras, por quebra do equilíbrio econômico pactuado e insegurança jurídica**. Os demais seriam consequências dessa interrupção.

Especificamente neste caso concreto, a adoção da recomendação de suspensão cautelar dos repasses a este consórcio culminará em:

- **Paralisação imediata das obras, por quebra do equilíbrio econômico pactuado e insegurança jurídica;**
- Consequente notificação da Agência Nacional de Aviação Civil com suspensão imediata das operações do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim;
- Perda parcial dos serviços de terraplenagem executados e custos de refazimento;
- Erosões e carreamento de material de aterro para o Córrego dos Monos, gerando danos ambientais em área de preservação permanente (APP);
- Demissão imediata de cerca de 50 profissionais contratados;
- Inadimplência a fornecedores locais;
- Alagamentos em áreas residenciais adjacentes ao aeroporto;
- Erosões e danos ambientais na área de empréstimo interna;
- Perda do plantio de grama realizado;
- Responsabilização por dano ambiental pelo IEMA e cassação da Licença de Instalação;
- Suspensão do processo de registro e homologação junto ao Comando da Aeronáutica das zonas de proteção às operações aéreas (PBZPA – Plano Básico de Zona de Proteção e PZPANA – Plano de Zona de Proteção dos Auxílios à Navegação);
- Suspensão das operações do aeroclube de Cachoeiro de Itapemirim e das atividades da empresa ITU FLY Center (Hangar), incluindo eventuais ações de indenização e lucros cessantes contra o Estado;
- Suspensão do tráfego de veículos pela atual Av. Constantino Negrelli, dificultando o acesso às comunidades vizinhas;
- Forte repercussão social, contrária a administração pública; (destacou-se)

Pois bem.

Constata-se que as semelhanças entre a [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#) (Consórcio Cachoeiro–RA) com a [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#) (SEMOBI) são inequívocas e reforçam uma linha

argumentativa convergente. Ambas qualificam o objeto e o regime como **Contratação Integrada**, justificando a opção por eficiência, inovação e melhor relação custo-benefício; registram, ainda, o desconto global de 40% como sinal de vantajosidade econômica.

Tanto a **SEMOBI** quanto o **Consórcio Cachoeiro–RA** invocam a transferência integral de riscos ao particular como essência do modelo, chegando a afirmar que nas contratações integradas, cabe ao construtor o risco de eventuais supressões ou acréscimos de serviços, inviabilizando aditivos por essa razão – exatamente a mesma leitura reproduzida pelo Consórcio.

Convergem, ainda, ao sustentar que a medição por etapas é a métrica legal e contratual, e que não há base para reorientar pagamentos por preços unitários ou cotejar a proposta vencedora com orçamento detalhado produzido já no desenvolvimento do Projeto Básico.

Por derradeiro, **ambos colocam a paralisação imediata das obras como medida subsequente à eventual concessão cautelar de suspensão de pagamentos.**

Em síntese, a [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#) (Consórcio Cachoeiro–RA) aprofunda – do ponto de vista do particular – os mesmos fundamentos jurídicos e fáticos expostos pela [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#) (SEMOBI) para, ao fim, desaconselhar intervenções cautelares sobre a sistemática de pagamento. Confira os trechos pertinentes:

No processo licitatório não foram publicitados orçamento analítico, nem planilha de quantidades e preços unitários, devendo como determinou a regra editalícia ser ofertado desconto global linear, na forma prevista na cláusula 12.8, vejamos:

12.8. O percentual de desconto apresentado pelos Licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, conforme §3º do art. 19 da Lei 12462/2011.

Assim, à medida que as disciplinas de engenharia na fase de projeto básico eram validadas, desenvolviam-se seu detalhamento na fase de projeto executivo. **Não há razão técnica para se aguardar a finalização de todo o projeto básico**, para posteriormente iniciar o projeto executivo, visto ser responsabilidade da contratada, nem há vedação legal, como dispõe o Decreto nº7.581/2011, em seu art. 66, §1º:

Art. 66. (...)

§ 1º O projeto executivo de etapa posterior **poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços de etapa anterior**, desde que autorizado pelo órgão ou entidade contratante. (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)

Tal estratégia de aceleração da execução dos projetos foi adotada pelo consórcio como ação de recuperação dos prazos do cronograma, em virtude da demora verificada no processo de licenciamento ambiental (Licença Prévia - LP e Licença Ambiental de Regularização - LAR), responsabilidade da contratante, conforme disposto na cláusula 11.31.5 do Edital da Licitação.

[...]

As imagens comprovam o elevado grau de avanço alcançado nas obras. Destacamos que a nova infraestrutura lado ar: pista de pouso e decolagem e pátio de aeronaves, já se encontra em utilização pelas aeronaves, antecipando-se os resultados em favor da sociedade.

[...]

No que tange ao valor contratual global, entendemos que não deveria haver qualquer tipo de dúvida visto que o regime da CONTRATAÇÃO INTEGRADA é caracterizado por preço certo e total.

Em suma, a administração pública apresentou a condição problema e o resultado almejado, demonstrando em termos de qualidade, vida útil, e impacto ambiental, os requisitos de aceitação. De forma a precificar o valor máximo que está disposta a remunerar o contratado, estabeleceu um anteprojeto de engenharia com os requisitos de finalidade, **NÃO DEFININDO MEIOS OU QUANTITATIVOS PARA ALCANÇÁ-LOS**, visto a imaturidade da solução ainda na fase de anteprojeto. Inclusive, a legislação permite a formação dos preços referenciais, nesse regime, por meio de orçamentos paramétricos a partir de obras ou contratos semelhantes já executados.

[...]

Portanto, **as parcelas remuneratórias pelas etapas alcançadas na execução da obra devem se basear unicamente na proposta ofertada no processo licitatório, não há outra interpretação possível.**

[...]

Assim, **o cerne dos achados da auditoria está na comparação do valor do orçamento preliminar apresentado pelo Consórcio na fase de projeto básico, com a proposta comercial apresentada na licitação. A lei não prevê tal relação**, portanto, não prevê qualquer ação por consequência de divergências. A nova lei geral de licitações, definiu os requisitos de análise do projeto básico por parte da administração nas contratações integradas, **excluindo a análise do orçamento:**

[...]

Inclusive a nova lei 14.133/2021 excluiu da definição dos elementos que constituem o Projeto Básico, quando das contratações semi-integradas e integradas, a exigência do orçamento detalhado, vejamos:

[...]

A pedido da SEMOBI, elaboramos um orçamento preliminar com base no projeto básico adotando referenciais de custo SICRO e SINAPI, afirmando

no Memorial Justificativo que o acompanha que os preços não correspondem àqueles efetivamente dispendidos pelo Consórcio na execução deste empreendimento.

[...]

A partir desse ponto, a equipe de auditoria sustentou seu achado na divergência entre o valor constante desse orçamento apresentado, no que pese as ressalvas apresentadas na presente manifestação, ao valor contratual. Além disso, tentou criar uma suposta divergência entre os quantitativos contratados, INEXISTENTES nesse regime, com aqueles efetivamente empregados.

Não há quantitativos contratados em uma Contratação Integrada, pois não há projeto detalhado desenvolvido pela administração.

[...]

Nos causa espanto a alegação de sobrepreço/superfaturamento da ordem de R\$15 milhões, quando o desconto ofertado na licitação alcançou a margem de R\$51 milhões.

Ora, em resumida análise, se a administração orçou a execução da obra por R\$127,5 milhões, e firmou um contrato por R\$76,5 milhões, é nítida e indiscutível a economia de R\$51 milhões aos cofres públicos.

[...]

Porém, reforçamos que a materialização ou não do risco, não implica em aumento ou redução do valor contratual, visto estar alocado integralmente à contratada.

[...]

A decisão de alteração de regras contratuais, em desacordo com as características do Regime da Contratação Integrada, certamente repercutirá em incertezas e insegurança jurídica em processos licitatórios futuros sob o mesmo regime. A penalização da eficiência, como a que se propõe, acarretará propostas comerciais mais conservadoras, elevando-se os riscos subjetivos e desincentivando a concorrência em licitações futuras. (destacou-se)

Após as justificativas, o **NCP**, mediante [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), de forma mais precisa que na [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), recomendou o **deferimento da medida cautelar** para **suspender o pagamento de R\$ 21.735.733,24**, relativos a serviços que constam na Planilha Orçamentária, mas que, provavelmente, não serão executados, conforme o Projeto do próprio contratado. **Alternativamente**, caso já tenha ocorrido o pagamento dos itens considerados irregulares (sem execução correspondente), a Unidade Técnica sugeriu: (i) **retenção ou dedução limitada a 30% do saldo contratual restante**, como forma de coibir futuros danos ao erário e garantir o ressarcimento de eventuais prejuízos, até que a situação seja devidamente esclarecida e regularizada. Confira:

4. CONCLUSÃO

No que tange ao pedido de cautelar, nos termos da Petição Inicial 00855/2025-1 (evento 2), entende-se que tal medida deve ser adotada, por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto nesta manifestação, sugere-se:

- O DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR pleiteada, com a **suspensão imediata do pagamento de R\$ 21.735.733,24** referentes aos serviços que constam na planilha orçamentária, mas para os quais não há evidências de execução conforme o projeto do próprio contratado.

Alternativamente, **caso o pagamento do montante considerado irregular (R\$ 21.735.733,24), conforme itens apontados na petição inicial, já tenha sido efetuado**, que seja **subtraído esse valor do montante restante do contrato**. Em qualquer cenário, sugerimos que a retenção ou dedução deve ser **limitada a 30% do valor contratual restante**, como forma de coibir futuros danos ao erário e garantir o ressarcimento de eventuais prejuízos, até que a situação seja devidamente esclarecida e regularizada.

Essa medida tem como fundamento o art. 376 do RITCEES c/c art. 125 da Lei Complementar 621/2012, e visa resguardar o erário diante da probabilidade de direito e do risco de ineficácia da decisão de mérito.

- **PROMOVER A OITIVA** da parte, por meio dos senhores FABIO NEY DAMASCENO, KETRIN KELLY ALVARENGA ao início desta peça, nos termos do art. 307, §3º do RITCEES, para que cumpram a determinação de cautelar e se pronunciem sobre o conteúdo da representação e dos pontos abordados nesta manifestação, bem como apresentem outros esclarecimentos que julguem necessários;
- **DAR CIÊNCIA** à autoridade competente de que o não atendimento de decisão deste Tribunal é passível da aplicação das seguintes sanções:
 - Em atenção ao artigo 389, inciso IV do RITCEES, a aplicação de multa nos termos do artigo 135, § 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;
 - A aplicação de multa conforme artigo 391 do RITCEES;

Em seguida, o Conselheiro Relator, por meio do [**57 - Voto do Relator 04298/2025-9**](#), objetou a existência das irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, descaracterizando o *fumus boni iuris*. Sobre tal aspecto, confira o trecho pertinente:

No caso sub examine, verifico que as alegações da equipe de fiscalização acerca da suposta ocorrência de sobrepreço/superfaturamento, serviços não executados e incompatibilidade entre projeto básico e orçamento, fundamenta-se, em última análise, em uma tentativa de comparar quantitativos presentes nos projetos básicos e executivo com supostas quantidades de um anteprojeto de engenharia ou com a estrutura interna

da proposta da contratada. Tal abordagem, a meu ver, é incompatível com o regime de contratação integrada.

Aliás, a consolidação da metodologia traçada na peça inicial desta representação e corroborada pela MTC 61/2025, em tese, para além do caso concreto, poderia inibir a liberdade de eventuais contratadas de oferecerem soluções de engenharia inovadoras e mais vantajosas na fase de licitação ou durante a elaboração dos projetos, resultando na potencial frustração do próprio objetivo dessa modalidade.

Explico. Ao se verem obrigadas a uma rígida correspondência de quantitativos e orçamentos em etapas preliminares, as contratadas poderiam ter sua capacidade de propor alternativas técnicas e construtivas eficientes severamente limitada, desvirtuando a essência da contratação integrada que visa justamente a otimização e a entrega de soluções completas e eficazes em prol do Poder Público contratante.

À luz dos documentos contidos nos autos, para corroborar a inviabilidade dessa comparação por quantitativos e preços unitários em contratos deste tipo, a manifestação dos responsáveis (doc. 30, p. 46) apresenta uma tabela de custo real do consórcio, comparativa aos valores contratuais por etapa. Nela demonstra-se que, para a contratada, alguns serviços executados saíram mais caros, enquanto outros foram mais baratos do que o previsto contratualmente nas etapas específicas.

Tal dinâmica reflete a flexibilidade na composição dos custos internos, inerente à contratação integrada, onde a gestão do risco e a otimização dos custos unitários são de responsabilidade da contratada, estando ela vinculada ao resultado pretendido e ao preço global acordado, e não a cada item de custo isoladamente.

Ante as razões acima apresentadas, diante do arcabouço legal vigente e da própria finalidade do regime de contratação integrada, penso que a interpretação da unidade técnica que busca a correspondência entre a proposta e a planilha de eventos por etapa, baseada na comparação de quantitativos que não são exigíveis neste modelo, não se sustenta juridicamente.

Ademais, constato que a análise sumária, própria das cautelares, no caso em comento, não permitiu, com base nas informações e argumentações trazidas pela representante, averiguar a ocorrência de sobrepreço nas bases apresentadas.

Logo, por entender que a metodologia de análise da unidade técnica se mostra incompatível com as premissas da contratação integrada, julgo estar descaracterizado o fumus boni iuris, indispensável à concessão da medida cautelar pleiteada nesta representação.

No que tange ao **perigo da demora**, ressaltou que o órgão estadual possui os instrumentos legais para interromper os fluxos financeiros que entender indevidos a qualquer momento, **sem a necessidade de provimento cautelar desta Corte para tal finalidade:**

Como se pode notar, a prerrogativa de suspensão ou mesmo de não realização de pagamentos indevidos pela Administração, no caso a SEMOBI, permanece integralmente preservada, a despeito do advento da

nova lei de contratações públicas e independentemente da apreciação da determinada medida cautelar pleiteada junto a este TCEES. Isso se deve, fundamentalmente, ao princípio da autotutela administrativa e ao poder-dever de fiscalização, que conferem à própria Administração a capacidade de agir para evitar prejuízos ao erário.

No que tange ao caso em apreço, verifico que a alegada irreparabilidade do dano por meio da continuidade dos pagamentos carece de robustez. Ademais, reitero, que o órgão estadual possui os instrumentos legais para interromper os fluxos financeiros que entender indevidos a qualquer momento, sem a necessidade de provimento cautelar desta Corte para tal finalidade.

Por tudo isso, com base nos elementos até então disponíveis nos autos, estou convencido de que, embora a atuação do Tribunal seja possível, de acordo com suas atribuições legais, ela não se mostra recomendável para fins de controle neste momento, tendo em vista que a urgência alegada pela unidade técnica pode ser efetivamente mitigada pelos próprios mecanismos de controle interno da Administração estadual. Assim, concluo que o *periculum in mora* não se encontra configurado na situação em comento.

Por fim, ponderou que a suspensão de pagamentos poderia causar *periculum in mora reverso*, comprometendo o andamento das obras de reforma e ampliação do aeroporto Raimundo Andrade, com possíveis repercussões negativas ao erário e à coletividade daquela localidade, optando por converter o feito para o rito ordinário e determinar o prosseguimento da instrução. Veja:

No caso em questão, noto que o risco inverso é significativo e justifica a não concessão da medida cautelar. Isso se deve às possíveis repercussões negativas ao erário e à coletividade daquela localidade, tais quais as elencadas pelos responsáveis. Sobre essa temática, o *caput* do art. 147 da Lei 14.133/2021 estipula que a interrupção de um contrato administrativo, seja por suspensão da execução ou declaração de nulidade, só deve ocorrer em situações de comprovada irregularidade insuscetível de saneamento, e apenas se tal medida se revelar de inequívoco interesse público.

De acordo com o referido texto legal, a ponderação desse interesse público deve ocorrer considerando-se os aspectos listados nos incisos do mencionado dispositivo. Em atenção a esses parâmetros, no caso concreto, cito, a título de exemplo, os prejuízos financeiros de fornecedores locais e impactos econômicos decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do contrato (art. 147, inciso I); a materialização de riscos ambientais como erosões e carreamento de material e a exposição de áreas vizinhas ao aeroporto a alagamentos (art. 147, inciso II); a perda substancial de valor dos serviços de terraplanagem já executados (art. 147, inciso IV). Tais fatores demonstram que a intervenção prematura pode, de fato, converter-se em um dano maior.

Quanto a isso, penso que se a legislação impõe as condições previstas no *caput* do art. 147 para a paralisação de um contrato com irregularidades constatadas, *a fortiori* a prudência do julgador deve ser intensificada quando, como já evidenciado na análise do *fumus boni iuris*, a

irregularidade sequer está devidamente configurada ou demonstrada, mesmo que essa conclusão seja alcançada em sede de uma cognição sumária.

Realço, portanto, **que a premente necessidade de garantir a continuidade dos serviços contratados – abrangendo as obras de reforma e ampliação do aeroporto Raimundo Andrade – em detrimento das supostas irregularidades aventadas no caso vertente, também merece detida consideração e reflexão ante os potenciais prejuízos já mencionados.** Em virtude disso, concluo que o *periculum in mora* reverso encontra-se configurado, o que apoia a argumentação até aqui oferecida em favor da não concessão da medida cautelar requerida. (destacou-se)

Em seguida, o Plenário, por meio da [58 - Decisão 03171/2025-5](#), formalizou o **indeferimento da cautelar sob o argumento de que não estavam configurados os pressupostos autorizadores da medida** (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), **ademais da suposta identificação do *periculum in mora* reverso** e determinou a notificação dos responsáveis para que prestassem as informações quanto aos itens questionados na **Representação**. Outrossim, direcionou o processo à tramitação pelo **rito ordinário**, para apuração detalhada das alegações de superfaturamento e serviços não executados. Veja:

1. DECISÃO TC-3171/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

1.1. INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, nos termos do art. 307, § 3º, do RITCEES, porquanto não demonstrados os requisitos autorizadores para a sua concessão, bem como pela identificação do *periculum in mora* reverso;

1.2. NOTIFICAR os responsáveis para que nos termos do art. 307, § 3º, do RITCEES, prestem as informações quanto aos itens questionados na representação, no prazo de 10 (dez) dias;

1.3. DETERMINAR a tramitação do feito sob o rito ordinário, na forma do art. 306, parágrafo único, do RITCEES, assim que escoado o prazo de 10 (dez) dias para a prestação de informações pelos responsáveis, a fim de que esta Corte de Contas proceda à devida análise de mérito;

1.4. DAR CIÊNCIA à representante e aos interessados acerca do teor desta decisão, nos termos regimentais.

2. Unânime

3. Data da sessão: 14/8/2025 – 40ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib

Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

5. Membro do Ministério Público de Contas: Luciano Vieira, procurador-geral.

Em face dessa decisão, o MPC apresentou recurso de **Agravo**, com **pedido de concessão de medida cautelar**, em **19/10/2025**. Até hoje (**03/03/2026**), **passados 4 meses**, a tutela provisória de urgência não foi apreciada, tampouco o recurso foi julgado.

Fácil é ver-se, pois, que mesmo submetida ao **rito ordinário**, esta **Representação** teve sua instrução desenvolvida de modo mais célere que o recurso de **Agravo do MPC (TC 7174/2025)**.

A instrução desta Representação foi encerrada por meio da [90 - Instrução Técnica Conclusiva 00147/2026-4](#), na qual o **NCP**, **em divergência com o posicionamento recente do mesmo NCP** (vide [67 - Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2](#) e na [80 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00002/2026-4](#) do **Processo TCE/ES 793/2025**), sugeriu a **improcedência** da Representação e o **arquivamento** dos autos:

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, sugere-se:

- **JULGAR IMPROCEDENTE** a Representação, no que se refere às **alegações de sobrepreço ou superfaturamento vinculadas à não execução de itens específicos da planilha orçamentária**, por não se evidenciarem irregularidades na sistemática de pagamento por etapas e resultados adotada no contrato regido pela contratação integrada, conforme fundamentos expostos nesta instrução.
- **DAR CIÊNCIA** às partes interessadas acerca das conclusões desta instrução, especialmente quanto à **inexistência de irregularidade material relacionada à execução do contrato sob o regime de contratação integrada**, bem como à **impropriedade de eventual supressão ou retenção de valores fundada exclusivamente na não execução isolada de itens**, devendo prevalecer a análise do equilíbrio econômico-financeiro sob a ótica do contrato como um todo, em consonância com a lógica do preço global e da alocação de riscos própria desse regime.
- **DETERMINAR o ARQUIVAMENTO** dos autos após o trânsito em julgado da decisão que vier a ser proferida, nos termos regimentais.

Por força do [92 - Despacho 01671/2026-3](#), os autos aportaram no **MPC** para emissão de Parecer.

2 FUNDAMENTAÇÃO

A [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#) e anexos ([3 - Anexo 02500/2025-4](#) a [19 - Anexo 02516/2025-5](#)) lastreiam, documental e tecnicamente, dois achados de natureza grave: **(a)** medições e pagamentos por “etapas” **desconectados do orçamento apresentado pela própria contratada**, com diferença de **R\$ 15.125.251,34** entre a planilha de medição ([7 - Anexo 02504/2025-2](#)²⁰, que baliza os desembolsos por etapas) e a planilha orçamentária²¹ ([8 - Anexo 02505/2025-7](#), que descreve os serviços a executar); e **(b)** a inclusão, na planilha da contratada, de **R\$ 21.735.733,24** em serviços sem evidências de que foram ou serão executados, segundo o Projeto do próprio contratado – especificamente “**Empréstimo de material de jazida para execução de aterro**” (R\$ 4.828.626,83) e “**Sub-base granular de rachão**” (R\$ 16.907.106,41) – **questão verificada inclusive in loco**, sem identificação de execução correspondente.

Os indícios de superfaturamento e serviços não comprovadamente executados totalizam cerca de **R\$ 36,8 milhões** (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24) em divergências, equivalente a quase **50%** do valor contratual.

Esses pontos, que não são meras conjecturas, foram minuciosamente explicitados na peça inaugural, inclusive com a cronologia das ordens de serviço e a discrepância objetiva entre valores de referência, valores contratados e valores orçados/medidos.

²⁰ Consoante [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), sob a responsabilidade do Secretário de Estado, **permitiu que a planilha de medição não fosse ajustada, resultando em pagamentos indevidos que comprometem os cofres públicos**”.

²¹ **A Planilha de Serviços e Preços – Orçamento** (arquivo 2025-G1TTML do Processo 2024-26CVR do E-Docs), elaborada pelo próprio consórcio contratado após a definição dos projetos para a execução da obra, **apresenta um valor significativamente inferior ao do contrato**. Embora o total do orçamento disponibilizado ao final desta planilha apresente o valor de **R\$ 61.400.390,58**, ao realizar-se a simples soma dos subtotais presentes ao longo do referido orçamento, obtém-se um valor igual a **R\$ 60.850.309,03**, montante que, de acordo com o próprio contratado, corresponde ao custo dos serviços a serem executados.

Incompatibilidade entre critério de medição e orçamento: manutenção de valores superiores ao custo efetivo e risco de superfaturamento de R\$ 15,1 milhões

A respeito do primeiro indicativo de irregularidade, constata-se incompatibilidade substancial entre o critério de medição por etapa adotado pela SEMOBI e o orçamento apresentado posteriormente pela contratada **Consórcio Cachoeiro – RA**, resultando em diferença de **R\$ 15.125.251,34**.

Nas palavras do **NCP**, “(...) o próprio consórcio, ao apresentar o orçamento detalhado com base nos projetos para a execução da obra, reconheceu que o custo efetivo dos serviços é de R\$ 15.125.251,34 inferior ao valor global contratado. Essa diferença, no entanto, não foi refletida na planilha de medição, o que significa que há valores sendo medidos sem respaldo no orçamento detalhado.” ([2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), fl. 7).

O **Contrato nº 2024.000007.35101.01** ([6 - Anexo 02503/2025-8](#)), firmado no valor global de **R\$ 76.525.641,92**, baseou-se em proposta apresentada **antes** da existência de Projeto Básico.

Após a elaboração dos projetos executivos e da planilha de serviços e preços – documentos que, por sua natureza, refletem o custo efetivo da execução –, o próprio Consórcio contratante apurou que o custo real seria de **R\$ 61.400.390,58²²**, ou seja, **R\$ 15,1 milhões a menos** que o valor de referência utilizado pela Administração para as medições e pagamentos.

O Governo Estadual, entretanto, **não promoveu a compatibilização** entre a nova planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro, nem submeteu os valores à análise técnica prévia, mantendo os pagamentos com base em montantes originais superiores aos efetivamente projetados. **Essa conduta permitiu que**

²² A Planilha de Serviços e Preços – Orçamento (arquivo 2025-G1TTML do Processo 2024-26CVR do E-Docs), elaborada pelo próprio consórcio contratado após a definição dos projetos para a execução da obra, **apresenta um valor significativamente inferior ao do contrato**. Embora o total do orçamento disponibilizado ao final desta planilha apresente o valor de **R\$ 61.400.390,58**, ao realizar-se a simples soma dos subtotais presentes ao longo do referido orçamento, obtém-se um valor igual a **R\$ 60.850.309,03**, montante que, de acordo com o próprio contratado, corresponde ao custo dos serviços a serem executados.

boletins de medição continuassem a ser emitidos com base em valores inflados, desconectados da planilha revisada e do custo real dos serviços.

Em verdade, a irregularidade reside na **manutenção deliberada de um modelo de medição dissociado do orçamento efetivo**, o que viola os **Princípios da Economicidade, da Transparência e do Equilíbrio Contratual**.

A ausência de ajuste após a entrega dos projetos evidencia omissão administrativa e fragilidade dos controles internos, **resultando em pagamentos indevidos**.

Serviços de “solos moles” sem suporte geotécnico e sem previsão de execução (rachão e empréstimo de material para aterro), mas mantidos em planilha e medições, com possibilidade prejuízo do erário de R\$ 21.735.733,24

No que tange ao segundo indicativo de irregularidade, observa-se a existência de 2 (dois) serviços – “**empréstimo de material de jazida para aterro**”²³, com custo de **R\$ 4.828.626,83**, e “**sub-base granular de rachão**”,²⁴ com custo de **R\$ 16.907.106,41** – previstos na planilha orçamentária que acompanha o Projeto Básico sem evidência de que foram ou serão realizados²⁵ (de acordo com o projeto do próprio contratado), devido a não ocorrência de “**solos moles**”²⁶. Em suma, os alegados “**solos moles**” sequer existem.

Referência	Código	Serviço	Unid.	Quantidade	Preço Unitário	Subtotal
02.01.02.00.011	CPU335960	Empréstimo de material de jazida para execução de aterro	M3	25.754,05	187,49	4.828.626,83
02.01.02.00.012	CPU33966	Sub-base granular de RACHÃO	M3	124.198,24	136,13	16.907.106,41

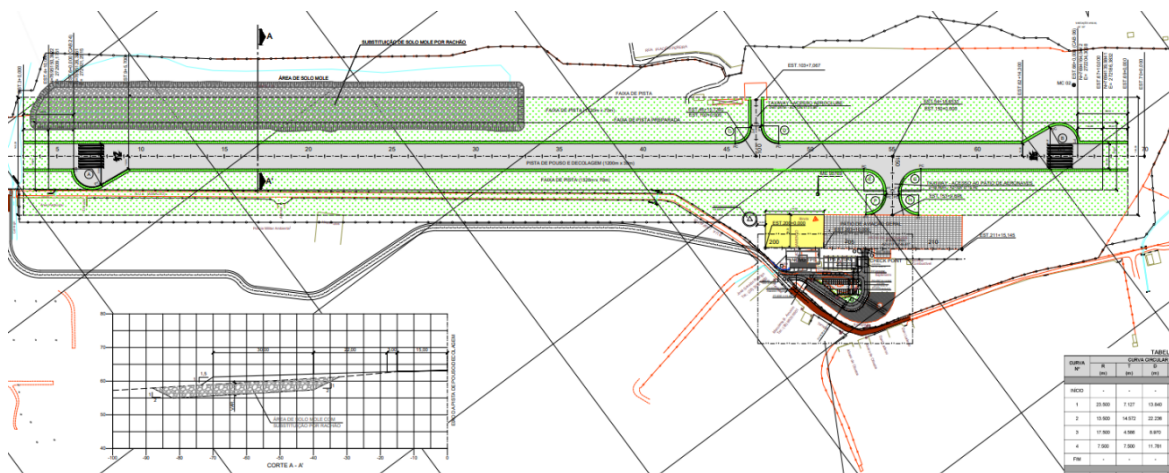
No anteprojeto, todavia, foi prevista uma “**área de solo mole**” com indicação de “**substituição de solo mole por rachão**”, conforme imagem abaixo:

²³ Código 02.01.02.00.011, no valor de **R\$ 4.828.626,83**, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

²⁴ Código 02.01.02.00.012, no valor de **R\$ 16.907.106,41**, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

²⁵ De acordo com a [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A Semobi, ao autorizar a execução e medição desses serviços, teria falhado em sua função de fiscalização, permitindo que pagamentos fossem realizados sem a devida comprovação da execução.”

²⁶ Segundo o próprio Consórcio Cachoeiro – RA, “Conforme demonstrado nos estudos técnicos realizados, analisamos as condições de suporte do terreno do sítio aeroportuário, concluindo pela inexistência de solos moles nas faixas de pista do projeto em implantação.”. (Ofício nº 018/2024/SNKL (Arquivo 2024-P8J42N do Processo 2024-26CVR do E-Docs – [13 - Anexo 02510/2025-8](#))



Recorte de uma das plantas do anteprojeto.

Fonte: Anteprojeto (arquivo 2023-93SQJF do Processo 2022-SPJXR do E-Docs).

A princípio, é de todo oportuno evidenciar que esses serviços foram incluídos na planilha orçamentária **sem respaldo técnico e sem qualquer sondagem ou estudo geotécnico que justificasse sua previsão**. Ou seja, resultaram de mero **palpite** ou simples **hipótese** admitida como verdadeira sem que houvesse nenhuma comprovação formal.

A **SEMOBI**, inclusive, reconheceu, em resposta oficial²⁷, **não ter realizado sondagens na área indicada como brejo, limitando-se a afirmar que a classificação decorreu de observação visual e de “estudos anteriores”, cuja documentação técnica não foi apresentada.**

Esse quadro evidencia fragilidade no anteprojeto. Ao admitir a execução de serviços de **alto valor** sem comprovação da necessidade técnica e ainda transferir integralmente o risco geotécnico à contratada, **a SEMOBI criou um ambiente propício à superavaliação dos custos e à utilização irracional de recursos**

²⁷ A Semobi, por meio do OFÍCIO/SEMOBI/GELM/Nº 005/2025, respondeu o que segue: “De acordo com o anteprojeto, a existência de uma área alagada próxima a faixa preparada configura risco potencial às operações aéreas, conforme disposto no RBAC 164 (Gerenciamento do Risco da Fauna), e deve ser eliminada. Assim, considerando a área constantemente alagada e com densa vegetação quando da elaboração da revisão do anteprojeto para licitação, **não se demonstrou viável a realização de novas sondagens, visto já estar configurada a área como brejo nos estudos anteriores.** Visando a eliminação dessa condição de risco e de forma a garantir a estabilidade do maciço da faixa preparada, evitando-se eventuais recalques, **optou-se na fase de anteprojeto pela troca de solo com a utilização de material pétreo, bem como a transferência integral do risco geológico e geotécnico da solução definitiva de engenharia às licitantes,** conforme disposto na matriz de risco do Edital.” (g.n.)

frente os resultados almejados (em flagrante descrédito ao dever de economicidade e eficiência), comprometendo, assim, o equilíbrio contratual.

Deveras, essa irregularidade representa vício estrutural na formação do orçamento e na metodologia de medição, que possibilitou pagamentos indevidos e **elevação artificial do custo global do contrato**.

O Relatório Geotécnico – Memorial (arquivo 2024-V8RVHM do Processo 2024-26CVR do E-Docs) conclui pela inexistência de **“solos moles”** na faixa de pista e aponta CBR muito superior ao mínimo normativo, afastando a necessidade de tratamento com rachão²⁸; o próprio **Consórcio Cachoeiro – RA**, em ofício (Ofício nº 018/2024/SNKI (arquivo 2024-P8J42N do Processo 2024-26CVR do E-Docs), afirmou a **inexistência** de **“solos moles”** nas faixas do projeto em implantação²⁹.

Soma-se a isso que o Memorial Descritivo de Terraplenagem do Projeto Executivo (arquivo 2024-GBSV6L do Processo 2024-26CVR do E-Docs) **identifica área interna de empréstimo suficiente**, e a vistoria de 2 de abril de 2025 **não encontrou serviços com cascalho lavado ou rachão em execução**, informação confirmada pelos representantes da Administração no local, consoante [10 - Relatório de Auditoria 00007/2025-9](#). Confira:

Ademais, **em visita realizada pela equipe de auditoria**, no dia 2 de abril de 2025, às obras do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim, **não foram identificados serviços de terraplenagem com cascalho lavado e pedra de mão ou rachão** como indicados nas composições de custos

²⁸ A prospecção de campo e de laboratório consistiu na realização de sondagens a trado manual, com 2m de profundidade cada, com subsequente execução de ensaios de DCP a cada 50 cm de profundidade. Todos os trabalhos de campo foram executados pela empresa Sondatec Engenharia e Soluções (2024) com os resultados apresentados no relatório técnico de sondagem RT SDT 032 2024_REV00 disponível no Anexo 1.

O resumo da prospecção na região supostamente constituída por solos moles, constante do anteprojeto, está apresentado na figura abaixo. Todas as sondagens realizadas indicaram que a região é composta por solo residual de biotita gnaiss, **sem quaisquer presenças de solos orgânicos moles**.
[...]

Conforme observado na descrição do projeto, a estimativa do CBR no campo foi realizada através da interpretação dos resultados dos ensaios de DCP conforme os preceitos normativos da ASTM D-6951-03.

Apresenta-se na tabela abaixo, o resumo dos cálculos de estimativa de CBR segundo a ASTM D-6951-03 e de módulo de elasticidade. Pode-se observar que os valores de CBR são consideravelmente superiores ao mínimo de 10%. As magnitudes de módulo de elasticidade variaram entre 18.65 MPa e 21.18MPa. Todas as magnitudes são consideravelmente superiores às magnitudes de solo mole, donde pode-se concluir que o solo no campo possui uma alta capacidade de suporte, não precisando ser tratado.

Os resultados de estimativa de CBR proveniente dos ensaios de DCP executados nas demais sondagens a trado do plano de prospecção da faixa de preparada indicam que toda a faixa preparada possui capacidade de suporte suficiente para absorver o tráfego esporádico de um caminhão da SCI bem como de suportar os esforços advindos de um evento de excursão de pista em trajetória retilínea linear. (g.n.)

²⁹ Conforme demonstrado nos estudos técnicos realizados, analisamos as condições de suporte do terreno do sítio aeroportuário, concluindo pela inexistência de solos moles nas faixas de pista do projeto em implantação.

CPU335960 (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) e CPU333966 (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), respectivamente. Adicionalmente, os representantes da Administração Pública presentes na ocasião informaram que, até aquela data, os referidos serviços não haviam sido executados.

No que se refere ao projeto desenvolvido pelo contratado, **os referidos serviços não estão indicados** no documento KI.02-104.088-00001-RB (arquivo 2024-SN22LC do Processo 2024-26CVR do E-Docs), intitulado “*Planilha de Serviços e Quantidades*”.

Esse cenário sustenta, de forma inequívoca, a necessidade de reequacionamento financeiro ou restauração da correspondência entre o preço pago e o objeto efetivamente executado, ainda que pela via da recomposição dos cofres públicos, mediante devolução ao erário.

Não se trata, pois, de mera divergência interpretativa, mas de descompasso objetivo entre o que se orçou e o que se projetou, executou e pagou.

Cumprê pôr em relevo que, além da base probatória documental, a equipe de fiscalização do TCE/ES realizou visita *in loco* às obras do aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim (ES), em 2 de abril de 2025. Na ocasião, **não foi identificada** a execução de serviços “**Empréstimo de material de jazida para execução de aterro**” (02.01.02.00.011 no valor de R\$ 4.828.626,83) e “**Sub-base granular de RACHÃO**” (02.01.02.00.012 no valor de R\$ 16.907.106,41), expressos em planilha orçamentária.

Da possível existência de orçamento com valor superestimado

Parte-se de um quadro objetivamente inquietante: o orçamento estimativo do **RDC Eletrônico nº 001/2023** foi fixado em **R\$ 127.542.736,54**; o Contrato foi celebrado por **R\$ 76.525.641,92**; e, ao apresentar o Projeto Básico, a contratada estimou **R\$ 61.400.390,58**. Se subtrairmos os valores supostamente indevidos – R\$ 36.860.984,58 (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24) – ainda teremos um quarto valor residual a ser considerado, de **R\$ 39.664.657,34**.

Outrossim, na prática, temos dois orçamentos: o primeiro de **R\$ 127.542.736,54** (produzido pela **SEMOBI**) e o segundo de **R\$ 61.400.390,58** (produzido pela contratada **Consórcio Cachoeiro—RA**). De permeio, a atravessá-los, um contrato de **R\$ 76.525.641,92**.

Descrição	Origem	Valor (R\$)	Observação Técnica
Orçamento Estimativo Inicial	SEMOBI	127.542.736,54	Valor-base da licitação (RDC)
Valor do Contrato Celebrado	Administração/Consórcio	76.525.641,92	Redução de R\$ 51.017.094,62 em relação ao orçamento da SEMOBI
Orçamento do Projeto Básico	Consórcio Cachoeiro – RA	61.400.390,58	Redução de R\$ 66.142.345,96 em relação ao orçamento da SEMOBI
Valores supostamente indevidos (1)	—	15.125.251,34	Parcela questionada
Valores supostamente indevidos (2)	—	21.735.733,24	Parcela questionada
Total supostamente indevido	—	36.860.984,58	Soma das duas parcelas
Valor residual após subtração do total indevido	—	39.664.657,34	76.525.641,92 – 36.860.984,58

Não se trata de mera flutuação ou variação razoável.

Há, em verdade, um hiato superior a **R\$ 66 milhões** entre a estimativa administrativa e o orçamento do projeto (≈52% de diferença), apto a irradiar

insegurança jurídica quanto ao *valor justo* do objeto contratado e a demandar exame minucioso sobre a formação do preço e o desenho das medições.

Ora, conforme amplo conhecimento, **a superestimação do orçamento mascara a existência de sobrepreço e gera desperdício de recursos públicos**, o que, em si mesmo, estaria a exigir desta Corte de Contas um juízo crítico sobre os valores destoantes.

Assim, a **suposta e alegada economia de R\$51.017.094,62** (R\$127.542.736,54 - R\$ 76.525.641,92) – tão evidenciada e glorificada nas justificativas do Secretário de Estado Fábio Ney Damasceno³⁰ e do Consórcio Cachoeiro–RA³¹ –, na verdade, **pode estar ocultando distorções graves na formação do preço**. Em última análise, é possível que a chamada “**economia**” não represente ganho real aos cofres públicos, mas sim **um descompasso artificial entre estimativas e custos efetivos**, o que expõe o erário ao risco de pagamentos indevidos.

Diferenças tão expressivas entre (i) orçamento estimativo da Administração, (ii) preço global contratado e (iii) orçamento a partir do projeto da própria contratada são **sinal amarelo** clássico de falha de estimativa e de risco de **sobrepreço** (potencial) e de **superfaturamento** (consumado) se os pagamentos não refletirem entregas reais.

O **conjunto de indícios** – ancoragem inicial elevada, proposta contratual muito inferior e orçamento do projeto ainda menor – **recomenda especial atenção ao preço que a SEMOBI se dispôs a pagar**, e assim, por consectário: (i) reprocessar o orçamento com bases referenciais adequadas, (ii) confrontar o *eventograma* com

³⁰ O desconto global ofertado pela licitante vencedora alcançou 40% do orçamento de referência da administração, **o que representa uma economia aos cofres públicos de R\$51.017.094,60 (cinquenta e um milhões dezoito mil novecentos e quatro reais e sessenta centavos)**.

[...]

Nesse condão, suscitar a ocorrência de superfaturamento/sobrepreço da ordem de R\$15 milhões, deixando de considerar a vantajosidade econômica de 40% de desconto, R\$51 Milhões, alcançados no processo licitatório, não nos parece razoável. (Trecho da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#))

³¹ Nos causa espanto a alegação de sobrepreço/superfaturamento da ordem de R\$15 milhões, **quando o desconto ofertado na licitação alcançou a margem de R\$51 milhões**.

Ora, em resumida análise, se a administração orçou a execução da obra por R\$127,5 milhões, e firmou um contrato por R\$76,5 milhões, é nítida e indiscutível a **economia de R\$51 milhões aos cofres públicos**. (Trecho da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#))

o escopo efetivamente executável, e (iii) testar a aderência das medições às entregas mensuráveis, evitando que a discrepância se convolve em “caixa-preta”.

A apresentação do orçamento detalhado é obrigação do contratado e constitui parte indissociável do projeto básico completo, inclusive na modalidade contratação integrada

Ao contrário do que os justificantes intentaram sofismar^{32 33} – de que não há que se falar em apresentação de orçamento detalhado em contratações integradas – cumpre destacar que **a planilha orçamentária detalhada do custo global da obra é documento essencial para o acompanhamento do contrato**, ainda que o estejamos defronte a uma **Contratação Integrada**, mediante Regime Diferenciado

³² Reveja os trechos pertinentes da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#), produzida pelo secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, **FÁBIO NEY DAMASCENO**, *in verbis*:

Assim, **o legislador excluiu a entrega do orçamento detalhado da composição do projeto básico quando em contratações integradas e semi-integradas**, pois é perceptível a **inaplicabilidade de um orçamento detalhado nesses regimes**, visto que o valor contratual já está originalmente definido. Portanto, sequer é obrigatória sua apresentação quando da entrega do projeto básico no novo regime geral de contratações públicas.

A exigência de apresentação do orçamento detalhado na fase de projeto básico, incluindo quantitativos e composições analíticas de preços, foco de todos os supostos achados da equipe da presente auditoria, apenas contribui para interpretações equivocadas e conclusões inapropriadas sobre a gestão contratual, como a constante da presente Representação.

Com a devida vênia, a equipe de auditoria utilizou-se do orçamento apresentado pela contratada na etapa de projeto básico como elemento balizador para seus achados. Afastou-se das particularidades do Regime Contratual firmado, determinando que a remuneração da contratada, especificamente para dois itens relacionados a terraplenagem, deveria ser realizada pela **medição dos quantitativos unitários empregados e por preços unitários apresentados no projeto básico elaborado com base no SICRO/SINAPI**, o que de plano é **VEDADO** nesse regime.

Como pode ser visto, **não há quantitativos unitários**, nem composições analíticas de preços definidos nos documentos editais publicados, nem naqueles apresentados pelas licitantes, por força de lei.

O orçamento detalhado, já esclarecido à equipe de auditoria nas respostas às diligências e reuniões realizadas, **não pode ser elemento de comparação de custos nesse regime**.

³³ Reveja os trechos pertinentes da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#), produzida pelo **CONSÓRCIO CACHOEIRO-RA**, *in verbis*:

Portanto, **as parcelas remuneratórias pelas etapas alcançadas na execução da obra devem se basear unicamente na proposta ofertada no processo licitatório, não há outra interpretação possível**.

Assim, **o cerne dos achados da auditoria está na comparação do valor do orçamento preliminar apresentado pelo Consórcio na fase de projeto básico, com a proposta comercial apresentada na licitação**. A lei não prevê tal relação, portanto, não prevê qualquer ação por consequência de divergências. **A nova lei geral de licitações**, definiu os requisitos de análise do projeto básico por parte da administração nas contratações integradas, **excluindo a análise do orçamento**:

Inclusive a **nova lei 14.133/2021** **excluiu da definição dos elementos que constituem o Projeto Básico, quando das contratações semi-integradas e integradas, a exigência do orçamento detalhado**, vejamos:

de Contratações Públicas (RDC), nos termos do art. 2º da Lei 12.462/2011, *in verbis*:

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)

Também nessa trilha a Lei 8.666/93, *ipsis verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem 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:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras em montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) 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;

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

Inadequado seria esquecer também que o próprio [Termo de Referência](#) do **Edital RDC Eletrônico nº 001/2023** expressamente prescreve que “*A contratada é obrigada a apresentar o orçamento analítico e o eventograma de execução junto com o Projeto Básico da solução proposta.*”. Veja:

Os serviços a serem contratados deverão ser elaborados com base nas indicações do anteprojeto existente, nas diretrizes da SEMOBI, nos planos específicos das concessionárias de serviços públicos e demais órgãos municipais, assegurando sua viabilidade técnica.

[...]

Conforme Acórdão nº 391/2023, Plenário do Colendo TCU, faz-se necessário a elaboração e apresentação do orçamento analítico do Projeto (etapa Básico).

A contratada é obrigada a apresentar o orçamento analítico e o eventograma de execução junto com o Projeto Básico da solução proposta.

Caberá a SEMOBI promover a análise e aprovação de toda a documentação a ser apresentada pela Contratada. Após a aprovação do Projeto Básico pela SEMOBI, será desenvolvido e detalhado o Projeto Executivo que será liberado para a Obra.

[...]

Etapa 3 – Projeto Básico:

[...]

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. (destacou-se)

É de se surpreender, pois, que mesmo ciente desses dispositivos supracitados e de sua aplicabilidade ao caso, a SEMOBI resolva simplesmente rejeitá-los, consoante afirmado pelo senhor Secretário Fabio Ney Damasceno na [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#):

Estamos cientes que na Lei 12.462/2011 (RDC), o orçamento detalhado ainda integrava a definição de projeto básico, sem o excludente contido no art. 6º, inc. XXV, alínea f, da Lei 14.133/2024, demonstrado acima; porém, é preciso compreender a sua inaplicabilidade aos contratos sob o Regime de execução de Contratação Integrada, visto que o valor contratual já fora definido quando do término do processo licitatório. (destacou-se)

Convém ressaltar que a **SEMOBI** poderia ter concebido o **RDC Eletrônico nº 001/2023** com base na Nova Lei Geral de Licitações e Contratos – Lei 14.133/2021, **mas não o fez**. Por isso, não cabe, agora, justificar descumprimentos ao regime anterior (da Lei 12.462/2011 e da Lei 8.666/93) com base nas alterações providas pela Lei 14.133/2024, **a qual desprezou em momento anterior, sobe pena de desrespeitar a própria vedação do art. 191 da Lei 14.133/2021, a qual, neste instante, busca se socorrer.**

Confira a clareza da regra legal: “**Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e **a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.**”**

Apresenta-se 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, contendo não só o orçamento

sintético, como também orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços.

Deveras, 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, e lastimosamente mais comum, 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.

Inadequado seria esquecer que **o Consórcio Cachoeiro – RA confessa prática irregular: o início das obras sem aprovação do Projeto Básico COMPLETO.**

Veja o trecho pertinente da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#):

Assim, à medida que as disciplinas de engenharia na fase de projeto básico eram validadas, desenvolviam-se seu detalhamento na fase de projeto executivo. **Não há razão técnica para se aguardar a finalização de todo o projeto básico**, para posteriormente iniciar o projeto executivo, visto ser responsabilidade da contratada, nem há vedação legal, como dispõe o Decreto nº7.581/2011, em seu art. 66, §1º:

Art. 66. (...)

§ 1º O projeto executivo de etapa posterior **poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços de etapa anterior**, desde que autorizado pelo órgão ou entidade contratante. (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)

Tal estratégia de aceleração da execução dos projetos foi adotada pelo consórcio como ação de recuperação dos prazos do cronograma, em virtude da demora verificada no processo de licenciamento ambiental (Licença Prévia - LP e Licença Ambiental de Regularização - LAR), responsabilidade da contratante, conforme disposto na cláusula 11.31.5 do Edital da Licitação. (destacou-se)

Também por este prisma o **NCP**, em sede de [10 - Relatório de Auditoria 00007/2025-9](#) (Processo TCE/ES 793/2025), segundo o qual a **SEMOBI** analisou o Projeto Básico de forma incompleta e irregular, **expondo a Administração Pública a diversos riscos:**

Verifica-se a **ausência de evidências de que a Semobi analisou o Projeto Básico de forma completa e regular**, emitindo a Ordem de Serviço para a execução das obras **sem documentos** que compõem o Projeto Básico.

[...]

Dessa forma, verifica-se, pela resposta fornecida pela Semobi, que a Secretaria **se limitou a analisar os documentos parcialmente a cada medição**.

Inclusive, no Ofício nº 028/2024/SNKI (arquivo 2024-2NHBZ2 do Processo 2024-26CVR do E-Docs), apresentado pelo Consórcio Cachoeiro – RA à Semobi, verifica-se o seguinte:

(...) vem encaminhar os projetos básicos lado terra e o projeto executivo complementares de cerca e canteiro de obras, conforme lista a seguir.

Dessa forma, constata-se que estavam sendo entregues documentos do Projeto Básico e documentos do Projeto Executivo de forma concomitante, contrariando o estabelecido no Termo de Referência.

Esse fato fica mais evidente quando se verifica que o orçamento do Projeto Básico foi entregue apenas após a emissão da Ordem de Serviço Nº 002, a qual libera a contratada para a execução das obras.

O Ofício nº 059/2025/SNKI (arquivo 2025-KJCX4V do Processo 2024-26CVR do E-Docs), cujo assunto é “Entrega do orçamento – Projeto Básico”, é encaminhado apenas em 19 de fevereiro de 2025.

[...]

As situações apontadas evidenciam que a Semobi conduziu a fase de elaboração de projetos de forma divergente do estabelecido no Termo de Referência. Nessa fase, a Semobi deixou de exigir, em momento adequado, a apresentação integral dos documentos necessários à composição do Projeto Básico, assim como não procedeu à devida análise completa da documentação apresentada pela contratada.

[...]

Assim, **a condução adotada pela Semobi na gestão do contrato em análise expôs a Administração Pública a diversos riscos**, dos quais um deles se concretizou, configurando um achado, conforme detalhado em outro tópico. Por fim, como indicado no voto do referido Acórdão: “(...) 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”.

[...]

2.2.5.2 Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração Pública.

A ausência da análise da compatibilidade entre o orçamento detalhado (junto com outros documentos relacionados) e o Critério de Medição por Etapas impede que a fiscalização verifique se o equilíbrio entre os encargos e a remuneração do contratado está mantido. Assim, a falta dessa análise e de eventuais ajustes pode causar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração Pública.

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**. Assim, iniciar as obras sem a aprovação da íntegra do **Projeto Básico** oferece riscos significativos à gestão do projeto e a 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.

Destaca-se 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)**, tal como confessado pelo **Consórcio Cachoeiro-RA**, pode gerar **comportamento oportunista e insidioso**, denominado **“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 consequente extrapolação dos limites legais de alteração contratual, por conta de transfiguração do objeto inicialmente contratado e gerar, assim, 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 deva 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 as ressalvas do senhor **Fábio Ney Damasceno**, secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, e do **Consórcio Cachoeiro – RA** em relação à **legitimidade do orçamento detalhado**, ademais de afrontar a legislação e a jurisprudência do TCU, 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 confiabilidade sobre seus dados 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 dos custos envolvidos há de ser exercida com base em informações claras, atualizadas e fidedignas**. Cumpre, pois, ao Tribunal agir com o devido rigor técnico que o caso reclama.

A revisão do preço decorre da necessidade de equacionar direitos e obrigações contratuais e pode ser realizada tanto em benefício do contratante quanto do contratado

Ainda que sob **Contratação Integrada**, a matriz de alocação de riscos não autoriza a **não execução** de parcelas substanciais do objeto sem o correspondente ajuste de preço e demais compensações, pois o contrato deve espelhar a matriz e assegurar o restabelecimento da equação econômico-financeira quando houver alteração do escopo, tal como previsto no **Edital do RDC nº 01/2023**³⁴.

A revisão não se apresenta como “prêmio” ou “punição”, mas técnica de recomposição do equilíbrio contratual, voltada a alinhar preço e obrigação efetivamente devida, de modo a impedir tanto o sacrifício desproporcional de uma parte quanto o enriquecimento sem causa da outra.

Oportuno se torna dizer que o art. 884 do Código Civil³⁵ **veda o enriquecimento sem causa**, que ocorreria, por exemplo, se o particular recebesse o preço por objeto significativamente suprimido, em detrimento do erário.

Ainda que excepcionalmente, **admite-se a revisão na Contratação Integrada** quando **imprecisões relevantes nas sondagens iniciais – base do anteprojeto – forem comprovadas**. Assim, no caso concreto, há prova técnica robusta dessa condição, motivo pelo qual se configura adequada a revisão contratual.

³⁴ **20. DAS ADITIVOS, DA MATRIZ DE RISCO E DA RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

20.1. Fica vedada a celebração de termos aditivos ao contrato, exceto se verificada uma das seguintes hipóteses:

20.1.1. Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, devido a caso fortuito ou força maior;

20.1.1.1. Caso fortuito ou força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência ou que estejam previstos na Matriz de Risco são de responsabilidade da contratada.

20.1.2. Necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

20.1.3. Nos termos do artigo 19 § 2º da lei 12.462/2011, o julgamento do maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.

20.1.4. Em eventuais aditivos, deverá ser observado o disposto na Portaria SECONT / PGE N.º 01/2013 e na Lei Estadual nº 10.577/2016.

³⁵ **Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.**

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

A corroborar o acima expendido, cumpre trazer à baila o [19 - Parecer em Consulta 00023/2021-5](#) (Processo TCE/ES 1995/2021), cujo raciocínio, a *contrario sensu*, também pode ser aplicado a favor da Administração Pública:

1.2.1. Em princípio, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro no regime de contratação integrada por imprecisões no anteprojeto e por riscos alocados à contratada, como as decorrentes das divergências em sondagens. Entretanto, **excepcionalmente, a constatação de imprecisões na sondagem inicial** que embasou a elaboração do anteprojeto utilizado em licitação de obras ou serviços de engenharia pelo **regime de contratação integrada** pode ensejar direito à revisão quando, **cumulativamente, as divergências das características encontradas nas sondagens forem significativas**, os prestadores de serviços cautelosos e experientes não poderiam prever a diferença, e a taxa de contingência for compatível com a complexidade do objeto licitado, embora incapaz de custear o evento ocorrido, devendo as situações do caso concreto estarem claramente comprovadas e justificadas no processo administrativo.

Conforme bem explicitado na [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), o parâmetro delineado no **Parecer em Consulta 00023/2021-5** é bilateral, **momento considerando que o enriquecimento sem causa pode afetar tanto contratante quanto contratado**.

Ora, se pode amparar a empresa contratada em hipóteses excepcionais de onerosidade imprevisível, também pode – e deve – resguardar a Administração Pública quando fatos supervenientes ou dados técnicos mais acurados revelam desoneração relevante do escopo originalmente precificado. Na **Contratação Integrada**, o reequilíbrio **não desaparece**; apenas se torna **mais restrito**, exigindo demonstração robusta das condições que rompem a equivalência sinalagmática. Também por este prisma o **NCP**:

Se tal entendimento pode ser utilizado em favor do contratado pode ser utilizado também em favor da administração pública. Caso a empresa tivesse prejuízo excessivo, possivelmente o utilizaria para reequilibrar o contrato. O reequilíbrio de contrato não desaparece com a contratação integrada, mas a sua aplicação se torna mais restrita. O regime de contratação integrada, embora flexível, não pode ser um salvo-conduto para a execução parcial do objeto sem a devida repactuação proporcional, nem para camuflar deficiências no planejamento inicial sob a rubrica de 'risco alocado'. (trecho da [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#))

Por isso, o mesmo raciocínio que permitiria à contratada pleitear recomposição por divergências geotécnicas imprevisíveis, também autoriza a Administração a repactuar para baixo quando se comprova que parcelas relevantes do objeto não são necessárias, ou não se materializaram conforme o projeto, sob pena de enriquecimento sem causa.

Logo, o equilíbrio econômico-financeiro é **via de mão dupla**: tutela tanto o contratado em face de prejuízo excessivo quanto o poder público contra pagamentos indevidos, devendo ser ajustado à **realidade executada** e não à abstração do anteprojeto.

Em verdade, o regime de **Contratação Integrada não é salvo-conduto** para **execução parcial do objeto** sem a devida **repactuação proporcional** do preço ou para **camuflar deficiências de planejamento** sob a rubrica genérica de “*risco alocado*”. O regime de execução das obras também **não constitui** uma blindagem contra o exame da composição de custos do contrato.

Imperioso recordar que a [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#) identificou duas frentes que, por si, já convocam a lógica de equacionamento.

Primeiro, o núcleo relativo à “**não execução de parte do objeto**”, com destaque para o bloco de serviços associado à hipótese de “**solos moles**”, cuja ocorrência deixou de se confirmar na fase de projetos, **gerando um diferencial de R\$ 21.735.733,24** em benefício do contratado. Em face desse quadro, a Unidade Técnica deste TCEES propôs suspender o pagamento desse montante (ou, se já pago, abatê-lo do saldo), com teto de retenção/dedução de 30% do saldo contratual, como providência cautelar para resguardar a Administração até o saneamento das incertezas.

Essa solução – longe de “reprecificar” arbitrariamente um contrato de preço global – visa precisamente manter a equivalência sinalagmática: **se um conjunto relevante de obrigações não se materializa conforme o projeto aprovado, não se justifica a permanência do correspondente dispêndio financeiro**. Trata-se de **equalizar deveres e direitos**, à luz de evidências técnicas contemporâneas à

execução, preservando o interesse público enquanto se apuram, com contraditório amplo, as quantidades efetivamente devidas.

Segundo, a incompatibilidade entre a Planilha de Serviços e Preços – Orçamento³⁶ ([8 - Anexo 02505/2025-7](#)), no valor de **R\$ 61.400.390,58**, e o documento intitulado *Critério de Medição por Etapa* ([7 - Anexo 02504/2025-2](#))³⁷, no valor de **R\$ 76.525.641,92**, escancarando um possível superfaturamento de **R\$ 15.125.251,34**.

Deveras, a revisão contratual aqui defendida não viola o regime de **Contratação Integrada**, tampouco “unitariza” um preço global; ela apenas cumpre a finalidade clássica do reequilíbrio: **recompor a paridade entre prestação e contraprestação quando fatos supervenientes ou dados técnicos mais acurados revelam que o escopo a pagar já não corresponde, na mesma medida, ao escopo a ser entregue**.

Essa é a leitura que concilia o precedente normativo do Tribunal ([19 - Parecer em Consulta 00023/2021-5](#)) com a evidência técnica produzida nos autos, e que legitima, no Agravo, a tese de que a revisão do preço – mesmo numa **Contratação Integrada** – decorre, no caso, da necessidade jurídica de equacionar direitos e obrigações contratuais.

Cumprе enfatizar que a alegação defensiva de que, no regime de **Contratação Integrada**, riscos e variações seriam suportados pelo contratado – e de que a Administração obteve vantajosidade global – **não desconstitui as irregularidades**.

Integração não autoriza pagar hoje por algo que o próprio projeto não evidencia como devido, nem legitima medições por etapas dissociadas do

³⁶ A **Planilha de Serviços e Preços – Orçamento** (arquivo 2025-G1TTML do Processo 2024-26CVR do E-Docs), elaborada pelo próprio consórcio contratado após a definição dos projetos para a execução da obra, **apresenta um valor significativamente inferior ao do contrato**. Embora o total do orçamento disponibilizado ao final desta planilha apresente o valor de **R\$ 61.400.390,58**, ao realizar-se a simples soma dos subtotais presentes ao longo do referido orçamento, obtém-se um valor igual a **R\$ 60.850.309,03**, montante que, de acordo com o próprio contratado, **corresponde ao custo dos serviços a serem executados**.

³⁷ Consoante [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), sob a responsabilidade do Secretário de Estado, permitiu que a planilha de medição não fosse ajustada, resultando em pagamentos indevidos que comprometem os cofres públicos”.

conteúdo técnico-orçamentário apresentado.

A resposta da **SEMOBI** e a manifestação do **Consórcio Cachoeiro – RA** enfatizam o regime jurídico e o desconto obtido³⁸, **mas não infirmam o núcleo fático trazido pela fiscalização: a ausência de lastro projetual e físico para itens específicos e de alto impacto financeiro.**

Vedação à combinação normativa (art. 191 da Lei 14.133/2021): inaplicabilidade da Nova Lei de Licitações e Contratos ao RDC Eletrônico nº 001/2023

O art. 191³⁹ da Nova Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021) estabelece que, enquanto perdurar o período de transição previsto em seu art. 193, II⁴⁰, a Administração pode escolher **um** regime jurídico para licitar ou contratar diretamente: ou segue integralmente a Lei 14.133/2021 **ou** adota, por completo, uma das leis do regime anterior (v.g., Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002 – Pregão –; ou Lei 12.462/2011 – RDC), devendo declarar expressamente essa opção no edital ou no instrumento de contratação direta.

³⁸ *Ora, caso a administração tivesse elaborado os projetos básicos e definidos por sua execução nos moldes exatos da concepção constante do anteprojeto, certamente as obras de reforma e ampliação do Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim alcançariam a monta da ordem de R\$120 MILHÕES. Hoje, conhecedores das soluções alternativas e inovadoras propostas pelo ente privado, garantindo a qualidade, vida útil e eficiência nos termos editalícios previstos, conseguimos enxergar os ganhos de economicidade e eficiência, que não seriam possíveis de serem alcançados em outro regime.* (página 3 do [4 - Anexo 02501/2025-9](#))

Os ganhos efetivos, em favor da administração, apurados na licitação ocorrida, foram da ordem de R\$51 MILHÕES e não podem ser desconsiderados na análise da presente auditoria. (página 4 do [4 - Anexo 02501/2025-9](#))

Inicialmente, reforçamos o disposto em nossas considerações iniciais no que tange que ao valor contratual determinado no processo licitatório que alcançou um desconto de vantajosidade para a administração de 40%, o que corresponde a aproximadamente R\$51 Milhões. A Contratação Integrada trata-se de uma contratação por preço certo e total, semelhante a um contrato Turn Key (design-build), comumente praticado no mercado privado. (página 7 do [4 - Anexo 02501/2025-9](#))

³⁹ **Art. 191.** Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

⁴⁰ **Art. 193.** Revogam-se: [...]

II – em 30 de dezembro de 2023: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

a) a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

b) a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#); e [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

c) os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#). [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

É **vedado**, portanto, fazer “**colagem normativa**”, isto é, combinar dispositivos de regimes distintos (p.ex., usar fases, prazos recursais, critérios de julgamento ou penalidades de leis diferentes no mesmo procedimento).

A regra protege a coerência procedimental, a previsibilidade e a segurança jurídica, e evita casuísmo e “arbitragem regulatória” pela mescla oportunista de comandos legais.

Nessa trilha, José dos Santos Carvalho Filho⁴¹:

Primeiramente, revogou os arts. 89 a 108 da Lei nº 8666 (parte penal da lei) a partir de sua publicação (art. 193, I).

Não obstante, anunciou a revogação das Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 “após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei” (art. 193, II). E aditou que, durante esse prazo, a Administração poderá optar por licitar de acordo com a lei nova ou conforme as leis revogadas, exigindo-se tão somente que a opção seja indicada expressamente no edital, **vedando-se a aplicação combinada da lei nova com as leis revogadas (art. 191). Caso a escolha recaia sobre as leis revogadas, o contrato deverá ser disciplinado pelas regras nela previstas (art. 191, parágrafo único).** (destacou-se)

Dessarte, devem ser, de plano, **desconsideradas quaisquer alegações defensivas** que invoquem a Lei nº 14.133/2021, pois o [RDC Eletrônico nº 001/2023](#) foi expressamente regido pela **Lei nº 12.462/2011 (RDC)** e, apenas quando nela previsto, pela Lei nº 8.666/1993, além das exigências estabelecidas no próprio Edital. Sobre tal aspecto, confira:

A **SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA - SEMOBI**, mediante a COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, designada pela Portaria nº 050-S, de 04 de dezembro de 2023, publicado no Diário Oficial do Estado Espírito Santo, de 05 de dezembro de 2023, torna público para conhecimento dos interessados que realizará licitação na modalidade Regime Diferenciado de Contratação - RDC, na forma eletrônica, do tipo **MENOR PREÇO**, nos termos da Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, aplicando-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando expressamente indicado na Lei nº 12.462/2011, e as exigências estabelecidas neste Edital.

Também nessa trilha a [67 - Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2](#) (Processo TCE/ES 793/2025):

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 39 ed. Barueri [SP]: Atlas, 2025, p. 151.

A partir disso, entende-se que não é razoável a defesa trazer à discussão trechos da **Lei 14.133/2021, que não rege esse contrato**, sob a argumentação de que o Orçamento Detalhado passaria a não ser mais exigido no regime de contratação integrada. (negritou-se)

Desse modo, sendo o **RDC Eletrônico nº 001/2023** regido pelas Leis 12.462/2011 e 8.666/1993, são **impertinentes argumentos ou fundamentos** que invoquem a Lei 14.133/2021 para reinterpretar fases, direitos, critérios ou métricas de pagamento, inclusive, tal qual incorrido pelos justificantes, mormente por meio da [30 - Resposta de Comunicação 00634/2025-2](#), da [49 - Resposta de Comunicação 00703/2025-1](#) e da [81 - Defesa/Justificativa 01373/2025-6](#).

3 PEDIDOS

Ante o exposto, *devida venia* a mudança de posicionamento do **NPC** nesta Representação, que, inclusive, foi deflagrada por iniciativa do próprio **NCP**, o **Ministério Público de Contas**, guiado pela interpretação que melhor atende ao interesse público, dimensão pública dos interesses individuais e sociais, em sintonia com as recentes manifestações do **NCP** na **Auditoria de Conformidade** do **Processo TCE/ES 793/2025** (envolvendo a mesma contratação, mesma obra pública e o mesmo regime jurídico de contratação integrada) – [67 - Instrução Técnica Conclusiva 04766/2025-2](#) e a [80 - Manifestação Técnica de Defesa Oral 00002/2026-4](#) –, pugna:

3.1 NO MÉRITO, seja julgada **PROCEDENTE** a presente Representação, nos termos do art. 95, II, da Lei Orgânica do TCE/ES⁴², com o reconhecimento do **prejuízo aos cofres públicos de R\$ 36.860.984,58 (R\$ 15.125.251,34 + R\$ 21.735.733,24), diante da manutenção das seguintes irregularidades:**

⁴² **Art. 95.** Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá: [...]

II – pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

3.1.1 SUPERFATURAMENTO DE R\$ 15.125.251,34: decorrente da diferença entre a Planilha de Serviços e Preços – Orçamento⁴³ ([8 - Anexo 02505/2025-7](#)), no valor de **R\$ 61.400.390,58**, e a Planilha intitulada *Critério de Medição por Etapa* ([7 - Anexo 02504/2025-2](#))⁴⁴, cujos itens somados resultam na quantia de **R\$ 76.525.641,92**;

3.1.2 SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS, COM POSSIBILIDADE PREJUÍZO DO ERÁRIO DE R\$ 21.735.733,24: há 2 (dois) serviços previstos na Planilha Orçamentária sem evidência de que foram ou serão realizados⁴⁵ (de acordo com o Projeto do próprio contratado), devido à não ocorrência de “**solos moles**”⁴⁶ originalmente apontados pela [SEMOBI](#). São eles: o “**empréstimo de material de jazida para aterro**”⁴⁷ e a “**sub-base granular de rachão**”⁴⁸.

3.2 No exercício da FUNÇÃO SANCIONATÓRIA desta Corte de Contas, ante a gravidade dos fatos, propõe-se a aplicação da **MULTA proporcional ao dano ao erário**, prescrita no art. 386 do Regimento Interno do TCEES⁴⁹ e no 71, VIII, da CF/88⁵⁰;

⁴³ A Planilha de Serviços e Preços – Orçamento (arquivo 2025-G1TTML do Processo 2024-26CVR do E-Docs), elaborada pelo próprio consórcio contratado após a definição dos projetos para a execução da obra, **apresenta um valor significativamente inferior ao do Contrato**. Embora o total do orçamento disponibilizado ao final desta planilha apresente o valor de **R\$ 61.400.390,58**, ao se realizar a simples soma dos subtotais presentes ao longo do referido orçamento, obtém-se um valor igual a **R\$ 60.850.309,03**, montante que, de acordo com o próprio contratado, corresponde ao custo dos serviços a serem executados.

⁴⁴ Consoante [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), sob a responsabilidade do Secretário de Estado, **permitiu que a planilha de medição não fosse ajustada, resultando em pagamentos indevidos que comprometem os cofres públicos**”.

⁴⁵ De acordo com a [53 - Manifestação Técnica de Cautelar 00061/2025-3](#), “A Semobi, ao autorizar a execução e medição desses serviços, **teria falhado em sua função de fiscalização, permitindo que pagamentos fossem realizados sem a devida comprovação da execução**.”

⁴⁶ Segundo o próprio Consórcio Cachoeiro – RA, “Conforme demonstrado nos estudos técnicos realizados, analisamos as condições de suporte do terreno do sítio aeroportuário, concluindo pela inexistência de solos moles nas faixas de pista do projeto em implantação.”. (Ofício nº 018/2024/SNKI (Arquivo 2024-P8J42N do Processo 2024-26CVR do E-Docs – [13 - Anexo 02510/2025-8](#))

⁴⁷ Código 02.01.02.00.011, no valor de R\$ 4.828.626,83, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

⁴⁸ Código 02.01.02.00.012, no valor de R\$ 16.907.106,41, conforme fl. 04 do [8 - Anexo 02505/2025-7](#).

⁴⁹ **Art. 386.** Quando o responsável for julgado em débito, além do ressarcimento a que está obrigado, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa proporcional de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se ao terceiro que concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, para a prática do ato que resulte em lesão ao erário.

⁵⁰ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, **multa proporcional ao dano causado ao erário**;

3.3 No exercício da função corretiva, a expedição de Determinações e Recomendações correspondentes às irregularidades constatadas, para o exato cumprimento da lei, com o fito de se prevenir a reincidência, bem como com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas, com fulcro no artigo 206, §2º⁵¹ e no art. 329, § 7º⁵², do Regimento Interno do TCE/ES.

3.4 seja dada ciência do teor da decisão final a ser proferida ao **Controle Interno do Município de Cachoeiro de Itapemirim** e ao **Poder Legislativo municipal**, bem como à **Promotoria de Justiça** responsável pelo referido ente, para fins apuração de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 71, XI, da Constituição Federal;

3.5 Considerando a relevância do caso em comento, a imprescindibilidade do debate e visando dar máxima transparência às “**não conformidades**” apontadas no [2 - Petição Inicial 00855/2025-1](#), de inequívoca natureza grave, que o presente processo seja apreciado em **SESSÃO PLENÁRIA PRESENCIAL**;

3.6 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, 03 de março de 2026.

Procurador Especial de Contas

⁵¹ **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.

⁵² **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.