

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 007.081/2024-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e Município de Parnaíba/PI.

Responsáveis: Andreia Rosario Rodrigues de Oliveira (618.650.603-72); Camila Cardoso Teles Monteiro (001.098.493-37); Carmen Maria da Silveira Aguiar (040.122.983-13); Francisco Emanuel Cunha de Brito (050.951.643-29); Ruben de Sousa Ferreira (004.546.913-00); Vanessa da Silva Brandao (858.934.473-87).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva (6544/OAB-PI), representando Ruben de Sousa Ferreira, Andreia Rosario Rodrigues de Oliveira, Francisco Emanuel Cunha de Brito, Carmen Maria da Silveira Aguiar, Vanessa da Silva Brandao e Camila Cardoso Teles Monteiro.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2024. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA PONTE SOBRE O RIO IGARAÇU, EM PARNAÍBA/PI. EXIGÊNCIAS INADEQUADAS NO EDITAL DA LICITAÇÃO, POTENCIALMENTE RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. ALTERAÇÃO DO REGIME DE EXECUÇÃO DAS OBRAS, POUCOS DIAS APÓS A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO, CONFIGURANDO UM DEFICIENTE PLANEJAMENTO E INFRAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA ECONOMICIDADE. ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE DOS TERMOS ADITIVOS 4 E 6 AO CONTRATO, QUE ACARRETARAM ACRÉSCIMOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. AUDIÊNCIA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade, no âmbito do Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras 2024), com o objetivo de verificar a conformidade das obras de construção da ponte sobre o Rio Igaracu, em Parnaíba/PI. A fiscalização é decorrente do Acórdão 2.047/2023-Plenário.

2. O aludido empreendimento foi objeto do Contrato de Repasse 902.318/2020 (Siafi 902.318), celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com a interveniência da Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Município de Parnaíba/PI.

3. As obras estão sendo executadas por meio do Contrato 176/2022-PMP-PI, decorrente do processo licitatório 3.501/2022-PMP-PI, na modalidade concorrência.

4. Após a execução da fiscalização, a equipe de auditoria logrou encontrar os seguintes achados:

- a) *“Exigências inadequadas no edital da licitação da Concorrência nº 01/2022-PMP-PI configuraram potenciais restrições indevidas à competitividade do certame”* (III.1 do relatório de auditoria);
- b) *“O processo licitatório para a execução das obras da ponte sobre o Rio Igarapu previu um regime de execução incompatível com o objeto”* (III.2 do relatório de auditoria); e
- c) *“Formalização de aditivos contratuais em valores superiores aos limites legais”* (III.3 do relatório de auditoria).

5. Diante das informações acostadas aos autos, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2.117/2024-Plenário, retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), a fim de que identificasse os responsáveis pelas seguintes ocorrências, promovendo a sua audiência:

*“9.1.1. exigências inadequadas no edital da licitação da Concorrência 01/2022-PMP-PI, que potencialmente restringiram a competitividade do certame: impedimento à participação de consórcios ou de empresas em recuperação judicial; e exigência de comprovação de disponibilidade financeira líquida para participação no certame licitatório em montante igual ou superior ao valor global do objeto da licitação, importando, pelas condições do certame, na exigência de patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado para a futura contratação, infringindo, assim, o art. 31, § 3º, da Lei 8.666/1993;*

*9.1.2. alteração do regime de execução da Concorrência 01/2022-PMP-PI, mediante termo aditivo assinado apenas 9 dias depois da celebração da avença, sem que houvesse uma circunstância superveniente à licitação, configurando um deficiente planejamento e infração aos princípios da isonomia e da economicidade;*

*9.1.3. elaboração e aprovação de projeto básico deficiente para a Concorrência 01/2022-PMP-PI, devido às seguintes ocorrências, que causaram a celebração de aditivos acima dos limites legais permitidos:*

- a) *falhas no levantamento das condições de realização das obras e de aspectos locais, como a ocorrência de solos moles em região próxima a mangues;*
- b) *desconsideração da influência de marés no rio Igarapu, na definição da solução construtiva para a execução dos pilares no interior do rio e dos pórticos; e*
- c) *não previsão, desde o início, da necessidade de execução de ensecadeira para a construção dos pilares da ponte; e*

*9.1.4. deficiente fundamentação dos Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato 176/2022-PMP-PI, haja vista a não comprovação do atendimento de todas as condições da Decisão 215/1999-Plenário, notadamente a de que as mudanças decorreriam de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; e a não demonstração da necessidade e da adequação da medida (celebração de aditivo), a partir da avaliação das consequências jurídicas administrativas, inclusive em face das possíveis alternativas, nos termos dos arts. 20 e 21 da LINDB.”*

6. Na sequência, a unidade técnica promoveu a audiência dos seguintes responsáveis pelos fatos designados adiante:

*“i. as senhoras Andreia Rosário Rodrigues de Oliveira (CPF 618.650.603-72), Camila Cardoso Teles Monteiro (CPF 001.098.493-37) e Vanessa da Silva Brandão (CPF 858.934.473-87) pela aprovação do edital da Concorrência nº 01/2022-PMP-PI com exigências inadequadas e a*

*adoção de um regime de execução incompatível com seu objeto e, ainda, distinto daquele cadastrado na Plataforma +Brasil;*

ii. *o senhor Francisco Emanuel Cunha de Brito (CPF 050.951.643-29) pela aprovação do Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 176/2022 com alteração do regime de execução apenas 9 dias depois da celebração do contrato, sem que houvesse uma circunstância superveniente à licitação;*

iii. *o senhor Ruben de Sousa Ferreira (CPF 004.546.913-00), por ter aprovado o projeto básico com deficiências que ensejaram a realização de aditivos contratuais em valor superior ao limite legal;*

iv. *a senhora Carmen Maria da Silveira Aguiar (CPF 040.122.983-13), por aprovar os termos aditivos 4 e 6, sem atender a todas as condições da Decisão 215/1999-Plenário.”.*

7. Cumpridas as medidas processuais, o auditor da AudUrbana elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma que entendi pertinentes:

#### “EXAME TÉCNICO

10. *Inicialmente, em atualização da situação fática da obra em análise, convém destacar que a ponte sobre o rio Igaracu foi concluída e inaugurada em 2/10/2024, conforme pesquisas efetuadas na Internet em 3/10/2025. (fonte: <https://www.bing.com/search?q=inaugura%C3%A7%C3%A3o+ponte+Virg%C3%ADlio+Neres+Machado+na+cidade+de+Parna%C3%ADba&form=ANNH01&refig=68dfd8925a354d509d0f1622b525a5a2&pc=DCTS>)*

11. *Destaca se também que, em pesquisas realizadas no sistema e-Consulta do TCU, os responsáveis aqui indicados não foram arrolados em outros processos desta Corte de Contas além da presente auditoria e da auditoria realizada em 2023 (TC 028.931/2022-0) a respeito da mesma obra.*

12. *Já em relação à Prefeitura Municipal de Parnaíba (CNPJ: 06.554.430/0001-31), constam outros processos no banco de dados do e-Consulta, sendo relevante para os presentes autos apenas o disposto nas representações contidas nos TC 020.976/2008 0 e TC 011.978/2008 6, ambas sobre o mesmo objeto – requalificação das áreas subnormais na região da lagoa do Bebedouro, no município de Parnaíba/PI –, cujos editais de licitação (Tomada de Preços 20/2007 e Concorrência Pública 4/2008) continham irregularidades quanto à restrição ao caráter competitivo dos respectivos certames.*

13. *Também é relevante informar que há registro de que o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), por meio da 2ª Promotoria de Justiça de Parnaíba, durante a execução da obra, instaurou um Inquérito Civil com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a construção da ponte sobre o Rio Igaracu, cujas inspeções ocorreram em 29/10/2021 (obras de implantação da nova ponte) e em 3/10/2024 (conclusão das obras).*

*[fontes: <https://www.mppi.mp.br/internet/2024/10/parnaiba-mppi-inspeciona-obras-de-conclusao-da-nova-ponte-sobre-o-rio-igaracu/> e <https://www.mppi.mp.br/internet/2021/10/parnaiba-mppi-fiscaliza-obras-de-implantacao-da-nova-ponte-sobre-o-rio-igaracu/>]*

14. *Tais informações serão retomadas no exame técnico de cada um dos itens abordados nesta peça instrutiva.*

A. *Exigências inadequadas no edital da licitação da Concorrência 01/2022-PMP-PI*

15. *Segundo a equipe de auditoria em seu relatório, o edital da Concorrência Pública 01/2022 PMP-PI apresentou exigências inadequadas que configuraram potenciais restrições à competitividade do certame.*

16. *Entre as irregularidades identificadas, destacam-se a vedação à participação de consórcios e empresas em recuperação judicial, a exigência de registro no Crea PI ou CAU/PI, a solicitação de quantitativos técnicos-operacionais desproporcionais ao objeto para fins de habilitação e a comprovação de disponibilidade financeira líquida em montante injustificado. Essas exigências, além de incompatíveis com a legislação e jurisprudência aplicáveis, poderiam ter contribuído para a participação de apenas um consórcio no certame e para o baixo desconto ofertado pelo licitante vencedor, comprometendo a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.*

17. *Em seu voto, o ministro relator destacou que as cláusulas restritivas do edital (participação de consórcios ou de empresas em recuperação judicial e exigência de Disponibilidade Financeira Líquida), embora não tenham gerado impugnações ou questionamentos formais, configuraram indícios de restrição à competitividade, especialmente considerando o vulto da licitação e a ausência de outros competidores, o que violou o disposto na Lei 8.666/1993, vigente à época, e a jurisprudência do TCU.*

#### A.1. *Razões de justificativa apresentadas*

18. *Os membros da Comissão Permanente de Licitação de Parnaíba/PI (CPL), representada pelas Sras. Andreia Rosário Rodrigues de Oliveira, Camila Cardoso Teles Monteiro e Vanessa da Silva Brandão, responsáveis pela elaboração e aprovação do edital da Concorrência Pública 01/2022 PMP-PI, apresentaram suas razões de justificativa para as exigências consideradas inadequadas e potencialmente restritivas à competitividade (peça 101). Elas argumentaram que as cláusulas do edital foram estabelecidas com o objetivo de garantir a idoneidade e a capacidade técnica e financeira das empresas participantes, considerando a complexidade e o vulto da obra. Destacaram que a exigência de comprovação de patrimônio líquido mínimo, por exemplo, visava proteger o interesse público e assegurar que a empresa contratada tivesse solidez financeira para executar o contrato, minimizando riscos à Administração Pública.*

19. *Os responsáveis também ressaltaram que não houve impugnações ao edital ou questionamentos formais por parte de possíveis licitantes, o que, segundo eles, demonstraria que as cláusulas não inviabilizaram a participação de interessados. Além disso, argumentaram que fatores externos, como a localização da obra no extremo norte do estado e sua complexidade técnica, poderiam ter contribuído para a baixa concorrência, independentemente das exigências editalícias. Eles destacaram ainda que o próprio relatório de fiscalização inicial do TCU reconheceu que não foi possível comprovar, de forma concreta, que as cláusulas do edital tenham causado prejuízo direto ao certame.*

20. *Por fim, os membros da CPL defenderam que suas ações foram pautadas pela boa-fé e pela busca da conformidade legal, com o objetivo de garantir a execução da obra e beneficiar a população. Eles argumentaram que as decisões tomadas, incluindo as exigências no edital, foram necessárias para assegurar a robustez técnica e financeira da contratação, e que a ausência de contestações por parte de agentes do mercado reforça a legitimidade das cláusulas adotadas.*

#### A.2. *Análise*

21. *Segundo o relatório de auditoria, foram quatro as exigências consideradas inadequadas no edital de licitação: (i) vedação à participação de consórcios e empresas em recuperação judicial; (ii) exigência de registro no Crea PI ou CAU/PI; (iii) solicitação de quantitativos técnicos operacionais desproporcionais ao objeto; e (iv) comprovação de disponibilidade financeira líquida em montante injustificado.*

22. *Dessas exigências, o relator entendeu que aquelas dos itens “ii” e “iii” já teriam tido sua inadequação informada ao órgão jurisdicionado quando da prolação do Acórdão 829/2023 TCU Plenário, e que não haveria providências adicionais a serem tomadas.*

23. *Quanto aos itens “i” e “iv”, o relator verificou que as exigências seriam potencialmente restritivas e que, portanto, violariam o disposto na Lei 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas, de forma que as respectivas justificativas apresentadas pelos gestores serão analisadas a seguir.*

A.2.1. *Quanto à vedação à participação de consórcios e empresas em recuperação judicial*

24. *O TCU tem jurisprudência que reconhece que a circunstância de uma empresa estar em recuperação judicial ou extrajudicial não pode ser impedimento definitivo para sua participação em licitações. Essa posição está alinhada com o disposto no art. 31, inciso II, da Lei 8.666/1993, que trata da qualificação econômico-financeira. A exigência de certidões negativas de recuperação judicial deve ser avaliada com cautela, considerando a viabilidade econômica da empresa e seu plano de recuperação aprovado judicialmente (Acórdão 2.265/2020 TCU Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler e Acórdão 1.697/2023 TCU Plenário, Relator: Ministro Jorge Oliveira).*

25. *Empresas em recuperação judicial podem resultar em restrições à atuação da Administração Pública ou do TCU, como a impossibilidade de se determinar a indisponibilidade de bens, que podem ser discutidas no âmbito do juízo da recuperação judicial. O TCU reconhece que essa circunstância não impede necessariamente o funcionamento normal da empresa ou o direito dos credores, mas busca proteger o erário (Acórdão 2.109/2016 TCU Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler).*

26. *Exigências de certidões negativas de recuperação judicial como critério de habilitação econômico-financeira devem ser justificadas e não podem ser utilizadas de forma a restringir indevidamente a competitividade do certame (Acórdão 1.201/2020 TCU Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo).*

27. *A jurisprudência do TCU também aborda a solidariedade entre os integrantes de consórcios para fins de participação em licitações. No caso específico de consórcios, há previsão de solidariedade entre os integrantes, conforme os artigos 278 e 279 da Lei 6.404/1976. No entanto, consórcios não possuem personalidade jurídica, o que pode limitar sua capacidade de assumir obrigações e direitos (Acórdão 2.928/2019 TCU Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler).*

28. *Há, portanto, o entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas de que a vedação à participação de consórcios e empresas em recuperação judicial contida no edital da Concorrência Pública 01/2022 PMP-PI seria restritiva à competição da licitação.*

A.2.2. *Comprovação de disponibilidade financeira líquida em montante injustificado*

29. *A jurisprudência do TCU considera que exigências de disponibilidade financeira líquida em montante elevado podem ser desarrazoadas e contrárias aos princípios da competitividade e da motivação. Essas exigências devem ser justificadas e proporcionais ao objeto do contrato, evitando restrições indevidas à participação de licitantes (Acórdão 2.227/2023 TCU Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz).*

30. *A exigência de comprovação de capacidade econômico-financeira deve ser feita com base em critérios objetivos e proporcionais, considerando o patrimônio líquido da empresa e sua capacidade de cumprir o objeto licitado. Exigências excessivas podem ser consideradas ilegais e contrárias ao art. 31 da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.247/2011 TCU Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

31. *Exigências desproporcionais de disponibilidade financeira líquida podem restringir a competitividade do certame, sendo necessário que o órgão licitante justifique adequadamente tais critérios (Acórdão 2.227/2023 TCU Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz).*

32. *Portanto, a situação evidenciada infringe a jurisprudência do TCU, que busca equilibrar a proteção ao erário com a garantia de competitividade e viabilidade econômica das empresas participantes de licitações públicas.*

A.2.3. *Caráter competitivo da licitação – Proteção do erário e interesse público*

33. *No cenário concorrencial brasileiro de obras públicas, um desafio central enfrentado pelos gestores é compatibilizar a promoção da competitividade na licitação com as exigências necessárias à proteção do erário e do interesse público, o que, em alguma medida, implica que a administração pública se depare com inúmeras situações concretas que justificadamente reduzem o universo de possíveis licitantes.*

34. *Se por um lado os órgãos públicos buscam se cercar, dentro da legislação, das garantias mínimas necessárias para contratação da proposta mais vantajosa para a administração, por outro, os licitantes buscam ter suas garantias constitucionais de isonomia atendidas na participação dos certames.*

35. *A despeito das particularidades mencionadas pelos justificantes, a questão a ser avaliada é se os critérios feriram ou não a legislação, considerados os entendimentos do TCU inerentes à matéria.*

36. *Extrai-se das evidências carreadas aos autos quanto às quatro exigências abordadas no relatório de auditoria (citadas no § 21 desta peça instrutiva) que os critérios foram inadequados pois afrontaram o disposto no art. 31, inciso II e § 3º, da Lei 8.666/1993, recepcionado pelo art. 63 da Lei 14.133/2021.*

37. *Quanto à participação no certame de apenas um consórcio, ofertando desconto mínimo ao valor orçado pela administração, e a inexistência de outros competidores, o relator afirmou que os critérios estabelecidos no instrumento convocatório seriam “indícios relevantes de que as condições do edital não foram aptas a promover uma competição efetiva pelo objeto da licitação” (peça 59, p. 3).*

38. *Contudo, o relator também consignou em seu voto que não se sabe, ao certo, os motivos pelos quais apenas um consórcio participou do certame e que a inexistência de outros competidores causaria estranheza, ainda mais considerando o vulto da licitação, cujo orçamento estimativo totalizava R\$ 25.502.202,34, e, ainda, que seria esperado que uma quantidade razoável de competidores acudisse ao chamamento da administração, potencialmente acarretando propostas com desconto superior ao efetivamente obtido sobre o valor estimado no projeto.*

39. *Destacando que “embora não seja possível afirmar que a ausência de licitantes interessados tenha decorrido das cláusulas irregulares verificadas no edital, tais fatos constituem um indício de restrição à competitividade em concreto” (peça 59, p. 3, § 26, grifo acrescido). Tal indício será confrontado com as circunstâncias do caso concreto e argumentos expendidos pelos responsáveis em sede de audiência.*

40. *Em que pese a presença no edital de exigências potencialmente restritivas, a ausência de mais concorrentes e o desconto mínimo ofertado pelo único concorrente pode ter ocorrido devido ao regime de empreitada por preço global escolhido, à complexidade do objeto para o mercado local e à distância das capitais do Piauí e do Ceará, da ordem de 330 e 470 quilômetros, respectivamente.*

41. *Tal regime de execução, assim como a Contratação Integrada no Regime Diferencial de Contratação (RDC), implica na assunção de maior risco pelos agentes do mercado, o que justifica redobrada cautela na participação em obras públicas, ainda mais frente a possíveis projetos básicos deficientes notoriamente apresentados pelos órgãos da administração pública, notadamente na esfera municipal, que detém menor experiência no desenvolvimento de projetos de maior vulto ou complexidade técnica.*

42. *É razoável reconhecer que a ponderação de que a ponte licitada é uma “obra de engenharia relativamente comum” comporta um grau de subjetividade com potencial de extrapolar a esfera administrativa, a demandar um arcabouço técnico mais aprofundado do que a equipe de auditoria apresentou em seu relatório.*

43. *Ainda, considerando as particularidades do caso concreto, a fim de buscar a responsabilização do gestor público à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei nº 13.655/2018, que exige a comprovação de dolo ou erro grosseiro na conduta do agente, é esperado do gestor que estabeleça um conjunto de regras que busque harmonizar as características intrínsecas da obra, como eventual complexidade técnica, com as capacidades da parcela do setor econômico com potencial de acorrer ao chamamento público da licitação, necessariamente considerando as implicações decorrentes do local e do valor da obra. O desafio está em definir a complexidade da obra de forma sistêmica, considerando os principais aspectos que conformam essa complexidade – sejam técnicos, econômicos ou mercadológicos – segundo a perspectiva dos agentes do mercado que serão atraídos pelo conjunto de características da contratação.*

44. *Deve se levar em consideração que o arranjo estrutural da ponte é um elemento que indica alguma complexidade técnica ao adotar a estrutura mista (peças em concreto armado e vigas de aço), sendo ainda o valor da contratação e a estrutura de fundações necessárias à sua estabilidade estrutural, elementos a indicar que a capacidade técnica mínima do futuro contratado extrapola aquela ordinariamente exigida para obras de construção civil. Tanto o é que a participação de consórcios foi permitida (mesmo que dubiamente autorizada pelo edital de licitação como demonstrado na auditoria) e a contratada foi um consórcio de empresas.*

45. *Considerando que os justificantes apresentaram documentos de empresas interessadas em retirar o edital de licitação (peças 112 115), e a ausência de questionamentos ao edital quanto às exigências em comento, é razoável inferir que a não apresentação de propostas se deveu mais ao desinteresse comercial pelo objeto licitado do que propriamente aos critérios considerados restritivos.*

46. *Em que pese a possibilidade, ao menos em tese, da hipótese apresentada acima, não houve tentativas de impugnação ao edital ou de questionamentos ao edital de licitação publicado, o que seria um indicativo mais concreto de eventual restrição à competitividade.*

47. *Ainda, deve se ponderar que, como informado no § 13 desta peça instrutiva, o empreendimento estava sob o escrutínio do MPPI (2ª Promotoria de Justiça de Parnaíba) desde sua concepção, de forma que a contratação contava com uma camada adicional de controle, não tendo havido, contudo, questionamento às regras estabelecidas. Há que se pesar que a citada promotoria é um departamento local do MPPI, o que facilitaria eventual contestação ao edital de licitação do empreendimento por potenciais licitantes ou mesmo de ofício pelo próprio MPPI.*

#### A.2.4. Contratações análogas

48. *Com o intuito de buscar referências atuais de contratações públicas de construção de pontes comparáveis ao objeto em análise, entende-se oportuno contextualizar ao relator, como subsídio à argumentação expendida nesta instrução, a licitação para a construção de uma ponte em São Gonçalo do Amarante/RN, recentemente auditada pela AudUrbana (TC 007.084/2024 3, Fiscobras 2024).*

49. *O empreendimento é uma ponte a ser construída sobre o rio Jundiá, de modo a interligar os municípios de São Gonçalo do Amarante e Natal, ambos no estado do Rio Grande do Norte, estabelecendo um novo acesso ao Aeroporto Internacional Aluizio Alves e à Capela dos Mártires de Cunhaú e Uruaçu.*

50. *O procedimento licitatório foi regido pelo Regime Diferenciado de Contratação – Contratação Integrada –, cujo objeto foi adjudicado à empresa Construtora A Gaspar S/A (empresa que também retirou o edital de licitação da Ponte de Parnaíba/PI, peça 115, mas não ofertou proposta) pelo preço global de R\$ 45.096.967,29, firmando, com isso, o contrato para a construção da ponte.*

51. *O certame licitatório ocorreu também com um único concorrente, tendo a empresa mencionada acima, vencedora do certame, ofertado um desconto de apenas 0,1% sobre o valor orçado pela administração.*

52. *Observa-se um cenário análogo a Parnaíba: obra de uma ponte sobre um rio próximo a uma capital de estado, cujo regime de contratação seria por preço certo – contratação integrada, no caso –, ou seja, com uma maior percepção de risco para possíveis empresas participantes.*

53. *Um outro exemplo diz respeito aos procedimentos licitatórios (Tomada de Preços e Concorrência Pública) para requalificação das áreas subnormais na região da Lagoa do Bebedouro, no município de Parnaíba/PI, conforme processos indicados no § 12 desta peça instrutiva.*

54. *Considera-se que, por duas vezes, o MPPI representou ao TCU contra os editais de licitação que continham critérios de restrição ao caráter competitivo dos respectivos certames.*

55. *Pontua-se que, caso o MPPI tivesse observado possíveis prejuízos ao caráter competitivo do certame licitatório para a construção da ponte sobre o rio Igarapu, muito provavelmente teria representado à época ao TCU, assim como ocorreu nos certames da Lagoa do Bebedouro, ainda mais considerando que a ponte já estava sob o escrutínio do departamento do MPPI em Parnaíba/PI.*

#### *A.2.5. Caráter pedagógico do TCU*

56. *Sem prejuízo ao exposto acima, há que considerar, ainda, que o TCU pauta sua atuação por um caráter pedagógico e orientativo aos gestores, buscando minimizar os efeitos punitivos de suas ações.*

57. *Tal visão vai ao encontro do exposto pelo atual presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo, na abertura do evento “Diálogo Público – Encontro de Ideias e Soluções”, ocorrido em Belo Horizonte no dia 7/10/2025. Em seu discurso de abertura, o presidente afirmou que “ Nós (O TCU e o TCE) temos que ser mais pedagógicos do que sancionatórios, ensinar o gestor a não errar” (fonte: Diálogo Público Minas Gerais registra público recorde)*

58. *Também no evento, destaca-se que:*

*Na palestra magna "Tendências Contemporâneas de Controle Externo", o ministro do TCU Antônio Anastasia - que já foi vice-governador, governador e senador por Minas Gerais - fez incursão pela história do controle externo no Brasil, ressaltando as novas perspectivas trazidas à área. Uma mudança de paradigma tem afastado os tribunais de contas de um modelo exclusivamente punitivo, que prioriza formalidades, aproximando-os de um modelo focado em resultado e colaboração.*

*Segundo o ministro, o controle externo hoje atua com base em um conjunto normativo fundamentado em três palavras: circunstância, consequência e consenso. "Essas três palavras modificaram a relação do controle externo com o jurisdicionado. Diálogo, consenso, orientação, didática, pedagogia, evitar conflitos. Esses devem ser os nossos pilares para reformarmos o controle e diminuímos a zero, se possível, o receio e o medo dos gestores quanto ao controle externo", ponderou.*

*Anastasia defendeu, ainda, que os gestores públicos colaborem, atuando com transparência, bom senso e de forma planejada, para reduzir erros.*

*(fonte: idem, grifos acrescidos)*

59. *Deve-se observar, ainda, como dito no § 11 desta peça instrutiva, que não há registros de que os membros da CPL arrolados neste processo já tenham sido chamados em audiências para apresentar razões de justificativas em outras situações apuradas no TCU, ou que tenham sofrido sanções.*

60. *Nesse sentido, considerando as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, pondera-se que as orientações repassadas pelo relator em seu voto condutor ao Acórdão 2.117/2024 TCU Plenário, assim como o disposto nessa peça instrutiva, que buscou sopesar as circunstâncias da contratação analisada e as consequências dos atos questionados, seriam medidas mais efetivas, eficientes e eficazes do que a aplicação de possíveis multas aos gestores da CPL responsabilizados nesses autos.*

61. *À luz dessas circunstâncias, propugna-se o acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelos membros da CPL, afastando-os da responsabilização pelas irregularidades relacionadas às prescrições indevidas do edital, mas ratificando a proposta de encaminhamento apresentada pela equipe de auditoria da AudUrbana em seu relatório, dando-lhes ciência.*

#### *B. Alteração do regime de execução da Concorrência por meio de aditivo*

62. *O processo licitatório para a construção da ponte sobre o Rio Igarapu foi conduzido sob o regime de Empreitada por Preço Global (EPG), o que, segundo a equipe de auditoria, se revelou incompatível com as características do objeto da obra. Essa escolha inadequada resultou na necessidade de um termo aditivo para alterar o regime de execução, gerando potenciais prejuízos ao valor do contrato e à eficiência do processo. A falha foi classificada como uma falha ou impropriedade (F/I), pois, embora não tenha configurado indício de débito ou ensejado aplicação de multa, comprometeu o planejamento e a execução da obra, além de demandar ajustes contratuais posteriores.*

63. *No voto, o relator divergiu da conclusão da equipe de auditoria de que o regime de execução adotado era incompatível com o objeto. Em sua visão, considerou que apesar de o regime de EPG não ser indicado quando houver maior imprecisão nos quantitativos da obra ou sem a necessária definição das etapas de medição na documentação da licitação, considerou que esse não seria o único aspecto a ser sopesado pela administração em sua escolha.*

64. *Destacou que a escolha do regime de EPG, considerada como inadequada para a complexidade e especificidades da obra conforme relatório da equipe da AudUrbana, refletiu falhas na etapa de planejamento do empreendimento. Essa decisão inicial gerou a necessidade de ajustes contratuais, como a alteração do regime de execução para a empreitada por preço unitário, o que comprometeu a eficiência e a economicidade do processo. O relator enfatizou que a ausência de estudos prévios adequados sobre as condições locais e as possíveis soluções construtivas contribuiu para essa incompatibilidade.*

#### *B.1. Razões de justificativa apresentadas*

65. *Para este tópico, o Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito, Secretário de Infraestrutura, Habitação e Regularização Fundiária de Parnaíba/PI à época, justificou que a assinatura do Termo Aditivo n. 1 foi uma medida corretiva e necessária para atender às exigências da Caixa Econômica Federal (Caixa) e viabilizar a continuidade da obra (peça 89).*

66. *Já a CPL também apresentou suas razões de justificativa sobre a alteração do regime de execução de que a modificação foi uma resposta direta à exigência formal da Caixa e que suas ações foram pautadas pela boa-fé e pelo interesse público (peça 101).*

67. *Segundo os argumentos apresentados, a instituição financeira condicionou a liberação da Autorização de Início de Obras (AIO) à compatibilização do regime de execução com o registro do empreendimento na Plataforma +Brasil, que previa o regime de preço unitário. Assim, a assinatura*

do Termo Aditivo n. 1, apenas nove dias após a celebração do contrato, seria uma ação corretiva para sanar uma inconsistência formal preexistente entre o edital e o registro na plataforma federal, garantindo a continuidade da obra e a liberação dos recursos federais.

68. Os responsáveis também destacaram que a alteração do regime de execução não gerou prejuízo financeiro à Administração nem concedeu vantagem indevida à contratada. Argumentaram que a modificação apenas formalizou o regime de pagamento mais adequado à natureza da obra, sem alterar substancialmente as condições do contrato ou comprometer os princípios da isonomia e economicidade. Além disso, enfatizaram que a rápida formalização do aditivo demonstrou proatividade e diligência para evitar a paralisação ou a inviabilização da obra, que poderia ocorrer caso os recursos federais não fossem liberados.

69. Por fim, os responsáveis defenderam que suas ações foram pautadas pela boa-fé e pela busca do melhor interesse público. Eles argumentaram que a alteração do regime de execução foi uma solução técnica e administrativa adequada para viabilizar o início da obra e garantir sua continuidade, conforme precedentes do próprio TCU, que admite alterações contratuais diante de fatos supervenientes e relevantes. Ressaltaram ainda que a decisão foi tomada em conformidade com os princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considerando as circunstâncias práticas e as consequências das decisões administrativas.

## B.2. Análise

70. Segundo o relator, a alteração do regime de execução da obra apenas nove dias após a assinatura do contrato é o reflexo de um planejamento deficiente, comprometendo os princípios da isonomia e economicidade.

71. Para os responsáveis, a alteração do regime de execução foi uma medida necessária e adequada, motivada por uma exigência formal da Caixa. Apesar do ato declaratório dos justificantes, não foi constatado tal elemento comprobatório ou outro documento autuado nos autos.

### B.2.1. Jurisprudência do TCU acerca do tema

72. A jurisprudência do TCU sobre a alteração do regime de contratação, de Empreitada por Preço Global (EPG) para Empreitada por Preço Unitário (EPU), ou vice-versa, apresenta diversas nuances e evoluções ao longo dos anos. Abaixo, são apresentados os principais pontos abordados em diferentes acórdãos, com as respectivas referências.

73. Os regimes de empreitada por preço global e por preço unitário possuem diferenças fundamentais. Na empreitada por preço unitário, mede-se cada unidade de serviço, e os pagamentos são feitos multiplicando as quantidades executadas pelos preços unitários. Já na empreitada por preço global, mede-se o progresso das etapas de serviço conforme o cronograma físico-financeiro da obra. Alterações entre esses regimes podem impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, especialmente quando há aditivos que modificam os preços unitários ou quantitativos de serviços (Acórdãos 2.830/2016-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes; e Acórdão 151/2005-2ª Câmara, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

74. Em alguns casos, embora o contrato tenha sido formalizado como empreitada por preço global, a execução se deu na prática como empreitada por preços unitários. Isso ocorre devido a deficiências no projeto básico ou alterações de quantitativos de serviços, o que pode levar à elevação do valor do contrato sem justificativas adequadas (Acórdão 1.194/2018 TCU Plenário e Acórdão 1.194/2018 TCU Plenário, ambos sob a relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman).

75. Ainda, a situação em que, mesmo sob o regime de empreitada por preço global, os pagamentos são realizados com base na medição de itens unitários, aproximando se do regime por preço unitário, pode gerar inconsistências e desvirtuar o regime originalmente contratado (Acórdão 1.795/2024 TCU Plenário, Relator: Ministro Jhonatan De Jesus).

76. *Em alguns casos de contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, o TCU exige que sejam mantidas as condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive os preços unitários e global. Alterações que desvirtuem essas condições podem ser consideradas ilegais (Acórdão 2830/2016 TCU Plenário, Relatora: Ministra Ana Arraes).*

77. *O TCU consolidou diretrizes para alterações contratuais, destacando a necessidade de projetos básicos tecnicamente adequados e atualizados, além de critérios claros de aceitabilidade de preços unitários e global. Essas medidas visam evitar alterações que desconfigurem o contrato ou sejam motivadas por erros grosseiros (Acórdão 1.874/2007 TCU Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes).*

#### B.2.2. *O caso concreto*

78. *É importante frisar que toda alteração contratual deve ser devidamente motivada e estar de acordo com a coerência legal como forma de garantir a integridade do certame licitatório.*

79. *Para o caso concreto, a alteração do regime de empreitada adotado pela Prefeitura de Parnaíba/PI ocasionou a desconformidade com duas regras básicas de todo certame licitatório: (i) quebra da isonomia do certame e (ii) desrespeito à vinculação ao instrumento convocatório – lei interna do certame.*

80. *As manifestações apresentadas pelos justificantes não são suficientes para afastar a irregularidade apontada pelo relator, ainda mais que a afirmação de que “foi uma ação corretiva para sanar uma inconsistência formal preexistente entre o edital e o registro na plataforma federal, garantindo a continuidade da obra e a liberação dos recursos federais” não tem o condão de desrespeitar os ditames legais estabelecidos pela Lei Geral de Licitações e Contratos, uma vez que um vício formal não pode ser sanado por um vício ilegal (ilegalidade de atos administrativos) o que poderia, inclusive, levar à anulação da licitação e, conseqüentemente, ao contrato firmado.*

81. *Destaca se, também, que falhas decorrentes da fase interna da licitação não são motivos ensejadores e supervenientes que justifiquem a quebra da isonomia do certame e o desrespeito ao instrumento convocatório publicado.*

82. *É nesse sentido o disposto do Acórdão 2.117/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que abordou a alteração do regime de execução contratual em obra pública, destacando que mudanças realizadas sem estudos prévios adequados refletem falhas no planejamento inicial. O relator enfatizou que a ausência de circunstâncias supervenientes justificadoras compromete os princípios da economicidade e da isonomia.*

83. *Todos esses precedentes reforçam que alterações contratuais, como a mudança de regime de execução, devem ser justificadas por circunstâncias supervenientes e devidamente fundamentadas, sob pena de comprometerem os princípios da economicidade, isonomia e planejamento adequado.*

#### B.2.3. *Atenuantes para sanção dos responsáveis*

84. *Assim como abordado pelo tópico anterior, convém fazer uma reflexão sobre as medidas adequadas e efetivas para atenuar a ação dos responsáveis por esta irregularidade.*

85. *Apesar de repreensíveis, retoma se o exposto quanto ao caráter pedagógico do TCU neste processo.*

86. *De igual forma, não há indícios de que os gestores aqui arrolados já sofreram sanções anteriores pelos mesmos motivos ou que tivessem conhecimento (por meio de ciências ao órgão jurisdicionado) da irregularidade apontada nos autos.*

87. *Considerando que a obra foi concluída (conforme exposto no § 10 desta peça instrutiva), mesmo após a alteração do regime de empreitada, convém trazer à baila a ponderação do eminente Ministro Antônio Anastasia quanto à responsabilização de gestores, quando do julgamento do*

*processo para a construção do Centro Regional de Excelência em Perícias Criminais do Sul – Crepec Sul, localizado na cidade de Porto Alegre/RS (TC 013.840/2017 7), por meio do Acórdão 1.386/2023 TCU Plenário de sua relatoria.*

88. *Naquela oportunidade, a AudUrbana se posicionou pela aplicação de sanções aos gestores responsabilizados pela alteração da tecnologia construtiva da edificação – de concreto armado para concreto pré-moldado –, após a contratação da obra.*

89. *O relator assim ponderou seu posicionamento no voto condutor do citado acórdão:*

*8. A proposta alvitrada pela equipe técnica, em uníssono, é de rejeitar as razões de justificativa apresentadas por (...), com a imputação individual da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 c/c art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU. Em acréscimo, a unidade especializada propõe a emissão de ciência aos órgãos jurisdicionados acerca da irregularidade verificada nos autos (...).*

*9. Passo a decidir.*

*10. Como destacado pela unidade técnica de forma minudente, a alteração da tecnologia construtiva do Centro Regional de Excelência em Perícias Criminais do Sul condicionou a subcontratação de parte da infraestrutura do objeto, o que não estava previsto no Edital 001/2015. Tal constatação ofende princípios caros ao processo licitatório, como o do tratamento isonômico dos licitantes e o da vinculação ao instrumento convocatório.*

*11. Entretanto, deve ser sopesado que os serviços impactados pela mudança (execução de fundações, pilares, vigas e lajes), representaram cerca de R\$ 6,7 milhões, dentro de um contrato de aproximadamente R\$ 30,0 milhões, ou seja, 22% do valor (peça 110, p. 8). Além disso, cabe ressaltar que – ainda que com algum atraso – o objeto foi concluído e se tornou operacional, sem que tenha se configurado débito ou desvio de finalidade dos recursos repassados (...).*

*12. Nessa linha, considerando também o disposto no caput do art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, entendo que a apenação dos gestores da PGE/RS e da SOP/RS se mostraria desproporcional, razão pela qual deixo de acompanhar a proposição da área técnica do TCU.*

*(Grifos e destaques acrescidos)*

90. *É certo que a irregularidade apontada nos presentes autos deve ser repudiada por esta Corte de Contas, por caracterizar um desrespeito à Lei Geral de Licitações e Contratos, mas pondera-se que as orientações repassadas pelo relator em seu voto condutor do Acórdão 2.117/2024 TCU Plenário, assim como o disposto nessa peça instrutiva, à luz das circunstâncias do caso concreto, tendo a obra sido concluída e entregue, sem que tenha sido apontado desperdício de recursos públicos, seria medida mais proporcional do que a aplicação de possíveis multas aos gestores responsabilizados nesses autos.*

C. *Elaboração e aprovação de projeto básico deficiente para a Concorrência 01/2022 PMP PI*

91. *A equipe de auditoria identificou que o projeto básico elaborado para a licitação, referente à construção da ponte sobre o Rio Igarauçu, apresentou deficiências significativas. Entre os problemas constatados, destacaram a ausência de estudos adequados sobre as condições locais e as soluções construtivas necessárias, como o reforço estrutural no solo das cabeceiras da ponte e a execução dos pilares no interior do rio. Essas falhas no projeto básico comprometeram a precisão dos quantitativos e a definição do método construtivo da obra, resultando em atrasos e na necessidade de aditivos contratuais que excederam os limites legais estabelecidos pela Lei 8.666/1993. Tais deficiências evidenciariam um planejamento inadequado, que impactou negativamente a execução do empreendimento.*

92. *O ministro relator destacou que as deficiências no projeto básico foram determinantes para os problemas enfrentados na execução da obra, como a necessidade de reforço estrutural e alterações nas soluções construtivas. Ele enfatizou que a falta de estudos prévios adequados comprometeu a eficiência e a economicidade do empreendimento, além de gerar aditivos contratuais que ultrapassaram os limites legais. O relator considerou que essas falhas refletem uma gestão inadequada do planejamento do empreendimento.*

*C.1. Razões de justificativa apresentadas*

93. *O Sr. Ruben de Sousa Ferreira, Assessor técnico em engenharia à época, responsável pela aprovação do projeto básico da Concorrência Pública 01/2022-PMP-PI, justificou que a aprovação foi realizada com base nos estudos técnicos disponíveis e válidos à época, e que foram analisados e aprovados pela Caixa (peça 93). Ele argumentou que as dificuldades surgidas durante a execução da obra decorreram da complexidade inerente ao projeto e de particularidades que só se revelaram plenamente em campo, como a ocorrência de solos moles e a influência de marés no Rio Igarapu. O Sr. Ruben destacou que as soluções adotadas, como reforço de solo e uso de ensecadeira, foram necessárias para superar os desafios técnicos e garantir a funcionalidade da obra, demonstrando diligência e boa-fé em sua atuação.*

94. *Já a Sra. Carmen Maria da Silveira Aguiar, Secretária de Infraestrutura, Habitação e Regularização Fundiária de Parnaíba/PI, também apresentou justificativas relacionadas às deficiências do projeto básico (peça 97). A Sra. Carmen argumentou que as alterações realizadas durante a execução da obra, como os aditivos contratuais, foram necessárias para adequações técnicas e geotécnicas imprevistas, visando garantir a funcionalidade da ponte. Ela destacou que sua atuação foi pautada pela boa-fé e pela busca de soluções técnicas adequadas, sem dolo ou prejuízo aos recursos federais, e que as medidas adotadas foram indispensáveis para a conclusão da obra.*

95. *Esses responsáveis defenderam que as deficiências no projeto básico não decorreram de negligência ou imperícia, mas sim da complexidade da obra e de imprevistos que surgiram durante sua execução. Ambos solicitaram ao TCU o reconhecimento de suas ações como legítimas e isentas de dolo ou erro grosseiro.*

*C.2. Análise*

96. *Projeto básico deficiente, desde a instituição do rito Fiscobras no TCU, foi uma das principais irregularidades apuradas pelas diversas equipes de auditoria das diferentes unidades técnicas especializadas em obras públicas desta Corte de Contas.*

97. *Em diversas oportunidades, o TCU deu ciência aos órgãos jurisdicionado por essa irregularidade, ocasionada por diferentes fatores e resultando em diversos efeitos, tais como:*

a) *Falta de Detalhamento e Precisão – Projetos básicos não apresentavam todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar adequadamente os serviços ou obras a serem executados, conforme exigido pelo art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. Isso resultava em dificuldades para mensurar quantitativos e custos com precisão (Acórdãos 2.596/2010 TCU Plenário, Relator: Ministro José Mucio Monteiro; e 1.910/2012 TCU Plenário, Relator: Ministro Valmir Campelo).*

b) *Deficiências em Estudos Técnicos – Ausência de estudos geotécnicos e outros levantamentos técnicos necessários para avaliar a viabilidade técnica e econômica de projetos, como no caso de aproveitamento de jazidas para aterros hidráulicos (Acórdãos 3.291/2014 TCU Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues e 2.778/2020 TCU Plenário, Relator: Ministro Substituto Weder De Oliveira).*

c) *Alterações Contratuais e Superfaturamento – Projetos básicos deficientes frequentemente resultavam em alterações contratuais durante a execução das obras, levando à desfiguração do objeto*

*licitado e ao desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração (Acórdão 2.596/2010 TCU Plenário, Relator: Ministro José Mucio Monteiro).*

*d) Falta de Supervisão e Fiscalização – Em alguns casos, a deficiência do projeto básico foi agravada pela supervisão ou fiscalização omissa, o que contribuiu para atrasos e execução de serviços em desacordo com o contratado (Acórdão 2.596/2010 TCU Plenário, Relator: Ministro José Mucio Monteiro).*

*98. O TCU tem reiterado que a adoção de projetos básicos deficientes constitui irregularidade grave, passível de aplicação de multa aos responsáveis, independentemente da identificação de danos ao erário, conforme sua farta jurisprudência (Acórdãos 707/2014 TCU Plenário, Relator: Ministro: Benjamin Zymler e 2.934/2014 TCU Plenário, Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).*

*99. Inclusive, quando da prolação do Acórdão 707/2014 TCU Plenário, o Ministro Benjamin Zymler criticou a atuação das então Secretarias de Obras do TCU (Secobs) por não indicarem "Projeto Básico Deficiente" como principal achado de auditoria nos relatórios individuais de auditoria.*

*100. Em casos graves, o TCU aplicou multas e inabilitou responsáveis para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança, como no caso de aprovação de projetos básicos deficientes na Ferrovia Norte-Sul (Acórdãos 820/2019 TCU Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas e 915/2015 TCU Plenário, Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman).*

*101. O Tribunal tem rejeitado justificativas apresentadas por responsáveis, especialmente quando os projetos básicos não atendem aos requisitos mínimos exigidos pela legislação, como detalhamento insuficiente e ausência de estudos técnicos.*

*102. Essas ações do TCU visam reforçar a necessidade de conformidade com os requisitos legais e técnicos na elaboração de projetos básicos, prevenindo irregularidades e prejuízos ao erário.*

*103. Tais aspectos e sua jurisprudência demonstram que a irregularidade de "Projeto Básico Deficiente" é uma questão recorrente e grave, com impactos significativos na execução de obras públicas e na gestão de recursos.*

*104. Conforme exposto pelo relator deste processo, as justificativas apresentadas pela municipalidade à época da realização da auditoria não constituiriam fatos supervenientes ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial e teriam motivado as alterações realizadas e os custos advindos dessas alterações. A presente análise corrobora desse entendimento.*

*105. Contudo, pede se vênha para, no caso concreto, considerar que as falhas ocorridas no levantamento de necessidade para a elaboração do projeto básico não merecem uma sanção gravosa, senão vejamos.*

*106. Os gestores responsáveis pela execução da obra não ficaram silentes perante as dificuldades enfrentadas, propiciando mitigar uma possível paralisação da obra, efeito muito mais prejudicial, conforme tem sido constatado por esta Corte de Contas quando do acompanhamento das obras paralisadas no Brasil.*

*107. Pelo contrário, a ação proativa dos gestores levou a obra a ser concluída e entregue à sociedade, mitigando efeitos mais danosos.*

*108. Além disso, os custos advindos das alterações foram absorvidos pela municipalidade, cuja extrapolação dos percentuais previsto na Lei Geral de Licitações e Contratos deve ser devidamente analisada sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), conforme será tratado no subtópico a seguir.*

*109. Repisa se o que foi apresentado nos dois subtópicos anteriores deste exame técnico quanto aos aspectos de primariedade da noção de irregularidade dos gestores, da atual postura pedagógica*

do TCU e das profícuas observações do eminente relator quando da apresentação de seu voto condutor do Acórdão 2.117/2024 TCU Plenário, entendendo por sua efetividade, eficiência e eficácia acima de uma possível sanção de apenação da ação dos gestores arrolados como responsáveis pela irregularidade apontada.

110. Nesse sentido, propõe se o acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelos gestores, Sr. Ruben de Sousa Ferreira e Sra. Carmem Maria da Silveira Aguiar, afastando-os da responsabilização e de possível sanção, sem prejuízo de dar lhes ciência da irregularidade apurada nestes autos, assim como à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI.

#### D. Deficiente fundamentação dos Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato

111. O relatório de auditoria apontou que os Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato 176/2022 PMP-PI foram formalizados com deficiente fundamentação técnica e jurídica. Esses aditivos promoveram acréscimos de valor que excederam os limites legais estabelecidos pela Lei 8.666/1993, chegando a um aumento total de 43,66% em relação ao valor original do contrato. As alterações foram justificadas pela necessidade de reforço estrutural no solo das cabeceiras da ponte e pela modificação das soluções construtivas para os pilares no interior do rio e os pórticos que receberiam a estrutura metálica.

112. No entanto, a auditoria constatou que essas mudanças decorreram de falhas no planejamento inicial e na elaboração do projeto básico, que não previu adequadamente as condições locais e os desafios técnicos da obra. Além disso, os aditivos não apresentaram uma análise robusta das consequências jurídicas e administrativas, conforme exigido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

113. No voto, o relator destacou que os Termos Aditivos 4 e 6 foram formalizados sem comprovação suficiente de que as alterações decorreram de fatos supervenientes ou imprevisíveis, conforme exigido pela Decisão 215/1999 do TCU e pela Lei 8.666/1993. Ele ressaltou que a fundamentação apresentada para os aditivos foi insuficiente para justificar os acréscimos de valor e as mudanças contratuais, especialmente considerando que o projeto básico não contemplou adequadamente as condições locais e os desafios técnicos da obra. O relator também apontou que os aditivos não avaliaram de forma proporcional e equânime as consequências jurídicas e administrativas das alterações, conforme previsto nos artigos 20 e 21 da LINDB.

#### D.1. Razões de justificativa apresentadas

114. A Sra. Carmen Maria da Silveira Aguiar, responsável pela aprovação dos Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato 176/2022-PMP-PI, justificou que os aditivos foram formalizados para atender a necessidades técnicas inadiáveis e descobertas durante a execução da obra, como o reforço estrutural no solo das cabeceiras da ponte e a alteração das soluções construtivas para os pilares no interior do rio. Ela argumentou que essas alterações decorreram de fatos supervenientes e imprevisíveis, como a magnitude dos recalques em solos moles e as exigências adicionais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). A Sra. Carmen destacou que sua decisão foi pautada pelos princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade, visando garantir a funcionalidade plena da ponte e evitar prejuízos ao interesse público.

115. O Sr. Ruben de Sousa Ferreira, que também participou da análise e aprovação das alterações contratuais, justificou que os Termos Aditivos 4 e 6 foram necessários para corrigir deficiências do projeto básico e atender às condições técnicas que surgiram durante a execução da obra. Ele argumentou que as alterações foram indispensáveis para superar os desafios técnicos e garantir a segurança e a funcionalidade da ponte. O Sr. Ruben destacou que sua atuação foi pautada pela diligência e pela busca de soluções técnicas adequadas, sempre em conformidade com o interesse público.

116. *Ambos os responsáveis defenderam que os Termos Aditivos 4 e 6 foram indispensáveis para a conclusão da obra e que as alterações contratuais foram realizadas de forma legítima, com base em fatos supervenientes e imprevisíveis. Eles solicitaram ao TCU o reconhecimento de suas ações como necessárias e isentas de dolo ou erro grosseiro, destacando que a rescisão do contrato ou a paralisação da obra teria causado prejuízos ainda maiores ao interesse público.*

#### D.2. *Análise*

117. *Para a análise deste subtópico, convém observar que a irregularidade apontada é decorrente da irregularidade analisada no subtópico anterior.*

118. *Uma vez que o projeto básico pode ser caracterizado como deficiente, seus efeitos seriam, no caso concreto, inevitáveis quanto a atrasos, a aumento de custos ou até mesmo a paralisação da obra.*

119. *Como ponderado na análise precedente, constata-se que as ações dos gestores, por meio da elaboração e aprovação dos aditivos, asseguraram a continuidade da obra e, conseqüentemente, sua conclusão e entrega à sociedade.*

120. *Pondera-se que as ações dos gestores evitaram um prejuízo maior à sociedade que seria uma possível paralisação da obra, suprindo falhas decorrentes de causa anterior (projeto básico deficiente) ao processo de licitação e à contratação, conforme indicadas pelo relator deste processo em seu voto condutor: “embora as modificações tenham objetivado solucionar as dificuldades construtivas encontradas na execução das obras, compreendo que esses tais óbices não decorreram de fatos supervenientes, nem de características do local da obra de difícil detecção na fase de projeto”.*

121. *Como destacado pelo eminente relator, as motivações para a elaboração e aprovação dos aditivos podem ter sido equivocadas, mas continuam sob o fundamento de “dificuldades construtivas encontradas na execução das obras” decorrentes de causa anterior – deficiência do projeto básico.*

122. *É certo que a ação do TCU deve ser pautada na verificação da legalidade dos atos administrativos, mas, como defendido pelo atual Presidente do TCU e pelo eminente Ministro Antonio Anastasia, e que é o mesmo entendimento do presente trabalho, essa atuação não deve privar os gestores que estão à frente da realização das obras públicas de serem proativos para a solução dos problemas que ocorram na execução dos contratos, baseando a citada ação do TCU sobre pilares para “reformular o controle e diminuímos a zero, se possível, o receio e o medo dos gestores quanto ao controle externo”.*

123. *No caso concreto, considerando: (i) os argumentos anteriores; (ii) o afastamento de uma possível apenação dos gestores pela irregularidade apurada no subtópico anterior; e (iii) que a irregularidade deste subtópico é a consequência da anterior; pondera-se, também, pelo acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelos gestores arrolados, sem prejuízo de dar-lhes ciência assim como à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI.*

124. *Por fim, em respeito à jurisdição do TCE-PI, convém dar-lhe ciência da extrapolação dos limites dos aditivos para que avalie a oportunidade e a conveniência de possível aprofundamento da questão.*

#### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS PARA FINS DE CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS – CORRELAÇÃO ENTRE A LEI 8.666/1993 (REVOGADA) E A LEI 14.133/2021**

125. *No intuito de observar a aderência das propostas de encaminhamento de expedição de ciência aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI e à Caixa, convém estabelecer a correlação entre as leis, com vista a evitar a repetição de tais irregularidades já no âmbito da Lei 14.133/2021.*

126. *A análise das irregularidades apontadas no presente processo permite identificar como as disposições da Lei 8.666/1993 podem ser correlacionadas às inovações trazidas pela Lei 14.133/2021, especialmente no que tange à competitividade, planejamento e alterações contratuais. Abaixo, são destacados os principais pontos de correlação:*

#### *Exigências Inadequadas no Edital*

126.1. *Lei 8.666/1993: O art. 31, § 3º, estabelece que as exigências de qualificação econômico financeira devem ser proporcionais e justificadas, vedando restrições indevidas à competitividade.*

126.2. *Lei 14.133/2021: O art. 63 reforça a necessidade de critérios objetivos e proporcionais para a habilitação, além de determinar que as exigências sejam justificadas no processo licitatório, promovendo maior transparência e competitividade.*

126.3. *Correlação: A vedação à participação de consórcios e empresas em recuperação judicial, bem como a exigência de disponibilidade financeira líquida elevada, contrariam os princípios de competitividade e proporcionalidade previstos em ambas as leis.*

#### *Alteração do Regime de Execução Contratual*

126.4. *Lei 8.666/1993: O art. 65 permite alterações contratuais, desde que justificadas por circunstâncias supervenientes e devidamente fundamentadas.*

126.5. *Lei 14.133/2021: O art. 124 estabelece que alterações contratuais devem ser motivadas e fundamentadas, com análise prévia de impacto econômico-financeiro e observância dos princípios da eficiência e economicidade.*

126.6. *Correlação: A alteração do regime de empreitada por preço global para preço unitário, sem justificativa adequada, compromete os princípios de planejamento e vinculação ao instrumento convocatório, previstos em ambas as legislações.*

#### *Deficiências no Projeto Básico*

126.7. *Lei 8.666/1993: O art. 6º, inciso IX, exige que o projeto básico contenha todos os elementos necessários para a execução da obra, garantindo precisão e viabilidade técnica.*

126.8. *Lei 14.133/2021: O art. 18 reforça a necessidade de planejamento adequado, com projetos básicos e executivos que atendam aos requisitos técnicos e legais, minimizando riscos e alterações contratuais.*

126.9. *Correlação: A ausência de estudos adequados no projeto básico comprometeu a execução da obra, evidenciando a importância do planejamento detalhado e da análise de riscos, conforme exigido pela nova lei.*

#### *Fundamentação dos Termos Aditivos*

126.10. *Lei 8.666/1993: O art. 65 limita os acréscimos contratuais a 25% do valor inicial, exigindo fundamentação técnica e jurídica para alterações.*

126.11. *Lei 14.133/2021: O art. 124, § 1º, exige que as alterações contratuais sejam justificadas com base em fatos supervenientes e acompanhadas de análise de impacto econômico-financeiro.*

126.12. *Lei 14.133/2021: O art. 125 prevê que nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50%.*

126.13. *Correlação: A fundamentação insuficiente dos Termos Aditivos 4 e 6 evidencia a necessidade de maior rigor na análise e justificativa de alterações contratuais, conforme previsto na nova legislação.*

*Observação – Ciência e Orientação aos Gestores*

126.14. *Lei 8.666/1993: Não há previsão expressa de caráter pedagógico, mas a jurisprudência do TCU tem buscado orientar os gestores para evitar irregularidades.*

126.15. *Lei 14.133/2021: O art. 169 destaca o caráter orientativo e preventivo do controle externo, promovendo a capacitação e a orientação dos gestores públicos.*

126.16. *Correlação: A proposta de ciência aos responsáveis e à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI reflete a transição para um modelo mais pedagógico e colaborativo, alinhado à nova lei.*

*Conclusão*

127. *A Lei 14.133/2021 reforça e aprimora os princípios já previstos na Lei 8.666/1993, com maior ênfase no planejamento, na transparência e na eficiência. As irregularidades apontadas neste processo evidenciam a necessidade de adequação às novas diretrizes, especialmente no que tange à elaboração de projetos básicos, à promoção da competitividade nos certames licitatórios e à fundamentação de alterações contratuais.*

**CONCLUSÃO**

128. *Após análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e considerando os achados de auditoria, conclui-se que:*

128.1. *Quanto às exigências inadequadas no edital da licitação e às cláusulas potencialmente restritivas do edital da Concorrência Pública 01/2022-PMP-PI, embora reprováveis, não configuraram dolo ou má-fé por parte dos membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL). As justificativas apresentadas demonstraram que as exigências foram elaboradas com o objetivo de garantir a idoneidade e a capacidade técnica e financeira das empresas participantes, ainda que tenham potencialmente restringido indevidamente a competitividade do certame. Não foram constatados prejuízos financeiros diretos à Administração Pública.*

128.2. *Quanto à alteração do regime de execução contratual, a modificação do regime de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário, realizada por meio do Termo Aditivo n. 1, foi uma medida corretiva adotada para dar continuidade à obra. Apesar de refletir falhas no planejamento inicial, não há evidências de que tenha causado prejuízo financeiro à Administração ou concedido vantagem indevida à contratada. Entende-se que a alteração, embora irregular, tenha sido motivada por circunstâncias práticas e não por dolo ou má-fé.*

128.3. *Quanto às deficiências no projeto básico, as falhas apontadas, como a ausência de estudos adequados sobre as condições locais e as soluções construtivas, comprometeram a precisão dos quantitativos e a viabilidade técnica da obra. Contudo, os gestores adotaram medidas proativas para mitigar os impactos dessas deficiências, garantindo a conclusão do empreendimento e evitando prejuízos maiores, como a paralisação da obra. As justificativas apresentadas indicam que as dificuldades técnicas enfrentadas decorreram da complexidade do projeto e não de negligência ou imperícia.*

128.4. *Quanto à deficiente fundamentação dos Termos Aditivos 4 e 6, embora os aditivos tenham sido formalizados com fundamentação técnica e jurídica insuficiente, as alterações contratuais realizadas foram indispensáveis para superar os desafios técnicos e garantir a funcionalidade da ponte. As justificativas apresentadas pelos responsáveis demonstram que as alterações foram necessárias para corrigir deficiências do projeto básico e atender às condições técnicas surgidas durante a execução da obra. Não foram constatados indícios de dolo ou erro grosseiro.*

129. *Por fim, considerando as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, pondera-se que as orientações repassadas pelo relator em seu voto condutor ao Acórdão 2.117/2024 TCU Plenário, assim como o disposto nessa peça instrutiva, seriam medidas mais efetivas, eficientes, eficazes e proporcionais do que a aplicação de possíveis multas aos gestores responsabilizados nesses autos.*

130. *Com isso, deve ser considerado o acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, afastando-os das respectivas responsabilizações pelas irregularidades apontadas, sem prejuízo de propor dar-lhes ciência assim como à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI e à Caixa Econômica Federal.*

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo os seguintes encaminhamentos:*

131.1. *acolher as razões de justificativas apresentadas pelos membros da Comissão Permanente de Licitação (Sras. Andreia Rosário Rodrigues de Oliveira, Camila Cardoso Teles Monteiro e Vanessa da Silva Brandão), afastando-os da responsabilização pelas irregularidades relacionadas às exigências inadequadas do edital e à alteração do regime de execução contratual, sem prejuízo de dar-lhes ciência da irregularidade apurada;*

131.2. *acolher as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito, pela Sra. Carmen Maria da Silveira Aguiar e pelo Sr. Ruben de Sousa Ferreira, afastando-os da responsabilização pelas irregularidades relacionadas à alteração do regime de execução contratual, à elaboração e aprovação de projeto básico deficiente e à fundamentação dos Termos Aditivos 4 e 6, sem prejuízo de dar-lhes ciência das irregularidades apuradas;*

131.3. *com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI, à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis arrolados que a alteração do regime de execução contratual, de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário, realizada por meio do Termo Aditivo n. 1, sem a devida fundamentação em circunstâncias supervenientes, comprometeu os princípios da isonomia e da economicidade, além de contrariar a vinculação ao instrumento convocatório do certame, em afronta ao art. 65 da Lei 8.666/1993, aderente ao art. 124 da Lei 14.133/2021, e à jurisprudência desta Corte de Contas;*

131.4. *com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI e aos responsáveis arrolados que:*

131.4.1. *as exigências inadequadas no edital da Concorrência Pública 01/2022-PMP-PI, tais como a vedação à participação de consórcios e empresas em recuperação judicial e a exigência de comprovação de disponibilidade financeira líquida em montante elevado, restringiram indevidamente a competitividade do certame, contrariando o disposto no art. 31, inciso II e § 3º, da Lei 8.666/1993, aderente ao art. 63 da Lei 14.133/2021, e a jurisprudência do TCU;*

131.4.2. *as deficiências no projeto básico da obra, como a ausência de estudos adequados sobre as condições locais e as soluções construtivas, comprometeram a precisão dos quantitativos e a viabilidade técnica do empreendimento, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, aderente ao art. 18 da Lei 14.133/2021;*

131.4.3. *a fundamentação insuficiente dos Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato 176/2022 PMP-PI, que promoveram acréscimos de valor superiores aos limites legais, contrariou o disposto no art. 65 da Lei 8.666/1993, aderente ao art. 124 da Lei 14.133/2021, e os princípios da economicidade e da eficiência;*

131.5. *encaminhar o acórdão que venha a ser proferido, acompanhado pelo relatório e pelo voto que o embasaram, para conhecimento do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) quanto aos*

*acréscimos contratuais promovidos pelos Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato 176/2022-PMP-PI que extrapolaram os limites legais estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, para que avalie a oportunidade e a conveniência de aprofundar a análise sobre o tema;*

*131.6. informar à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI, à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis acerca do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e*

*131.7. com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar o presente processo.”*

8. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria de conformidade, no âmbito do Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras 2024), com o objetivo de verificar a conformidade das obras de construção da ponte sobre o Rio Igarapu, em Parnaíba/PI. A fiscalização é decorrente do Acórdão 2.047/2023-Plenário.

2. O aludido empreendimento foi objeto do Contrato de Repasse 902.318/2020 (Siafi 902.318), celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com a interveniência da Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Município de Parnaíba/PI.

3. As obras estão sendo executadas por meio do Contrato 176/2022-PMP-PI, decorrente do processo licitatório 3.501/2022-PMP-PI, na modalidade concorrência.

4. Após a execução da fiscalização, a equipe de auditoria logrou encontrar os seguintes achados:

a) *“Exigências inadequadas no edital da licitação da Concorrência nº 01/2022-PMP-PI configuraram potenciais restrições indevidas à competitividade do certame”* (III.1 do relatório de auditoria);

b) *“O processo licitatório para a execução das obras da ponte sobre o Rio Igarapu previu um regime de execução incompatível com o objeto”* (III.2 do relatório de auditoria); e

c) *“Formalização de aditivos contratuais em valores superiores aos limites legais”* (III.3 do relatório de auditoria).

5. Diante das informações acostadas aos autos, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2.117/2024-Plenário, retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), a fim de que identificasse os responsáveis pelas seguintes ocorrências, promovendo a sua audiência:

*“9.1.1. exigências inadequadas no edital da licitação da Concorrência 01/2022-PMP-PI, que potencialmente restringiram a competitividade do certame: impedimento à participação de consórcios ou de empresas em recuperação judicial; e exigência de comprovação de disponibilidade financeira líquida para participação no certame licitatório em montante igual ou superior ao valor global do objeto da licitação, importando, pelas condições do certame, na exigência de patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado para a futura contratação, infringindo, assim, o art. 31, § 3º, da Lei 8.666/1993;*

*9.1.2. alteração do regime de execução da Concorrência 01/2022-PMP-PI, mediante termo aditivo assinado apenas 9 dias depois da celebração da avença, sem que houvesse uma circunstância superveniente à licitação, configurando um deficiente planejamento e infração aos princípios da isonomia e da economicidade;*

*9.1.3. elaboração e aprovação de projeto básico deficiente para a Concorrência 01/2022-PMP-PI, devido às seguintes ocorrências, que causaram a celebração de aditivos acima dos limites legais permitidos:*

*a) falhas no levantamento das condições de realização das obras e de aspectos locais, como a ocorrência de solos moles em região próxima a mangues;*

*b) desconsideração da influência de marés no rio Igarapu, na definição da solução construtiva para a execução dos pilares no interior do rio e dos pórticos; e*

c) não previsão, desde o início, da necessidade de execução de enscadeira para a construção dos pilares da ponte; e

9.1.4. *deficiente fundamentação dos Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato 176/2022-PMP-PI, haja vista a não comprovação do atendimento de todas as condições da Decisão 215/1999-Plenário, notadamente a de que as mudanças decorreriam de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; e a não demonstração da necessidade e da adequação da medida (celebração de aditivo), a partir da avaliação das consequências jurídicas administrativas, inclusive em face das possíveis alternativas, nos termos dos arts. 20 e 21 da LINDB.*”

6. Na sequência, a unidade técnica promoveu a audiência dos seguintes responsáveis pelos fatos designados adiante:

*“i. as senhoras Andreia Rosário Rodrigues de Oliveira (CPF 618.650.603-72), Camila Cardoso Teles Monteiro (CPF 001.098.493-37) e Vanessa da Silva Brandão (CPF 858.934.473-87) pela aprovação do edital da Concorrência nº 01/2022-PMP-PI com exigências inadequadas e a adoção de um regime de execução incompatível com seu objeto e, ainda, distinto daquele cadastrado na Plataforma +Brasil;*

*ii. o senhor Francisco Emanuel Cunha de Brito (CPF 050.951.643-29) pela aprovação do Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 176/2022 com alteração do regime de execução apenas 9 dias depois da celebração do contrato, sem que houvesse uma circunstância superveniente à licitação;*

*iii. o senhor Ruben de Sousa Ferreira (CPF 004.546.913-00), por ter aprovado o projeto básico com deficiências que ensejaram a realização de aditivos contratuais em valor superior ao limite legal;*

*iv. a senhora Carmen Maria da Silveira Aguiar (CPF 040.122.983-13), por aprovar os termos aditivos 4 e 6, sem atender a todas as condições da Decisão 215/1999-Plenário.”.*

7. Cumpridas as medidas processuais, os responsáveis alegaram o seguinte, em apertada síntese:

a) Sras. Andreia Rosário Rodrigues de Oliveira, Camila Cardoso Teles Monteiro e Vanessa da Silva Brandão, membros da Comissão Permanente de Licitação:

a.1) as exigências constantes do edital foram fixadas para resguardar o interesse público, assegurando a idoneidade e as capacidades técnica e financeira das licitantes, em razão da complexidade e do vulto da obra;

a.2) a exigência de patrimônio líquido mínimo e as demais cláusulas questionadas buscavam conferir segurança à contratação e reduzir riscos para a Administração;

a.3) não houve impugnações ao edital nem questionamentos formais por parte de eventuais licitantes, o que demonstraria que as exigências não inviabilizaram a competição;

a.4) a baixa concorrência poderia ter decorrido de fatores externos, como a localização da obra no extremo norte do estado e a complexidade técnica do empreendimento, e não propriamente das cláusulas editalícias;

a.5) o próprio relatório inicial de fiscalização teria reconhecido não ser possível comprovar concretamente que as exigências do edital causaram prejuízo direto ao certame;

a.6) no tocante à alteração do regime de execução, a mudança decorreu de exigência formal da Caixa Econômica Federal, que condicionou a liberação da Autorização de Início de Obras à compatibilização do regime contratual com aquele registrado na Plataforma +Brasil;

- a.7) o Termo Aditivo 1 teria constituído mera medida corretiva para sanar inconsistência formal preexistente, sem alteração substancial das condições contratuais, sem prejuízo financeiro à Administração e sem vantagem indevida à contratada; e
- a.8) suas condutas foram pautadas pela boa-fé, diligência e busca do interesse público, com o objetivo de viabilizar o início e a continuidade da obra.
- b) Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito, então Secretário de Infraestrutura, Habitação e Regularização Fundiária de Parnaíba/PI:
- b.1) a assinatura do Termo Aditivo 1 foi medida corretiva e necessária para atender exigência da Caixa Econômica Federal e viabilizar a continuidade da obra;
- b.2) a alteração do regime de execução buscou compatibilizar o contrato com o cadastro do empreendimento na Plataforma +Brasil, que previa empreitada por preço unitário;
- b.3) a modificação ocorreu para sanar inconsistência formal preexistente entre o edital e o registro na plataforma federal;
- b.4) a alteração não gerou prejuízo financeiro à Administração nem concedeu vantagem indevida à contratada, tendo apenas formalizado regime de pagamento reputado mais adequado à natureza do objeto; e
- b.5) a medida foi adotada de boa-fé, à luz das circunstâncias práticas do caso e das consequências administrativas que decorreriam da não liberação dos recursos federais e da eventual paralisação da obra.
- c) Sr. Ruben de Sousa Ferreira, então assessor técnico em engenharia:
- c.1) a aprovação do projeto básico foi realizada com base nos estudos técnicos disponíveis e válidos à época, os quais também teriam sido analisados e aprovados pela Caixa Econômica Federal;
- c.2) as dificuldades surgidas na execução decorreram da complexidade inerente ao empreendimento e de particularidades verificadas em campo, como a ocorrência de solos moles e a influência das marés no rio Igarauçu;
- c.3) as soluções posteriormente adotadas, como reforço de solo e execução de ensecadeira, foram tecnicamente necessárias para superar os obstáculos encontrados e garantir a funcionalidade da ponte;
- c.4) sua atuação foi diligente e orientada pela boa-fé, inexistindo negligência, imperícia, dolo ou erro grosseiro;
- c.5) quanto aos Termos Aditivos 4 e 6, a sua celebração foi necessária para corrigir deficiências detectadas durante a execução e enfrentar adequadamente os desafios técnicos surgidos no curso da obra; e
- c.6) tais providências se mostraram indispensáveis para assegurar a segurança, a funcionalidade e a conclusão do empreendimento, evitando maiores prejuízos ao interesse público.
- d) Sra. Carmen Maria da Silveira Aguiar, então Secretária de Infraestrutura, Habitação e Regularização Fundiária de Parnaíba/PI:
- d.1) as alterações promovidas durante a execução contratual decorreram de adequações técnicas e geotécnicas imprevistas, reputadas indispensáveis para garantir a funcionalidade da ponte;
- d.2) os aditivos foram formalizados para atender necessidades técnicas inadiáveis constatadas no curso da obra, como o reforço estrutural do solo das cabeceiras e a alteração das soluções construtivas referentes aos pilares implantados no leito do rio;

d.3) tais modificações decorreram de fatos supervenientes e imprevisíveis, a exemplo da magnitude dos recalques em solos moles e de exigências adicionais formuladas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);

d.4) sua atuação foi pautada pela boa-fé, pela busca de soluções técnicas adequadas e pelos princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade, sem dolo e sem prejuízo aos recursos federais;

d.5) as medidas adotadas foram indispensáveis para a conclusão da obra; e

d.6) a paralisação do empreendimento ou a rescisão contratual acarretaria prejuízo ainda maior ao interesse público, razão pela qual reputa legítimas e necessárias as providências por ela aprovadas.

8. A unidade técnica propôs o acolhimento das razões de justificativa de todos os responsáveis, afastando a aplicação de sanções.

9. Como fundamento, entendeu que as falhas relativas às exigências editalícias, à alteração do regime de execução, às deficiências do projeto básico e à motivação dos aditivos, conquanto reprováveis, não evidenciaram dolo, má-fé ou erro grosseiro dos agentes, devendo ser sopesadas à luz das circunstâncias concretas do caso, notadamente a constatação de que a obra foi concluída e de que não houve prejuízo.

10. Ademais, invocou o caráter pedagógico e orientativo da atuação deste Tribunal, o qual deveria prevalecer em hipóteses como a dos autos. Por isso, propôs apenas o envio de ciência aos responsáveis, à Prefeitura de Parnaíba/PI, à Caixa Econômica Federal e ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), com o subsequente arquivamento do processo.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

12. Divirjo do encaminhamento da unidade técnica, conforme as ponderações a seguir.

13. Com relação à aprovação do edital da Concorrência nº 01/2022-PMP-PI com exigências inadequadas, entendo que as razões apresentadas não se mostraram suficientes para justificar as condições restritivas estabelecidas, as quais contrariaram a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal, impondo obstáculos desarrazoáveis à ampla participação no certame.

14. Conforme visto, houve dubiedade no edital quanto à possibilidade de participação de consórcios, tendo sido identificada a presença de cláusulas permitindo e vedando esse arranjo, em diferentes itens do documento, situação que se mostrou prejudicial à clareza e à segurança jurídica do certame.

15. Da mesma forma, a exigência de Disponibilidade Financeira Líquida (DFL), conforme as fórmulas indicadas no edital, culminou na necessidade de se comprovar um patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado para a futura contratação, infringindo, assim, o art. 31, § 3º, da Lei 8.666/1993.

16. No caso, entendo que não é razoável a inferência da unidade técnica de que “*a não apresentação de propostas se deveu mais ao desinteresse comercial pelo objeto licitado do que propriamente aos critérios considerados restritivos*”. Além de tal assertiva não ser passível de comprovação, é fato que as cláusulas indicadas nos itens 14 e 15 **supra** limitaram a ampla participação no certame, sendo fator de relevo para que somente houvesse uma única proposta, a do consórcio que venceu a licitação.

17. Também não se pode desconsiderar que o certame contou com apenas um consórcio participante e resultou em desconto irrisório sobre o orçamento estimado, quadro que reforça a conclusão de que as condições editalícias não foram adequadas para promover competição efetiva pelo objeto licitado.

18. Da mesma forma, entendo que foi irregular a alteração do regime de execução do contrato, apenas 9 dias após a assinatura do ajuste, de empreitada global para empreitada por preço unitário. Isso porque ela não decorreu de uma decisão informada e refletida à luz das características do objeto, tendo se originado, segundo os defendentes, da necessidade de compatibilizar o contrato com as informações registradas na Plataforma +Brasil. Essa justificativa denota uma absoluta fragilidade no processo decisório do Município de Parnaíba/PI sobre aspecto relevante da execução da avença, implicando desprestígio à etapa de planejamento da licitação e à própria seriedade das condições ofertadas ao mercado.
19. A propósito, essa modificação implicou assente violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, na medida em que alterou o grau de risco do contrato em favor do vencedor do certame, sem que essas condições tenham sido oferecidas previamente ao mercado.
20. A licitação sob o regime de empreitada por preço global transferiu ao particular maior risco quanto aos quantitativos e às soluções executivas, o que tende a majorar o preço ofertado ou a reduzir o interesse do mercado. Ao se alterar o regime para empreitada por preço unitário poucos dias depois da contratação, reduziu-se substancialmente o risco assumido pelo contratado, sem que essa condição tivesse sido submetida aos demais potenciais licitantes. O vício, portanto, não é meramente formal: ele comprometeu a isonomia entre os interessados e evidenciou planejamento deficiente do certame.
21. Da mesma forma, compreendo que os elementos acostados ao processo permitem afirmar que o projeto básico que subsidiou a licitação foi deficiente, na medida em que não contemplou, com o grau de precisão exigido para a contratação, aspectos essenciais das condições locais da obra e das soluções construtivas necessárias à execução do empreendimento.
22. As ocorrências verificadas durante a execução contratual não podem ser qualificadas, em sua integralidade, como fatos imprevisíveis ou de difícil detecção. Conforme visto, a ponte foi executada sobre o Rio Igarauçu, em região litorânea, próxima a áreas de mangue e sujeita à influência de marés.
23. Essas circunstâncias impunham, já na fase de projeto, a realização de estudos suficientes sobre solos moles, recalques, condições de fundação, interferências hidráulicas e métodos construtivos adequados para os pilares implantados no leito do rio. A ausência de previsão, desde o início, da necessidade de enscadeira e de soluções mais robustas para o reforço estrutural do solo das cabeceiras revela falha de levantamento e de concepção, com repercussão direta na execução da obra, na necessidade de revisões de projeto, no atraso do empreendimento e na celebração de aditivos em patamar superior aos limites ordinários da Lei 8.666/1993.
24. Por fim, observo que os termos aditivos 4 e 6 foram aprovados em percentual expressivamente superior ao limite legal (43,66% do contrato original), sem atender a todas as condições da Decisão 215/1999-Plenário, notadamente a de que as mudanças decorreram de fatos supervenientes que implicaram dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial.
25. Em suma, compreendo que os responsáveis não lograram êxito em elidir as ocorrências apuradas na fiscalização, as quais se encontram suficientemente evidenciadas pelo acervo documental acostado ao processo.
26. A meu ver, os elementos fáticos evidenciam erro grosseiro na condução do certame, sendo pertinente a aplicação de sanção a todos os agentes arrolados, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).
27. Com relação ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos agentes, uma vez que eles tinham a

possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, caso tivesse seguido as normas licitatórias, a jurisprudência do TCU e a boa técnica de engenharia de projetos.

28. Os fatos constituem infrações de notórias gravidade e reprovabilidade.

29. Na situação em apreço, entendo que é possível reconhecer como circunstâncias atenuantes o fato de obra ter sido concluída e os agentes não terem condenação nesta Corte de Contas.

30. Dessa forma, considerando que ainda a ausência de elementos que sugiram dolo, má-fé ou atuação voltada à obtenção de vantagem indevida, julgo adequado aplicar aos agentes arrolados à multa de R\$ 10.000,00, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

31. O aludido montante corresponde a pouco mais de 10% do valor máximo da sanção aplicada por esta Corte de Contas com fulcro no mencionado dispositivo, consoante definido na Portaria TCU 3/2026 (R\$ 90.337,90).

32. Por fim, acolho a proposta de expedir ciência à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI, a fim de prevenir a repetição das falhas constatadas.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1606/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.081/2024-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Andreia Rosario Rodrigues de Oliveira (618.650.603-72); Camila Cardoso Teles Monteiro (001.098.493-37); Carmen Maria da Silveira Aguiar (040.122.983-13); Francisco Emanuel Cunha de Brito (050.951.643-29); Ruben de Sousa Ferreira (004.546.913-00); e Vanessa da Silva Brandao (858.934.473-87).
4. Entidades: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e Município de Parnaíba/PI.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva (6544/OAB-PI), representando Ruben de Sousa Ferreira, Andreia Rosario Rodrigues de Oliveira; Francisco Emanuel Cunha de Brito, Carmen Maria da Silveira Aguiar, Vanessa da Silva Brandao e Camila Cardoso Teles Monteiro.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade, no âmbito do Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras 2024), com o objetivo de verificar a conformidade das obras de construção da ponte sobre o Rio Igarauçu, em Parnaíba/PI. A fiscalização é decorrente do Acórdão 2.047/2023-Plenário,

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

9.1. aplicar às Sras. Andreia Rosário Rodrigues de Oliveira, Camila Cardoso Teles Monteiro, Vanessa da Silva Brandão e Carmen Maria da Silveira Aguiar e aos Srs. Francisco Emanuel Cunha de Brito e Ruben de Sousa Ferreira a multa individual de R\$ 10.000,00, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI de que:

9.2.1. a alteração do regime de execução contratual, de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário, realizada por meio do Termo Aditivo 1, sem a devida fundamentação em circunstâncias supervenientes, comprometeu os princípios da isonomia e da vinculação ao edital, tendo violado o art. 65 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas

9.2.2. as exigências inadequadas no edital da Concorrência Pública 01/2022-PMP-PI, tais como a vedação à participação de consórcios e empresas em recuperação judicial e a exigência de comprovação de disponibilidade financeira líquida em montante elevado, restringiram indevidamente a competitividade do certame, contrariando o disposto no art. 31, inciso II, § 3º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU;

9.2.3. as deficiências no projeto básico da obra, como a ausência de estudos adequados sobre as condições locais e as soluções construtivas, comprometeram a precisão dos quantitativos e a viabilidade técnica do empreendimento, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; e

9.2.4. a fundamentação insuficiente dos Termos Aditivos 4 e 6 ao Contrato 176/2022-PMP-PI, que promoveram acréscimos de valor superiores aos limites legais, contrariou o disposto no art. 65 da Lei 8.666/1993 e a Decisão 215/1999-Plenário; e

9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do voto e do relatório que a subsidiam, aos responsáveis, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Prefeitura e à Câmara Municipal de Parnaíba/PI.

10. Ata nº 24/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 24/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1606-24/26-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
  - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

Fui presente:

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