

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria levada a efeito no âmbito do Fiscobras/2025, tendo por objeto avaliar a regularidade das obras de execução do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão.

2. Consoante o estudo técnico preliminar do empreendimento, elaborado pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (Sinfra), a ampliação da Avenida Litorânea constitui medida essencial para enfrentar o quadro de congestionamento em São Luís/MA, com impactos positivos sobre a mobilidade urbana, a prestação de serviços e o desenvolvimento econômico e turístico da região. A obra, ao se estender até o Município de São José de Ribamar/MA, ampliará a integração entre importantes polos urbanos da região metropolitana, funcionando como corredor alternativo às vias centrais saturadas. Destaca-se, ainda, a priorização do transporte coletivo, com previsão de faixas exclusivas para ônibus, redução do tempo de deslocamento, aumento da capacidade operacional e melhoria da fluidez e da segurança viária.

3. Os recursos federais aportados no empreendimento decorrem do Termo de Compromisso 1095813-46 (Siafi 963314), celebrado no âmbito do Novo PAC, entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades — representado pela Caixa Econômica Federal como mandatária —, a Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão (Sinfra), na condição de recebedora, e o Governo do Estado do Maranhão, como interveniente anuente.

4. O valor pactuado foi de R\$ 237.082.848,60, integralmente financiado com recursos do Orçamento Geral da União, não havendo previsão de contrapartida por parte do estado.

5. A obra foi licitada por meio da Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, resultando na adjudicação do objeto à empresa Lucena Infraestrutura Ltda., pelo valor global de R\$ 235.686.179,02, o que representou em desconto de 0,59% sobre o valor do orçamento estimativo do certame. O Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra foi firmado em 11/4/2025, com vigência de 27 meses, e a ordem de serviço foi emitida em 15/4/2025, estabelecendo prazo de execução de 25 meses.

6. Segundo informações prestadas pelo Governo do Estado do Maranhão em reunião realizada em meu gabinete em 24/2/2026, o ajuste está com mais de 80% de execução física.

7. Com o intuito de avaliar o objeto auditado e de verificar a regularidade no uso de verbas federais, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento e sua adequação aos planos diretor e de mobilidade urbana de São Luís e de São José de Ribamar?

Questão 2: Há projeto básico e/ou executivo adequado para a licitação e para a execução da obra?

Questão 3: O procedimento licitatório e a celebração do contrato administrativo foram regulares?

Questão 4: O orçamento foi adequado para a licitação e para a contratação da obra, foi elaborado de acordo com a legislação e a jurisprudência do TCU e seus preços estão compatíveis com os valores de mercado?

Questão 5: A seleção do empreendimento pelo Ministério das Cidades para ser contemplado com recursos do novo Programa de Aceleração do Crescimento atendeu a critérios técnicos?

8. No curso dos trabalhos de campo, foram identificados dez achados de auditoria, sintetizados a seguir:

- Achado III.1. Serviços alterados e executados sem o correspondente aditivo contratual;
- Achado III.2. Administração local da obra medida mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra;
- Achado III.3. Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário;
- Achado III.4. Projetos básico e executivo deficientes;
- Achado III.5. Orçamento deficiente;
- Achado III.6. Restrição à competitividade no certame licitatório;
- Achado III.7. Subcontratação irregular no contrato de execução da Avenida Litorânea;
- Achado III.8. Supressão indevida de estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano;
- Achado III.9. Pagamentos irregulares à contratada pelos serviços executados pela subcontratada; e
- Achado III.10. Empreendimento selecionado sem a devida avaliação e atendimento de critérios técnicos.

9. Devido às constatações relacionadas acima, concordei com a proposta de realizar a oitiva da Sinfra/MA, para que se manifestasse a respeito dos achados III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7 e III.9, bem como da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre os achados III.1 e III.2.

10. Adicionalmente, em relação ao achado III.1, caracterizado pela execução da drenagem profunda com a utilização de tubos em PEAD (polietileno de alta densidade), em substituição aos tubos de concreto inicialmente previstos no projeto executivo, sem que houvesse prévia celebração de termo de aditamento contratual, considere pertinente também solicitar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) que confrontasse o custo de ambas as soluções (drenagem com tubo de concreto e com tubo de PEAD).

11. Outrossim, em juízo preliminar, entendi que todo o conjunto de indícios de irregularidades apresentado no relatório de fiscalização poderia ser considerado como erro grosseiro dos agentes públicos envolvidos, justificando que a unidade técnica promovesse o controle subjetivo das condutas dos responsáveis por meio da proposição de audiências ao relator.

12. Após a Sinfra e a CEF se manifestarem sobre as oitivas que lhes foram endereçadas, o feito foi novamente examinado pela AudUrbana por intermédio da instrução inserta à peça 136, cuja análise será detidamente realizada neste voto.

II

13. Promovida a devida exposição do histórico processual, passo a examinar as manifestações dos jurisdicionados e a análise da AudUrbana em relação a cada achado, iniciando pela alteração de serviços sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual (achado III.1).

14. O relatório de fiscalização informou que a obra teve seu prazo de execução reduzido de 25 para 12 meses por decisão consensual entre contratante e contratada, sob a justificativa de atender a necessidades estratégicas do Governo do Estado. Em razão da readequação do cronograma, a empresa propôs a substituição dos tubos de concreto previstos no projeto executivo por tubos em PEAD na

execução da drenagem profunda, alegando maior agilidade logística, rapidez construtiva, durabilidade e neutralidade financeira. O fiscal do contrato e as autoridades da Sinfra manifestaram-se favoravelmente à alteração.

15. Embora a planilha comparativa indicasse valor superior para a solução em PEAD, sustentou-se que a diferença seria compensada por economia indireta de mão de obra, tempo e maior facilidade operacional. As alterações totalizaram aproximadamente R\$ 8,78 milhões, equivalentes a cerca de 3,73% do valor global do contrato, sem que se reconhecesse impacto financeiro formal no ajuste.

16. Entretanto, não houve celebração de termo aditivo para formalizar a modificação das especificações, apesar de a legislação exigir prévia formalização como condição para a execução de alterações contratuais, admitindo-se apenas, em caráter excepcional, a regularização posterior no prazo máximo de um mês (art. 132 da Lei 14.133/2021). Ainda assim, os serviços foram executados e pagos com recursos federais, sem a devida formalização, o que compromete a regularidade jurídica da execução contratual.

17. Em relação a esse ponto, os jurisdicionados sustentaram que o bueiro executado em PEAD apresentaria custo superior ao originalmente previsto, não obstante a empresa construtora esteja realizando a obra pelo mesmo valor global contratado. Nesse sentido, apresentaram estudo comparativo do custo entre as duas soluções. O Governo do Estado do Maranhão também informou que deixou de celebrar termo aditivo em razão de orientação recebida da Caixa Econômica Federal.

18. A AudUrbana fez uma análise comparativa de preços relativa à substituição de bueiros tubulares de concreto, simples e duplos, por tubos corrugados de PEAD, mantidos os diâmetros originalmente contratados.

19. Com base nos referenciais do Sicro, na data-base de abril de 2024, concluiu-se que não há indícios de sobrepreço, uma vez que a solução em PEAD apresentaria custo unitário superior ao da solução em concreto para um mesmo diâmetro. Como os valores contratados estavam abaixo das referências do Sicro para bueiros em concreto, também permanecem inferiores às correspondentes referências estimadas para PEAD.

20. Considerando que o Sicro não contempla composições específicas para drenagem em PEAD com tubulação dupla, adotou-se adaptação metodológica, mediante ajuste das composições de tubulação simples para refletir a execução em configuração dupla. Os resultados obtidos pela unidade técnica estão na tabela a seguir:

Código SICRO	Descrição	Un.	Unitário (R\$)
804027	Corpo de BSTCD = 0,60 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	503,82
804187	Corpo de BDTC D = 0,80 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	1.353,96
804195	Corpo de BDTC D = 1,00 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	1.803,78
804203	Corpo de BDTC D = 1,20 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	2.689,99
804211	Corpo de BDTC D = 1,50 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	3.679,79
2003986	Tubo PEAD para drenagem - D = 600 mm - fornecimento e instalação	m	584,7
2003988	Tubo PEAD para drenagem - D = 800 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	1.751,82
2003990	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.000 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	3.076,12
2003992	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.200 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	4.336,54
2003993	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.500 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	5.039,64

21. Entretanto, a unidade técnica não considerou plenamente saneado o achado de auditoria. Como não houve celebração de termo aditivo, os dois primeiros boletins de medição registraram a execução de tubos de concreto, embora tenham sido instalados tubos em PEAD. O fiscal do contrato aprovou as medições e encaminhou a documentação à CEF, contribuindo para a liberação de recursos federais e pagamento por serviços executados em desconformidade com o objeto contratado. Entendeu-se que lhe era exigível conduta diversa, seja para impedir a execução sem prévia formalização, seja para não aprovar medições incompatíveis com o contrato e com o projeto licitado.

22. Situação semelhante ocorreu no âmbito da CEF, cujo analista, mesmo registrando a execução de tubos em PEAD, emitiu parecer favorável às medições que indicavam tubos de concreto, viabilizando a liberação dos recursos. A AudUrbana considerou que também lhe era exigível conduta diversa, embora sua culpabilidade seja mitigada por normativo interno da instituição. Diante dos fatos, propôs-se a realização de audiência dos dois responsáveis para apresentação de razões de justificativa sobre a impropriedade ora em exame.

23. Iniciando minha avaliação desse achado de auditoria, cabe enfatizar que a situação descrita se trata indiscutivelmente como uma alteração qualitativa do objeto, nos termos do art. 124, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021, exigindo-se prévia celebração de alteração contratual ou, em casos excepcionais, no prazo máximo de 30 dias, nos termos do art. 132 da mesma lei.

24. Ainda que se conclua que não há efeito financeiro relevante, enfatizo que a celebração do aditamento não se trata de mera formalidade, pois existe uma vertente de análise técnica a ser realizada, haja vista que o projeto do empreendimento está sendo modificado à revelia do seu responsável técnico e sem que exista um exame das alterações realizadas.

25. A título de exemplo, embora mantendo o mesmo diâmetro nominal, a troca de tubo de concreto por tubo corrugado em PEAD normalmente exigiria outras diversas revisões de projeto, porque mudam (i) a hidráulica efetiva (diâmetro interno/área útil e rugosidade), (ii) o modelo resistente (concreto é rígido; PEAD é flexível e “trabalha” em conjunto com o solo), e (iii) os detalhes construtivos (juntas, conexões e aterro).

26. No dimensionamento hidráulico, as adaptações típicas exigem conferir se o diâmetro interno efetivo do PEAD (que pode variar conforme o tipo: liso interno ou corrugado, espessura, classe) mantém a seção molhada prevista, bem como recalcular a capacidade com o coeficiente de rugosidade

do material (em geral, o PEAD tende a ter menor rugosidade que o concreto, mas isso depende da condição interna e do tipo do tubo) e verificar declividade, cotas de montante/jusante, velocidades e regime (autolimpeza/assoreamento), além de checar se a troca altera perdas localizadas em transições, bocas de lobo, caixas e descidas.

27. No dimensionamento estrutural e geotécnico também existem outros possíveis ajustes necessários, pois, na tubulação em PEAD, o desempenho depende fortemente de berço, envoltória (material de reaterro lateral), compactação e controle de deformação. Em termos práticos, o projeto precisaria especificar: classe/rigidez anelar do tubo, critérios de deformação admissível, tipo e espessura do berço, granulometria do material de envoltória, energia de compactação por camadas, e principalmente a altura mínima de recobrimento (cobertura) para os carregamentos previstos (tráfego/aterro). Também convém avaliar efeitos como flotação (em lençol alto/valas alagadas) e condições de assentamento em solos moles.

28. Por fim, a modificação da tubulação também exigiria várias outras adaptações de detalhamento e interfaces, tais como revisar o tipo de junta/anel de vedação e sua capacidade de estanqueidade (infiltração/exfiltração), definir peças de transição para ligação do PEAD com estruturas em concreto (poços de visita, caixas, bocas de lobo, alas, dissipadores), detalhar tratamento de extremidades (cabeceiras, estruturas laterais de contenção e proteção contra erosão) e atualizar o caderno de encargos com procedimentos de execução e ensaios de aceitação (inspeção visual, verificação de alinhamento e declividade, testes de estanqueidade quando aplicável, critérios de deformação/ovalização e de compactação do reaterro).

29. Em resumo, meramente substituir a tubulação de concreto por outra da PEAD de mesmo diâmetro não significa que outras várias características do projeto ficaram inalteradas. A parte hidráulica pode até ficar equivalente, mas a parte estrutural/execução quase sempre precisa ser reespecificada.

30. Não há evidências nos autos ou nas manifestações dos jurisdicionados de que houve essas essenciais reavaliações/readequações de projeto na troca do tipo de tubulação, o que seria uma temeridade do ponto de vista técnico. Também não se tem conhecimento de que o projeto executivo da licitação tenha sido readequado com o novo tipo de tubulação, realizando-se uma nova anotação de responsabilidade técnica (ART).

31. Ao contrário, antes mesmo da submissão do pleito por parte da empresa contratada à contratante, já tinham sido iniciadas a execução e a instalação dos tubos em PEAD na obra (peças 47 e 128), situação que continuou a se verificar ao longo da realização da auditoria, ainda que sem a celebração da necessária alteração contratual.

32. Nesse sentido, é sempre bom rememorar algumas situações já verificadas em auditorias de obras conduzidas por auditores desta Corte de Contas, a exemplo da que foi realizada na Barragem de Camará/PB, apreciada pelo Acórdão 1.428/2003-Plenário, em que se observou a mudança da solução construtiva de uma barragem em terra para uma barragem de concreto compactado a rolo. Poucos meses após a conclusão do empreendimento, houve rompimento do barramento causando o maior acidente ambiental da história da Paraíba, deixando inclusive mortos.

33. Por isso, há vários precedentes desta Corte de Contas considerando que, havendo modificação de projeto, a Administração deve providenciar a atualização da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) da obra junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) competente, de modo a deixar registrada a alteração (v. g. o Acórdão 2.581/2009-Plenário).

34. É pacífica a jurisprudência do TCU de que as eventuais alterações de projeto devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, as quais devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, citam-se os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015, entre outros.

35. O que se viu na obra foi uma completa subversão do interesse público que deve nortear qualquer alteração contratual, com a modificação do tipo de tubulação de forma unilateral pela contratada, e não pela administração.

36. Tenho ressalvas às conclusões de que a tubulação em PEAD representaria uma solução mais cara. Observando-se isoladamente apenas o preço da tubulação e do seu assentamento, pode-se ter essa conclusão. No entanto, deve-se considerar que o tubo PEAD já vem pronto e padronizado, reduzindo trabalho de corte e assentamento de pedras, bem como reduz consumo de materiais como brita, areia e mão de obra especializada para alvenaria, além de ser mais leve e fácil de transportar e instalar. A rede de drenagem com tubo de concreto, por sua vez, requer mais insumos diversos (areia, brita, pedra manual), trabalho de assentamento e possíveis desperdícios, bem como é um serviço de menor produção horária do que o correspondente com PEAD.

37. Observo que as composições de rede de drenagem em PEAD apresentadas pela Sinfra (peça 135, fl. 16) foram adaptadas de composições do Sicro de bueiros com tubos de concreto. Ocorre que a produção horária da tubulação em PEAD foi a mesma utilizada pelo Sicro para o tubo de concreto com diâmetro correspondente, o que não condiz com a premissa incontroversa de que o assentamento da tubulação em PEAD possui maior produtividade.

38. De qualquer forma, entendo que não está caracterizada a ocorrência de superfaturamento de qualidade, nos termos do art. 6º, inciso LVII, alínea “b”, da Lei 14.133/2021.

39. Finalmente, se forem integralmente acolhidos os argumentos de que a tubulação em PEAD realmente seria uma solução mais indicada e de melhor qualidade, caberia perquirir o motivo pelo qual o projeto executivo aprovado do empreendimento não indicou tal solução, ficando caracterizada mais uma falha nos aludidos projetos, além das outras que serão apresentadas em achado específico em seguida.

40. O saneamento da irregularidade III.1 exige que se apresente novo projeto executivo, acompanhado da correspondente anotação de responsabilidade técnica, para exame da CEF, bem como se formalize termo de aditamento contratual, sem ônus financeiro adicional ao contratante, de forma que proponho determinação à CEF para que condicione a aprovação da prestação de contas do instrumento de repasse ao encaminhamento da referida documentação pelo Estado do Maranhão.

41. Por todo o exposto acima, acolho as propostas de audiência formulada pela AudUrbana, por entender que deve ser coibida com rigor a conduta observada no empreendimento pela fiscalização da Sinfra e pelo analista da CEF.

III

42. Em relação ao achado III.2 (administração local da obra medida mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico do empreendimento), em razão da ausência no edital e no memorial descritivo de critérios objetivos para sua aferição do referido item, a auditoria verificou um descompasso entre o percentual pago a título de administração local e a efetiva evolução física dos serviços.

43. Tal lacuna normativa levou à adoção, pela fiscalização, de metodologia baseada em valor mensal fixo, em desacordo com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, especialmente os Acórdãos 1.555/2017, 1.695/2018 e 2.622/2013, todos do Plenário, que determinam que o pagamento desse item deve ocorrer de forma proporcional à execução física ou financeira da obra, vedando-se remuneração dissociada do cronograma físico-financeiro.

44. O subitem 1.1 – Administração Local da Obra, orçado em R\$ 8.180.252,93 (correspondente a 3,47% do valor total contratado), abrange despesas com gestão, gerenciamento, suporte técnico e controle de qualidade. Contudo, diferentemente dos demais serviços, não houve definição objetiva da forma de medição. A fiscalização passou a adotar o fracionamento do valor total em doze parcelas mensais fixas, após reprogramação do prazo contratual para doze meses, estabelecendo o pagamento de 8% do valor do item a cada medição, independentemente do real avanço físico da obra.

45. Nos dois primeiros boletins de medição, verificou-se descompasso entre o percentual pago a título de administração local e a efetiva evolução física dos serviços. No primeiro período, mediu-se 8% do item (R\$ 654.420,23), enquanto o avanço físico foi de aproximadamente 6,35%. No segundo período, novamente se pagaram 8%, acumulando 16% do valor do item, embora a execução física acumulada alcançasse apenas 11,78%. Tal sistemática é contrária ao entendimento reiterado do TCU no sentido de que o pagamento da administração local deve acompanhar proporcionalmente a execução financeira dos serviços, sob pena de caracterizar liquidação irregular de despesa.

46. A equipe de auditoria também apontou impropriedade na metodologia de cálculo da evolução física adotada pela contratante, que incluiu o próprio valor da administração local no cálculo do percentual executado. Ao excluir esse item do cômputo, verificou-se que a evolução física real foi de 6,29% no primeiro período e 11,63% ao final do segundo, o que resultaria em valores devidos de R\$ 514.537,91 e R\$ 436.825,51, respectivamente, totalizando R\$ 951.363,42.

47. Considerando que já haviam sido pagos R\$ 654.420,23 em cada período, constatou-se superfaturamento por antecipação de pagamento nos montantes de R\$ 139.882,32 e R\$ 217.594,72, perfazendo dano estimado de R\$ 357.477,04. A irregularidade foi classificada como grave, porém sem potencial de paralisação da obra, por ser passível de correção mediante retenção de pagamentos futuros. Propôs-se, assim, a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e da Caixa Econômica Federal para que se manifestem sobre a adoção de sistemática de medição contrária à jurisprudência consolidada do TCU.

48. Instadas a se manifestar, a Sinfra e a CEF asseveraram que o descompasso inicial decorreu da inserção linear dos quantitativos do item “administração local” no sistema Transferegov.gv pelo convenente, mas afirmaram que a situação foi saneada no quinto desbloqueio, realizado em 3/10/2025, quando a medição acumulada do item passou a corresponder a 40%, em linha com a evolução física da obra, então apurada em 41,19%, conforme o RAE 312/2025.

49. A CEF comprometeu-se, ainda, a condicionar os próximos desbloqueios à observância de percentual igual ou inferior ao avanço físico, destacando que os valores estão estruturados em blocos de eventos.

50. A AudUrbana considerou que as manifestações da CEF e da Sinfra não enfrentaram a ausência de critérios objetivos no edital para a medição da Administração Local, limitando-se a justificar o descompasso com a execução física com base na sistemática do Transferegov.br, que estrutura a medição por etapas ou eventos previamente cadastrados.

51. A unidade técnica destacou ainda que, embora tenha sido afastado momentaneamente o superfaturamento por antecipação de pagamentos, permanece a afronta à jurisprudência desta Corte de Contas, motivo pelo qual se propõe a manutenção do achado e a realização de audiências do fiscal do contrato e do analista da CEF responsável pelo acompanhamento do empreendimento. Além disso, foi proposta audiência do Sr. José Ribamar Santana, Superintendente de Projetos da Sinfra, por haver firmado o edital de licitação e seus documentos integrantes e neles não constar critério para a medição da administração local.

52. Em minha avaliação da questão ora em discussão, entendo que a falha existiu, pois o edital foi omissivo quanto ao critério de medição do serviço, mas deve-se reconhecer a conduta pós-ilícito dos jurisdicionados, que sanaram o problema verificado. Assim, creio que seria de excessivo rigor realizar as audiências propostas em relação ao presente achado. Embora se esperasse uma conduta distinta do fiscal e do analista da CEF, deve-se reconhecer que a omissão quanto ao critério de medição no edital e a sistemática de liberação de recursos via Transfere.gov, assunto que tratarei em seguida, são atenuantes das condutas.

53. Portanto, proponho encerrar a discussão em relação ao presente achado, sem prejuízo de cientificar os jurisdicionados das falhas observadas.

IV

54. Passo a tratar do achado III.3 (medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário). A situação encontrada pela equipe de fiscalização revelou que o Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, oriundo da Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, estabeleceu a execução da obra sob o regime de empreitada por preço unitário, nos termos do art. 46, inciso I, da Lei 14.133/2021, o que impõe a medição com base nos quantitativos efetivamente executados. Contudo, a análise dos dois primeiros meses de execução do empreendimento revelou que os boletins de medição e respectivas memórias de cálculo adotaram, na prática, sistemática própria de empreitada por preço global. Essa medição por etapas, incompatível com o regime contratado, gerou divergências entre os quantitativos medidos e aqueles efetivamente executados, ensejando indícios de superfaturamento ou subfaturamento, com repercussões negativas sobre a economicidade e potencial dano ao Erário.

55. Em resposta à oitiva relacionada ao presente achado, a Sinfra reconheceu que as medições do Contrato 2/2025 são realizadas por etapas previamente inseridas na plataforma Transferegov.br, organizadas em 31 eventos estruturados por critérios geográficos e por tipo de serviço, configurando um eventograma destinado ao acompanhamento físico-financeiro da obra.

56. Sustentou que as medições mensais observam a aderência dos serviços executados aos eventos cadastrados e que os quantitativos estão lastreados na planilha orçamentária constante do sistema, inexistindo risco de superfaturamento ou subfaturamento. Esclareceu, ainda, que o contrato prevê a medição apenas de eventos concluídos, não servindo os relatórios diários de obra como parâmetro direto de medição. Como comprovação, apresentou planilha de levantamento de eventos, expediente sobre aferição por preço unitário e o eventograma.

57. Analisando tais alegações, a AudUrbana confirmou que as etapas haviam sido previamente cadastradas no sistema Transferegov.br, de uso obrigatório em razão do Termo de Compromisso firmado com a União. Em consulta ao Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), esclareceu que o sistema permitiria tanto o acompanhamento da obra no regime de empreitada por preços unitários quanto por eventos, característicos dos contratos executados nos regimes de preço global, sendo que a escolha do regime e da forma de acompanhamento ocorre no momento do cadastramento da proposta, realizado pela própria Sinfra em 2024, antes da publicação do edital.

58. Constatou-se que, no sistema, foram selecionados empreitada por preço global e acompanhamento por eventos, em dissonância com o regime previsto no edital e no contrato. Como não houve recadastramento da proposta, permaneceram divergentes o regime constante do Transferegov.br e aquele formalizado contratualmente, o que deu ensejo aos problemas verificados a partir do início da execução, em abril de 2025.

59. Segundo o MGI, não é possível alterar tais parâmetros sem reiniciar todo o cadastramento, o que levou à necessidade de elaboração de eventograma estruturado em 31 frentes de obra, organizadas por trechos, tipologias e serviços específicos. Nesse modelo, os serviços somente podem ser medidos quando integralmente concluídos dentro de cada evento, vedando-se medições parciais ou quantitativos diversos dos previamente estabelecidos, circunstância que, na prática, aproximou a execução do regime de preço global e caracterizou descumprimento do regime de preço unitário pactuado.

60. A declaração firmada pelo titular da Sinfra, atestando que o regime construtivo seria de empreitada por preço global, reforçou a informação constante do sistema e contribuiu para os efeitos operacionais adversos na execução contratual. A unidade técnica rejeitou a alegação de inexistência de risco de superfaturamento ou subfaturamento, especialmente diante de achados relativos a projetos e orçamento deficientes e a alterações de serviços sem o devido aditivo contratual.

61. Concluindo que as justificativas apresentadas não afastam a irregularidade, foi proposta a audiência do titular da Sinfra, do fiscal do contrato e do analista da CEF, para que apresentem justificativas quanto à adoção e aceitação de medições incompatíveis com o regime contratual e com a jurisprudência deste Tribunal.

62. Em minha apreciação desta proposição, considero que não seja o caso de realizar tais audiências, pois o problema verificado no empreendimento auditado não me parece ser um caso isolado de dificuldades na gestão de obras executadas com recursos federais em virtude de premissas utilizadas pelo Sistema Transferegov.br.

63. Em princípio, o cronograma de desembolsos de um termo de compromisso (ou outro instrumento congênere), celebrado entre a União e um ente federativo, não precisa estar atrelado às medições do contrato que recebe as verbas federais. São dois ajustes distintos, cada qual celebrado por diferentes partes, com direitos e obrigações recíprocas, não havendo qualquer óbice jurídico para que as medições do contrato de execução da obra sejam realizadas mensalmente no regime de empreitada por preços unitários, nos termos dispostos no art.92, § 5º, da Lei 14.133/2021, o qual dispõe que, nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

64. Por seu turno, o instrumento de repasse é regido pelo Decreto 11.531/2023, sendo pertinente reproduzir algumas de suas disposições (grifos acrescidos):

“Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

X - meta - parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho;

XI - etapa ou fase - divisão existente na execução de uma meta;

[...]

Art. 6º Os órgãos e as entidades da administração pública federal cadastrarão os programas a serem executados de forma descentralizada, por meio da celebração de convênios e de contratos de repasse, no Transferegov.br.

[...]

Art. 7º Após a divulgação do programa, o proponente manifestará o seu interesse em celebrar os convênios ou os contratos de repasse por meio do encaminhamento da proposta ou do plano de trabalho no Transferegov.br.

§ 1º A proposta de trabalho de que trata o caput conterà, no mínimo:

I - a descrição do objeto;

II - a justificativa para a sua execução;

III - a estimativa dos recursos financeiros; e

IV - a previsão do prazo para a execução do objeto.

§ 2º O plano de trabalho de que trata o caput conterà, no mínimo:

I - a justificativa para a sua execução;

II - a descrição completa do objeto, das metas e das etapas;

III - a demonstração da compatibilidade de custos;

IV - o cronograma físico e financeiro; e

V - o plano de aplicação detalhado.

§ 3º A proposta de trabalho e o plano de trabalho serão analisados pelo concedente ou pela mandatária quanto à viabilidade e à adequação aos objetivos do programa.”

65. Considero que as metas e etapas descritas no plano de trabalho não precisam necessariamente ser utilizadas para efeito de medição no contrato administrativo celebrado com a construtora.

66. Dito de outra forma, a distinção ontológica entre o contrato administrativo de execução da obra e o instrumento de repasse firmado com a União é elemento central para a correta compreensão da matéria. Trata-se de vínculos jurídicos autônomos, com sujeitos, objetos e regimes normativos próprios: de um lado, o contrato regido pelo direito administrativo contratual, disciplinando a relação entre Administração contratante e empresa executora; de outro, o termo de compromisso (ou instrumento congênere), que regula a transferência voluntária de recursos entre entes federativos. A eventual coincidência material entre o objeto físico financiado e o objeto contratual não desnatura a independência jurídica dos ajustes, razão pela qual não se pode presumir necessária simetria entre o cronograma de desembolso federal e o critério de medição contratual.

67. Na empreitada por preço unitário, a lógica remuneratória repousa na aferição dos quantitativos efetivamente executados, de modo que a medição constitui instrumento técnico de verificação física da obra, e não mera decorrência de marcos financeiros previamente estruturados em instrumento de repasse. Subordinar a medição contratual às etapas do plano de trabalho implicaria subversão do regime eleito, com risco de descaracterização da própria empreitada por preços unitários. Subsiste inclusive o risco de pagamento por serviços não executados pela construtora, como foi bem observado pela equipe de auditoria, ou, ainda, o inadimplemento da administração por serviços regularmente executados pela contratada.

68. O Decreto 11.531/2023, ao disciplinar as transferências voluntárias, estabelece que o plano de trabalho conterà metas, etapas, cronograma físico-financeiro e plano de aplicação, os quais se destinam precipuamente à aferição da regularidade do emprego dos recursos federais e ao acompanhamento do cumprimento do objeto pactuado perante o concedente ou a mandatária. Tais categorias – metas e etapas – possuem função programática e gerencial no âmbito do ajuste intergovernamental, voltadas à viabilidade, ao controle e à **accountability** da transferência, não se confundindo com os critérios técnicos de medição do contrato administrativo celebrado com a construtora.

69. Admitir que as metas e etapas do plano de trabalho vinculam automaticamente a sistemática de medição contratual equivaleria a impor restrição não prevista em lei ao regime de execução regularmente escolhido, além de potencialmente comprometer a aderência entre pagamento e execução real da obra. A compatibilização entre os instrumentos deve ocorrer no plano do controle e da

prestação de contas, e não pela absorção, pelo contrato administrativo, de categorias próprias do instrumento de repasse. Assim, não há exigência jurídica de que as metas e etapas do plano de trabalho sejam replicadas como marcos de medição contratual, preservando-se a autonomia técnica e normativa de cada ajuste.

70. Em suma, parece-me haver uma concepção equivocada do Transferegov.br ao associar biunivocamente a liberação de recursos conveniados com a medição dos serviços. Apesar de representar um avanço na transparência e no controle das transferências federais — reunindo informações sobre propostas, planos de trabalho, metas, etapas, cronogramas físico-financeiros e execução —, o uso do Transferegov.br tem gerado desafios práticos na execução de obras financiadas com recursos federais. Esses problemas não decorrem propriamente da sistemática de acompanhamento, mas de incompatibilidades entre os registros feitos no sistema e os instrumentos jurídicos que regem a execução contratual da obra.

71. É no mínimo surpreendente a informação trazida pela equipe de auditoria de que não é possível alterar determinados parâmetros cadastrados no Transferegov.br sem que seja necessário reiniciar tal cadastramento. Entendo que o sistema deveria partir da premissa de que os dados podem ser inseridos de forma equivocada ou, mesmo que inseridos corretamente, pode haver necessidade de ajustes por conta de fatos supervenientes, observando que a própria Lei 14.133/2021, em seu art. 124, inciso II, alíneas “b” e “c”, admite a possibilidade de alteração do regime de execução contratual pactuado, bem como da forma de pagamento.

72. Diante da situação exposta, não haveria de se exigir conduta diversa dos agentes responsáveis pelo empreendimento no âmbito da CEF e da Sinfra, pois, se não forem superados os diversos controles previstos no aludido sistema, não haverá liberação dos recursos conveniados no Termo de Compromisso.

73. Embora eu estivesse tendente a formular proposições corretivas ao Ministério da Gestão e Inovação (MGI) e à CEF acerca do Transferegov.br, considero que a situação pode requerer um tratamento sistêmico e uma futura ação de controle a ser executada por corpo de auditores desta Corte de Contas, de forma que me abstenho neste momento de propor qualquer medida em relação ao referido sistema.

V

74. No que tange ao achado III.4, a auditoria identificou que os projetos básico e executivo do empreendimento apresentam deficiências relevantes, tais como ausência de peças técnicas essenciais, inexistência de estrutura adequada para o transporte público coletivo, falta ou incongruência de registros de responsabilidade técnica, falhas formais nos documentos gráficos, inadequações nas rampas de acesso à praia e incompletude do projeto de pavimentação, consoante detalhado no relatório que fundamenta esta deliberação.

75. A aprovação de projetos com tais vícios potencializa riscos de execução com baixa qualidade, necessidade de aditivos e elevação de custos, comprometendo os objetivos da política de mobilidade urbana e podendo gerar dano econômico e prejuízos à acessibilidade.

76. A Sinfra reconheceu as falhas apontadas e informou ter iniciado a adoção de medidas corretivas, a serem formalizadas por meio de termo aditivo com fundamento no art. 124 da Lei 14.133/2021, visando à melhor adequação técnica do objeto. Comprometeu-se a elaborar projeto específico de acessibilidade, emitir e juntar as ARTs/RRTs de todas as disciplinas do projeto executivo, reemitir as pranchas com as formalidades exigidas, refazer o projeto de rampas e escadas

em conformidade com a NBR 9050:2020, desenvolver os projetos relativos à infraestrutura de transporte público — incluindo abrigos, mobiliário e pavimentação adequada às baias — com correspondente ajuste orçamentário, e adequá-los à legislação municipal pertinente.

77. Afirmou, ainda, que as correções não acarretarão prejuízo ao Erário, pois seriam implementadas antes da execução das etapas afetadas, e requereu o acolhimento de sua manifestação e a aprovação do plano de ação apresentado.

78. Ao examinar as manifestações da Sinfra, a unidade instrutiva observou que o projeto básico com vícios foi firmado pelo Sr. José Ribamar Santana, com emissão de ART, embora haja inconsistências quanto à autoria de algumas peças, e que sua aprovação foi declarada pelo titular da Sinfra, Sr. Aparício Bandeira Filho.

79. No tocante ao projeto executivo, verificou-se ausência de documentos de responsabilidade técnica e de assinaturas, ainda que tenha sido declarado aprovado, o que igualmente enseja responsabilização. Considerou, assim, razoável afirmar que ambos tinham consciência das irregularidades e que lhes era exigível conduta diversa, propondo-se o chamamento em audiência dos dois responsáveis.

80. Em atenção a tais propostas, acolho a proposta de audiência do Sr. José Ribamar Santana, considerando ser o responsável técnico pelo projeto. Em relação ao secretário da Sinfra, Sr. Aparício Bandeira Filho, entendo necessário tecer algumas considerações sobre o significado e as consequências jurídicas da “aprovação” do projeto básico que está prevista no art. 46, § 6º, da Lei 14.133/2021. Permito-me rerepresentar trecho do meu voto proferido no âmbito do Acórdão 935/2016-Plenário, ao afastar a responsabilidade de secretário de estado por falhas de difícil detecção no projeto básico da obra, **in verbis**:

“17. Em que pese concordar com a unidade técnica no sentido de que caberia ao órgão que realizou a licitação da obra, no caso a Sermahct, realizar o exame do projeto básico e promover a respectiva aprovação exigida no art. 7º, §2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, não se pode olvidar que se está diante de um projeto de grande complexidade, contendo mais de 80 volumes.

18. Várias das impropriedades apuradas pela unidade técnica decorreram de inconsistências nos levantamentos topográficos e geotécnicos, que não poderiam ser detectados sem o refazimento ou complementação das informações levantadas em campo.

19. Creio, portanto, que não seria exigível de um gestor médio, em particular ocupando uma função do nível hierárquico dos defendentes, a detecção de todas essas falhas. Creio que os fundamentos do voto revisor proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro no âmbito do Acórdão 26/2016-Plenário, embora tenha sido vencido, por força das circunstâncias fáticas verificadas naqueles autos, podem ser aproveitadas para elucidar o caso em questão:

7. Para responder às primeiras questões, entendo apropriado separar a função de “elaboração” de “aprovação” do projeto básico. A primeira tem cunho exclusivamente técnico especializado, sendo por isso de exercício privativo de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo, nos termos da Lei 5.194/66, em especial no disposto em seu art. 7º, alínea “c”; enquanto a segunda representa a atuação administrativa da autoridade que, em sua deliberação, legitima o interesse público naquele projeto.

8. Corroborar esse entendimento, posicionamento do Ministro Bruno Dantas, quando da relatoria do Acórdão 3.213/2014-TCU-Plenário, ao tratar da separação entre essas duas funções: “anoto que o recebimento do objeto contratado, qual seja, o projeto básico, na forma prevista no art. 73 da Lei 8.666/93, não se confunde com o instituto da aprovação de projeto, prevista no art. 7º, §2º, inciso I, da mesma norma. O primeiro instituto tem por objetivo

averiguar se o produto contratado foi entregue nos termos e condições previstos no contrato, enquanto que o segundo remete a um juízo de adequação do projeto no momento em que se decide promover a contratação da execução daquele projeto, não se confundindo, por óbvio, com o ato de recebimento”.

9. Com efeito, a demanda legal pela existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente não deve suportar interpretação de que essa autoridade é a responsável técnica pela elaboração ou conferência das peças técnicas e deve ser responsabilizada pelos erros cometidos. A propósito, a Lei 6.496/77, que instituiu Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e de agronomia preceitua que esse documento “define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento”. E, sabemos, não é exigido recolhimento de ART da autoridade competente para aprovar o projeto básico!

10. A melhor interpretação do conjunto normativo vigente consubstancia-se no fato de que a existência de projeto básico, previsto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 é imprescindível à licitação. Esse documento deve ser elaborado por profissional habilitado, nos termos da Lei 5.194/66 c/c Lei 6.496/77, a quem cabe a responsabilidade técnica pela correção dos estudos e, em algumas situações, conferido por servidores especializados do quadro técnico do órgão que o recebe. Em etapa posterior, esse projeto deve ser aprovado por autoridade competente, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93, que tem exclusivamente responsabilidade administrativa em reconhecer que o empreendimento atende às necessidades da administração e da sociedade.

11. Por consequência, a autoridade competente não precisa possuir formação específica em engenharia ou arquitetura para avaliar o projeto, pois a natureza dessa aprovação tem outra dimensão. Nessa linha, o TCU tem se manifestado que a autoridade máxima, “exceto por manifesta irregularidade, não pode ser responsabilizada por erros existentes em projetos de engenharia, cadernos técnicos e planilhas orçamentárias elaborados por engenheiro ou qualquer outro técnico comprovadamente capacitado” (Acórdão 2.661/2015-TCU-2ª Câmara, Ministra Ana Arraes).

12. O voto afeto a este recurso menciona entendimento contemplado no Acórdão 250/2014-TCU-Plenário de que “a decisão tomada com base em parecer deficiente não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor-supervisor por atos considerados irregulares pelo TCU, se os vícios forem de difícil detecção”. Contudo, é importante perceber que naquele caso estava em análise a responsabilidade do coordenador geral de Desenvolvimento de Projeto – DPP/Dnit em estudos inadequados, ou seja, de instância que ainda tem atuação direta na confecção das peças técnicas.

13. Em complemento ao exposto, apropriado relembrar a manifestação inicial da unidade técnica especializada no sentido de que “não se mostra razoável imputar-se a responsabilidade por adoção de um projeto básico deficiente ao diretor de engenharia do órgão, uma vez que seria inviável, no exercício de suas atribuições, analisar todos os projetos básicos de obras no Estado de São Paulo”. De fato, se o entendimento a ser firmado por esta Corte optar pela necessidade da análise e revisão de todo o projeto de engenharia pela autoridade competente, em todos os empreendimentos conduzidos pelo órgão, será inviabilizada a atuação desse servidor diante do elevado número de atividades que lhe competem, em especial aquelas de nível estratégico.

14. Por fim, com vistas a responder à última questão formulada, é importante destacar que existem algumas hipóteses em que a autoridade relacionada no art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93 pode ser responsabilizada por falhas de projeto. Aliás, essas hipóteses já foram destacadas no Acórdão 610/2015, relatado pelo Ministro Bruno Dantas: “(i) comprovado conhecimento da flagrante ilegalidade cometida pelo delegado, que caracteriza conivência do delegante; (ii) má escolha daquele a quem confiou a delegação, que configura culpa in

eligendo; e (iii) falta de fiscalização dos procedimentos exercidos por outrem, que consubstancia culpa in vigilando” (grifos acrescidos).

81. Portanto, em linha com o entendimento que venho adotando, considero desarrazoado exigir que o dirigente máximo da Sinfra revise todos os projetos da administração estadual ao aprová-los, alguns dos quais de grande envergadura e complexidade. Por outro lado, sendo ponto incontroverso que os projetos do empreendimento de fato apresentam inconsistências, deve ser realizado o controle subjetivo da conduta do responsável por sua elaboração.

82. A celebração de eventuais termos de aditamento contratual para sanear as falhas no planejamento da obra não elide totalmente o indício de irregularidade em discussão, de forma que proponho um acréscimo ao encaminhamento da unidade técnica fazendo determinação à Sinfra para que, no caso de ser necessária a celebração de termos de aditamento contratual por conta das diversas falhas verificadas nos projetos básico e/ou executivos que embasaram a Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, apure a responsabilidade do responsável técnico dos referidos projetos, adotando providências cabíveis para o ressarcimento dos danos causados à Administração. Trata-se de medida cogente, prevista no art. 124, § 1º, da Lei 14.133/2021.

VI

83. Adoto o mesmo entendimento em relação às propostas formuladas em relação ao achado III.5, no qual se verificou a falta de correlação entre o orçamento elaborado pela administração e os quantitativos constantes das peças técnicas do projeto básico, conforme detalhado no relatório que fundamenta esta deliberação.

84. Observa-se, a título de exemplo, que há divergência entre os itens orçamentários e os elementos previstos nos projetos geométrico e de sinalização. Tal situação gerou inconsistências na estimativa de custos e na definição dos serviços a serem executados, impactando o comprometimento da precisão técnica do projeto e a viabilidade da execução contratual, podendo gerar dano econômico à Administração Pública.

85. Por isso, cabe realizar a audiência do Sr. José Ribamar Santana, responsável pela elaboração da planilha orçamentária da licitação, mas, por outro lado, deve-se afastar a responsabilização do Sr. Aparício Bandeira Filho, por não competir ao Secretário de Estado revisar item a item todos os orçamentos de obras a cargo de sua pasta.

VII

86. Prosseguindo com o exame, a presente ação de controle identificou restrições consideradas indevidas à competitividade na Concorrência CSL/Sinfra 16/2024, decorrentes da inversão de fases, da exigência de sessão pública presencial e da adoção de cláusulas conflitantes sobre subcontratação. Embora tais medidas sejam admitidas pela Lei 14.133/2021, carecem de justificativa concreta e excepcional, o que não se verificou, pois as razões apresentadas foram genéricas e não demonstraram benefícios efetivos, em afronta aos princípios da competitividade, economicidade e motivação. Ademais, o edital continha disposições contraditórias quanto à subcontratação, ora facultando-a até 30%, ora exigindo-a em 10% com base em lei estadual aplicável a bens e serviços, não a obras.

87. Insta salientar que o edital da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024 admitia, em regra, a subcontratação parcial de até 30% do valor global, sem prejuízo das responsabilidades da contratada, vedando apenas a subcontratação da parcela principal do objeto. Contudo, nos subitens 12.5.8 e 12.5.9, passou a exigir que empresas de grande porte subcontratassem entre 10% e 30% dos serviços a microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) ou microempreendedores individuais (MEI),

com indicação e comprovação de regularidade já na fase de habilitação, com fundamento no art. 8º da Lei Estadual 10.403/2015. Ocorre que essa lei impõe a exigência de subcontratação apenas em licitações para aquisição de bens e serviços, não abrangendo, em seu **caput**, obras de engenharia — objeto do certame em análise.

88. Ainda assim, a empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. foi inabilitada por não indicar subcontratada, embora tenha apresentado justificativa técnica e econômica fundamentada no § 4º do art. 8º da referida lei, que afasta a exigência quando a subcontratação for inviável, desvantajosa ou prejudicial ao objeto. A decisão que manteve a inabilitação limitou-se a invocar o **caput** do art. 8º e o item mais restritivo do edital, sem enfrentar as razões técnicas apresentadas, desconsiderando a exceção legal aplicável. Diante do conflito, a comissão de licitação adotou a interpretação mais restritiva, inabilitando licitante e mantendo tal decisão mesmo após recurso.

89. A Sinfra defendeu a legalidade da sessão presencial e da inversão de fases, sustentando que, diante da complexidade e do vulto da obra de infraestrutura, tais medidas foram motivadas por razões técnicas e pelo interesse público, visando maior segurança, celeridade, qualificação prévia das licitantes e mitigação de riscos de propostas inexequíveis.

90. Alegou, ainda, que o sistema eletrônico Compras.gov não estaria parametrizado para processar a inversão de fases, o que teria imposto a adoção do formato presencial, e que a publicidade e a competitividade teriam sido preservadas.

91. Quanto à subcontratação compulsória, argumentou que a exigência decorre de interpretação sistemática da legislação estadual do Maranhão em conjunto com a Lei Complementar 123/2006, aplicável também a obras de engenharia, defendendo que não houve restrição indevida à competitividade, mas cumprimento de política pública de incentivo a micro e pequenas empresas. Assim, justificou a inabilitação de licitante que não apresentou subcontratação obrigatória, entendendo inexistir conflito normativo no edital e que a decisão observou os princípios da legalidade, isonomia e segurança jurídica.

92. No exame de tais alegações, a unidade técnica asseverou que não identificou, nas gravações das sessões, qualquer interação que justificasse a presencialidade, além de observar que as visitas técnicas eram facultativas e deveriam ocorrer previamente à entrega das propostas, e que o edital já previa mecanismos eletrônicos para esclarecimento de dúvidas antes da sessão pública. Assim, concluiu-se que as razões apresentadas não demonstraram a excepcionalidade exigida para afastar o modelo eletrônico.

93. Quanto à inversão de fases, a Sinfra argumentou que a medida permitiria verificar previamente a capacidade técnica, jurídica e financeira das licitantes, reduzindo riscos e propostas inexequíveis. A equipe de auditoria, entretanto, entendeu que tais justificativas apenas descrevem atividades inerentes à fase de habilitação, que também ocorre no rito ordinário, e que a análise de inexequibilidade já é prevista na legislação durante a fase de julgamento das propostas. Destacou-se ainda que, no caso concreto, a inversão implicou a análise prévia de extensa documentação de todas as licitantes, o que não necessariamente assegura maior celeridade.

94. Diante disso, a AudUrbana concluiu sua análise mantendo o apontamento quanto à inadequação da inversão de fases e da sessão presencial. No tocante às cláusulas conflitantes sobre subcontratação, entendeu-se que a distinção apresentada pela Sinfra possui fundamento jurídico, embora não estivesse claramente motivada no edital, e que a exigência de subcontratação para empresas não beneficiárias do tratamento diferenciado não é absoluta, devendo observar os limites legais. Por fim, considerou-se que os esclarecimentos prestados pela comissão de licitação foram

suficientes para afastar o apontamento específico relativo ao julgamento do recurso da licitante inabilitada.

95. Acompanho o exame realizado quanto ao presente achado pela unidade técnica, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de revisitar essa matéria com mais profundidade por ocasião do julgamento de mérito deste processo. Por enquanto, cabe acolher a proposta de audiência do Sr. José Ribamar Santana pelas supostas falhas.

96. É forçoso constatar que compareceram ao certame somente três empresas, apesar de se tratar de empreendimento de grande vulto, o que deveria atrair o interesse de várias outras construtoras a nível nacional. Ao final, restou habilitada somente uma única empresa, sediada na própria localidade de execução da obra, com proposta de preços de valor igual ao orçamento estimativo. Somente após negociação, a construtora aceitou reduzir o seu preço em cerca de 0,5%.

97. Com relação à exigência editalícia de subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, considero-a incompatível com o disposto no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021, pois se trata de certame de grande vulto, com valor estimado bem maior do que a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. Ainda que se admitisse a aplicação da Lei Estadual 10.403/2015, esta obrigaria a subcontratação apenas nos certames destinados à aquisição de bens e serviços, não se aplicando para obras, **in verbis**:

“Art. 8º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei deverão estabelecer nos instrumentos convocatórios a exigência de subcontratação de Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, nas licitações para aquisição dos bens e serviços, determinando:

I - o percentual de exigência de subcontratação considerando o valor total licitado;

II - que as Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III - que, no momento da habilitação, a empresa licitante deverá apresentar, juntamente com a sua, a documentação das Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI exigida no edital, inclusive a regularidade fiscal e trabalhista das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais subcontratados, sendo de sua responsabilidade a atualização da referida documentação durante a vigência contratual, sob pena de rescisão, aplicando-se para regularização das eventuais pendências o prazo previsto no § 1º do art. 5º; (...)” (grifo acrescido).

98. Embora eu considere ter sido ilegal a exigência editalícia de subcontratação de parcela do objeto, pela inobservância do caput do art. 8º da Lei Estadual 10.403/2015, deixo de propor qualquer medida com a finalidade de realizar controle punitivo da conduta dos responsáveis quanto a esse ponto específico. Registro ainda um possível conflito da mencionada legislação maranhense com as regras gerais de licitações e contratos instituídas pela Lei 14.133/2021.

99. Neste achado, cabe observar que sua classificação foi irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos do art. 140, § 1º, inc. IV, alínea “a”, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois poderia acarretar a anulação do procedimento licitatório e, conseqüentemente, do contrato administrativo dele decorrente. Ocorre que a evolução atual da obra,

com mais de 80% de execução, desaconselharia tal medida, exigindo-se o exame do caso à luz do art. 147 da Lei 14.133/2021, reproduzido a seguir:

“Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.”

100. Tenho a convicção de que os riscos e prejuízos diversos advindos da paralisação do empreendimento seriam extremamente gravosos ao interesse público, de forma que proponho informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 140, § 1º, inciso IV, da Lei 15.080/2024 (LDO/2015), nas obras do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão.

VIII

101. Quanto ao achado III.7, caracterizado pela subcontratação irregular no contrato de execução da Avenida Litorânea, a auditoria identificou outras quatro inconsistências relevantes: (i) ausência de avaliação da capacidade técnica da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., indicada para executar cerca de R\$ 24 milhões em serviços; (ii) indícios de inexecução, pela subcontratada, de atividades sob sua responsabilidade, apesar de constarem medições correspondentes; (iii) sinais de que a empresa teria ultrapassado os limites de faturamento compatíveis com sua condição de empresa de pequeno porte (EPP); e (iv) o fato de a subcontratada pertencer a servidora pública estadual, o que é vedado pela legislação do Estado do Maranhão.

102. Verificou-se que, embora a minuta contratual previsse a necessidade de avaliação da capacidade técnica da subcontratada, não houve cláusula editalícia que assegurasse essa análise durante o certame, em afronta ao art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021. Ademais, registros fotográficos e diários de obra indicam possível execução de serviços por funcionários da contratada principal, apesar de constarem como responsabilidade da subcontratada, o que comprometeria a moralidade administrativa.

103. Quanto ao enquadramento como EPP, contratos firmados pela empresa em 2024 e 2025 somam valores expressivos, sugerindo incompatibilidade com os limites legais e esvaziando a finalidade da política de incentivo às pequenas empresas prevista na legislação estadual.

104. Por fim, constatou-se que a sócia da subcontratada é servidora pública do Estado do Maranhão, o que afronta norma estadual e o princípio constitucional da legalidade.

105. A Sinfra, em sua manifestação, defendeu que a Lei Estadual 10.403/2015, ao disciplinar a política de fomento às micro e pequenas empresas, não impõe a exigência de comprovação de capacidade técnica ou regularidade fiscal específica da subcontratada, por entender que tal opção legislativa visa justamente ampliar o acesso dessas empresas ao mercado público, em consonância com a Lei Complementar 123/2006.

106. Quanto aos indícios de inexecução contratual, afirmou inexistirem provas conclusivas, sustentando que as constatações da fiscalização se baseariam apenas em indícios não confirmados.

107. No tocante ao possível desenquadramento da subcontratada como empresa de pequeno porte, argumentou que a verificação do enquadramento jurídico deve se fundamentar em documentos contábeis formais — especialmente a Declaração de Resultado do Exercício (DRE) — e não no simples somatório de valores nominais de contratos celebrados. Destacou que a receita bruta, parâmetro legal para aferição do limite de R\$ 4.800.000,00, é apurada pelo faturamento efetivamente auferido no exercício social, e não pelo valor global contratado, que pode ser executado parcialmente, distribuído ao longo do tempo ou nem sequer integralmente faturado.

108. Acrescentou que, à época da abertura dos envelopes (janeiro de 2025), os documentos contábeis disponíveis tinham como ano-base 2023, além de ter sido apresentada certidão simplificada da Junta Comercial atestando o enquadramento como EPP.

109. Por fim, quanto ao fato de a sócia-administradora ser servidora pública estadual, alegou que foram apresentadas declarações formais de inexistência de impedimento e que eventual falsidade deve ser apurada em procedimento próprio, embora tenha posteriormente notificado a contratada para promover a substituição da subcontratada diante dos apontamentos do TCU.

110. A unidade técnica, ao examinar o primeiro ponto destacado neste achado, reconheceu a distinção entre a avaliação da capacidade técnica de empresas subcontratadas indicadas no curso da licitação e aquelas eventualmente contratadas durante a execução, observando-se que o edital não previa a obrigatoriedade de aferição dessa capacidade pela Comissão de Licitação na fase do certame. Assim, afastou-se o apontamento quanto a essa irregularidade específica, sem prejuízo da proposição de aprimoramentos a serem examinados na instrução de mérito. Considerou, portanto, suficientes os esclarecimentos apresentados pela Sinfra em sede de oitiva, dispensando-se a realização de audiência sobre esse ponto.

111. Em juízo preliminar, discordo de tal análise, pois entendo aplicável o art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente. No entanto, tal avaliação de fato não ocorreria na fase de habilitação, mas sim durante a fase de execução contratual.

112. Nos termos do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, o edital da licitação poderia também prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% do objeto a ser licitado. Tal dispositivo, a meu ver, é plenamente conciliável com a legislação do Estado do Maranhão.

113. Assim, julgo que houve falha imputável ao fiscal do contrato motivo pelo qual proponho a audiência do Sr. Marco André Mota Carvalho, pela inobservância do disposto no art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021.

114. Considerando que a manifestação da Sinfra não elidiu o segundo ponto apresentado no achado de auditoria ora em execução, acolho a proposta da AudUrbana no sentido de que o mesmo agente também deve ser ouvido em audiência em relação aos indícios de inexecução pela subcontratada, por ter autorizado e atestado serviços possivelmente executados por empresa diversa daquela formalmente responsável.

115. Em relação à suposta extrapolação dos limites de faturamento da subcontratada, entendeu-se que, diante da documentação com fê pública atestando seu enquadramento como EPP, não caberia à Comissão de Licitação concluir de forma diversa, sendo suficientes os esclarecimentos prestados e dispensada a audiência de agentes da Sinfra.

116. Não estou de acordo com tal conclusão, pois a falha não foi elidida, embora, de fato, eu considere ser de excessivo rigor promover audiências dos integrantes da Comissão de Licitação. Existem evidências de fraude à licitação praticada pela licitante ganhadora e por sua subcontratada. Há remansosa jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que a mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, ensejando, por consequência, aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992.

117. Há indícios de que o faturamento bruto da empresa subcontratada como ME ou EPP já era, no momento de realização do certame ora em apreciação, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, cabendo a aplicação do disposto no art. 3º, § 9º, da Lei Complementar 123/2006:

“§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.”

118. A despeito disso, consultando a documentação inserta à peça 38, fls. 75/139, que trata da indicação da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. pela licitante Lucena Infraestrutura Ltda., concluo que a referida subcontratada aceitou ser indicada na condição de ME/EPP, beneficiando-se de sua própria omissão. Nesse sentido, em verificação a eventuais contratos já firmados pela subcontratada apresentada como EPP, Agla'S Infraestrutura Ltda., no Portal Nacional de Compras Públicas e no Portal de Contratos do TCE/MA, foram identificados pela equipe de auditoria contratos firmados pela empresa nos anos de 2024 e 2025 no montante de R\$ 23.292.508,57, apenas com municípios do Estado do Maranhão. Destes, R\$ 10.545.520,97 foram firmados apenas no ano de 2024, de 5/4 a 22/10, período anterior à Concorrência 16/2024. Nesse aspecto, cabe trazer o dispositivo do art. 4º da Lei 14.133/2021 (grifos acrescidos):

“Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.”

119. A leitura do disposto no art. 4º, § 1º, inciso II, **supra** não deixa dúvidas de que não deveria ser prevista no edital de uma obra de R\$ 237 milhões qualquer obrigação de subcontratar microempresas ou empresas de pequeno porte. Considerando eventual conflito com legislação estadual, dou ciência da impropriedade ao jurisdicionado, mas deixo de propor audiências em relação ao descumprimento do dispositivo, que avalio ser uma regra geral sobre licitações e contratos de competência privativa da União.

120. No caso do § 2º do mesmo artigo, em juízo preliminar, considero que a indicação apresentada pela Lucena Infraestrutura Ltda. deveria observar a extrapolação dos contratos já celebrados por sua subcontratada.

121. Assim, com vista a eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, considero que deva ser realizada audiência da empresa Lucena Infraestrutura Ltda. pelo indício de fraude à licitação caracterizada pela indicação de empresa a ser subcontratada na condição de ME ou EPP que não atendia às condições previstas no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como que estava desenquadrada da situação de EPP por apresentar faturamento superior ao limite legal.

122. Da mesma maneira, determino a audiência da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. por fraude à licitação por supostamente apresentar faturamento bruto, no momento de realização do certame, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, bem como por possuir contratos celebrados com a administração superior ao limite estabelecido no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, auferindo benefício

123. Quanto ao fato de a sócia-administradora ser servidora pública estadual, em linha com a unidade técnica, considero escusável a Comissão de Licitação não ter identificado tal vínculo apenas com a documentação apresentada, razão pela qual, embora mantido o apontamento, não se propôs audiência. Por fim, registro que a notificação expedida pela Sinfra à contratada solicitando a troca da empresa subcontratada corrobora as conclusões da fiscalização.

124. Considerando que a sócia administradora da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., Sra. Aglai Fernanda Serra Araújo Cruz, é servidora estadual; considerando a vedação da legislação estadual para que seus agentes públicos participem de diretoria, gerência ou administração de empresa privada e de sociedade civil prestadora de serviços ao estado; considerando que a conduta da agente, em tese, é passível de ser punível com demissão, conforme art. 228, inciso XIII, da Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994, proponho enviar cópia desta deliberação para a Controladoria Geral do Estado do Maranhão, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

IX

125. Ainda em relação à situação envolvendo a subcontratação observada no empreendimento, no achado III.9 (pagamentos irregulares por serviços executados por subcontratada), a equipe de auditoria relatou que, embora a Lei Estadual 10.403/2015 determine, em seu art. 8º, § 6º, que os pagamentos referentes às parcelas subcontratadas sejam realizados diretamente às ME/EPP/MEI subcontratadas, os valores relativos aos serviços executados pela empresa Agla'S Infraestrutura Ltda.

foram pagos à contratada principal nos dois primeiros meses da obra. A cláusula 12.4 do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, ao facultar o pagamento à contratada por serviços executados pela subcontratada, contrariou a legislação estadual e o princípio da legalidade.

126. Em resposta à oitiva, a Secretaria-Adjunta de Administração e Finanças reconheceu a exigência legal de pagamento direto, mas alegou impossibilidade operacional do sistema Transferegov.br, que não permite pagamentos a duas empresas no mesmo contrato. A unidade técnica concluiu que, embora a conduta viole formalmente a norma estadual, a limitação do aludido sistema impede, no caso concreto, a exigência de conduta diversa do gestor. Assim, propôs manter o achado, sem, contudo, sugerir audiência dos responsáveis, reservando eventual aprofundamento do exame do presente achado para a fase de instrução de mérito.

127. Em relação ao achado III.8, sem prejuízo de o assunto ser retomado pela unidade técnica na etapa subsequente de instrução processual, considero pertinente, neste momento, dar ciência à Sinfra sobre supressão indevida no empreendimento de elementos essenciais ao transporte público no conjunto de projetos inicialmente encaminhado a esta Corte, o que pode descaracterizar o objeto pactuado e afrontar diretamente a finalidade da Ação 00T3 e do Termo de Compromisso 1095813-46, que fundamentam o empreendimento.

128. Por derradeiro, deixo para realizar uma avaliação mais detida do achado III.10 (empreendimento selecionado sem a devida avaliação e atendimento de critérios técnicos) na etapa processual seguinte, quando o assunto for retomado pela unidade técnica.

Ante todo o exposto, parabenizando a equipe de fiscalização e o corpo diretivo da AudUrbana pelo excelente trabalho que vem sendo desenvolvido nesta ação de fiscalização, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de março de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 456/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.237/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Congresso Nacional (vinculador) (); Secretaria Estadual de Cidades do Maranhão-Secid/MA (08.892.295/0001-60).
 - 3.2. Responsável: Aparício Bandeira Filho (104.456.253-68).
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Governo do Estado do Maranhão; Ministério das Cidades.
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: Elias Gomes de Moura Neto (9394/OAB-MA) e Madison Leonardo Andrade Silva (6995/OAB-MA), representando Aparício Bandeira Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2025, com vistas a examinar a regularidade da execução das obras do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (Sinfra) das seguintes irregularidades detectadas na fiscalização realizada por este Tribunal na Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra e no Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra:

9.1.1. alteração de serviços especificados no projeto licitado sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual, em desacordo com os arts. 124, inciso I, alínea “a”, e 132 da Lei 14.133/2021 (Achado III.1);

9.1.2. medição da administração local da obra por valor mensal fixo, em descompasso com o avanço físico do empreendimento, ensejando a antecipação irregular de pagamentos à construtora contratada, em desconformidade com o art. 6º, LVII, alínea “d”, da Lei 14.133/2021, e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016 e 845/2021, todos do Plenário;

9.1.3. previsão de subcontratação obrigatória de empresa na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, a despeito de o valor estimado da contratação ser superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, em desconformidade com o art. 4º, § 1º, da Lei 14.133/2021;

9.1.4. admissão de empresa subcontratada na condição de ME ou EPP cujo total de contratos já celebrados no exercício financeiro superava a receita bruta máxima admitida para enquadramento como EPP, violando o disposto no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como com evidências de possuir faturamento bruto, no momento de realização do certame ora em apreciação, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, em desconformidade com o art. 3º, § 9º, da Lei Complementar 123/2006;

9.1.5. admissão de empresa subcontratada que não comprovou possuir requisitos de qualificação técnica para realização dos serviços, em contrariedade à previsão do art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, expondo a administração e a sociedade a riscos diversos;

9.1.6. ausência de justificativa plausível para realização de certame presencial e com

inversão de fases, contrariando o art. 17, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021;

9.1.7. admissão de empresa subcontratada cuja sócia-administradora é servidora estadual, violando o disposto no art. 210, inciso X, da Lei Estadual 6.107/1994, do Estado do Maranhão;

9.1.8. supressão indevida no empreendimento de elementos essenciais ao transporte público no conjunto de projetos inicialmente encaminhado a esta Corte, o que pode descaracterizar o objeto pactuado e afrontar diretamente a finalidade da Ação 00T3 e do Termo de Compromisso 1095813-46, que fundamentam o empreendimento;

9.2. determinar à Sinfra que:

9.2.1. apresente novo projeto executivo, acompanhado da correspondente anotação de responsabilidade técnica, para exame da Caixa Econômica Federal, bem como formalize termo de aditamento do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, sem ônus financeiro adicional ao contratante, com vistas a formalizar a substituição da tubulação de concreto na rede de drenagem para a tubulação de PEAD, além das demais modificações necessárias para adequação técnica do projeto;

9.2.2. no caso de ser necessária a celebração de termos de aditamento contratual por conta das diversas falhas verificadas nos projetos básico e/ou executivos que embasaram a Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, apure a responsabilidade do responsável técnico dos referidos projetos, adotando providências cabíveis para o ressarcimento dos danos causados à Administração;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal que condicione a aprovação da prestação de contas final do Termo de Compromisso 1095813-46 (Siafi 963314) ao adequado cumprimento, pelo conveniente, das medidas determinadas acima;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a audiência do Sr. José Ribamar Santana, Superintendente de Projetos da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências irregulares:

9.4.1. confecção projeto básico com deficiências e declarar estar aprovado o projeto executivo, atraindo para si essa responsabilidade, em violação ao disposto no descumprindo o disposto no art. 6º, incisos XXV e XXVI, da Lei 14.133/2021 (achado III.4);

9.4.2. elaboração do orçamento estimativo, peça integrante do projeto básico, com deficiências, descumprindo o disposto nos arts. 6º, inciso XXV, alínea “f”, 18, § 1º, inciso IV, e 23, **caput**, da Lei 14.133/2021 (achado III.5);

9.4.3. adoção de cláusulas potencialmente restritivas no edital de Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, em que constam exigências de realização sessão presencial e de inversão de fases, no procedimento licitatório, sem justificativa técnica suficiente e adequada, em contrariedade com o disposto nos arts. 17, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021 (achado III.6);

9.5. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a audiência do Sr. Marco André Mota Carvalho, fiscal de contrato da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências irregulares:

9.5.1. realização das primeiras duas medições em que foram aferidos serviços executados com divergência em relação ao projeto licitado, sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual, em desacordo com os arts. 124, inciso I, alínea “a”, e 132 da Lei 14.133/2021 (achado III.1);

9.5.2. assinatura dos diários de obra da empresa subcontratada, reconhecendo a execução de serviços por ela, quando há indícios de parte desses serviços terem sido executados pela própria empresa contratada (achado III.7);

9.5.3. não exigência de comprovação da habilitação técnica da subcontratada, conforme exigido pelo art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021 (achado III.7);

9.6. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a audiência do Sr. Solano Silva de Melo, analista da Caixa Econômica Federal, por ter aceitado a integralidade das primeiras duas medições da obra em que

foram aferidos serviços em desacordo com o projeto licitado, sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual, violando o previsto nos arts. 124, inciso I, alínea “a”, e 132 da Lei 14.133/2021 (achado III.1);

9.7. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, promover a audiência das empresas (i) Lucena Infraestrutura Ltda., pelo indício de fraude à licitação caracterizada pela indicação de empresa a ser subcontratada na condição de ME ou EPP que não atendia às condições previstas no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como que estava desenquadrada da situação de EPP por apresentar faturamento superior ao limite legal; e (ii) Agla’S Infraestrutura Ltda., por fraude à licitação por aceitar ser subcontratada na condição de ME ou EPP apresentando faturamento bruto, no momento de realização do certame, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, bem como por possuir contratos celebrados com a administração superiores ao limite estabelecido no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, descumprindo também o disposto no art. 3º, § 9º, da Lei Complementar 123/2006;

9.8. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 140, § 1º, inciso IV, da Lei 15.080/2024 (LDO/2015) nas obras do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão; e

9.9. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Controladoria-Geral do Estado do Maranhão, para a adoção das medidas que entender cabíveis em relação à servidora estadual Aglai Fernanda Serra Araújo Cruz.

10. Ata nº 6/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/3/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0456-06/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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