Acórdão 00603/2025-7 - Plenário

Processo: 02209/2024-4
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria
UG: SEMOBI - Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Responsável: ALBERTO FREDERICO SALUME COSTA, JOAO ESBERARD, FABIO NEY DAMASCENO, SERGIO DE SA FREITAS, JOAO VICTOR DE FREITAS ESPINDULA, FABIANO RICARDO AYOUB DA ROCHA
Procuradores: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES)

FISCALIZAÇÃO – AUDITORIA – EDITAL DE LICITAÇÃO RDC – TREVO CARAPINA – SUBSTITUIÇÃO DE METODOLOGIA EM DESACORDO AO EDITAL – PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONTRATUAL – RESULTADOS ALMEJADOS PELA CONTRATAÇÃO – ENTREGA FINAL DO OBJETO – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE, ECONOMICIDADE E VANTAJOSIDADE – AUSÊNCIA DE TERMO ADITIVO – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – ACOLHER RAZÕES DE JUSTIFICATIVA – AFASTAR A RESPONSABILIDADE – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1 – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Fiscalização na modalidade Auditoria da execução da obra decorrente do Edital de Licitação RDC Presencial nº 002/2020 da Secretaria de

Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 02/07/2025 18:51
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 02/07/2025 20:20
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 03/07/2025 08:29
Assinado por LUCIANO VIEIRA 03/07/2025 11:27
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 03/07/2025 11:41
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 03/07/2025 14:51
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 04/07/2025 17:14

Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), cujo objeto consiste em:

> Contratação integrada de empresa especializado para Elaboração de Projetos Básicos e Executivos de Engenharia e execução das obras de readequação viária do trecho compreendido entre o Viaduto da Rodovia do Contorno (Rod. Gov. Mario Covas – BR-101) até o antigo aeroporto de Vitória (Av. Fernando Ferrari); urbanização; terraplenagem; pavimentação; drenagem; instalação de novo "sistema semafórico inteligente de última geração em tempo real com fibra ótica"; ciclovia; alargamento das pistas principais existentes para aumentar de duas para três faixas em cada sentido a rodovia BR-101 e revitalização de calçadas e das pistas marginais; abertura de novas vias (acesso aos bairros Eurico Salles, Boa Vista e Jardim Carapina, na Serra, ES) com implantação de interseção em desnível na rodovia e vias de acesso e saída, que eliminará a interseção semaforizada existente na BR-101 em frente ao Vitória Apart Hospital (eliminando a conversão/retorno a esquerda sentido Serra/Vitória); e possíveis remoções de interferências necessárias pertinentes na área denominada Trevo de Carapina nos municípios de Vitória e Serra, ES.

O procedimento licitatório consagrou vencedor o Consórcio Trevo Carapina (composto pelas empresas DP Barros Pavimentação e Construção Ltda. e FBS Construção Civil e Pavimentação S.A.), firmando-se o contrato nº 013/2020 em 22/12/2020 (publicado no Diário Oficial do Estado em 23/12/2020), cuja vigência havia sido prevista entre 28/12/2020 e 25/6/2023.

A fiscalização da obra, autorizada mediante o Termo de Designação 00029/2024-7, em atendimento ao PACE 2024, foi escolhida segundo critérios de materialidade, risco, relevância e oportunidade, e compreende o valor total para execução R$ 76.538.000,00 (setenta e seis milhões e quinhentos e trinta e oito mil reais), abrange os serviços executados entre 15/04/2024 e 05/07/2024.

Através do Relatório de Auditoria 00008/2024-5 (evento 09), elaborado pela equipe técnica, sugeriu a seguinte proposta de encaminhamento:

> **PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.
>
> **A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES)**
>
> Determinar a citação dos responsáveis, abaixo relacionados, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado, alertando-os que, em caso de manutenção das irregularidades, poderá haver aplicação das sanções previstas no RITCEES.

Responsável	Achado

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

ALBERTO FREDERICO SALUME COSTA 122.933.547-17 Gestor do Contrato nº 013/2020 da Semobi 28/01/2021 - em atividade Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi 09/03/2023 - em atividade **FABIANO AYUB ROCHA** 100.938.807-07 Gerente de Infraestrutura da Semobi 14/01/2019 - em atividade **FABIO NEY DAMASCENO** 268.103.678-02 Secretário de Estado da Semobi 1º/01/2019 - em atividade **JOAO ESBERARD** 100.439.217-60 Fiscal do Contrato nº 013/2020 da Semobi 04/02/2021 - em atividade **JOAO VICTOR DE FREITAS ESPINDULA** 092.862.307-61	A1 (Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi 1º/04/2022 a 08/03/2023 **SERGIO DE SA FREITAS** 074.686.547-35 Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi 19/04/2021 a 31/03/2022	

Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Devido os fatos explicados na situação encontrada e a indicação, pela própria Huesker (empresa responsável pela solução técnica), sobre a necessidade de que a superfície da obra seja a mais impermeabilizada possível, evitando a infiltração de água, que, segundo esta, permite a infiltração de água no maciço de solo reforçado, causando empuxos não previstos na contenção (Anexo 02828/2024-8), entende-se, desta maneira, que seja feito o devido reparo no muro terrae.

Responsável	**Achado**
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	A6 (Q4) - Rachaduras no terrae

Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Devido aos esclarecimentos da Semobi com relação à sugestão de que fosse feito um documento que trate das garantias contratuais. Conforme descrito na situação encontrada pela equipe de auditoria, entende-se pela recomendação de que seja feito o documento mencionado.

Responsável	**Achado**
Secretaria de Estado de	A10 (Q4) - Casos de garantia

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Mobilidade e Infraestrutura 27.142.033/00012-2	

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, ocasião em que foi elaborada o Parecer do Ministério Público de Contas 0175/2024-1 (evento 52), na qual o *parquet* de contas, Dr. Luciano Vieira pugna pela citação dos responsáveis, nos termos do art. 56, inciso III, da Lei Complementar n. 621/2012.

Em consonância com os entendimentos da Equipe Técnica e Ministerial desta Corte de Contas, proferi a Decisão Monocrática 0705/2024-1 (Evento 53) citando os responsáveis para apresentarem razões de justificativa em face dos apontamentos descritos no item 5 do Relatório de Acompanhamento 00008/2024-5.

Em nova Decisão Monocrática, conforme consta no Evento 86, citei o Sr. Fabiano Ricardo Ayub da Rocha, Gerente de Infraestrutura da SEMOBI, considerando que a decisão anterior ocorreu um equívoco na citação dos responsáveis.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram suas razões de defesa/justificativas, que foram encaminhadas à Unidade Técnica para análise e instrução, culminando na Instrução Técnica Conclusiva 00123/2025-1 (Evento 102), concluindo pela seguinte proposta de encaminhamento:

> **4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Após a análise das justificativas constantes dos presentes autos que versam sobre a Instrução Técnica Inicial nº 61/2024-5 (Relatório de Auditoria nº 8/2024-5), sugere-se:
>
> 1) **DECIDIR** pela manutenção da irregularidade apontada na Instrução Técnica Inicial nº 61/2024-5 (Relatório de Auditoria nº 8/2024-5), qual seja, A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital:

Responsável	Achado
ALBERTO FREDERICO	A1 (Q1) - Substituição de

	SALUME COSTA 122.933.547-17 Gestor do Contrato nº 013/2020 da Semobi 28/01/2021 - em atividade Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi 09/03/2023 - em atividade **FABIANO RICARDO AYUB DA ROCHA** 045.449.516-15 Gerente de Infraestrutura da Semobi 14/01/2019 - em atividade **FABIO NEY DAMASCENO** 268.103.678-02 Secretário de	metodologia em desacordo com o edital.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

	Estado da Semobi 1º/01/2019 - em atividade **JOAO ESBERARD** 100.439.217-60 Fiscal do Contrato nº 013/2020 da Semobi 04/02/2021 - em atividade **JOAO VICTOR DE FREITAS ESPINDULA** 092.862.307-61 Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi 1º/04/2022 a 08/03/2023 **SERGIO DE SA FREITAS** 074.686.547-35 Subsecretário de Estado de	

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

	Infraestrutura e Logística da Semobi 19/04/2021 a 31/03/2022	

2) **NOTIFICAR** os responsáveis e interessados da decisão a ser proferida;

3) **ARQUIVAR** os autos com julgamento do mérito.

Posteriormente, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, onde foi elaborado o Parecer do do Ministério Público de Contas 01428/2025-3 (Evento 105), de lavra do *parquet* de Contas, Dr. Luciano Vieira, manifestando-se, ao fim, pelo seguinte:

> **III – CONCLUSÃO**
>
> Isto posto, oficia o **Ministério Público de Contas**:
>
> **1** – com espeque no 135, inciso II, da LC n. 621/2012 c/c art. 207, §4º, do RITCEES, seja cominada multa pecuniária a **Alberto Frederico Salume Costa** (Gestor do Contrato n. 013/2020); **Fabiano Ayub Rocha** (Gerente de Infraestrutura da SEMOBI); **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Estado da SEMOBI); **João Esberard** (Fiscal do Contrato n. 013/2020 da SEMOBI); **João Victor de Freitas Espindula** (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI); e **Sergio de Sá Freitas** (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI) em razão da prática da infração descrita no item 2.1 do Relatório de Auditoria 00008/2024-5;
>
> **2** - nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/2012 c/c art. 207, incisos IV e V, do RITCEES sejam expedidas determinações, conforme Relatório de Auditoria 00008/2024-5 (fls. 50, 73, 101,115, 121 e 133):
>
> a) que, nos contratos em andamentos, sejam realizadas as devidas formalizações das alterações de projeto durante a execução de contratos firmados sob o regime de execução da contratação integrada;
>
> b) que, em editais futuros, sejam tomadas as devidas precauções ao estabelecer critérios amplos e genéricos em que haja limitações no seu atendimento;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

> c) que, em editais futuros, sejam mais bem detalhados os critérios e as metodologias propostas;
>
> d) que adote soluções para mitigar o problema das ações de vandalismo no Trevo de Carapina;
>
> e) que avalie a concepção do sistema de cercamento (e outros sistemas), de modo a escolher materiais que impeçam o vandalismo no local;
>
> f) que seja verificado a viabilidade de instalar placas orientativas e/ou indicadores de tempo, que estejam em conformidade à legislação brasileira de trânsito, que permitam maior segurança aos usuários da via;
>
> g) seja avaliada a possibilidade de interligação da ciclovia, que finaliza na alça de acesso do viaduto, continuar até a próxima faixa de pedestres (interligando o bairro Jardim Carapina ao bairro de Fátima). Na impossibilidade de continuidade, que seja analisada a possibilidade de instalar elementos (como placas) que orientem os ciclistas sobre a interrupção da ciclovia;
>
> h) que seja realizado o devido reparo no muro terrae;
>
> i) que seja formalizado documento que trate das garantias contratuais;
>
> j) que sejam tomadas as devidas precauções no que tange à divulgação das contratações (imagens, áudios e outros), de modo a se certificar antecipadamente das definições do projeto.

Na sequência, os autos retornaram a este Relator, ocasião em que foi incluído na Pauta da 20ª Sessão Ordinária do Plenário, posteriormente, os responsáveis, por meio do Protocolo 7008/2025, apresentaram Sustentação Oral, devidamente juntada aos autos.

É o que importa relatar.

2-FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Fiscalização em apreço acontece em cumprimento ao Plano Anual de Controle Externo 2024 (PACE 2024). O objeto da presente fiscalização é a intervenção resultante do Edital de Licitação RDC Presencial nº 002/2020 da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi), o procedimento licitatório, por sua vez, possui o seguinte objeto:

> Contratação integrada de empresa especializado para Elaboração de Projetos Básicos e Executivos de Engenharia e execução das obras de readequação viária do trecho compreendido entre o Viaduto da Rodovia do Contorno (Rod. Gov. Mario Covas – BR-101) até o antigo aeroporto de Vitória (Av. Fernando Ferrari); urbanização; terraplenagem; pavimentação; drenagem; instalação de novo “sistema semafórico inteligente de última

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

> geração em tempo real com fibra ótica"; ciclovia; alargamento das pistas principais existentes para aumentar de duas para três faixas em cada sentido a rodovia BR-101 e revitalização de calçadas e das pistas marginais; abertura de novas vias (acesso aos bairros Eurico Salles, Boa Vista e Jardim Carapina, na Serra, ES) com implantação de interseção em desnível na rodovia e vias de acesso e saída, que eliminará a interseção semaforizada existente na BR-101 em frente ao Vitória Apart Hospital (eliminando a conversão/retorno a esquerda sentido Serra/Vitória); e possíveis remoções de interferências necessárias pertinentes na área denominada Trevo de Carapina nos municípios de Vitória e Serra, ES. [1]

Conforme consta no Termo de Referência do Edital Licitatório, a intervenção tinha como finalidade gerar os seguintes benefícios à região:

- Melhorias nas condições de fluidez do tráfego na região.
- Eliminação dos conflitos viários envolvendo ônibus rodoviários, veículos pesados que transportam cargas e veículos.
- Inserção de um novo eixo para o sistema de transporte por ônibus (corredor).
- Melhorias na mobilidade dos modos não motorizados (pedestres e ciclistas).
- Redução do tempo de percurso entre bairros.

No edital, a Semobi adota a contratação integrada como regime de execução, o menor preço global como critério de julgamento e o modo de disputa aberto. Quanto ao critério de julgamento, é importante destacar que o **documento prevê um desconto adicional como forma de beneficiar as licitantes que incluíram metodologias diferenciadas em seus projetos.**

O prazo de vigência contratual descrito no edital seria de 910 (novecentos e dez) dias com início no dia subsequente ao da publicação do resumo do contrato no Diário Oficial do Estado; o prazo para execução total do objeto de 730 (setecentos e trinta) dias corridos, a contar da data da Ordem de Início de execução dos serviços (publicado em Diário Oficial ou outro meio de acessibilidade das informações); o valor estimado de R$ 134.173.982,25 (cento e trinta e quatro milhões, cento e setenta e três mil, novecentos e oitenta e dois reais e vinte e cinco centavos) e a data-base do orçamento de janeiro de 2020 (jan/2020).

Treze empresas apresentaram os envelopes, e, destas, onze foram habilitadas licitantes, **sagrando-se vencedor o Consórcio Trevo Carapina** (composto pelas

[1] De acordo com o Anexo VII – Termo de Referência da Licitação RDC Presencial nº 002/2020 da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

empresas DP Barros Pavimentação e Construção Ltda. e FBS Construção Civil e Pavimentação S.A.), com o lance de **R$ 76.538.000,00** (setenta e seis milhões e quinhentos e trinta e oito mil reais), preço corresponde a um desconto de R$ 57.635.982,25 (cinquenta e sete milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, novecentos e oitenta e dois reais e vinte e cinco centavos) ou seja, **um desconto de 42,96% (quarenta e dois vírgula noventa e seis por cento) do preço estimado pela administração pública no lançamento do edital.**

A homologação do resultado e adjudicação do objeto ocorreram no dia 14/12/2020 e foram publicados no Diário Oficial do Estado no dia 15/12/2020, firmando-se o contrato nº 013/2020 em 22/12/2020 (publicado no Diário Oficial do Estado em 23/12/2020), cuja vigência havia sido prevista entre 28/12/2020 e 25/6/2023.

A autorização para o início dos serviços de elaboração do projeto básico e do projeto executivo foi concedida em 28/12/2020, por meio da Ordem de Serviço nº 001/2020, publicada no Diário Oficial do Estado em 29/12/2020. Posteriormente, em 9/4/2021, foi emitida a Ordem de Serviço nº 002, autorizando a execução das obras, com publicação em 13/4/2021 e prazo previsto de 628 (seiscentos e vinte e oito) dias.

Apesar de notícias no próprio site da Semobi indicarem que a inauguração do novo viaduto de Carapina e de todo o Complexo Viário de Carapina ocorreu em 22/7/2023[2], o Diário Oficial do Estado, em sua edição de 2/4/2024, publicou o extrato do 6º termo aditivo ao Contrato nº 013/2020. Esse termo prorroga a vigência contratual por mais 90 (noventa) dias, estabelecendo o novo período de vigência de 28/12/2020 a 1/7/2024.

Dessa forma, com o objetivo de fiscalizar a conformidade do processo licitatório e execução das obras do Trevo de Carapina, a equipe de auditoria definiu as seguintes questões:

- Q1 - O projeto executivo atendeu aos critérios de execução com diferentes metodologias propostos no edital?

[2] https://semobi.es.gov.br/Not%EDcia/governador-inaugura-viaduto-e-obras-do-complexo-viario-de-carapina

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

- Q2 - Houve avaliação quanto ao cumprimento/atingimento dos benefícios propostos à sociedade conforme estabelecidos no Termo de Referência anexo ao edital?
- Q3 - Houve alterações de contrato que geraram desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração Pública?
- Q4 - O recebimento do objeto foi procedido conforme os critérios estabelecidos na legislação?
- Q5 - A Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura apresentou as justificativas necessárias para a adoção de contratação por meio do regime previsto na Lei nº. 12.462/2011, bem como cumpriu todas as etapas previstas em lei para a fase interna e externa do procedimento licitatório?

Tais procedimentos verificaram a ocorrência de não conformidade da obra e culminaram na obtenção das seguintes evidências/achados:

- A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital.
- A2(Q2) - Deficiência em benefícios à sociedade.
- A3 - Divulgação antecipada da imagem (concepção arquitetônica) do viaduto.
- A4(Q5) - Deficiência de motivação para adoção do RDC
- A5(Q4) - Buraco na pista
- A6(Q4) - Rachaduras no terrae
- A7(Q4) - Sinalização de acesso
- A8(Q4) - Dispositivo de proteção
- A9(Q4) - Desníveis de calçadas e ciclovia
- A10(Q4) - Casos de garantia

Considerando a manifestação dos responsáveis em relação aos achados de auditoria, indicando supostas irregularidades na execução das obras, a Área Técnica elaborou o Relatório Técnico 00008/2024-5 (evento 9), sugerindo, ao fim, a **citação dos responsáveis para manifestação em relação ao A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital,** bem como a **determinação aos responsáveis para que seja feito o devido reparo no muro terrae, considerando o A6 (Q4) - Rachaduras no terrae,** além de sugerir a recomendação **de que fosse feito um documento que trate das garantias contratuais, considerando o**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

A10(Q4)-Casos de garantia. Acolhendo as justificativas apresentadas pela Semobi nos demais achados de auditoria.

Assim sendo, após a manifestação do Ministério Público de Contas, anuindo com a equipe técnica, elaborei **Decisão Monocrática citando os responsáveis para apresentarem suas justificativas/defesa** em relação aos apontamentos do Relatório Técnico 00008/2024-5.

Ato posterior a apresentação das razões de defesa pelos envolvidos, a Unidade Técnica elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 00123/2025-1,** e, após análise dos documentos apresentados**, manteve a irregularidade descrita no item 2.1 do Relatório de Auditoria 00008/2024-5 (evento 9), qual seja, A1(Q1) – substituição de metodologia em desacordo com o edital.**

Pois bem, passamos à análise do achado A1(Q1) – substituição de metodologia em desacordo com o edital, considerando a manifestação dos responsáveis sobre o item.

2.1- A1(Q1) – substituição de metodologia em desacordo com o edital

O Edital de Licitação RDC Presencial nº 002/2020 da Semobi, dispôs, no item 11.7.2, um **critério de desconto** percentual na proposta de preço dos licitantes que adotarem as **metodologias diferenciadas**, com base no art. 9º da Lei nº 12.462/2011[3].

A empresa contratada, vencedora da licitação em questão, foi beneficiada com este desconto por ter adotado, em sua proposta, a metodologia descrita nos critérios 3, 4 e 5 do item 11.7.2. No entanto, ao executar o contrato, a contratada substituiu as metodologias indicadas nos critérios 3 e 5, **infringindo o princípio da vinculação ao**

[3] Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - inovação tecnológica ou técnica;

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

instrumento convocatório, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 12.462/2011, transcrito abaixo, *in verbis*:

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

Referente ao critério 3, foi identificada a **inexecução da metodologia prevista**, referente ao uso de pavimento reciclado em toda a área de intervenção, com exceção do viaduto, que deveria ter pavimento em concreto. O consórcio utilizou pavimento flexível no viaduto, **contrariando o edital e o termo de referência**.

A Semobi, por meio do Ofício GS nº 230/2024 (Anexo 02621/2024-1), argumenta que, no regime de contratação integrada (RDC), a contratada possui maior liberdade na elaboração de projetos e definição de metodologias. No entanto, a própria legislação do RDC impõe limites, **exigindo vinculação ao edital** e prevendo, no art. 9º, § 4º da Lei 12.462/2011, exceções específicas para alterações contratuais, como o disposto no inciso II:

> Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:
>
> [...]
>
> § 4º Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:
>
> I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e
>
> II - **por 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, de 21 de junho de 1993**. (g.n.)

No entanto, conforme resposta da Semobi (Anexo 02621/2024-1), não há documentos que comprovem a economicidade, vantajosidade ou formalização das alterações realizadas, embora a administração tivesse ciência das mudanças, conforme verificado com as manifestações da Semobi.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Dessa forma, quaisquer alterações no projeto ou nas especificações, quando solicitadas pela administração pública**, devem ser formalizadas por meio de termo aditivo e ter como finalidade a busca por uma melhor adequação técnica da contratação.** É importante destacar que o art. 9º, § 2º, da Lei 12.462/2011[4], bem como a OT 006/2016 do IBRAOP, definem elementos obrigatórios da contratação integrada, sendo necessário um anteprojeto que contenha o "programa de necessidades", o "nível de serviço desejado", as "condições de durabilidade" e a "estética do projeto arquitetônico". No entanto, conforme constatou a Área Técnica, **não foram apresentados estes documentos**, o que **compromete a comprovação de que as alterações visaram, de fato, uma melhor solução técnica**, já que os limites e parâmetros do projeto não estavam claramente estabelecidos desde o início.

Em relação ao critério 5 — que trata da utilização de sinalização horizontal em termoplástico e sinalização semafórica com lâmpadas de LED —, observa-se, especificamente quanto ao uso do termoplástico, que os argumentos apresentados pela Semobi se mostram plausíveis, conforme informado pelo órgão, embora existissem limitações para a aplicação do termoplástico nas ciclovias — em razão da inviabilidade de circulação dos equipamentos e dos impactos no uso pelos ciclistas —, **a adoção da tinta acrílica não comprometeria a durabilidade da sinalização**. Nesse sentido entendeu a Unidade Técnica em sua manifestação:

> Em consulta à Norma DNIT 100/2018 – ES[5], observa-se que, para um volume médio diário (VMD) de 2000 a 3000, a provável vida útil da sinalização acrílica seria de 2 anos, aumentando-se para 3 anos (no caso de termoplástico tipo "spray") e 5 anos (no caso de termoplástico tipo extrudado) quando o VMD é entre 3000 a 5000 e superior a 5000 veículos, respectivamente. (Relatório de Acompanhamento 0008/2024, fl. 49).

[4] § 2º No caso de contratação integrada: I - o instrumento convocatório deverá conter **anteprojeto** de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo: a) **a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado**;b) **as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei**;c) **a estética do projeto arquitetônico**; e d) **os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade**; (g.n.)

[5] DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Norma DNIT 100/2018-ES**: Obras complementares – Segurança no tráfego rodoviário – Sinalização horizontal – Especificação de serviço. Rio de Janeiro: 2018. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-normas/coletanea-de-normas/especificacao-de-servico-es/dnit_100_2018_es.pdf. Acesso em: 4/7/2024.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Dessa forma, as justificativas apresentadas para as alterações relacionadas ao critério 5 foram aceitas, uma vez que foi possível comprovar que as mudanças realizadas não acarretaram prejuízos à qualidade ou à funcionalidade previstas originalmente.

A Semobi, alegou que a metodologia descrita nos critérios 3**, foi modificada considerando questões ambientais** na utilização de resíduos em camadas de sub-base **e questões de cronograma e de ritmo de produção da obra**, considerando as questões climáticas, extrai-se da justificativa apresentada o seguinte trecho:

> De acordo com o que foi narrado anteriormente, houve no início a preocupação com questões ambientais no que tange à utilização de resíduos, que não se confirmaram no volume esperado no decorrer da obra e também em tempos diferentes. Em acréscimo, houve a imposição de questões de cronograma e de ritmo de produção da obra, afetados por aspectos climáticos, bem como, à época, a necessidade de se liberar partes da obra para operação, em especial, o viaduto.

Afirmam os responsáveis que a alteração do material não implicou acréscimo ao orçamento do projeto, preservando-se a economicidade, motivo pelo qual entende que o achado em questão é caracterizado como uma impropriedade de baixo relevo e baixa materialidade, passível de correção mediante recomendação à Administração Pública.

Por fim, a Semobi requer que as considerações apresentadas — relativas aos obstáculos e dificuldades enfrentados pelos gestores, às exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade e às circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram suas ações — sejam devidamente consideradas no presente processo e ponderadas no momento do julgamento, nos termos da LINDB, solicitando o afastamento do apontamento ou, alternativamente, que este seja objeto de ressalva, determinação ou recomendação, sem a aplicação de multa aos responsáveis.

Após análise dos argumentos trazidos a Unidade Técnica elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 00123/2025-1, da qual destaco o seguinte trecho:

> Todo o alegado, apenas demonstra a falta de planejamento da obra, dando a entender que não houve sequer estudo de tráfego, para saber o transtorno que seria causado para a instalação, principalmente do viaduto, pois se, a maior fundamentação para alteração do tipo de pavimento do viaduto, foi simplesmente o prazo para a liberação da via, então não levaram em consideração o tipo e quantidade de tráfego que ocorreria na via, dentre outros fatores. Ou então, se era possível utilizar pavimento asfáltico ao invés de pavimento de concreto, sem alterar o custo, no caso específico, como

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

> alegam, pois o comum é o pavimento asfáltico apresentar menor valor, e o tempo de execução seria menor, por que não fizeram isso no planejamento?
>
> E quanto ao aproveitamento do asfalto fresado, ainda mais por questão ambiental, não foi utilizado por motivos de logística, também parece que não foi considerado isso no planejamento.
>
> Sendo assim, houve falhas graves no planejamento, não levando todas essas questões no planejamento da obra e ademais não houve estudo técnico e financeiro, inclusive, documentado, sobre tais alterações, apenas um ajuste, pelo visto, verbal, entre o órgão contratante e a empresa contratada.

Assim sendo, a área técnica compreende que o achado permanece caracterizado como irregular, e, por esta razão, requer a manutenção do enquadramento da irregularidade apontada.

Pois bem, por todo o exposto, passo a minha conclusão.

No que se refere à supressão das camadas de pavimento reciclado e à substituição do pavimento rígido por pavimento flexível no viaduto, observa-se, conforme manifestação da SEMOBI, a inexistência de documentos que comprovem a economicidade, a vantajosidade ou a equivalência técnica das alterações implementadas.

Verificou-se, ainda, que tais modificações nos materiais empregados decorreram de falhas graves no planejamento da obra. Ademais, **não foram elaborados estudos técnicos nem realizados aditivos contratuais que fundamentassem a necessidade de desvinculação dos parâmetros previamente definidos no edital**, os quais são essenciais à adequada execução do objeto contratado.

Dessa forma, o relatório de auditoria apresenta elementos consistentes e irrefutáveis quanto à ocorrência de **infrações graves** na execução do Contrato n.º 013/2020, celebrado pela SEMOBI, **em afronta aos princípios da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório e da motivação**, conforme estabelecido no art. 37,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

caput, da Constituição Federal de 1988[6]; art. 3º da Lei n.º 12.462/2011; art. 66 da Lei n.º 8.666/1993[7]; e art. 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei n.º 9.784/1999[8].

Muito embora os responsáveis tenham apresentado Sustentação Oral, em síntese, a defesa apresentada pelos responsáveis não trouxe quaisquer argumentos novos ou distintos daqueles já anteriormente expostos.

Não obstante, diante dos elementos apresentados, não acolhendo a defesa dos responsáveis e anuindo com o entendimento técnico e ministerial, **decido pela manutenção irregularidade decorrente da inobservância ao edital no que se refere ao critério 3** — relativo à opção da utilização de pavimento reciclado em toda a área de intervenção, excetuando-se a passagem em desnível, onde se exige pavimento em concreto —, conforme estabelecido no item 11.7.2 do Edital de Licitação RDC Presencial nº 002/2020 da SEMOBI, bem como no respectivo Termo de Referência e na proposta comercial apresentada pelo consórcio vencedor.

3 – ANÁLISE DE CONDUTA

O art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB passou a avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave).

É sabido que, recentemente, a conduta do agente - ou a culpabilidade da conduta do agente - vem sendo amplamente debatida nas Corte de Contas. Isso porque, com os acréscimos inseridos pela Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB no ordenamento jurídico pátrio, a análise de culpa passou a exercer protagonismo nas decisões.

---

[6] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

[7] Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.

[8] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Portanto, a culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.

No âmbito do TCU, a ideia de valoração do grau de censura da conduta do agente pode ser constatada em diversas deliberações. Por vezes, **aponta-se que o ato foi praticado em desconformidade com a lei, que houve uma irregularidade, sinaliza-se para a presença de culpa, ocasionalmente leve ou levíssima, fatos esses que devem ser observados nas diversas circunstâncias do caso concreto**.

> 59.Nos processos de controle externo, os fatores que influenciam na dosimetria da pena não estão estabelecidos em lei ou no nosso regimento, mas decorrem de nossa própria construção jurisprudencial, feita paulatinamente a cada situação concreta. Atualmente, é sedimentado que na dosimetria da pena **consideram-se aspectos como: nível de gravidade dos ilícitos, materialidade e grau de culpabilidade do agente, valoradas as circunstâncias do caso concreto** (Acórdãos 2.053/2016, 1.484/2016 e 944/2016, todos do Plenário, entre vários outros).
> **Acórdão 483/2017-Plenário - Data da sessão: 22/03/2017 – Relator: BRUNO DANTAS**

> 11. No que se refere aos demais servidores da Funasa, [Responsável 3] e [Responsável 4], embora entenda que **possuam menor culpabilidade, uma vez que não praticaram as irregularidades diretamente,** considero que não podem ser eximidos de responsabilização, pois, ao efetuarem o exame do termo de referência, com o intuito de aprová-lo, era exigível que detectassem as irregularidades, sobretudo considerando que elas haviam sido objeto de questionamento por parte de pretensos licitantes. **Não obstante, o menor grau de culpabilidade desses agentes deve influenciar na dosimetria da multa."**
> **Acórdão 1166/2016-Plenário - Data da sessão: 11/05/2016 – Relator: BRUNO DANTAS**

Em sendo assim, uma vez reconhecida a irregularidade, exsurge a **necessidade de se analisar a culpabilidade do agente, de forma que esta passa a ser o principal fator a ser considerado no julgamento**. Se o ato é contrário a lei, não há que se

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

questionar a irregularidade, no entanto, faz-se necessário analisar se aquele ato é culpável.

Em boa parte, essas circunstâncias acabam constituindo um conjunto de elementos para a aferição da boa-fé daquele que praticou o ato, conceito aberto que tem sido ponderado para fins de aplicação de sanção.

O que se busca com a análise da culpabilidade é o alcance da verdadeira justiça, utilizando-se desta como um pressuposto para a valoração da aplicação da pena, bem como um olhar para mensuração do ato, seja este grave, moderado ou leve.
Dessa forma, passamos a análise da conduta dos agentes responsáveis, elencados abaixo, na irregularidade **A1(Q1) – substituição de metodologia em desacordo com o edital.**

1. **ALBERTO FREDERICO SALUME COSTA**
   Gestor do Contrato nº 013/2020 da Semobi
   28/01/2021 - em atividade
   Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi
   09/03/2023 - em atividade
2. **FABIANO RICARDO AYUB DA ROCHA**
   Gerente de Infraestrutura da Semobi
   14/01/2019 - em atividade
3. **FABIO NEY DAMASCENO**
   Secretário de Estado da Semobi
   1º/01/2019 - em atividade
4. **JOAO ESBERARD**
   Fiscal do Contrato nº 013/2020 da Semobi
   04/02/2021 - em atividade
5. **JOAO VICTOR DE FREITAS ESPINDULA**
   Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi
   1º/04/2022 a 08/03/2023
6. **SERGIO DE SA FREITAS**
   Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da Semobi
   19/04/2021 a 31/03/2022

A **conduta** dos responsáveis foi a permissão da realização de alterações no projeto que resultaram em execução em desacordo com as premissas estabelecidas no Edital

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

de Licitação, no Termo de Referência e na proposta comercial apresentada pelo consórcio vencedor.

O **nexo de causalidade** consistiu na autorização para a substituição das metodologias, que resultou na execução da obra em desacordo com as premissas fixadas no Edital de Licitação, no Termo de Referência e na proposta comercial apresentada pelo consórcio vencedor, caracterizando, portanto, a ausência de vinculação ao instrumento convocatório.

Não foram identificadas excludentes de ilicitude que pudessem afastar a responsabilidade dos agentes, tais como legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito ou força maior.

Quanto à **culpabilidade**, não é possível afirmar que os responsáveis tenham agido de boa-fé. Verifica-se que a conduta foi praticada sem prévia consulta a órgãos técnicos competentes ou respaldo em parecer técnico devidamente formalizado. É razoável concluir que o responsável tinha plena capacidade de compreender a ilicitude do ato que praticou. Além disso, diante das circunstâncias envolvidas, era plenamente exigível conduta diversa, especialmente a adoção de medidas para impedir a substituição das metodologias previamente estabelecidas no Edital de Licitação, no Termo de Referência e na proposta comercial apresentada pelo consórcio vencedor.

Dessa forma, conclui-se que a conduta adotada pelos responsáveis se reveste de culpabilidade, configurada grave infração à noma legal, sendo passível de responsabilização, razão pela qual **decido pela aplicação de penalidade pecuniária,** nos termos do art. 135, inciso II, da LC n. 621/2012[9], **ausentes as causas de extinção da punibilidade.**

5- CONCLUSÃO

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

(...)

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Diante do exposto, acompanhando parcialmente o entendimento técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator:

1. **APLICAR,** nos termos do art. 135, inciso II, da LC n. 621/2012 c/c art. 207, §4º, do RITCEES, multa pecuniária no montante de R$ 1.000,00 (um mil reais) a **Alberto Frederico Salume Costa** (Gestor do Contrato n. 013/2020); **Fabiano Ayub Rocha** (Gerente de Infraestrutura da SEMOBI); **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Estado da SEMOBI); **João Esberard** (Fiscal do Contrato n. 013/2020 da SEMOBI); **João Victor de Freitas Espindula** (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI); e **Sergio de Sá Freitas** (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI) em razão da prática da infração descrita no item 2.1 do Relatório de Auditoria 00008/2024-5, qual seja, A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital;

2. **DAR CIÊNCIA** aos responsáveis e aos interessados, bem como aos advogados constituídos nos autos do teor da decisão tomada por este Tribunal de Contas;

3. **DAR CIÊNCIA** ao Ministério Público de Contas.

4. **ARQUIVAR** após trânsito e julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I I RELATÓRIO

Tratam os autos de Fiscalização na modalidade Auditoria da execução da obra decorrente do Edital de Licitação RDC Presencial nº 002/2020 da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI), cujo objeto consiste em:

> Contratação integrada de empresa especializado para Elaboração de Projetos Básicos e Executivos de Engenharia e execução das obras de readequação viária do trecho compreendido entre o Viaduto da Rodovia do Contorno (Rod. Gov. Mario Covas – BR-101) até o antigo aeroporto de Vitória (Av. Fernando Ferrari); urbanização; terraplenagem; pavimentação; drenagem; instalação de novo "sistema semafórico inteligente de última geração em tempo real com fibra ótica"; ciclovia; alargamento das pistas principais existentes para aumentar de duas para três faixas em cada sentido a rodovia BR-101 e revitalização de calçadas e das pistas marginais; abertura de novas vias (acesso aos bairros Eurico Salles, Boa Vista e Jardim Carapina, na Serra, ES) com implantação de interseção em desnível na rodovia e vias de acesso e saída, que eliminará a interseção semaforizada existente na BR-101 em frente ao Vitória Apart Hospital (eliminando a conversão/retorno a esquerda sentido Serra/Vitória); e possíveis remoções de interferências necessárias pertinentes na área denominada Trevo de Carapina nos municípios de Vitória e Serra, ES.

O procedimento licitatório consagrou vencedor o Consórcio Trevo Carapina (composto pelas empresas DP Barros Pavimentação e Construção Ltda. e FBS Construção Civil e Pavimentação S.A.), firmando-se o contrato nº 013/2020.

Permito-me, no que diz respeito aos demais pontos a serem relatados, fazer remissão aos relatórios destes autos já realizados por ocasião da elaboração da Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 00123/2025 (doc. 102), posteriormente complementada no voto proferido pelo Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo (doc. 107), durante a 20ª Sessão Ordinária do Plenário, disponibilizada em 23/04/2025.

No mérito, após de leitura atenta do voto, entendi por bem solicitar vistas dos autos a fim de poder melhor analisar ponto nodal dos debates, qual seja, as conclusões expendidas sobre a manutenção da irregularidade referente à "*Substituição de metodologia em desacordo com o edital*", e consequente aplicação de multa pecuniária individual aos responsáveis, sendo este o motivo da minha divergência.

Desse modo, trago à colação voto-vista com as considerações que passo a formular.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

II II FUNDAMENTAÇÃO

Em seu voto o ilustre Relator, acompanhando a unidade técnica e o MPC, decide pela manutenção da irregularidade decorrente da inobservância ao edital no que se refere ao critério 3 (relativo à opção da utilização de pavimento reciclado em toda a área de intervenção, excetuando-se a passagem em desnível, onde se exige pavimento em concreto), conforme estabelecido no item 11.7.2 do Edital de Licitação RDC Presencial nº 002/2020 da SEMOBI, bem como no respectivo Termo de Referência e na proposta comercial apresentada pelo consórcio vencedor.

Sustenta em suas razões, que as justificativas apresentadas nos autos pelos responsáveis não se mostram aptas a afastar a irregularidade apontada, porquanto não se evidenciou, por meio de documentação idônea, a economicidade, a vantajosidade ou a equivalência técnica das alterações promovidas. Destaca, ainda, que as modificações nos materiais empregados decorreram de falhas graves no planejamento da obra, não sendo elaborados estudos técnicos nem realizados aditivos contratuais que fundamentassem a necessidade de desvinculação dos parâmetros previamente definidos no edital, os quais são essenciais à adequada execução do objeto contratado.

Pois bem. Primeiramente, peço escusas aos meus pares pela extensão do voto, justificada pela necessidade de esclarecer aspectos relevantes acerca do regime de contratação escolhido pela SEMOBI. Trata-se de questões essenciais para a formação de convicção, razão pela qual se fez necessário a divisão do voto em tópicos com abordagem específica do tema, os quais serão abordados a seguir, culminando com a conclusão final, que, desde já, deixo assente no sentido de afastar a responsabilidade atribuída aos envolvidos[10].

II.1 II.I ANÁLISE JURÍDICA DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS INTEGRADAS (RDCI).

Cumpre lembrar que os atos referentes à presente licitação foram regidos pela Lei nº 12.462/2011, que disciplinava o Regime Diferenciado de Contratações Públicas

[10] Alberto Frederico Salume Costa (Gestor do Contrato n. 013/2020); Fabiano Ayub Rocha (Gerente de Infraestrutura da SEMOBI); Fabio Ney Damasceno (Secretário de Estado da SEMOBI); João Esberard (Fiscal do Contrato n. 013/2020 da SEMOBI); João Victor de Freitas Espindula (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI); e Sergio de Sá Freitas (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

(RDC). Nos termos do artigo 9º dessa lei, o regime de 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"*. Trata-se da situação em que a confecção do projeto básico, do executivo e a execução das obras e serviços são atribuídas a um único contratado[11].

Nesse pormenor, Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti[12], esclarecem que: "*A escolha do regime de contratação integrada é pautada por situações em que o mercado oferece mais de uma solução técnica possível para a execução de obra ou serviço, desconhecidas da Administração Pública, conferindo-se ao contratado a liberdade de escolha da metodologia eficaz, qual seja, aquela apta a produzir, ao fim, os resultados almejados pela contratação".*

Registre-se que o TCU, no voto revisor do Acórdão 1.388/2016-Plenário, pontuou que nas contratações com base no inciso II do art. 9º da Lei 12.462/2011, como no caso dos autos[13], há maior liberdade para as contratadas inovarem e buscarem a metodologia construtiva mais adequada à execução do objeto. Essa maior liberdade poderá redundar que os licitantes vislumbrem alternativas com menores custos do que aquela que eventualmente teria sido fixada no projeto básico. Ou seja, os impactos econômicos propiciados pelas maiores incertezas acerca do orçamento da obra quando da licitação podem ser contrabalanceadas pela possibilidade de o contratado buscar melhores soluções quando da execução contratual.

Em razão da atribuição de confecção do projeto básico ao particular contratado, a legislação infraconstitucional precisou definir outra forma de a administração pública exteriorizar para o mercado privado o objeto que pretende "adquirir" ao deflagrar um processo licitatório. Nesse ponto, à Administração Pública, na fase interna da licitação, compete, tão somente, a elaboração de anteprojeto (que integrará o edital da licitação como anexo), com base em estudos técnicos preliminares, que subsidiará o licitante

[11] TCU, ACÓRDÃO 622/2018 – PLENÁRIO.
[12] file:///C:/Users/T203917/Downloads/avelinafa,+Editor+da+revista,+9_R142_Portugues_Artigo_Regime_49_64.pdf
13 Consta no TR (Anexo 02616/2024, doc. 17), ter "Para o objeto do empreendimento as opções escolhidas foram pela "inovação tecnológica ou técnica" e "possibilidade de execução com diferentes metodologias", que trazem a possibilidade de adoção de novos métodos de produção ou aperfeiçoamento desses. Tais métodos podem envolver mudanças nos equipamentos e materiais utilizados ou na organização da produção, ou uma combinação dessas mudanças, o que pode derivar do uso de novo conhecimento no desenvolvimento de novas técnicas e trazer resultados mensuráveis no desempenho dos serviços".

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

vencedor (contratado) na elaboração dos projetos básico (ou projeto completo) e executivo[14].

Sobre o tema, Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer, em obra coordenada pelo ilustre professor Marçal Justen Filho (O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), pág. 166, editora Fórum, 2ª edição), ensina que:

> [...] Na elaboração do edital e do anteprojeto de engenharia, caberá à Administração Pública focar mais nos indicadores de resultado e nos fins a serem atingidos pelo particular contratado. Esses indicadores de resultado, obviamente, são irrenunciáveis e obrigatórios. Será necessário a Administração especificar o que quer obter e os resultados a serem atingidos pelo futuro contratado. Para tanto, o particular terá maior autonomia para definição dos meios de execução do contrato.

Em outras palavras, a autonomia do contratado estará condicionada pelas balizas previamente estipuladas no instrumento convocatório. É a partir delas que o particular deverá cogitar das soluções possíveis para atingir os fins e resultados que a Administração espera obter. Logo, a contratação integrada não poderá implicar a outorga de "carta branca" ao particular. O contratado ficará obrigado às especificações do anteprojeto de engenharia e aos padrões e resultados fixados no edital.

Ainda segundo a Corte de Contas Federal[15], "c*aso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas"*. Em obediência ao regramento e, atendendo às orientações da PGE (Anexo 02791/2024, doc. 31, pág. 13), o edital previu no item 11.7:

> 11.7. DA ABERTURA E JULGAMENTO DA PROPOSTA COMERCIAL
>
> 11.7.1. O julgamento desta licitação será feito pelo critério de **MENOR PREÇO**
>
> **GLOBAL.**

14 Nesses termos, regulamentou no § 2º do art. 9º a obrigatoriedade do anteprojeto: '§ 2º No caso de contratação integrada: I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo: a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado; b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei; c) a estética do projeto arquitetônico; e d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade'.

15 Acórdão 1388/2016 - Plenário, TCU, por maioria nos termos do voto divergente do Ministro Benjamin Zymler.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

11.7.2. Apenas para efeitos de julgamento, será concedido desconto percentual na proposta de preço dos licitantes que, adotando metodologias diferenciadas, derem preferência à adoção dos seguintes itens:

Critérios:		%
1	Opção pelo pavimento em concreto em toda a área de intervenção (incluindo BR-101, alças e passagem em desnível)	2,0%
2	Opção pelo pavimento em concreto apenas nas faixas da direita da BR-101 (transporte público), sendo todas as demais áreas de intervenção em pavimento reciclado (exceto na passagem em desnível, em que é obrigatório o pavimento em concreto)	1,5%
3	Opção pelo pavimento reciclado em toda a área de intervenção (exceto na passagem em desnível, em que é obrigatório o pavimento em concreto)	1,0%
4	Opção por iluminação pública a LED	0,5%
5	Opção pela sinalização horizontal em termoplástico e sinalização semafórica com lâmpadas a LED	0,5%

Nesse cenário, a Semobi, no item 11.7.2 do Edital de Licitação RDC Presencial nº 002/2020 (Anexo 02615/2024-5), apresenta, para efeitos de julgamento, um critério de desconto percentual na proposta de preço dos licitantes que adotarem as metodologias diferenciadas.

No caso em análise, a empresa contratada foi beneficiada, na fase de licitação, com descontos decorrentes da adoção das metodologias previstas nos critérios 3, 4 e 5 do item 11.7.2 do edital. Contudo, na execução, substituiu as metodologias previstas nos critérios 3 e 5, concluindo o Relator, após análise das justificativas e ponderações da unidade técnica, pela manutenção da irregularidade decorrente da inobservância ao edital no que se refere ao critério 3.

Pois bem. Conforme consignado no Relatório de Auditoria (RA) nº 8/2025, a proposta vencedora previu, no critério 3, a utilização de pavimento reciclado em toda a área de intervenção, com exceção das passagens em desnível, para as quais se exigia pavimento em concreto. Contudo, a unidade técnica identificou que tal metodologia não foi observada na execução contratual: o pavimento reciclado foi suprimido em diversos trechos e, no viaduto, adotou-se pavimento flexível, em suposta desconformidade com as especificações originalmente estabelecidas no edital e na proposta apresentada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Entretanto, no tocante ao critério 5, que tratava da utilização de sinalização horizontal em termoplástico, a unidade técnica considerou aceitáveis as justificativas da SEMOBI, que apontaram limitações operacionais para aplicação do material nas ciclovias, justificando a substituição por tinta acrílica. Reconheceu-se que a alteração não comprometeu a durabilidade ou a funcionalidade do serviço.

Constata-se, portanto, que a unidade técnica adotou critérios distintos para avaliar situações substancialmente idênticas, especialmente no que se refere à alteração de metodologia originalmente proposta como fundamento para concessão de desconto. Tal disparidade de tratamento não se coaduna com os princípios que regem o devido processo no âmbito desta Corte.

Neste pormenor, em relação ao critério 5, acatou-se a substituição com base em justificativas não formalizadas por meio de termo aditivo. Já para o critério 3, entendeu-se pela ausência de justificativas robustas aptas a afastar a irregularidade, de sorte que, no voto condutor propõe-se atribuir aos responsáveis a prática de infração descrita no item 2.1 do Relatório de Auditoria 00008/2024-5, qual seja, A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital, e aplicação de multa pecuniária no montante de R$ 1.000,00 (um mil reais).

No entanto, destaca-se que, no âmbito do RDCI, o anteprojeto possui natureza orientadora e não exige reprodução integral no projeto básico, desde que este último atenda aos parâmetros essenciais e aos requisitos técnicos para a adequada execução do objeto[16]. No que tange à previsão editalícia, estabeleceu-se que a adoção de determinada solução técnica implicaria em atribuição de desconto exclusivamente para fins de julgamento das propostas. Tal disposição, contudo, não significa que a eventual utilização de material ou solução técnica superior, na elaboração do projeto básico ou execução do serviço, em termos de qualidade, configure, por si só, irregularidade.

A vinculação ao instrumento convocatório, especialmente nas contratações regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Integradas (RDCI), visa impedir que o contratado atue com ampla discricionariedade, sem o devido controle da Administração. Todavia, tal vinculação não pode ser interpretada de forma tão rígida

[16] Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-4-2-anteprojeto/

que inviabilize a adoção de soluções tecnicamente mais vantajosas, desde que devidamente justificadas e compatíveis com o objeto contratado.

Ressalte-se que o próprio escopo do RDCI é permitir à Administração a contratação de soluções mais eficientes e inovadoras, o que não seria viável se todos os parâmetros estivessem previamente definidos com exatidão. Caso a Administração tivesse pleno conhecimento de todas as especificações técnicas a serem adotadas, não se justificaria a escolha do regime integrado, que pressupõe, justamente, certa flexibilidade técnica em prol da obtenção de melhores resultados.

Todas essas considerações me conduzem à conclusão de que a irregularidade não está propriamente na violação ao edital, ou na afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tal como descrito no achado técnico “A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital”, mas sim na ausência de formalização das alterações promovidas, por meio de instrumento jurídico adequado.

Diante do exposto, constata-se, em síntese, que houve, no caso concreto, a substituição de metodologias previstas como critério de julgamento no edital, com tratamento distinto entre os critérios 3 e 5 pela unidade técnica, e acolhido pelo voto do Relator. Contudo, à luz das considerações apresentadas, verifica-se que a irregularidade não reside unicamente na alteração das metodologias, mas na suposta ausência de formalização e de justificativas técnicas tidas como consistentes, elementos essenciais para o adequado controle da execução contratual, sobretudo no contexto de flexibilidade técnica inerente ao RDCI.

Desse modo, a responsabilização aqui intentada resulta de uma imputação construída de forma reflexa, deslocando-se da materialidade da conduta permissiva — juridicamente amparada — para uma suposta desconformidade formal que sequer foi objeto direto da citação. E é precisamente nesse ponto que reside o vício insanável do processo: não se pode sancionar agentes públicos por conduta lícita, ainda que seus desdobramentos, de forma indireta, revelem falhas procedimentais no dever de motivação formal. A irregularidade descrita como “*A1 (Q1) – Substituição de metodologia em desacordo com o edital*” não reflete, portanto, a realidade jurídica do regime adotado, tampouco guarda aderência, em termos de tipicidade, com o fato efetivamente praticado. Trata-se, no máximo, de uma imperfeição de ordem formal,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

relacionada à suficiência das justificativas, a qual jamais poderia dar suporte à imposição de sanção.

Partindo dessas premissas, passa-se, no próximo tópico, à análise das consequências jurídicas aplicáveis ao caso concreto, à luz das irregularidades identificadas, especialmente no que tange à inobservância das metodologias previstas no edital e à ausência de formalização das alterações contratuais, elementos que repercutem diretamente na responsabilização dos agentes envolvidos.

II.2 II.II MATRIZ DE RESPONSABILIDADE. ATO, NEXO CAUSAL E TIPICIDADE DA CONDUTA. INDIVIDUALIZAÇÃO DE ATOS PRATICADOS PELOS AGENTES. LEGITIMIDADE DO PROCESSO SANCIONATÓRIO.

Nos processos de responsabilização conduzidos pelos Tribunais de Contas, é imprescindível que haja a descrição precisa do ato praticado, a identificação do nexo causal entre a conduta do agente e o resultado danoso (ou irregular), bem como a sua subsunção a uma conduta tipificada como ilícita ou passível de sanção. A responsabilização não pode se dar de forma automática ou presumida, sendo necessário demonstrar, de forma concreta, que a atuação (comissiva ou omissiva) do agente contribuiu diretamente para o descumprimento de norma legal ou regulamentar, ou para a ocorrência de dano ao erário. Sem essa tríade — ato, nexo causal e tipicidade da conduta —, não se pode falar em imputação válida de responsabilidade.

Quando um responsável é citado para se defender com base em determinada tipificação de irregularidade, mas acaba sendo condenado por fundamento diverso daquele inicialmente apontado, ocorre uma violação clara aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal). Isso compromete a legitimidade do processo sancionatório.

Assim, embora haja uma relação entre os fatos apurados e a conduta dos responsáveis, entendo que a tipificação adotada se encontra inadequada. Isso porque a execução contratual sem o devido respaldo formal, a depender das circunstâncias do caso concreto, pode configurar violação ao princípio da legalidade e à exigência de formalização dos atos administrativos, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Federal. Tal omissão compromete o controle da legalidade e dificulta eventual responsabilização futura.

Ressalte-se que a conduta que efetivamente fundamentou a responsabilização dos agentes (a ausência de formalização das alterações contratuais por meio de termo aditivo) diverge da conduta originalmente apontada no Relatório de Auditoria, bem como daquela descrita nas citações que ensejaram a apresentação de defesa pelos responsáveis. Conforme consta da proposta de encaminhamento, os agentes foram citados pela suposta prática de permitir a execução de alterações no projeto que resultaram em desconformidade com as premissas estabelecidas no Edital de Licitação, no Termo de Referência e na proposta comercial do consórcio vencedor, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Contudo, a partir da análise do item 2.1.2.1 do processo, verifica-se que, embora todos os agentes tenham sido apontados por autorizarem modificações metodológicas que desrespeitaram as condições previstas no edital (como a supressão da camada de pavimento reciclado e a alteração do tipo de revestimento do viaduto), a motivação final para sua responsabilização se desloca da alegada afronta ao edital para a execução contratual desacompanhada de instrumento jurídico formal, ou seja, pela inexistência de termo aditivo formalizando as mudanças promovidas.

Nesse contexto, existe uma falha estrutural que compromete a higidez do presente processo de responsabilização: não se identifica, no Relatório de Auditoria, a correta formulação da matriz de responsabilização, elemento essencial e típico dos processos desta Corte. A peça técnica não descreveu, de forma clara e objetiva, qual conduta concreta teria sido praticada por cada um dos agentes arrolados, tampouco delineou o nexo de causalidade entre essas condutas e o resultado tido como irregular. Em vez disso, o relatório limita-se à narrativa dos fatos sob análise, sem promover a indispensável individualização dos atos, sem apontar quem autorizou, quem determinou, quem executou ou quem se omitiu, e de que maneira específica cada um desses atos ou omissões teria concorrido, de forma direta, para a ocorrência da desconformidade verificada.

Cumpre, ainda, registrar que, no presente processo, a Instrução Técnica Inicial (ITI) foi formalmente dispensada, sob o argumento de que o Relatório de Auditoria nº

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

08/2024-5 conteria, por si só, todos os elementos exigidos pelo artigo 316 do Regimento Interno deste Tribunal. No entanto, verifica-se que essa dispensa comprometeu gravemente a adequada formulação da matriz de responsabilização, especialmente no que se refere à descrição precisa das condutas imputadas, à demonstração do nexo de causalidade e à análise dos elementos subjetivos exigidos pela legislação aplicável.

Ainda que se reconheça uma correlação entre os fatos apurados e a conduta posteriormente sancionada, há, em verdade, alteração na natureza jurídica da infração imputada. A “acusação” inicial dizia respeito à violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório; já a proposta de aplicação de penalidade tem como fundamento a infração aos princípios da legalidade e da formalização dos atos administrativos, conforme previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, em razão da ausência de termo aditivo. Trata-se, portanto, de tipificações distintas, o que exige cautela quanto à garantia do contraditório e da ampla defesa.

A responsabilização administrativa, sobretudo no âmbito dos Tribunais de Contas, não se admite por presunção, nem por derivação reflexa, e tampouco pode se sustentar em narrativas genéricas dissociadas da individualização dos atos.

No caso concreto, não se identifica, nas peças técnicas constantes dos autos — notadamente no Relatório de Auditoria nº 08/2024-5, que inclusive substituiu a Instrução Técnica Inicial (ITI) —, a devida construção da matriz de responsabilização. Como dito, a peça limita-se à descrição dos fatos e à narrativa da ocorrência de substituição de metodologia, sem, contudo, promover a necessária identificação das condutas específicas, dos sujeitos responsáveis, da existência de nexo de causalidade direto e, menos ainda, do elemento subjetivo exigido para a configuração da responsabilização. A imputação se apresenta, portanto, desconectada da lógica do direito sancionador e dos parâmetros que balizam o exercício legítimo do poder sancionatório por esta Corte.

Sendo assim, conclui-se que, embora os fatos estejam interligados, a natureza da tipificação atribuída aos agentes sofreu alteração relevante, sendo necessário reconhecer essa distinção e assegurar a correta delimitação dos fundamentos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

jurídicos que embasam eventual responsabilização, à luz dos princípios do devido processo legal e da segurança jurídica.

Essa interpretação fica ainda mais evidente ao se constatar que, no que se refere ao critério 5, que também implicou alteração da metodologia indicada na proposta vencedora, a unidade técnica acolherau as justificativas apresentadas pela SEMOBI, mesmo sem formalização por meio de aditivo contratual. Por outro lado, quanto ao critério 3, adotou-se entendimento diverso, ainda que a lógica da substituição tenha sido semelhante. Essa distinção de tratamento evidencia a necessidade de uniformidade na análise dos fatos e reforça a tese de que a suposta conduta irregular praticada não foi afrontar ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, mas sim, a ausência de apresentação de justificativas convincentes à unidade técnica, recepcionado o posicionamento pelo Relator.

Importa destacar, que, embora se possa reconhecer que a conduta dos agentes guarda alguma correspondência reflexa com a tipificação que lhes foi imputada, essa correspondência é indireta e insuficiente para a imposição de sanção no âmbito do controle externo. A substituição da metodologia, por si, não configura infração no contexto do regime de contratação integrada, cuja própria essência permite, e até estimula, a adoção de soluções técnicas diferenciadas, desde que mantidos os parâmetros de desempenho, funcionalidade e qualidade. A eventual desconformidade — se existente — residiria unicamente na insuficiência da formalização e da robustez da justificativa técnica apresentada para amparar a alteração, e não na alteração em si.

Para reforçar meu entendimento, destaco a conclusão apresentada pela equipe técnica ao final do Relatório de Auditoria:

> **4 CONCUSÃO**
>
> **[...]**
>
> **4.2 Posicionamento da equipe**
>
> Procedida a fiscalização, com base nas questões definidas na matriz de planejamento, verificaram-se irregularidades e impropriedades, conforme relatado na síntese dos fatos apurados. Em relação às questões da auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

> **1. Q1 – O projeto executivo atendeu aos critérios de execução com diferentes metodologias propostos no edital?**
> A equipe técnica analisou a documentação fornecida pelo jurisdicionado e constatou uma irregularidade sobre o seguinte achado: "A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital."
>
> [...]
>
> Inferiu-se, portanto, que as alterações do projeto ou das especificações, a pedido da administração pública, deviam ser formalizadas por meio de aditivo e deviam objetivar melhor adequação técnica à contratação.

Ademais, as alterações foram realizadas com ciência da Administração, ainda que de forma não ideal, e a obra foi entregue em condições operacionais adequadas, sem indícios de superfaturamento, prejuízo ao erário ou dolo por parte dos gestores, inexistindo demonstração de má-fé, dano ao erário ou vantagem indevida.

II.3 II.III AUSÊNCIA DE PREJUÍZO QUANTO A FORMALIZAÇÃO DE PROPOSTA E GARANTIA DO MENOR PREÇO OFERTADO. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE.

Noutro norte, o Relatório de Auditoria concluiu que os responsáveis desrespeitaram o instrumento convocatório ao autorizarem, na fase de execução, a substituição dos itens que haviam garantido o desconto aplicado à proposta vencedora. Contudo, a análise do histórico de lances demonstra que não houve prejuízo à competitividade: ainda sem o abatimento de 2%, a proposta apresentada pelo Consórcio Trevo de Carapina permaneceria como o de menor preço entre os licitantes, conforme observa-se na planilha de lances disponível no Anexo 02618/2024-9, doc. 19:

RDC PRESENCIAL Nº 002/2020						MENOR PROPOSTA 2ª RODADA DE LANCES
CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS BÁSICOS E EXECUTIVOS DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE READEQUAÇÃO VIÁRIA, PAVIMENTAÇÃO, DRENAGEM, INSTALAÇÃO DE NOVO SISTEMA SEMAFÓRICO INTELIGENTE EM TEMPO REAL COM FIBRA ÓTICA, CICLOVIA, ABERTURA DE NOVAS VIAS, ALARGAMENTO DE VIAS EXISTENTES, E POSSÍVEIS REMOÇÕES DE INTERFERÊNCIAS NECESSÁRIAS PERTINENTES NA ÁREA DENOMINADA TREVO DE CARAPINA NOS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA E SERRA, ES						R$ 79.713.200,00
3ª RODADA DE LANCES						
CLASSIFICAÇÃO	PARTICIPANTE	VALOR REAL DA PROPOSTA		DESCONTO POR METODOLOGIA DIFERENCIADA	VALOR DA PROPOSTA COM DESCONTO PARA EFEITO DE CLASSIFICAÇÃO	PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE A MELHOR PROPOSTA	PERCENTUAL DE ACRÉSCIMO SOBRE A MELHOR PROPOSTA
1	CONSÓRCIO TREVO DE CARAPINA (DP BARROS - FBS)	R$	76.538.000,00	2,00%	R$ 75.007.240,00	5,90%	-
2	PAULITEC CONSTRUÇÕES LTDA	R$	78.100.000,00	1,00%	R$ 77.319.000,00	3,00%	-2,00%
3	CONSÓRCIO CARAPINA - PPC (PERC - PREMAG - COFRANZA)	DECLINOU		2,50%	-	0,00%	0,00%

A planilha apresentada refere-se à 3ª rodada de lances do RDC Presencial nº 002/2020. Na classificação final, o Consórcio Trevo de Carapina foi declarado vencedor, com proposta de R$ 76.538.000,00 e aplicação de 2% de desconto por adoção de metodologias diferenciadas previstas no edital, resultando em um valor de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

R$ 75.007.240,00 para efeito de classificação. Em segundo lugar, a Paulitec Construções apresentou proposta de R$ 78.100.000,00, com 1% de desconto metodológico, resultando em valor final de R$ 77.319.000,00. Já o Consórcio Carapina – PPC declinou de apresentar nova proposta na 3ª rodada.

Considerando os valores apresentados, verifica-se que, mesmo sem a aplicação do desconto de 2%, o Consórcio Trevo de Carapina ainda permaneceria em primeiro lugar, uma vez que sua proposta original de R$ 76.538.000,00 é inferior à proposta final da concorrente. Assim, conclui-se que o desconto aplicado reforçou a posição do consórcio vencedor, mas não foi determinante para o desfecho da licitação.

Nesse contexto, impõe-se a aplicação do princípio segundo o qual não há nulidade sem demonstração de prejuízo (*pas de nullité sans grief*), amplamente consagrado na jurisprudência e na doutrina administrativa. A simples inobservância formal de exigência editalícia, quando não gera dano ao erário, comprometimento da lisura do certame ou quebra da isonomia entre os licitantes, não se mostra suficiente para ensejar a responsabilização dos gestores.

II.4 II.IV JUSTIFICATIVAS ADEQUADAS. INEXISTÊNCIAS DE DOLO/ERRO GROSSEIRO. CONTORNOS E INTERPRETAÇÃO JURÍDICA. ART. 22, § 1º E 28 DA LINDB.

Pelo que dito até então, para a responsabilização por conta da irregularidade, penso que os seus elementos não constam dos autos. Se, por um lado, em alguns contextos vivenciados pelo controle externo, de fato, cabe aos gestores públicos demonstrarem documentalmente aquilo que alegam, por outro lado a responsabilização desses agentes exige um maior esforço argumentativo por parte do órgão que “acusa”.

Assim, não basta a constatação da desconformidade, mas a análise de elementos da conduta, como essa, propriamente dita, o nexo causal e a culpabilidade do agente, sendo que essa, após o advento da Lei Federal n. 13.655/ 2018, passou a exigir a presença de dolo ou erro grosseiro, conforme seu artigo 28[17]. Tal exigência tem por escopo proteger o gestor público de sanções injustas, quando atuou com boa-fé e dentro dos limites razoáveis de discricionariedade administrativa.

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

Aplicando o art. 28 da Lei nº 13.655/2018 ao caso, o Relator concluiu não ser possível reconhecer a boa-fé dos responsáveis, dada a ausência de consulta técnica prévia ou respaldo em parecer formal. Considerando as circunstâncias, era plenamente exigível conduta diversa, especialmente no sentido de evitar a substituição das metodologias previstas no edital e no termo de referência.

Não obstante, não podemos concordar com esse entendimento. Conforme verifica-se no Anexo 02621/2024, doc. 26, esclarece a SEMOBI quanto às alterações promovidas, em resumo que: (i) As alterações realizadas na pavimentação da obra foram justificadas por fatores técnicos, operacionais e de cronograma; (ii) A substituição das camadas de solo x fresa x RCC por base granular BGS ocorreu devido à escassez do resíduo de fresa, inicialmente previsto para aproveitamento ambiental, e à defasagem entre as etapas de fresagem e pavimentação; (iii) Necessidade de acelerar o ritmo da obra, afetado por condições climáticas adversas; (iv) A base granular escolhida (BGS), fornecida por jazida comercial, apresentou melhor desempenho técnico, maior disponibilidade e foi compatível com o cronograma de execução, sendo considerada uma solução mais nobre; (v) No caso do viaduto, a alteração do pavimento rígido para o flexível (asfáltico) teve como principal motivação a antecipação da liberação do tráfego, uma vez que o concreto exigiria tempo prolongado de cura. A opção pelo asfalto garantiu conforto, desempenho adequado à estrutura do viaduto e maior facilidade de manutenção, sem prejuízo técnico; (vi) Embora não tenha sido elaborado documento específico comprovando a economicidade ou vantajosidade das alterações, a decisão foi tomada de forma conjunta pela SEMOBI e pela contratada, dentro da liberdade técnica prevista no regime de contratação integrada (RDC), sem acréscimo de custos contratuais e em consonância com o objetivo de assegurar desempenho adequado e eficiência na execução.

Conforme preconiza a doutrina especializada[18], os órgãos de controle devem respeitar o espaço de decisão inerente ao exercício da função administrativa, considerando as

[18] RODRIGUES, Ricardo Schneider. A lei n.º 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 11, n. 3, 2021. p. 161-181.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

razões apresentadas agentes públicos e os obstáculos, dificuldades e circunstâncias práticas que possam ter condicionado suas ações (§1º, art. 22 da LINDB)[19].

Assim, a essência da contratação integrada reside justamente na transferência ao contratado da responsabilidade pela definição das soluções técnicas mais adequadas, conferindo-lhe liberdade metodológica e tecnológica. Nesse modelo, diferentemente dos regimes tradicionais, não há exigência de fidelidade absoluta a métodos ou processos construtivos previamente definidos, salvo quanto aos parâmetros de desempenho, qualidade, funcionalidade, prazos e resultados estabelecidos no anteprojeto e no edital. Portanto, a alteração de metodologia não apenas é possível, como constitui uma das principais virtudes do regime, desde que mantenha ou aperfeiçoe os resultados pretendidos pela Administração Pública.

Aliás, restringir a atuação do contratado à metodologia proposta inicialmente, sem admitir sua evolução ou substituição por solução mais eficiente, econômica ou tecnicamente superior, significaria desvirtuar a lógica do regime de contratação integrada. Trata-se de contratação orientada a resultados, e não aos meios. Logo, desde que a solução adotada preserve ou supere os requisitos técnicos, os padrões de qualidade, a durabilidade e os níveis de desempenho exigidos no edital, não se configura, por si só, qualquer irregularidade na substituição de metodologia ou tecnologia.

No mais, as alterações realizadas contaram com ciência da Administração, ainda que com formalizações deficientes. E como dito anteriormente neste voto, a obra foi entregue e operacionalizada, não havendo indícios de superfaturamento, dano ao erário ou má-fé por parte dos gestores. Ademais, o planejamento e a condução do contrato envolveram diversas frentes técnicas e administrativas, sendo este o único achado remanescente dentre os vários analisados[20].

Sendo assim, penso que não se pode afirmar com convicção que houve falta de zelo, cuidado ou diligência por parte dos gestores, nem que suas condutas violaram os

[19] Art. 22 - Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º - Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[20] ACÓRDÃO 2591/2017 – Plenário Em que pesem os problemas pontuais detectados em um dos aditamentos contratuais da obra, gostaria de fazer referência aos novos elementos apresentados pela Infraero, os quais dão conta que o objeto, de alta complexidade, foi concluído com boa qualidade e antes do prazo. Tudo isso a um custo bem inferior ao de outras obras do mesmo calibre.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

princípios da economicidade, eficiência ou qualquer outra norma legal, a ponto de se cogitar a responsabilização por conduta praticada com culpa grave, com fundamento no art. 28, da LINDB. No máximo, poder-se-ia cogitar a necessidade de aprimoramento dos processos de RDCI, especialmente no que tange à formalização das alterações contratuais por meio de termo aditivo, instruído com estudos técnicos que demonstrem a necessidade, a vantajosidade e a equivalência técnica das modificações.

II.5 II.V CONCLUSÃO

Diante disso, divergindo do entendimento trazido pela Unidade Técnica e encampado pelo Ilustre Relator, entendo pelo afastamento da responsabilização dos agentes citados e converto a desconformidade verificada em recomendação para que a SEMOBI em futuras contratações sob o regime de contratação integrada, observe a necessidade de formalização das alterações contratuais, instruído com estudos técnicos que demonstrem a necessidade, a vantajosidade e a equivalência técnica das modificações.

III III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante todo o exposto, divergindo da proposta do Relator, VOTO para que seja adotada a proposta de deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, pelo:

III. 1. Acolher as razões de justificativa para AFASTAR a responsabilidade das pessoas citadas[21], com base na fundamentação acima, e converter o achado constante no item 2.1 do Relatório de Auditoria 00008/2024-5, qual seja, A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital, em **RECOMENDAÇÃO**, no sentido de que a SEMOBI, em futuras contratações sob o regime de contratação integrada, observe a necessidade de formalização das alterações contratuais,

[21] Alberto Frederico Salume Costa (Gestor do Contrato n. 013/2020); Fabiano Ayub Rocha (Gerente de Infraestrutura da SEMOBI); Fabio Ney Damasceno (Secretário de Estado da SEMOBI); João Esberard (Fiscal do Contrato n. 013/2020 da SEMOBI); João Victor de Freitas Espindula (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI); e Sergio de Sá Freitas (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

instruído com estudos técnicos que demonstrem a necessidade, a vantajosidade e a equivalência técnica das modificações;

III. 3. CIENTIFICAR os interessados do teor da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas;

III.4. ARQUIVAR os autos, após trânsito em julgado.

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

1. ACORDÃO TC-603/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1 Acolher as razões de justificativa para AFASTAR a responsabilidade das pessoas citadas[22], com base na fundamentação acima, e converter o achado constante no item 2.1 do Relatório de Auditoria 00008/2024-5, qual seja, A1(Q1) - Substituição de metodologia em desacordo com o edital, em **RECOMENDAÇÃO**, no sentido de que a SEMOBI, em futuras contratações sob o regime de contratação integrada, observe a necessidade de formalização das alterações contratuais, instruído com estudos técnicos que demonstrem a necessidade, a vantajosidade e a equivalência técnica das modificações;

1.2 CIENTIFICAR os interessados do teor da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas;

1.3 ARQUIVAR os autos, após trânsito em julgado.

[22] Alberto Frederico Salume Costa (Gestor do Contrato n. 013/2020); Fabiano Ayub Rocha (Gerente de Infraestrutura da SEMOBI); Fabio Ney Damasceno (Secretário de Estado da SEMOBI); João Esberard (Fiscal do Contrato n. 013/2020 da SEMOBI); João Victor de Freitas Espindula (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI); e Sergio de Sá Freitas (Subsecretário de Estado de Infraestrutura e Logística da SEMOBI).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C

2. Por maioria, nos termos do voto vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho. **Vencido** o relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que votou pela aplicação de multa aos responsáveis.

3. Data da Sessão: 26/6/2025 - 29ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D7257-C5DC6-5341C