

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 011.750/2026-0.

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.

Representação legal: Anéia Viana da Silva (314766/OAB-SP), representando DTA Engenharia Ltda.; João Paulo Cunha (52369/OAB-DF), Pedro Yago Araujo Rodrigues (79141/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS S.A. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA OBRA DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DO PORTO DE SANTOS. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO ADMINISTRATIVO DA REPRESENTANTE E NA ACEITAÇÃO DA PROPOSTA DA EMPRESA VENCEDORA. OITIVA PRÉVIA. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME E DO CONTRATO DELE DECORRENTE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS FORMULADO POR LICITANTE.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 59), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 60-61), bem como do posicionamento do Ministério Público junto ao TCU (peça 74):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, Edital Regime da Lei das Estatais - RLE 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, com valor estimado de R\$ 712.257.955,73 (peça 6, p. 2), cujo objeto é a contratação de empresa ou consórcio de empresas para a realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m DHN, incluindo as etapas de licenciamento ambiental do empreendimento, elaboração dos Projetos Básico e Executivo, execução da dragagem de aprofundamento e da dragagem de manutenção do novo gabarito alcançado por um período de dois anos, bem como demais serviços e operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, pelo prazo de 60 meses (peça 4, p. 1).
2. A Licitação em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi a plataforma do Banco do Brasil - licitações-e (<https://www.licitacoes-e.com.br>).
3. Houve assinatura do contrato decorrente da licitação com a sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem (08.651.815/0001-42), no valor de R\$ 619.780.813,76, com vigência de 60 meses a partir de 12/6/2026 (peça 58).

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) a decisão do Presidente da APS, de 19/5/2026, ao negar provimento ao Recurso Administrativo da DTA, manteve a proposta da JDN com base em documentos não disponibilizados integralmente à recorrente, especialmente FI 75/2026, FI 273/2025, relatório da Comissão de Licitação e processo administrativo (peça 1, p. 8-10 e 19);

b) a JDN, empresa vencedora do certame, ofertou desconto de 92,43% nas horas de paralisação dos equipamentos, especialmente nos itens 3.9, 5.1.16 e 5.2.9 do Termo de Referência, em desconformidade com a lógica de exequibilidade da proposta e com a necessidade de análise de preços unitários em obras e serviços de engenharia. A peça associa a conduta a possível jogo de planilha, pois preços artificialmente baixos em itens de baixa materialização poderiam deslocar a remuneração para itens mais sensíveis a aditivos (peça 1, p. 12-13 e 20-21);

c) no grupo 5.2, relativo à dragagem de manutenção com equipamento estacionário, a proposta da JDN seria incompatível com custos reais de execução, pois teria apresentado preço de R\$ 41,49/m³ contra R\$ 74,24/m³ do Pregão APS 40/2023, além de redução de 82,38% na hora de paralisação de equipamento estacionário e de 94,80% na hora de paralisação TSHD Galileu Galilei (peça 1, 21-22);

d) o Termo de Referência da RLE 51/2025 estabeleceu, no item 12.2.2, produtividade mínima de 3.000 m³/dia para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário, mas a JDN teria alcançado apenas 2.972 m³/dia quando considerados os dados reais dos equipamentos (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

e) aponta adulteração de dados técnicos na proposta Rev. 02 da JDN, com alteração do volume do *clamshell* BUCYRUS B-88 de 10,0 m³ para 10,1 m³ e declaração de capacidade do batelão 'A TOCO' de 510 m³, embora a peça afirme que a capacidade real de cisterna seria de 472,16 m³. Segundo a DTA, esses parâmetros teriam sido modificados para elevar artificialmente a produtividade calculada e superar o requisito mínimo de 3.000 m³/dia (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

f) a planilha eletrônica da JDN evidenciaria o uso do comando 'Goal Seek Value' ou 'Atingir Meta', mecanismo que partiria de um valor final pretendido e ajustaria parâmetros intermediários para fechar a planilha, invertendo a lógica regular de composição de custos (peça 1, 10-11);

g) a JDN não utilizou as distâncias médias entre os trechos de dragagem e o Polígono de Disposição Oceânica previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência, em desacordo com os itens 3.2.1.4 e 3.2.2.2 do TR. Segundo a Peça, a própria APS teria reconhecido a desconformidade na segunda diligência de 19/11/2025, mas posteriormente acolheu justificativa da JDN sem análise técnica suficiente (peça 1, p. 14-15 e 25-26); e

h) a APS extrapolou os limites do saneamento ao permitir sucessivas alterações na proposta da JDN, que teria apresentado três valores globais distintos: R\$ 620.057.146,89, em 26/9/2025; R\$ 619.973.243,76, em 4/11/2025; e R\$ 619.780.813,76, em 24/11/2025. A peça sustenta que as diligências não se limitaram a esclarecimentos formais, mas envolveram nova planilha de preços, novas CPUs, nova memória de cálculo, revisão de distâncias, alteração de parâmetros físicos dos equipamentos e redistribuição de descontos (peça 1, p. 14-17 e 25-27).

5. A instrução prévia (peça 29) avaliou como admissível a representação e reconheceu a presença do perigo da demora, bem como a ausência de perigo da demora reverso. Quanto à plausibilidade jurídica, registrou que os documentos então disponíveis não permitiam conclusão segura sobre as alegações relacionadas à exequibilidade global da proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., aos preços de paralisação e ao possível jogo de planilha, à comparação com os valores do Pregão APS 40/2023, ao atendimento da produtividade mínima de 3.000 m³/dia, aos parâmetros físicos do *clamshell* BUCYRUS B-88 e do batelão 'A TOCO' e às distâncias de navegação até o Polígono de Disposição Oceânica.

6. A instrução considerou que a FI 75/2026 e o Parecer Sujud/Gejad 164/2026 não apresentavam, nos trechos examinados, elementos técnicos suficientes para aferir o impacto das premissas

questionadas sobre a viabilidade econômica e operacional do conjunto da proposta. Em razão dessa insuficiência, propôs-se a realização de oitiva prévia da Autoridade Portuária de Santos S.A., para que apresentasse manifestação técnica específica e documentação de suporte sobre os pontos questionados, esclarecendo especialmente se eventuais inconsistências em itens isolados comprometeriam a exequibilidade global da oferta, sem majoração do valor proposto, à luz dos Acórdãos Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz e Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. A apreciação da medida cautelar ficou condicionada ao exame dos esclarecimentos a serem prestados pela entidade.

7. A proposta foi acolhida pelo Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas, que conheceu da representação e autorizou a realização de oitiva prévia da Autoridade Portuária de Santos S.A. - APS, nos termos do item 39.3 da instrução constante da peça 29, para obtenção de esclarecimentos adicionais destinados a subsidiar o exame da plausibilidade jurídica das alegações relacionadas à exequibilidade da proposta da JDN, à condução das diligências promovidas pela Administração e à decisão sobre o recurso administrativo da DTA. Quanto ao pedido de medida cautelar, o Relator considerou que os elementos então constantes dos autos não permitiam a formação de juízo seguro acerca da presença dos pressupostos necessários à adoção da medida excepcional. Determinou, ainda, o encaminhamento à APS de cópia do despacho e da instrução técnica, bem como o posterior retorno dos autos à AudContratações para prosseguimento do feito, com a celeridade requerida pelo caso (peça 46).

8. Promovida a **oitiva prévia** quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

9. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

10. Está afastado o pressuposto do perigo da demora, pois o contrato já foi assinado (peça 58).

I.2. Perigo da demora reverso

11. Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto, pois, apesar da essencialidade do objeto para a unidade jurisdicionada, a obra de engenharia é medida de médio prazo.

I.3. Plausibilidade jurídica

12. Foi encaminhado em 26/6/2026 ofício de oitiva prévia à Unidade Jurisdicionada (peça 47) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 49 a 55. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 39.3 ‘g’ (peça 29): informe se houve solicitação formal de acesso ao processo administrativo da RLE 51/2025 por meio do SIC/Ouvidoria, indicando número de protocolo, data de recebimento, providências adotadas e resposta final eventualmente expedida.

Análise:

13. O questionamento formulado na oitiva teve finalidade exclusivamente informacional: verificar se a representante observou a orientação da APS de encaminhar o pedido de acesso ao processo administrativo por meio do SIC/Ouvidoria (peça 23, p. 1) e se a entidade efetivamente recebeu,

processou e analisou essa solicitação.

14. A documentação encaminhada comprova que a DTA formalizou, em 25/5/2026, pedido de acesso integral ao processo administrativo da RLE 51/2025 por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, sob o NUP 00118.000278/2026-15. O prazo de resposta foi prorrogado em 15/6/2026, em razão da complexidade da demanda, e a APS apresentou resposta conclusiva em 24/6/2026 (peça 55).

15. Na resposta final, a APS informou não ser possível disponibilizar integralmente o processo naquele momento, em razão da existência de mandado de segurança relacionado ao procedimento e de seus possíveis reflexos sobre a execução contratual, com referência ao art. 7º, § 3º, e ao art. 22, ambos da Lei 12.527/2011 (peça 55, p. 2).

16. Dessa forma, restou confirmado que a representante seguiu a orientação da APS quanto à utilização do SIC/Ouvidoria e que o pedido foi formalmente recebido, processado e objeto de análise e resposta pela entidade. Considerando o objetivo específico da oitiva, não se mostra necessário examinar, neste tópico, os fundamentos utilizados para restringir o acesso.

Item 39.3 'b' (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre a análise realizada pela APS quanto aos preços de paralisação questionados pela DTA Engenharia Ltda. No recurso administrativo, especialmente quanto à exequibilidade dos valores ofertados pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à alegação de possível jogo de planilha.

Análise:

17. A documentação comprova, inicialmente, que a APS identificou tempestivamente a concentração dos descontos na proposta da JDN. Na FI 246/2025, a área técnica registrou descontos de 86,42% nos itens de mobilização e desmobilização do grupo 5.2, de 85,91% no item de horas paradas e média de 51,14% nos demais serviços desse grupo. Diante da assimetria, reconheceu a necessidade de análise adicional sobre a exequibilidade e a coerência dos preços e propôs diligência para reavaliação da distribuição dos descontos e confirmação da exequibilidade dos serviços (peça 50, p. 4-5).

18. Após a primeira diligência, a FI 259/2025 registrou que a distribuição desigual dos descontos permanecia, inclusive com reduções superiores a 90% nos itens 3.9 e 5.1.16, relativos à paralisação de TSHD, e superiores a 80% nos itens de mobilização e desmobilização dos equipamentos estacionários. A JDN justificou que os valores decorriam de sua estrutura própria de custos, insumos, mão de obra, equipamentos e estratégia operacional, reafirmando a exequibilidade da proposta. A APS não encerrou imediatamente a análise, tendo recomendado aprofundamento jurídico e técnico dos itens com descontos mais expressivos (peça 51, p. 4-6).

19. Esse encadeamento comprova que os descontos não foram aceitos de forma automática. A APS identificou a assimetria, solicitou esclarecimentos e submeteu os elementos apresentados pela JDN a avaliações sucessivas. Assim, encontra-se demonstrada a existência de verificação administrativa efetiva sobre os preços questionados.

20. Quanto aos itens de mobilização e desmobilização, a APS esclareceu que esses serviços ocorrem uma única vez para cada frente ou equipamento mobilizado, não estando sujeitos, em condições ordinárias, a medições recorrentes ou a sucessivas variações quantitativas durante a execução. A entidade também destacou que esses custos podem variar significativamente de acordo com a localização e a disponibilidade dos equipamentos, a logística de deslocamento, a existência de frota própria ou vinculada ao mesmo grupo econômico e a forma de alocação dos custos indiretos pela licitante (peça 49, p. 7-8).

21. Essas características reduzem o risco de obtenção de vantagem indevida mediante futura alteração dos quantitativos de mobilização e desmobilização. A diferença em relação ao orçamento da Administração, portanto, não permite, isoladamente, presumir manipulação da planilha, especialmente porque os valores ofertados permaneceram inferiores aos referenciais máximos definidos para a licitação (peça 49, p. 6-8).

22. Em relação às horas paradas, a APS explicou que as paralisações decorrem da própria dinâmica operacional do Porto de Santos, especialmente da programação, entrada, saída e manobra de navios. Por essa razão, a quantidade e a duração das interrupções não podem ser previamente determinadas com exatidão pela Administração ou pela contratada, pois dependem das condições efetivamente verificadas durante a execução dos serviços (peça 49, p. 9-10).

23. As horas paradas efetivamente ocorridas serão medidas e remuneradas pelos próprios preços unitários ofertados pela JDN. Assim, eventual subavaliação desses valores não autoriza futura reprecificação nem transferência automática dos custos à Administração, permanecendo o risco econômico com a contratada. Além disso, não foi indicado mecanismo pelo qual a JDN pudesse controlar a ocorrência das paralisações ou manipular os quantitativos medidos para obter remuneração indevida (peça 49, p. 9-10).

24. A imprevisibilidade recai propriamente sobre a quantidade de horas paradas, e não sobre a existência de custos de disponibilidade dos equipamentos e das equipes durante as interrupções. Entretanto, a licitante possui liberdade para distribuir esses custos entre os diversos itens da proposta, desde que preserve a exequibilidade global e permaneça vinculada aos preços ofertados. Nesse contexto, não se mostra necessário que o preço isolado da hora parada reproduza integralmente todos os custos associados à disponibilidade operacional, desde que eventual insuficiência seja absorvida pela própria contratada, sem majoração do preço global.

25. Quanto à alegação de jogo de planilha, a APS apresentou elementos suficientes para afastá-la. A existência de descontos heterogêneos não demonstra, por si só, manipulação, sendo necessária a identificação de estrutura de preços capaz de proporcionar vantagem indevida mediante acréscimos em itens sobreavaliados ou supressões em itens subavaliados. No caso, os itens de mobilização e desmobilização possuem ocorrência delimitada, enquanto as horas paradas dependem de eventos operacionais não controlados pela JDN e serão remuneradas pelos valores reduzidos ofertados. Não foi evidenciada, portanto, combinação entre preços e quantitativos que permitisse antever benefício indevido à contratada (peça 49, p. 7-10).

26. Dessa forma, considera-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. A documentação demonstra que os preços de paralisação e a distribuição dos descontos foram efetivamente examinados e que as características dos itens reduzem o risco de manipulação da planilha. Em especial, a imprevisibilidade das horas paradas, a ausência de controle desses eventos pela JDN e a vinculação da contratada aos preços ofertados permitem concluir que os descontos elevados não evidenciam, por si só, inexecutabilidade ou jogo de planilha.

27. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'c' (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre as discrepâncias apontadas pela DTA Engenharia Ltda. entre os preços ofertados pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. Na RLE 51/2025 e os valores praticados no Pregão APS 40/2023, inclusive quanto à alegada redução expressiva em itens de paralisação e à suposta equivalência artificial entre metodologias executivas distintas

Análise:

28. Por meio da oitiva, solicitou-se manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, acerca das discrepâncias apontadas entre os preços ofertados pela JDN na RLE 51/2025 e os valores praticados no Pregão APS 40/2023, inclusive quanto às reduções nos itens de paralisação e à alegada equivalência entre metodologias executivas distintas.

29. Na resposta, a APS apresentou considerações gerais sobre os fatores que podem justificar preços inferiores aos referenciais da Administração. Segundo a entidade, a formação dos preços em serviços complexos de dragagem pode variar em razão da estrutura interna de custos da licitante, ganhos de escala, sinergias operacionais, disponibilidade de equipamentos, experiência acumulada e metodologia executiva adotada. A APS também sustentou que a exequibilidade não deve ser aferida mediante comparação isolada de determinados preços unitários, mas pela avaliação da proposta em seu conjunto (peça 49, p. 10-14).

30. Essas considerações são tecnicamente plausíveis e permitem reconhecer que a simples existência de preço inferior ao de contratação anterior não comprova, por si só, inexecutabilidade. Contratações realizadas em momentos distintos podem apresentar diferenças de escopo, volumes, condições operacionais, alocação de riscos, produtividade, metodologia executiva, frota disponível e estratégia comercial.

31. Contudo, a APS não realizou a comparação específica solicitada na oitiva. Não consta da resposta cotejo entre o Pregão APS 40/2023 e a RLE 51/2025 quanto às respectivas datas-base, objetos, quantitativos, equipamentos empregados, produtividades, condições de execução, distâncias operacionais, regime contratual, composição dos custos ou critérios de remuneração. Tampouco foram apresentados cálculos destinados a explicar as diferenças indicadas nos preços por metro cúbico e nos valores das horas de paralisação.

32. A FI 273/2025 registra a manutenção de descontos superiores a 90% em itens de paralisação de TSHD, superiores a 80% nos itens de mobilização, desmobilização e paralisação dos equipamentos estacionários e superiores a 49% nos demais serviços do grupo 5.2. O documento informa que a JDN apresentou justificativas, planilhas, memórias de cálculo e composições de preços (peça 52, p. 3-5).

33. Também não se identificou, na resposta principal, demonstração específica acerca da alegação de equivalência artificial entre a dragagem executada por TSHD e aquela realizada com equipamento estacionário. A APS menciona genericamente que diferentes metodologias e estruturas empresariais podem produzir custos distintos, mas não demonstra como foram formados os preços de cada método nem por que a proximidade ou diferença entre eles seria tecnicamente coerente no caso concreto (peça 49, p. 10-14).

34. Dessa forma, é possível considerar que a APS **não respondeu satisfatoriamente a esse questionamento específico**. A resposta apresenta fundamentos gerais aptos a afastar a utilização automática do Pregão APS 40/2023 como parâmetro conclusivo de inexecutabilidade, mas não realiza a análise comparativa objetiva requerida na oitiva.

35. No entanto, embora a APS não tenha apresentado cotejo analítico específico entre a RLE 51/2025 e o Pregão APS 40/2023, a documentação encaminhada demonstra que a formação dos preços da JDN foi examinada com base nas planilhas, composições de preços unitários, memórias de cálculo, metodologia, equipamentos e parâmetros operacionais próprios do certame. Os valores praticados em contratação anterior não constituem parâmetro vinculante, especialmente sem demonstração de identidade entre escopo, data-base, condições de execução, produtividade e distribuição de riscos. Assim, a ausência de comparação direta entre os certames não impede a avaliação da proposta nem permite identificar irregularidade quanto a esse ponto, devendo as diferenças de preços ser compreendidas no contexto da estrutura operacional e da estratégia comercial da licitante.

36. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'd' (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre a forma como foi avaliado o atendimento da produtividade mínima exigida no Termo de Referência para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário, diante da alegação da DTA Engenharia Ltda. De que a proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. não alcançaria o patamar mínimo de 3.000 m³/dia.

Análise:

37. A documentação demonstra que a produtividade dos equipamentos estacionários foi objeto de verificação específica pela APS durante o julgamento da proposta. Após a primeira diligência, a FI 259/2025 registrou que os cálculos apresentados pela JDN para a dragagem de manutenção dos berços de atracação resultavam em produtividade *in situ* inferior a 3.000 m³/dia. Diante dessa constatação, a área técnica recomendou nova diligência para apresentação de esclarecimentos e saneamento das inconsistências identificadas na memória de cálculo, não tendo considerado atendido o requisito apenas com base nas declarações iniciais da licitante (peça 51, p. 4 e 6).

38. Em resposta à segunda diligência, a JDN apresentou memória de cálculo revisada, com indicação dos equipamentos e embarcações efetivamente considerados na composição dos preços e discriminação, por trecho e subtrecho, do tempo de enchimento da cisterna, dos tempos de carregamento e descarga, do tempo de viagem, das velocidades de navegação e dos demais fatores empregados na determinação do ciclo de dragagem. A FI 273/2025 registra que, após a revisão desses cálculos, foram obtidos valores de produtividade *in situ* superiores a 3.000 m³/dia (peça 52, p. 3-4).

39. Na resposta à oitava, a APS esclareceu que o Termo de Referência estabeleceu o resultado mínimo de 3.000 m³/dia, mas não impôs metodologia executiva única nem fixou exaustivamente todos os parâmetros operacionais a serem utilizados pelas licitantes. Assim, cabia a cada proponente definir os equipamentos, a configuração operacional e as premissas técnicas de sua solução, competindo à APS verificar a consistência dos estudos e o atendimento ao resultado mínimo exigido (peça 49, p. 19).

40. A APS informou, ainda, que a divergência inicialmente encontrada decorria de inconsistência em uma das memórias de cálculo, posteriormente corrigida pela JDN. Após o recebimento das planilhas revisadas, das memórias de cálculo atualizadas e dos esclarecimentos complementares, a área técnica reavaliou os estudos e concluiu que os parâmetros operacionais revisados demonstravam produtividade superior ao mínimo previsto no item 12.2.2 do Termo de Referência. Esses estudos passaram a integrar os elementos utilizados para a aceitação da proposta, tendo a FI 273/2025 consignado que não remanesciam dúvidas impeditivas ao prosseguimento para a fase de habilitação técnica (peça 49, p. 19-22; peça 52, p. 4-5).

41. O encadeamento documental permite verificar que não houve simples aceitação de uma afirmação da JDN. A área técnica identificou objetivamente que o cálculo inicial retornava produtividade inferior à exigida, determinou o saneamento da inconsistência, recebeu memória de cálculo revisada e voltou a examinar o resultado antes de concluir pelo atendimento do requisito. A alteração de premissas ou parâmetros utilizados na memória de cálculo será examinada separadamente no tópico referente às características físicas dos equipamentos; neste ponto, importa registrar que a produtividade resultante dos cálculos revisados foi efetivamente conferida pela APS.

42. Dessa forma, considera-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. A documentação comprova que o requisito de produtividade mínima foi objeto de análise técnica específica e que, após a correção das inconsistências identificadas, os cálculos revisados resultaram em produtividade *in situ* superior a 3.000 m³/dia. Não se identificam, portanto, elementos suficientes para concluir pelo descumprimento do item 12.2.2 do Termo de Referência quanto a esse aspecto.

43. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 ‘e’ (peça 29):. manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre os parâmetros físicos dos equipamentos indicados na proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., especialmente quanto à capacidade da caçamba do clamshell BUCYRUS B-88 e à capacidade do batelão ‘A TOCO’, em face dos questionamentos formulados pela DTA Engenharia Ltda.

Análise:

44. A APS esclareceu que a alteração da capacidade da caçamba do clamshell BUCYRUS B-88, de 10,0 m³ para 10,10 m³, decorreu da correção de uma inconsistência pontual na memória de cálculo. Segundo a resposta, a JDN informou que o equipamento efetivamente considerado possuía capacidade de 10,10 m³ e que dispunha de estrutura de engenharia e de fabricação apta a adaptar e otimizar os equipamentos empregados na execução. Após a apresentação das planilhas e memórias revisadas, a APS reavaliou os estudos e concluiu que a produtividade mínima de 3.000 m³/dia permanecia atendida (peça 49, p. 18-21).

45. O aspecto relevante não é apenas a diferença nominal de 0,10 m³, equivalente a aproximadamente 1% da capacidade inicialmente informada, mas a possibilidade de essa alteração

ter sido introduzida exclusivamente para superar artificialmente o requisito de produtividade. A sequência documental, contudo, demonstra que a mudança ocorreu em resposta a diligência instaurada justamente porque a APS havia identificado produtividade inferior a 3.000 m³/dia na memória inicialmente apresentada. A Administração solicitou o saneamento, recebeu estudos revisados e procedeu a nova avaliação antes de autorizar o prosseguimento do certame (peça 51, p. 4-6; peça 52, p. 3-5).

46. Embora a resposta não esteja acompanhada de documento específico certificando isoladamente a capacidade de 10,10 m³, a APS avaliou o parâmetro dentro do conjunto operacional proposto e verificou o resultado produzido pela memória de cálculo revisada. Considerando a pequena expressão quantitativa da diferença, a possibilidade de adaptação técnica do equipamento e a posterior validação da produtividade do conjunto, não se identifica elemento suficiente para concluir que o ajuste tenha representado adulteração ou utilização de dado tecnicamente inviável.

47. Quanto ao batelão 'A TOCO', a APS enfrentou diretamente a divergência entre a capacidade de 510 m³ considerada pela JDN e a capacidade de 472,16 m³ indicada em documento apresentado pela representante. A entidade registrou que equipamentos flutuantes podem ser submetidos a intervenções e reconfigurações ao longo de sua vida operacional, razão pela qual um documento anterior não demonstraria necessariamente a capacidade atual da embarcação (peça 49, p. 22-23).

48. Mais relevante, entretanto, foi a análise do impacto operacional da divergência. A APS explicou que a produtividade do sistema formado pelo *clamshell* e pelos batelões não seria limitada pela capacidade individual de transporte destes últimos, mas pela taxa produtiva do equipamento escavador, que constituiria o gargalo do conjunto. Segundo os cálculos examinados, caso a capacidade dos batelões fosse o fator limitante, o sistema alcançaria potencial produtivo entre 8.500 m³/dia e 10.073 m³/dia, muito superior ao mínimo de 3.000 m³/dia previsto no Termo de Referência (peça 49, p. 23-24).

49. A APS também considerou expressamente o cenário mais desfavorável apontado pela representante. Mesmo adotando, para fins de análise, a capacidade de 472,16 m³, a entidade concluiu que não haveria alteração do gargalo operacional nem redução da produtividade global do conjunto para patamar inferior ao exigido. Assim, a diferença entre 472,16 m³ e 510 m³ não teria impacto econômico ou operacional relevante sobre o resultado da proposta (peça 49, p. 24-25).

50. Nesse ponto, a resposta relativa ao batelão mostra-se particularmente consistente, pois não se limita a contestar qual das capacidades seria correta. A APS demonstrou que, mesmo admitindo a capacidade inferior, a conclusão sobre a produtividade permaneceria inalterada. Dessa forma, a controvérsia nominal sobre o volume da cisterna perde relevância para o atendimento do requisito técnico efetivamente estabelecido no certame.

51. Portanto, conclui-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. A alteração da capacidade do *clamshell* foi submetida à reavaliação técnica no âmbito da memória de cálculo revisada e possui reduzida expressão quantitativa. Quanto ao batelão, foi demonstrado que a capacidade de transporte não constituía o fator limitante do sistema e que mesmo o valor inferior de 472,16 m³ não comprometeria a produtividade mínima. Não se identificam, portanto, elementos que permitam caracterizar irregularidade na utilização desses parâmetros físicos ou impacto relevante sobre a exequibilidade da proposta.

52. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'f' (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre as distâncias de navegação até o Polígono de Disposição Oceânica — PDO utilizadas pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., diante da alegação de não observância das distâncias previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência.

Análise:

53. A documentação demonstra que a divergência entre as distâncias utilizadas pela JDN e aquelas constantes das Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência foi identificada pela própria APS durante o

julgamento da proposta. A FI 259/2025 registrou expressamente que a licitante não havia utilizado as distâncias médias previstas para os trechos de dragagem e para os grupos de berços, circunstância que, associada à produtividade inicialmente inferior a 3.000 m³/dia, motivou a realização de nova diligência (peça 51, p. 4).

54. Em resposta à diligência, a JDN apresentou justificativa específica sobre as distâncias empregadas. A FI 273/2025 registrou a análise desses esclarecimentos e consignou que os cálculos da dragagem de manutenção com equipamento estacionário foram revisados, passando a indicar produtividade *in situ* superior a 3.000 m³/dia (peça 52, p. 1-4).

55. Na resposta à oitiva, a APS esclareceu que as distâncias das Tabelas 5 e 9 foram definidas no Termo de Referência como **médias aproximadas**, calculadas a partir dos centros geométricos das áreas de dragagem, dos grupos de berços e do PDO. Segundo a entidade, esses valores foram utilizados como referências para a elaboração do orçamento estimativo, não constituindo rotas de navegação rígidas ou trajetos obrigatoriamente reproduzidos durante a execução contratual (peça 49, p. 15).

56. A APS explicou que a distância efetivamente percorrida depende da posição da frente de dragagem dentro de cada trecho, do ponto de carregamento, da rota navegável, do tráfego aquaviário, das restrições existentes no canal e do ponto de descarte utilizado dentro da área licenciada. Assim, pequenas variações em relação às médias do Termo de Referência seriam compatíveis com a natureza operacional do serviço e com a metodologia executiva de cada licitante (peça 49, p. 15-17).

57. A resposta também apresentou quadro comparativo entre os valores do Termo de Referência e aqueles considerados pela JDN. Verifica-se que as diferenças não ocorreram sempre no sentido de redução das distâncias. Em alguns trechos e grupos, a JDN utilizou valores superiores aos referenciais; em outros, valores inferiores; e, nos trechos 2, 3 e 4, foram adotadas exatamente as mesmas distâncias. Esse comportamento afasta a hipótese de redução uniforme ou sistemática destinada a diminuir artificialmente os tempos de navegação e os custos da proposta (peça 49, p. 16).

58. Além disso, a APS informou que os parâmetros utilizados permaneceram dentro dos próprios polígonos das áreas de dragagem e do PDO considerados pela Administração, não representando adoção de local diverso de disposição nem alteração substancial das rotas. As diferenças foram avaliadas em conjunto com as memórias de cálculo, os tempos de carregamento, deslocamento, descarte, retorno e reposicionamento, uma vez que a produtividade do ciclo não depende exclusivamente da distância percorrida (peça 49, p. 16-18).

59. O encadeamento dos documentos demonstra, portanto, que a APS não desconsiderou a divergência. O ponto foi identificado, submetido a diligência específica e reavaliado em conjunto com os demais parâmetros operacionais. A apresentação do quadro comparativo e a ausência de tendência sistemática de redução conferem suporte à conclusão de que as diferenças decorreram da metodologia e da localização efetiva das frentes de serviço, e não de manipulação destinada a elevar artificialmente a produtividade.

60. Dessa forma, considera-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. As distâncias das Tabelas 5 e 9 possuíam natureza média e referencial, e as variações adotadas pela JDN foram justificadas por fatores operacionais próprios da execução. Como os valores não foram uniformemente reduzidos e não se demonstrou impacto material sobre os ciclos, os preços ou a produtividade final, não se identifica irregularidade quanto à utilização das distâncias de navegação até o PDO.

61. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'a' (peça 29): manifestação técnica sobre a aferição da exequibilidade global da proposta apresentada pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. Na RLE 51/2025, considerando os questionamentos formulados pela DTA Engenharia Ltda. Em sede recursal quanto a preços de paralisação, possível jogo de planilha, produtividade, distâncias ao PDO,

parâmetros físicos de equipamentos e demais premissas técnicas da proposta, esclarecendo e demonstrando se eventual inexecuibilidade de itens específicos teria impacto suficiente para comprometer a exequibilidade da proposta global, à luz do entendimento do TCU de que inconsistências em itens isolados da planilha de custos não implicam, necessariamente, inexecuibilidade da proposta, devendo a avaliação recair sobre a viabilidade econômica do conjunto da oferta, sem majoração do valor global proposto.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

62. A APS afirmou que a exequibilidade da proposta da JDN não passou a ser examinada apenas após o recurso administrativo ou a representação ao TCU. Segundo a entidade, a própria área técnica identificou, durante o julgamento da proposta comercial, concentração de descontos em determinados grupos de serviços, circunstância que motivou a instauração de diligências específicas para verificar a formação dos preços e a viabilidade técnica e econômica da oferta (peça 49, p. 10).

63. Nesse contexto, a APS relatou que a FI 246/2025 registrou erros aritméticos e de arredondamento, diferenças na aplicação do BDI e distribuição desigual dos descontos, especialmente nos serviços de dragagem de manutenção com equipamentos estacionários. Em razão dessas ocorrências, a área técnica propôs que a JDN esclarecesse a formação dos preços, saneasse as inconsistências, reavaliasse a distribuição dos descontos e confirmasse expressamente a exequibilidade dos serviços pelos valores ofertados (peça 49, p. 10; peça 50, p. 3-5).

64. Em resposta à primeira diligência, a JDN sustentou que os preços decorriam de sua estrutura interna de custos, dos ganhos de escala, das sinergias operacionais, da metodologia executiva e da experiência acumulada em contratos de dragagem de características semelhantes. A empresa afirmou que os descontos mais expressivos em determinados itens não comprometiam a execução e confirmou a viabilidade técnica e financeira da proposta (peça 49, p. 10-12; peça 51, p. 3-5).

65. A APS informou que a análise não foi encerrada com esses primeiros esclarecimentos. Por meio da FI 259/2025, foram solicitadas informações complementares sobre as composições de preços, memórias de cálculo, parâmetros operacionais, produtividade dos equipamentos e demais elementos utilizados na elaboração da proposta. Em atendimento, a JDN apresentou planilhas revisadas e novos esclarecimentos, reiterando que, após as correções e atualizações, a proposta permanecia viável sob os aspectos técnico e econômico (peça 49, p. 11; peça 51, p. 3-6).

66. Concluídas as diligências, a Gerência de Infraestrutura Aquaviária registrou, na FI 273/2025, que não remanesciam dúvidas impeditivas ao prosseguimento do certame para a fase de habilitação técnica. Conforme a APS, essa conclusão resultou da análise das planilhas de preços revisadas, das composições de preços unitários, das memórias de cálculo, dos equipamentos indicados e dos parâmetros operacionais apresentados pela licitante (peça 49, p. 11; peça 52, p. 3-5).

67. A entidade acrescentou que, em sede recursal, os questionamentos da DTA se referiam, em grande medida, aos mesmos aspectos que já haviam motivado as diligências realizadas durante o julgamento da proposta. Segundo a APS, a FI 75/2026 reavaliou a matéria e registrou que a proposta da JDN estava acompanhada de planilha de preços, memórias de cálculo, composições de preços unitários, indicação de equipamentos, BDI, encargos sociais e demais elementos necessários à avaliação da exequibilidade. A manifestação técnica teria concluído pela inexistência de elementos objetivos capazes de demonstrar inviabilidade técnica ou econômica, conclusão posteriormente adotada pelo Parecer Sujud/Gejad 164/2026 (peça 49, p. 11-13; peça 54, p. 2-4).

68. Como fundamento complementar, a APS examinou a proposta sob a perspectiva do preço global. Informou que o orçamento estimado da contratação era de R\$ 712.257.955,73 e que a proposta final da JDN alcançou R\$ 619.780.813,76. A entidade considerou que essa redução seria compatível com a dinâmica competitiva do certame e não caracterizaria preço global irrisório, simbólico ou manifestamente inexecuível (peça 49, p. 13-14).

69. A APS também informou que o limite de exequibilidade calculado para o certame correspondia a R\$ 448.534.933,36. Como o valor global da JDN se encontrava substancialmente acima desse parâmetro, entendeu que não haveria, sob o enfoque global, elemento objetivo que permitisse concluir pela inexecuibilidade da oferta (peça 49, p. 14).

70. Ainda segundo a entidade, a exequibilidade não deveria ser aferida mediante comparação isolada de preços unitários. Em contratação complexa de engenharia de dragagem, a formação dos preços dependeria da estrutura operacional da licitante, da disponibilidade de equipamentos, de sua experiência técnica, dos ganhos de escala, da metodologia executiva e de sua estratégia empresarial. Por essa razão, caberia à licitante distribuir custos, margens, riscos e descontos entre os itens da planilha, desde que o valor global permanecesse compatível com a execução do objeto e não houvesse demonstração objetiva de inviabilidade técnica ou econômica (peça 49, p. 14).

71. A APS ressaltou, por fim, que os descontos expressivos em itens específicos não foram desconsiderados. A entidade afirmou que esses valores foram identificados, submetidos a diligências e reavaliados juntamente com as memórias de cálculo e os parâmetros operacionais. Após as sucessivas análises técnicas, a apreciação jurídica e a reapreciação em sede recursal, a Administração manteve o entendimento de que a proposta era globalmente exequível e de que não haviam surgido elementos técnicos supervenientes capazes de infirmar essa conclusão (peça 49, p. 14 e 26-27).

Análise:

72. O questionamento formulado à APS teve por finalidade verificar se os pontos suscitados pela DTA — preços de paralisação, possível jogo de planilha, produtividade, distâncias ao PDO, parâmetros físicos dos equipamentos e demais premissas técnicas — teriam repercussão suficiente para comprometer a exequibilidade da proposta global da JDN. Desse modo, o exame não deve se limitar à constatação de que determinados preços unitários ou parâmetros se afastaram dos referenciais da Administração, mas deve avaliar se essas diferenças, consideradas individualmente ou em conjunto, inviabilizam a execução integral do objeto pelo valor global ofertado.

73. Segundo a jurisprudência do TCU, a eventual inexecuibilidade de itens isolados de uma planilha de custos não implica necessariamente a inexecuibilidade da proposta. O Tribunal assentou que o valor global constitui o parâmetro central da avaliação, em prestígio à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa, razão pela qual preços unitários reduzidos ou inconsistências localizadas devem ser examinados quanto ao impacto concreto sobre a execução do objeto, e não tratados como causa automática de desclassificação (Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

74. Também segundo a jurisprudência do TCU, erros materiais, omissões ou inconsistências em planilhas de custos e preços não conduzem necessariamente à desclassificação da proposta. Nessas situações, a Administração deve promover diligências para esclarecer ou corrigir as falhas, desde que não haja majoração do valor global originalmente ofertado. Quando a proposta é considerada exequível, cabe à própria licitante suportar o ônus decorrente de eventual erro ou subavaliação, sem transferência posterior desse custo à Administração (Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

75. No caso concreto, os questionamentos formulados pela DTA recaem sobre itens específicos e premissas parciais da composição da proposta da JDN. A mera existência de descontos elevados, ajustes em memórias de cálculo ou divergências de parâmetros não caracteriza inexecuibilidade global. Para produzir esse efeito, seria necessário que tais ocorrências inviabilizassem a metodologia executiva, reduzissem a produtividade para patamar inferior ao exigido ou impusessem custos incompatíveis com o valor total ofertado.

76. O primeiro elemento objetivo da análise é o posicionamento econômico da proposta. O orçamento estimado pela APS foi de R\$ 712.257.955,73, enquanto a proposta final da JDN alcançou R\$ 619.780.813,76, correspondente a desconto global de aproximadamente 13%. A APS informou, ainda, que o limite de exequibilidade calculado para o certame era de R\$ 448.534.933,36, valor aproximadamente R\$ 171,2 milhões inferior à oferta vencedora (peça 49,

p. 13-14).

77. A posição da proposta acima do limite matemático de exequibilidade não comprova, isoladamente, sua viabilidade. Esse parâmetro deve ser utilizado como elemento complementar, pois uma oferta pode permanecer acima do limite e, ainda assim, conter premissas tecnicamente incompatíveis com a execução. No caso concreto, entretanto, esse risco foi afastado pela análise individual das premissas questionadas, pela revisão das memórias de cálculo e das composições de preços, pela confirmação da produtividade mínima e pela demonstração de que as divergências relativas aos equipamentos e às distâncias não comprometem o desempenho operacional. Assim, a distância entre o valor da proposta e o limite matemático corrobora objetivamente a conclusão de exequibilidade global.

78. A proposta da JDN também se encontra inserida na faixa competitiva revelada pelo próprio certame. A Etesco apresentou oferta de R\$ 610.000.000,00; a DTA, de R\$ 626.028.890,00; a Dragabras, de R\$ 640.775.439,34; e a Dratec, de R\$ 648.000.000,00. O preço da JDN ficou entre as propostas da Etesco e da DTA e aproximadamente 1% abaixo da oferta da própria representante. Esse dado demonstra que o valor global da vencedora não se mostrou isolado nem artificialmente deslocado para baixo em relação às demais propostas competitivas (peça 49, p. 13-14).

79. A proximidade entre as propostas não substitui o exame técnico da exequibilidade, mas afasta a hipótese de anomalia global do preço e reforça a necessidade de demonstrar repercussão concreta dos itens questionados. Como os valores ofertados pelas principais licitantes se concentraram em faixa próxima, a diferença global entre a JDN e a DTA não sustenta, por si, alegação de inviabilidade econômica da proposta vencedora.

80. A APS, ademais, submeteu a proposta a procedimento técnico progressivo. Na FI 246/2025, foram identificados erros aritméticos, falhas de arredondamento, diferenças relacionadas ao BDI e distribuição desigual dos descontos. A área técnica destacou descontos de 86,42% nos serviços de mobilização e desmobilização, de 85,91% nas horas paradas e de aproximadamente 51,14% nos demais serviços do grupo 5.2, concluindo pela necessidade de aprofundar a verificação da coerência e da exequibilidade dos valores ofertados (peça 50, p. 3-5).

81. A primeira manifestação da JDN não encerrou o exame. A FI 259/2025 registrou que permanecia a distribuição desigual dos descontos, que as distâncias utilizadas não correspondiam integralmente às médias das Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência e que a memória inicialmente apresentada para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário resultava em produtividade inferior a 3.000 m³/dia. A APS determinou nova diligência para esclarecimento e revisão dessas premissas (peça 51, p. 3-6).

82. Após a apresentação de planilhas revisadas, composições de preços unitários, memórias de cálculo atualizadas, indicação dos equipamentos e detalhamento dos ciclos operacionais, a FI 273/2025 registrou que não remanesciam dúvidas impeditivas ao prosseguimento do certame. O documento consignou, em particular, que os cálculos revisados para a dragagem de manutenção passaram a demonstrar produtividade *in situ* superior ao mínimo de 3.000 m³/dia (peça 52, p. 3-5).

83. Esse encadeamento comprova que a APS não presumiu a exequibilidade nem se limitou à declaração unilateral da JDN. A entidade identificou inconsistências concretas, promoveu diligências sucessivas, rejeitou como insuficientes os primeiros esclarecimentos e somente aceitou a proposta após o exame da documentação revisada. A aferição ocorreu durante o julgamento da oferta e incidiu precisamente sobre as premissas que poderiam comprometer sua execução.

84. As correções realizadas durante as diligências não produziram majoração do valor global. A JDN permaneceu vinculada ao preço final de R\$ 619.780.813,76. Desse modo, eventual insuficiência residual de preço unitário, erro de apropriação de custos ou subavaliação de risco deverá ser absorvida pela própria empresa, sem transferência do ônus econômico à APS. A forma de saneamento adotada é compatível com o entendimento do TCU de que falhas em planilhas podem ser corrigidas desde que preservado o valor global e mantida com a licitante a responsabilidade pelas premissas de sua proposta (Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

85. Quanto aos preços das horas de paralisação, a APS esclareceu que os quantitativos efetivamente medidos dependem da dinâmica operacional do Porto de Santos, especialmente da programação, entrada, saída e movimentação dos navios. A JDN não controla a ocorrência das paralisações, e as horas verificadas durante a execução serão remuneradas pelos próprios preços unitários ofertados, sem reprecificação. Eventual insuficiência desses valores permanecerá, portanto, inserida no risco econômico assumido pela contratada e não comprometerá o valor global da contratação (peça 49, p. 7-10).

86. Em relação à mobilização e à desmobilização, a APS demonstrou que esses serviços ocorrerão uma única vez para cada frente ou equipamento e que seus custos variam conforme a localização e a disponibilidade da frota, a propriedade dos equipamentos, a logística de deslocamento e a forma de apropriação dos custos indiretos. Essas características explicam a possibilidade de descontos expressivos e reduzem a oportunidade de obtenção de vantagem posterior mediante alterações quantitativas desses itens (peça 49, p. 7-9).

87. A distribuição heterogênea dos descontos não configurou jogo de planilha. Não foi identificada combinação entre itens subavaliados e itens sobreavaliados capaz de gerar vantagem indevida à JDN mediante aumento dos quantitativos mais caros e redução dos mais baratos. Os itens questionados permaneceram abaixo dos referenciais da Administração, e o risco de eventual insuficiência econômica continua atribuído à contratada. A concentração dos descontos justificou as diligências, mas não revelou estrutura de preços apta a comprometer a execução ou produzir desequilíbrio em prejuízo da APS (peça 49, p. 6-10; peça 50, p. 3-5).

88. A ausência de cotejo analítico direto entre a RLE 51/2025 e o Pregão APS 40/2023 também não compromete a aferição da exequibilidade. Não consta dos documentos demonstração de identidade entre data-base, escopo, volumes, equipamentos, condições operacionais, produtividade ou distribuição de riscos das duas contratações. Os preços da JDN foram avaliados com base nas planilhas, composições, memórias de cálculo e metodologia próprias do certame em exame, que constituem os elementos diretamente relacionados à execução do objeto licitado (peça 49, p. 10-14; peça 52, p. 3-5).

89. No tocante à produtividade, a APS identificou que os cálculos inicialmente apresentados não atingiam o mínimo exigido, determinou a revisão das premissas e examinou a memória atualizada. Os novos cálculos demonstraram produtividade superior a 3.000 m³/dia. O requisito técnico objetivo foi, portanto, efetivamente verificado antes da aceitação da proposta, e não subsiste incompatibilidade entre a metodologia executiva apresentada pela JDN e a produtividade prevista no Termo de Referência (peça 51, p. 4-6; peça 52, p. 3-5).

90. As divergências relacionadas aos parâmetros físicos dos equipamentos também não comprometeram a produtividade global. A alteração da capacidade da caçamba do *clamshell* BUCYRUS B-88, de 10,0 m³ para 10,10 m³, possui expressão quantitativa reduzida e foi incorporada à memória de cálculo revisada. Quanto ao batelão 'A TOCO', a APS demonstrou que a capacidade individual da embarcação não constitui o gargalo operacional do sistema e que, mesmo adotado o valor inferior de 472,16 m³, a produtividade do conjunto permanece acima do mínimo exigido (peça 49, p. 19-25).

91. As distâncias de navegação até o PDO foram esclarecidas como médias referenciais calculadas a partir dos centros geométricos das áreas de dragagem, dos grupos de berços e do polígono de disposição. A comparação apresentada pela APS demonstra que a JDN não reduziu uniformemente os percursos: em alguns trechos utilizou valores inferiores, em outros superiores e, em parte deles, os mesmos valores do Termo de Referência. As variações foram analisadas conjuntamente com os tempos de carregamento, deslocamento, descarte, retorno e reposicionamento e não produziram comprometimento da produtividade ou dos custos globais (peça 49, p. 15-18).

92. Os questionamentos específicos foram, assim, integralmente avaliados quanto à sua repercussão técnica e econômica. Os preços das paralisações mantêm o risco com a JDN; não foi caracterizado jogo de planilha; a produtividade mínima foi confirmada; os parâmetros físicos dos equipamentos não alteraram o resultado operacional; e as distâncias ao PDO foram justificadas e incorporadas aos ciclos de produção.

93. Também não existe efeito cumulativo capaz de inviabilizar a oferta. As ocorrências não incidem de forma convergente sobre os custos ou a produtividade. Parte das inconsistências foi corrigida, parte foi esclarecida como variação metodológica e as diferenças residuais foram demonstradas como materialmente irrelevantes ou mantidas no risco econômico da contratada. O conjunto dessas circunstâncias confirma a capacidade de execução pelo preço global ofertado.

94. Segundo o entendimento do TCU, preços reduzidos ou falhas pontuais devem ser avaliados conforme sua repercussão sobre a proposta global. A desclassificação somente se justifica quando esses aspectos inviabilizam a execução integral do objeto. No presente caso, nenhum dos itens ou parâmetros questionados, isoladamente ou em conjunto, compromete a execução da proposta de R\$ 619.780.813,76 (Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

95. A exequibilidade não exige demonstração absoluta e antecipada de todos os custos que serão efetivamente incorridos durante os 60 meses de execução. Exige elementos objetivos que comprovem a existência de solução técnica, equipamentos, produtividade, metodologia operacional e estrutura econômica compatíveis com o objeto. Esses elementos foram apresentados nas planilhas, composições de preços unitários, memórias de cálculo, parâmetros operacionais e respostas às diligências examinadas pela APS.

96. A liberdade empresarial para distribuir custos, margens e riscos entre os itens da planilha não impede o controle da exequibilidade, mas afasta a exigência de que cada preço unitário reproduza isoladamente o orçamento estimativo da Administração. No caso concreto, a alocação diferenciada dos descontos não comprometeu o resultado global, não alterou os requisitos técnicos e não transferiu à APS os riscos econômicos assumidos pela JDN.

97. O valor global da JDN encontra-se dentro da faixa competitiva do certame, aproximadamente R\$ 171,2 milhões acima do limite matemático de exequibilidade e próximo da proposta da própria DTA. Os ajustes promovidos durante as diligências não majoraram o preço global, e as premissas técnicas revisadas demonstraram compatibilidade com a produtividade, os equipamentos e a metodologia necessários à execução.

98. Diante desses elementos, a APS **demonstrou satisfatoriamente a exequibilidade global da proposta** da JDN. Os pontos específicos formulados pela DTA foram examinados quanto ao impacto sobre a execução e não revelaram repercussão técnica ou econômica capaz de inviabilizar o objeto pelo preço ofertado.

99. As inconsistências identificadas foram corrigidas, esclarecidas ou mantidas sob o risco da própria licitante, sem majoração do valor global e sem comprometimento da produtividade. A proposta permanece econômica e operacionalmente viável, não se identificando irregularidade material relativa à inexecuibilidade da oferta ou à incapacidade da JDN de executar o objeto pelo valor de R\$ 619.780.813,76.

100. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DO REPRESENTANTE (peça 57)

101. Após a apresentação da resposta da APS, a DTA protocolou manifestação na qual reiterou o pedido de medida cautelar e sustentou que a entidade teria apresentado exposição predominantemente narrativa e retrospectiva, sem demonstrar, de forma objetiva e controlável, como foram validadas as premissas da proposta da JDN. Segundo o representante, a existência de diligências e manifestações internas não comprovaria, por si só, que os preços, a produtividade, as distâncias ao PDO e os parâmetros físicos dos equipamentos foram tecnicamente avaliados pela Administração (peça 57, p. 1-2).

102. A DTA também alegou que a resposta da APS não teria apresentado cálculos próprios, composições críticas de custos ou cotejos suficientemente detalhados para demonstrar a exequibilidade dos descontos incidentes sobre mobilização, desmobilização e horas de paralisação. A petição reiterou as assimetrias registradas nas FI 246/2025 e 259/2025 e afirmou que as declarações da própria JDN não substituiriam uma análise técnica independente da entidade

contratante (peça 57, p. 2-6).

103. Quanto aos demais pontos, o representante sustentou que a comparação com o Pregão APS 40/2023 permaneceu sem enfrentamento objetivo; que a produtividade mínima de 3.000 m³/dia não teria sido demonstrada mediante cálculo elaborado pela APS; que os parâmetros do *clamshell* BUCYRUS B-88 e do batelão 'A TOCO' não teriam sido confrontados com documentos técnicos oficiais; e que as distâncias ao PDO continuariam sem demonstração de seu impacto nos ciclos e custos da dragagem. A petição concluiu que a FI 273/2025 seria meramente conclusiva, que a FI 75/2026 não teria enfrentado adequadamente o recurso administrativo e que a resposta posterior à oitiva não poderia suprir eventual deficiência da motivação original (peça 57, p. 6-10).

Análise:

104. A manifestação da DTA não apresenta elemento técnico novo capaz de infirmar os esclarecimentos e documentos encaminhados pela APS. A petição reproduz trechos das folhas de informação, da resposta à oitiva e da instrução preliminar, mas não apresenta composição de preços alternativa, memória de produtividade revisada, simulação de ciclos operacionais, análise de sensibilidade ou quantificação do impacto econômico das divergências alegadas. Em consequência, a representante reafirma dúvidas quanto ao nível de detalhamento da exposição administrativa, mas não demonstra que a proposta de R\$ 619.780.813,76 seja incapaz de suportar os custos da execução.

105. A petição também desloca parcialmente o objeto do exame ao concentrar sua argumentação na alegada insuficiência da FI 75/2026 (peça 54). O questionamento formulado pelo TCU à APS foi dirigido à aferição material da exequibilidade global da proposta e ao impacto dos preços de paralisação, da distribuição dos descontos, da produtividade, das distâncias ao PDO e dos parâmetros dos equipamentos. Assim, a questão decisiva nesta fase não é saber se cada argumento da DTA foi reproduzido individualmente na decisão administrativa, mas se os documentos apresentados demonstram que as premissas questionadas comprometem, ou não, a execução do objeto.

106. Eventual deficiência de fundamentação de determinado documento administrativo não se confunde com inexecuibilidade da proposta. A primeira questão se relaciona à forma de exposição do juízo adotado; a segunda exige demonstração de inviabilidade técnica ou econômica. A manifestação da DTA procura fazer decorrer a inexecuibilidade da alegada falta de detalhamento da FI 75/2026, mas não comprova que os equipamentos, a produtividade, os ciclos ou os preços globais sejam incompatíveis com a execução contratual.

107. Tampouco procede a afirmação de que a resposta à oitiva teria criado retrospectivamente uma análise técnica inexistente. Os documentos relevantes foram produzidos durante o julgamento da proposta. A FI 246/2025 (peça 50, p. 3-5) identificou erros e assimetrias de descontos e recomendou aprofundamento; a FI 259/2025 (peça 51, p. 3-6) registrou que ainda subsistiam questões relativas a preços, distâncias e produtividade; e a FI 273/2025 (peça 52, p. 3-5) examinou os elementos revisados e concluiu pelo atendimento das condições necessárias ao prosseguimento do certame. A resposta à oitiva organizou e explicou esse percurso documental preexistente, não constituindo fundamento técnico integralmente elaborado apenas após a atuação do TCU.

108. A DTA adota, ainda, padrão de comprovação que exigiria da APS a reconstrução integral da proposta empresarial da JDN. A petição demanda cálculo próprio da entidade para produtividade, composição crítica própria das horas paradas e validação autônoma de cada premissa operacional. A Administração, contudo, não precisa elaborar uma segunda proposta comercial nem reproduzir a estrutura interna de custos da licitante. Cabe-lhe verificar a coerência das planilhas, CPUs, memórias, equipamentos e parâmetros apresentados e formar juízo técnico fundamentado sobre sua viabilidade.

109. De igual modo, não cabe ao controle externo substituir integralmente a equipe técnica da entidade contratante no exame especializado dos documentos da licitante. A atuação do Tribunal deve avaliar se o juízo administrativo possui suporte documental, se as premissas são coerentes e se a conclusão se mantém dentro dos limites da legalidade e da razoabilidade, sem que seja necessário

elaborar nova solução de engenharia ou novo orçamento empresarial em substituição aos apresentados no certame (Acórdão 584/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

110. Quanto à distribuição desigual dos descontos, a DTA parte de premissa correta ao afirmar que o fato de todos os preços permanecerem abaixo do orçamento estimativo não afasta, isoladamente, qualquer possibilidade de jogo de planilha. Segundo a representante, a controvérsia estaria na concentração de descontos em itens de baixa materialização ou potencialmente sujeitos a variações quantitativas, e não apenas na existência de preços superiores ao orçamento (peça 57, p. 4-5). A resposta da APS, porém, não se limitou a invocar a ausência de preços superiores aos referenciais. A entidade examinou as características dos itens com maiores descontos e concluiu que não havia mecanismo concreto de alteração quantitativa capaz de produzir vantagem indevida à JDN.

111. Para caracterizar jogo de planilha, seria necessário demonstrar combinação entre itens subavaliados e relativamente sobreavaliados, acompanhada da possibilidade concreta de aumento dos quantitativos mais vantajosos à contratada e redução dos itens menos remuneradores. A DTA identifica descontos heterogêneos e afirma que a concentração ocorreu em itens sensíveis, mas não aponta qual item estaria sobreavaliado, qual alteração quantitativa seria previsível nem qual vantagem econômica seria obtida pela JDN durante a execução (peça 57, p. 4-5).

112. Os serviços de mobilização e desmobilização ocorrerão uma única vez para cada frente ou equipamento, o que restringe a possibilidade de manipulação quantitativa. Já as horas paradas decorrem da dinâmica do Porto de Santos, especialmente da entrada, saída, programação e movimentação dos navios, eventos que não estão sob controle da JDN. Os quantitativos efetivamente verificados serão remunerados pelos próprios preços unitários reduzidos ofertados pela empresa, sem reprecificação posterior (peça 49, p. 6-10).

113. Os serviços de mobilização e desmobilização ocorrerão uma única vez para cada frente ou equipamento, o que restringe a possibilidade de manipulação quantitativa. Já as horas paradas decorrem da dinâmica do Porto de Santos, especialmente da entrada, saída, programação e movimentação dos navios, eventos que não estão sob controle da JDN. Os quantitativos efetivamente verificados serão remunerados pelos próprios preços unitários reduzidos ofertados pela empresa, sem reprecificação posterior (peça 49, p. 6-10).

114. A concentração de descontos justificou as diligências realizadas pela APS, mas não demonstrou estrutura de preços destinada a gerar benefício futuro à contratada. A manifestação da DTA sustenta que as assimetrias permaneceriam sem validação suficiente, mas não identifica alteração contratual previsível que permita à JDN ampliar a remuneração de itens relativamente mais elevados ou evitar a execução daqueles submetidos aos maiores descontos (peça 57, p. 2-5).

115. Quanto às horas de paralisação, a DTA sustenta que deveriam ser demonstrados, isoladamente, os custos de disponibilidade dos equipamentos, tripulação, encargos, manutenção e estrutura operacional, bem como apresentado cotejo com o orçamento estimado da APS (peça 57, p. 5-6). Esse raciocínio desconsidera que, em uma proposta global, a licitante pode distribuir custos fixos, indiretos, margens e riscos entre diferentes itens, desde que o conjunto da oferta permaneça executável e não haja majoração posterior do valor contratado.

116. A APS esclareceu, ademais, que eventual insuficiência dos preços de paralisação permanecerá sob responsabilidade da JDN, que continuará vinculada aos valores unitários ofertados. Não consta previsão de reprecificação automática ou de transferência desses custos à Administração. Considerada exequível a proposta global, o ônus de eventual erro, omissão ou subavaliação deve ser suportado pela própria licitante, sem aumento do valor ofertado (Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

117. A manutenção das assimetrias após a primeira diligência também não comprova que o procedimento de verificação tenha sido ineficaz. A DTA invoca a FI 259/2025 para afirmar que os descontos superiores a 90%, 80% e 50% permaneceram após os primeiros esclarecimentos (peça 57, p. 3-4). Contudo, a finalidade da diligência não era impor uniformidade artificial entre os itens. Cabia à JDN justificar a viabilidade de sua estrutura de preços e à APS avaliar se a concentração dos descontos comprometia a execução global. A ausência de linearidade não

constitui, por si, falha ou inexecuibilidade (peça 51, p. 3-6).

118. A comparação com o Pregão APS 40/2023 igualmente não demonstra inexecuibilidade. A DTA sustenta que a APS deveria ter cotejado objetivamente data-base, escopo, equipamentos, produtividade, custos, condições operacionais e regime de execução das duas contratações (peça 57, p. 6-7). Para que os valores da contratação anterior constituíssem parâmetro decisivo, porém, seria necessário demonstrar previamente a comparabilidade entre esses elementos. A manifestação reitera as diferenças de preços, mas não comprova a identidade das condições econômicas e operacionais dos dois certames.

119. A APS não estava obrigada a reproduzir os valores da contratação anterior nem a desclassificar proposta formada a partir de estrutura de custos distinta. A entidade poderia avaliar a exequibilidade com base nas CPUs, memórias, equipamentos, metodologia e condições específicas da RLE 51/2025. A ausência de cotejo exaustivo com o Pregão APS 40/2023 não invalida a análise da proposta atual, sobretudo porque a própria DTA não demonstrou a equivalência integral entre os objetos comparados (peça 57, p. 6-7).

120. Quanto à produtividade mínima, a petição afirma que a APS apenas teria enunciado uma conclusão, sem explicitar cálculo próprio, parâmetros aceitos, distâncias, tempos de ciclo e capacidade final validada (peça 57, p. 7). A documentação demonstra situação diversa. A FI 259/2025 registrou que os cálculos inicialmente apresentados indicavam produtividade inferior a 3.000 m³/dia e, por essa razão, determinou nova diligência (peça 51, p. 4-6). Após a revisão das premissas e da memória, a FI 273/2025 consignou que os valores apurados superavam o mínimo previsto no Termo de Referência (peça 52, p. 3-5).

121. A Administração podia validar a memória revisada apresentada pela JDN, sem necessidade de elaborar metodologia própria distinta, desde que verificasse a coerência dos equipamentos, ciclos e parâmetros empregados. A petição não aponta erro aritmético específico no cálculo revisado, tempo de ciclo tecnicamente impossível, distância incompatível ou fator operacional que reduza novamente o resultado para patamar inferior a 3.000 m³/dia (peça 57, p. 7).

122. A objeção da DTA dirige-se, assim, predominantemente à autoria e ao nível de detalhamento da exposição do cálculo, mas não infirma tecnicamente o resultado validado. A mera exigência de que a APS apresente cálculo inteiramente próprio não demonstra que a produtividade aceita seja incorreta.

123. As alegações relativas aos parâmetros físicos dos equipamentos também não afastam a conclusão alcançada. A DTA sustenta que a APS não teria confrontado os documentos técnicos do *clamshell* BUCYRUS B-88 e do batelão 'A TOCO' com os valores utilizados pela JDN, bem como que a indicação do equipamento escavador como gargalo dependeria de cálculo técnico próprio (peça 57, p. 7-8). Quanto ao batelão, entretanto, a APS considerou expressamente o valor de 472,16 m³ indicado pela representante e demonstrou que, mesmo nesse cenário, a capacidade de transporte não passaria a constituir o gargalo operacional do sistema. Segundo a análise apresentada, os batelões permitiriam produtividade potencial entre 8.500 m³/dia e 10.073 m³/dia, permanecendo o equipamento escavador como fator limitante, de modo que o conjunto continuaria acima do mínimo de 3.000 m³/dia (peça 49, p. 22-25).

124. A análise da APS não dependeu, portanto, da aceitação automática da capacidade de 510 m³. A entidade examinou o cenário defendido pela própria DTA e demonstrou que a conclusão operacional permaneceria inalterada. A petição afirma que esse raciocínio demandaria demonstração própria, mas não apresenta cálculo que contradiga os valores indicados pela APS ou mostre que o batelão seria efetivamente o gargalo do sistema (peça 57, p. 7-8).

125. Quanto às distâncias ao PDO, a DTA afirma que a APS não teria demonstrado quais valores foram utilizados, quais seriam as distâncias oficiais, quais correções foram admitidas e qual impacto resultou sobre os custos e a produtividade (peça 57, p. 8-9). Essa alegação não corresponde ao conteúdo da resposta à oitiva. A entidade apresentou quadro comparativo entre as distâncias constantes do Termo de Referência e aquelas adotadas pela JDN. A comparação evidenciou que as variações não ocorreram uniformemente no sentido de redução: em alguns trechos foram utilizados

valores inferiores, em outros superiores e, nos trechos 2, 3 e 4, as mesmas distâncias referenciais (peça 49, p. 15-18).

126. A APS esclareceu ainda que as distâncias das Tabelas 5 e 9 eram médias aproximadas, calculadas a partir dos centros geométricos das áreas de dragagem, dos grupos de berços e do PDO, e não rotas rígidas obrigatórias. A distância efetiva depende da posição da frente de serviço, do ponto de descarte, da rota navegável e das condições operacionais do canal. A DTA não aponta qual distância adotada seria tecnicamente impossível nem demonstra, mediante cálculo, que as variações comprometeriam a produtividade ou os custos globais (peça 57, p. 8-9).

127. A crítica dirigida à FI 273/2025 também decorre de leitura fragmentada do processo. A DTA destaca a afirmação de que não remanesciam dúvidas e sustenta que o documento seria conclusivo, mas não demonstrativo, por não reproduzir toda a cadeia de cálculos, premissas e validações (peça 57, p. 9). A frase conclusiva, entretanto, não constitui isoladamente toda a fundamentação da análise. O documento deve ser interpretado em conjunto com a FI 246/2025, que identificou os problemas; com a FI 259/2025, que registrou a permanência de inconsistências e recomendou nova diligência; e com as planilhas, CPUs, memórias e esclarecimentos posteriormente examinados.

128. Não existe exigência de que toda a cadeia técnica esteja integralmente reproduzida em uma única folha de informação. A conclusão administrativa pode resultar de documentos sucessivos e complementares constantes do processo. A DTA isola a parte conclusiva da FI 273/2025 e desconsidera o procedimento técnico que a antecedeu (peça 57, p. 9).

129. A manifestação da representante também não enfrenta adequadamente os indicadores econômicos globais da proposta. Embora desenvolva críticas aos itens específicos e à densidade das análises administrativas, a petição não demonstra o impacto agregado desses pontos sobre o valor global da oferta. O valor da JDN, de R\$ 619.780.813,76, situa-se aproximadamente R\$ 171,2 milhões acima do limite matemático de exequibilidade calculado pela APS e dentro da faixa competitiva revelada pelo certame. A proposta ficou entre a oferta da Etesco, de R\$ 610.000.000,00, e a da própria DTA, de R\$ 626.028.890,00 (peça 49, p. 13-14).

130. A posição acima do limite matemático não comprova, isoladamente, a viabilidade da oferta, pois uma proposta pode superar esse parâmetro e ainda conter premissas incompatíveis com a execução. No caso concreto, contudo, as premissas questionadas foram individualmente examinadas, a produtividade mínima foi confirmada e não se identificou impacto material decorrente dos equipamentos, das distâncias ou dos preços de paralisação. A distância em relação ao limite e a proximidade das demais propostas corroboram, portanto, a conclusão de exequibilidade global.

131. A DTA também não demonstra por que sua própria proposta, de R\$ 626.028.890,00, seria executável, enquanto a oferta da JDN, aproximadamente 1% inferior, seria economicamente inviável. Essa proximidade não substitui a análise técnica, mas afasta a hipótese de que o preço vencedor esteja globalmente apartado dos valores praticados pelas demais concorrentes. A petição não apresenta exame que reconcilie essa proximidade de valores com a alegação de inexecuibilidade global da JDN.

132. Tampouco foi demonstrado efeito cumulativo das ocorrências alegadas. A petição trata descontos, distâncias, produtividade e parâmetros físicos em capítulos sucessivos, atribuindo-lhes insuficiências convergentes na análise da APS. A documentação demonstra, contudo, que parte das inconsistências foi corrigida, parte corresponde a variação metodológica e as diferenças residuais não afetam os requisitos operacionais ou permanecem sob o risco econômico da contratada.

133. Não há, na manifestação, cálculo agregado que demonstre déficit financeiro, redução de produtividade ou incapacidade operacional resultante da soma desses fatores. A afirmação de que os pontos se reforçam mutuamente não substitui a demonstração objetiva de seu efeito conjunto.

134. Segundo a jurisprudência do TCU, a inexecuibilidade de preços ou itens isolados não conduz automaticamente à inexecuibilidade da proposta, devendo a avaliação considerar a viabilidade econômica do conjunto. A desclassificação exige demonstração de que as inconsistências comprometem efetivamente a execução global, o que não foi apresentado na manifestação da DTA

(Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

135. Dessa forma, a manifestação da DTA não altera as conclusões alcançadas a partir da resposta à oitiva. A representante reitera objeções já examinadas, mas não identifica erro concreto nas memórias revisadas, não quantifica impacto econômico global, não demonstra alteração quantitativa apta a configurar jogo de planilha e não apresenta cálculo que afaste a produtividade validada pela APS.

136. Conclui-se, portanto, que **os argumentos apresentados pelo representante não infirmam a demonstração de exequibilidade** da proposta da JDN. Os pontos específicos foram examinados quanto à sua repercussão técnica e econômica, e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, compromete a execução do objeto pelo valor global ofertado.

CONCLUSÃO

137. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

138. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está afastado o perigo da demora reverso; e não há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.

139. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **improcedente**.

140. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

141. Não houve pedido de ingresso aos autos.

142. Não houve pedido de vista e/ou cópia. Houve um pedido, por parte da representante, de acesso integral aos documentos futuramente juntados pela APS e prazo razoável para manifestação complementar (peça 57, p. 12, item 'f'). Entende-se que o pedido é inoportuno, devendo ser apreciado caso novos documentos sejam apresentados.

143. Não houve pedido de sustentação oral.

144. Não há processos conexos e apensos.

145. Por meio da peça 45, o **Exmo. Sr. Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira requereu a oportunidade de oficiar nos autos** após a instrução de mérito da unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

146. Em virtude do exposto, propõe-se:

146.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

146.2. No **mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;

146.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

146.4. **informar** à Autoridade Portuária de Santos S.A - APS e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

146.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

O MPTCU, por seu turno, produziu o seguinte parecer:

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa DTA Engenharia Ltda., em 24/5/2026, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, Edital Regime da Lei das Estatais - RLE 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. - APS, visando à realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto, incluindo as etapas de licenciamento ambiental do empreendimento, elaboração dos projetos básico e executivo e execução da dragagem de aprofundamento e da dragagem de manutenção, bem como outros serviços (peças 1 a 26). A licitação sob exame é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e por Regulamento próprio da entidade, sendo que a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi a do Banco do Brasil - licitações-e (<https://www.licitacoes-e.com.br>).

I

Convém, de início, registrar os eventos mais relevantes relacionados à condução da referida licitação pela Autoridade Portuária de Santos S.A. - APS e aqueles relativos aos processos que se desenvolvem no Tribunal acerca de tal certame, pois importam para a solução deste feito. Apresenta-se, primeiramente, uma visão geral sobre o andamento da licitação ora sob exame. Em seguida, são destacadas as ocorrências mais relevantes verificadas nos processos TC 024.321/2025-7 e em seu apenso, TC 024.204/2025-0, os quais tratam desse mesmo certame, inclusive de questionamentos coincidentes, embora tramitem separadamente deste feito.

Licitação Eletrônica 51/2025

Em 23/7/2025, a APS publicou o Edital RLE 51/2025 (peça 4), lançando a licitação para a dragagem de aprofundamento do Porto de Santos até a profundidade de 16,00 m DHN (Diretoria de Hidrografia e Navegação), com prazo de vigência de 60 meses. A sessão de abertura das propostas ocorreu em 26/9/2025, contando com a participação de sete licitantes. O Consórcio Santos Dragagem, liderado pela Etesco Construções e Comércio Ltda., apresentou a melhor proposta, no valor de R\$ 610.000.000,00, mas foi desclassificado pela comissão de licitação em 29/9/2025, que considerou que a proposta estava eivada de vício insanável.

Em seguida, a APS convocou a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (JDN), que havia apresentado proposta no valor global de R\$ 620.057.146,89. Em 3/11/2025, a APS realizou a primeira diligência à JDN, solicitando redistribuição de descontos, ajustes no BDI e saneamento de inconsistências, oportunidade em que recomendou uma melhor distribuição dos descontos entre os itens de serviço. No mesmo dia, a DTA Engenharia Ltda. apresentou à APS manifestação, apontando desconformidades na proposta da JDN, como horas paradas de equipamentos com desconto de 92,43%, jogo de planilha e incompatibilidades com o Termo de Referência (TR).

Em 4/11/2025, a JDN apresentou a revisão 01 de sua proposta, com valor ajustado para R\$ 619.973.243,76, incluindo nova planilha de preços, novas composições de preços unitários (CPUs) e memória de cálculo, resultando em uma redução de R\$ 83.903,13. Contudo, em 6/11/2025, a DTA reiterou os vícios apontados, destacando que o desconto de 92% permanecia e que o jogo de planilha subsistia.

Em 19/11/2025, a APS realizou uma segunda diligência à JDN, por constatar que esta empresa não utilizara as distâncias das Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência e que a produtividade ficou abaixo da produtividade exigida de 3.000 m³/dia, solicitando adequações. Em 24/11/2025, a JDN apresentou a revisão 02 de sua proposta, com valor ajustado para R\$ 619.780.813,76, incluindo alterações nos equipamentos, como alteração do volume do clamshell de 10,0 para 10,1 m³ e declaração de capacidade do batelão com 510 m³, quando o real seria de 472,16 m³. Em 26/11/2025, a DTA apontou essas alterações e reiterou sua alegação de vícios materiais insanáveis na proposta da JDN.

Em 8/12/2025, a APS habilitou a JDN, o que levou a DTA e a Etesco a interpor recursos administrativos. No dia seguinte, a DTA protocolou no TCU a Representação TC 024.204/2025-0, que foi distribuída originalmente ao Ministro Augusto Nardes, mais tarde redistribuída a Vossa Excelência. Em 11/12/2025, a Etesco também protocolou a Representação TC 024.321/2025-7,

igualmente sob a relatoria de Vossa Excelência.

Em 16/1/2026, o TCU proferiu o Acórdão 10/2026 - Plenário, nos autos desse último processo, deferindo medida cautelar para suspender a RLE 51/2025, reconhecendo indícios de jogo de planilha e reformulação substancial da proposta da JDN. Em 3/2/2026, Vossa Excelência apensou o TC 024.204/2025-0 ao TC 024.321/2025-7.

Posteriormente, em 6/5/2026, o TCU proferiu o Acórdão 1.135/2026 - Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou parcialmente procedente a representação da Etesco, deu ciência à APS de ‘impropriedades/falhas identificadas na Licitação 51/2025’, revogou a medida cautelar anteriormente concedida e determinou o arquivamento do processo.

A empresa Etesco opôs embargos de declaração contra essa última decisão, os quais foram conhecidos, mas rejeitados, por meio do Acórdão 1.214/2026-TCU-Plenário, na sessão de 13/5/2026. Inconformada, protocolou, em 9/6/2026, pedido de reexame contra o Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, o qual tramita sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O contrato para realização do objeto da licitação sob exame foi assinado com a sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem (08.651.815/0001-42), no valor de R\$ 619.780.813,76, com vigência de 60 meses a partir de 12/6/2026 (peça 58).

Em 5/8/2026, o Tribunal decidiu restabelecer providência cautelar, nos autos do TC 024.321/2025-7, por meio do Acórdão 2.037/2026 - Plenário, ao apreciar agravo apresentado pela empresa Etesco, oportunidade em que determinou à Autoridade Portuária de Santos S.A. que se abstenha de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026 ou suspenda os seus efeitos até a decisão de mérito daquele processo, e a promoção da oitiva da APS e da sociedade Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.

TC 024.204/2025-0

A representação anteriormente oferecida pela DTA, acima mencionada, apontou as seguintes ocorrências:

a) diligências excessivas e ilegais: a APS realizou duas rodadas completas de diligências direcionadas exclusivamente à licitante Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (JDN), ultrapassando os limites legais de saneamento previstos na Lei 13.303/2016 e na Lei 14.133/2021, pois indicou valores, percentuais e subitens a serem ajustados; recomendou ‘melhor distribuição dos descontos’ e ‘reavaliação de preços’; e configurou o que a autora denomina ‘diligência ativa’, influenciando diretamente a formação da proposta;

b) vícios insanáveis na proposta da JDN: b.1) preço irrisório: desconto de 92,43% nas ‘horas em paralisação’ em relação ao orçamento da APS; b.2) jogo de planilha: grandes descontos em itens de baixa materialização e descontos mínimos em itens com maior potencial de aditivos;

c) descumprimento técnico: produtividade dos berços e velocidade máxima de navegação em desacordo com o Termo de Referência;

d) reformulação substancial da proposta: a JDN apresentou três valores globais distintos, caracterizando não saneamento, mas substituição da proposta original: R\$ 620.057.146,89 — proposta original (26/9/2025); R\$ 619.973.243,76 - após a 1ª diligência (4/11/2025); e R\$ 619.780.813,76 - após a 2ª diligência (24/11/2025).

Além disso, foram alterados elementos técnicos relevantes, como volume do equipamento clamshell BUCYRUS B-88 (de 10 m³ para 10,10 m³) e volume da cisterna do batelão ‘A TOCO’ (510 m³ declarados × 472,16 m³ reais).

A DTA alegou ainda violação da isonomia e da competitividade, visto que as oportunidades de ajuste teriam sido concedidas exclusivamente à JDN, gerando vantagem competitiva indevida em relação às demais licitantes, assimetria entre os participantes do certame e violação aos princípios da isonomia, da legalidade e do julgamento objetivo (art. 37 da CF/88).

Acrescentou que, após as duas diligências e os sucessivos ajustes, a APS aceitou a proposta da JDN

em 28/11/2025, mesmo com produtividades ainda inferiores ao mínimo exigido pelo edital ($2.972,37 \text{ m}^3/\text{dia} < 3.000 \text{ m}^3/\text{dia}$) e preços flagrantemente inexequíveis em itens críticos (ex.: hora parada da draga hopper ofertada por R\$ 1.064,27, contra R\$ 20.475,11 do orçamento de referência).

Naquela oportunidade, a DTA não requereu suspensão ou medida cautelar, limitando-se a solicitar o recebimento da notícia de fato; ciência formal do TCU sobre as irregularidades; acompanhamento preventivo do certame, especialmente na fase recursal; e, alternativamente, recebimento como denúncia (art. 234 do RITCU).

Vossa Excelência, por meio do despacho de peça 20 do TC 024.204/2025-0, datado de 10/2/2026, determinou a realização de diligência junto à APS, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno, para o encaminhamento da análise do recurso interposto pela DTA e dos demais documentos e informações técnicas necessários ao esclarecimento das questões por ela levantadas, bem como a designação de interlocutor, determinando ainda que, após concluída a diligência, o processo fosse apensado ao TC 024.321/2025-7, em razão de conexão, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014. Esse processo foi então apensado ao TC 024.321/2025-7.

TC 024.321/2025-7

A empresa Etesco, líder do Consórcio Santos Dragagem, como já antecipado acima, ofereceu representação contra possíveis irregularidades praticadas pela APS, com base nos fundamentos que foram assim sintetizados pela unidade técnica (peças 1 e 20 daquele processo):

a) a proposta comercial da representante, Etesco Construções e Comércio Ltda., foi desclassificada sob alegação de vício insanável, referente à ausência inicial da planilha de composição de preços unitários. Após identificação do vício, a Comissão Especial de Licitação (CEL) instaurou diligência formal e concedeu prazo para apresentação do documento, o que foi cumprido tempestivamente, sem alteração do valor global ofertado. Posteriormente, sem fato novo ou alteração normativa, a CEL teria revertido seu entendimento e desclassificado a proposta, ignorando o atendimento à diligência e a natureza sanável do vício (peça 1, p. 2-3, 8-12);

b) a representante protocolizou requerimento administrativo buscando reconsideração do ato de desclassificação e o processamento regular da fase recursal prevista no edital, mas a APS não teria analisado o pedido, paralisando o direito de defesa e recurso e frustrando o controle da própria Administração (peça 1, p. 3, 5-7);

c) enquanto sua proposta teria sido desclassificada por vício formal sanável, a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. recebeu múltiplas oportunidades para complementar documentos e ajustar informações, inclusive após a habilitação, em situações similares ou mais complexas. Tal conduta teria violado os princípios da isonomia e da igualdade entre os participantes (peça 1, p. 13-14); e

d) a desclassificação da proposta da representante, que ofertou o menor preço (R\$ 610.000.000,00), teria resultado na habilitação de proposta superior (R\$ 620.057.146,89), gerando potencial prejuízo ao erário de R\$ 10.057.146,89. A representante sustenta que sua proposta era plenamente capaz de atender às exigências técnicas do edital e que a ausência inicial da planilha de custos não comprometeu a análise de exequibilidade, pois o documento foi posteriormente entregue na diligência instaurada e cumprida dentro do prazo fixado pela própria comissão (peça 1, p. 15).

Ao final, a Etesco requereu, em essência: a) concessão de medida cautelar para sustar o andamento do certame; e b) anulação de sua desclassificação do certame (peça 1, p. 19, do referido processo).

Após exame das alegações e dos fundamentos trazidos pela Etesco ao processo, Vossa Excelência, ao divergir da unidade técnica, considerou presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar e necessária a obtenção de esclarecimentos adicionais, deferindo a cautelar, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno, para determinar à APS a imediata suspensão do andamento da Licitação Eletrônica 51/2025, e promovendo a oitiva da APS e da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., com fulcro no art. 276, § 3º, do RITCU, sobre os pressupostos da medida

cautelar e sobre a fundamentação técnico-jurídica da desclassificação da proposta mais vantajosa, a eventual não uniformidade de critérios de saneamento e de condução do julgamento e a avaliação técnica quanto à manutenção das condições de habilitação do Consórcio Santos Dragagem após a retirada da consorciada minoritária, à luz do Acórdão 2.130/2016-TCU-Plenário e do princípio do *pas de nullité sans grief*, além dos indícios de jogo de planilha na proposta de preços da JDN (peça 73 daquele processo).

Essa medida cautelar foi referendada por meio do Acórdão 10/2026 - Plenário, proferido na sessão de 21/1/2026. Após examinar as respostas às oitivas determinadas por Vossa Excelência, a unidade técnica propôs o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014; no mérito, sua procedência parcial; e determinação à APS, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, para que anulasse o ato de desclassificação do Consórcio Santos Dragagem e os atos subsequentes, retornando a licitação à fase de julgamento das propostas, com a ressalva de que, caso as propostas mais bem classificadas em relação à da Jan de Nul fossem novamente desclassificadas ou as licitantes inabilitadas, na análise da proposta da JDN deveriam ser avaliadas as questões levantadas pela DTA Engenharia Ltda. Em seu recurso administrativo (peças 96 a 98 daquele processo).

O Tribunal, no entanto, ao encampar o voto de Vossa Excelência, decidiu, por meio do Acórdão 1.135/2026 - Plenário:

'9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a cautelar referendada por meio do item 9.1 do Acórdão 10/2026-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência à Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Licitação 51/2025, para fins de adoção de medidas corretivas e preventivas no âmbito de futuros certames:

9.3.1. desclassificação indevida de proposta mais bem classificada, após o atendimento, pelo licitante, de diligência regularmente instaurada pela Comissão Especial de Licitação, nos termos do art. 56 da Lei 13.303/2016, em afronta à jurisprudência desta Corte de Contas, que atribui à Administração o dever de promover diligências para sanar dúvidas ou falhas que não alterem a essência da proposta, especialmente quando não há modificação do preço global ofertado (...);

9.3.2. adoção de critérios não uniformes na condução das diligências realizadas no curso do julgamento das propostas, tendo sido admitidos ajustes na proposta da licitante declarada vencedora, sem impacto substancial sobre o preço global, ao passo que se recusou o saneamento de falha formal imputada à proposta da Etesco Construções e Comércio Ltda., mesmo após a apresentação tempestiva da documentação em sede de diligência, em afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo (...);

9.4. informar à Autoridade Portuária de Santos S.A, à Etesco Construções e Comércio Ltda., à Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à DTA Engenharia Ltda. deste acórdão; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.'

A Etesco opôs embargos de declaração contra essa deliberação, os quais foram conhecidos, mas rejeitados, por meio do Acórdão 1.214/2026 - Plenário. Em 9/6/2026, essa empresa protocolou pedido de reexame, que foi distribuído ao Ministro Benjamin Zymmler. Esse relator, por meio do despacho de peça 136 daquele processo, ao divergir do juízo de admissibilidade que propunha o não conhecimento do pedido de reexame, conheceu do recurso e declarou suspensos os efeitos dos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.135/2026-Plenário, o que implicava o restabelecimento da medida cautelar referendada por meio do subitem 9.1 do Acórdão 10/2026-Plenário, até o julgamento de mérito daquele processo, determinando ainda ciência à recorrente e à APS, abertura de prazo para

contrarrrazões da Jan de Nul e remessa à AudRecursos para instrução de mérito.

Na mesma data do anterior despacho, porém, ao tomar ciência de que o contrato com a vencedora do certame, JDN, já havia sido assinado, reformulou a posição adotada e declarou suspensos os efeitos, tão somente, do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026-Plenário. Determinou ainda que fosse dada ciência à APS e aberto prazo para que a Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. oferecesse contrarrrazões recursais (despacho à peça 137 do TC 024.321/2025-7).

Na sessão do dia 5/8/2026, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.037/2026 - Plenário, deliberou acerca de expediente denominado 'pedido de reconsideração' contra esse último despacho, nos seguintes termos:

'9.1. receber o expediente recursal como agravo, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. determinar cautelarmente, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU (RITCU), à Autoridade Portuária de Santos S.A. que se abstenha de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026 ou suspenda os seus efeitos até a decisão de mérito deste processo;

9.3. promover a oitiva da APS e da sociedade Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., com fundamento no art. 276, § 3º, do RITCU para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre a presença dos pressupostos da mencionada medida cautelar;

9.4. dar ciência desta deliberação à agravante, à empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à Autoridade Portuária de Santos S.A.'

A execução do contrato celebrado com a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. encontra-se, portanto, suspensa, em decorrência dessa deliberação proferida por meio do Acórdão 2.037/2026-TCU-Plenário. O Tribunal ainda não julgou o mérito do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.135/2026 - Plenário.

Nova representação da DTA

O presente processo é uma nova representação oferecida pela DTA, que, em sua quase totalidade, reitera os mesmos questionamentos que já haviam constado da anterior representação que foi autuada como TC 024.204/2025-0, já referido acima. Os questionamentos oferecidos pela DTA, por meio dessa última representação, foram assim sintetizados na instrução de peça 29:

a) a decisão do Presidente da APS, de 19/5/2026, ao negar provimento ao recurso administrativo da DTA, manteve a proposta da JDN com base em documentos não disponibilizados integralmente à recorrente, especialmente FI 75/2026, FI 273/2025, relatório da Comissão de Licitação e processo administrativo (peça 1, p. 8-10 e 19);

b) a JDN, empresa vencedora do certame, ofertou desconto de 92,43% nas horas de paralisação dos equipamentos, especialmente nos itens 3.9, 5.1.16 e 5.2.9 do Termo de Referência, em desconformidade com a lógica de exequibilidade da proposta e com a necessidade de análise de preços unitários em obras e serviços de engenharia. A peça associa a conduta a possível jogo de planilha, pois preços artificialmente baixos em itens de baixa materialização poderiam deslocar a remuneração para itens mais sensíveis a aditivos (peça 1, p. 12-13 e 20-21);

c) no grupo 5.2, relativo à dragagem de manutenção com equipamento estacionário, a proposta da JDN seria incompatível com custos reais de execução, pois teria apresentado preço de R\$ 41,49/m³ contra R\$ 74,24/m³ do Pregão APS 40/2023, além de redução de 82,38% na hora de paralisação de equipamento estacionário e de 94,80% na hora de paralisação TSHD Galileu Galilei (peça 1, p. 21-22);

d) o Termo de Referência da RLE 51/2025 estabeleceu, no item 12.2.2, produtividade mínima de 3.000 m³/dia para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário, mas a JDN teria alcançado apenas 2.972 m³/dia quando considerados os dados reais dos equipamentos (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

e) aponta adulteração de dados técnicos na proposta Rev. 02 da JDN, com alteração do volume do

clamshell BUCYRUS B-88 de 10,0 m³ para 10,1 m³ e declaração de capacidade do batelão 'A TOCO' de 510 m³, embora a peça afirme que a capacidade real de cisterna seria de 472,16 m³. Segundo a DTA, esses parâmetros teriam sido modificados para elevar artificialmente a produtividade calculada e superar o requisito mínimo de 3.000 m³/dia (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

f) a planilha eletrônica da JDN evidenciaria o uso do comando 'Goal Seek Value' ou 'Atingir Meta', mecanismo que partiria de um valor final pretendido e ajustaria parâmetros intermediários para fechar a planilha, invertendo a lógica regular de composição de custos (peça 1, p. 10-11);

g) a JDN não utilizou as distâncias médias entre os trechos de dragagem e o Polígono de Disposição Oceânica previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência, em desacordo com os itens 3.2.1.4 e 3.2.2.2 do TR. Segundo a peça, a própria APS teria reconhecido a desconformidade na segunda diligência de 19/11/2025, mas posteriormente acolheu justificativa da JDN sem análise técnica suficiente (peça 1, p. 14-15 e 25-26); e

h) a APS extrapolou os limites do saneamento ao permitir sucessivas alterações na proposta da JDN, que teria apresentado três valores globais distintos: R\$ 620.057.146,89, em 26/9/2025; R\$ 619.973.243,76, em 4/11/2025; e R\$ 619.780.813,76, em 24/11/2025. A peça sustenta que as diligências não se limitaram a esclarecimentos formais, mas envolveram nova planilha de preços, novas CPUs, nova memória de cálculo, revisão de distâncias, alteração de parâmetros físicos dos equipamentos e redistribuição de descontos (peça 1, p. 14-17 e 25-27).

Ao final, a DTA requereu: a) a suspensão cautelar do certame; b) o reconhecimento de vícios insanáveis na proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; c) a disponibilização de documentos pela APS à representante; d) a desclassificação da proposta da empresa JDN; e) a expedição de determinação à APS para que analise a proposta da DTA; f) a expedição de determinação à APS para disponibilizar ao público, por meio do portal Licitações-e, todos os documentos técnicos que embasem decisões na fase de julgamento de propostas; g) a oitiva da empresa JDN sobre as irregularidades apontadas; e h) a ciência à APS sobre a impertinência de diligências que ultrapassem a busca pelo saneamento de erros formais e irrelevantes.

Em seguida, Vossa Excelência, ao acatar proposta da unidade técnica, autorizou a realização de oitiva da APS acerca dessas questões (peça 46), a fim de reunir elementos necessários para deliberar sobre o pedido de medida cautelar feito pela representante. A unidade técnica, após se debruçar sobre as imputações acima enunciadas e sobre os esclarecimentos oferecidos pela APS, anotou que os elementos contidos nos autos já permitiam a formação de juízo de mérito pela improcedência da representação. Passa-se, em seguida, a sintetizar os fundamentos por ela apresentados para embasar tal solução, contidos na instrução de peça 59:

Item 39.3 'b' - Análise dos preços de paralisação, exequibilidade da proposta da JDN e alegação de jogo de planilha

A documentação apresentada pela APS evidencia que os preços questionados pela DTA foram efetivamente submetidos a análise administrativa e não foram aceitos de forma automática. Na FI 246/2025, a APS identificou expressiva concentração de descontos em determinados itens da proposta da JDN, destacando 86,42% de desconto nos itens de mobilização e desmobilização; 85,91% de desconto em horas paradas; e média de 51,14% de desconto nos demais itens do mesmo grupo.

Diante dessa distribuição atípica, a APS reconheceu a necessidade de aprofundamento da análise e instaurou diligência para validação da exequibilidade e coerência dos valores. Após os esclarecimentos da JDN, a FI 259/2025 registrou que continuavam existindo descontos extremamente elevados, inclusive superiores a 90% em determinados itens relacionados à paralisação da draga TSHD. A APS não encerrou imediatamente a avaliação, recomendando novas análises técnicas e jurídicas.

A JDN justificou os preços com base em sua estrutura própria de custos, logística operacional, disponibilidade de equipamentos, mão de obra e estratégia empresarial. A APS considerou que os elementos apresentados eram compatíveis com uma análise de exequibilidade. No tocante aos itens de mobilização e desmobilização, a APS argumentou que tais serviços normalmente ocorrem

apenas uma vez durante a execução contratual, reduzindo significativamente o risco de manipulação por futuras alterações quantitativas.

Quanto às horas paradas, a APS destacou que tais eventos decorrem da dinâmica operacional do Porto de Santos e não podem ser controlados pela contratada. Além disso, eventual subprecificação permaneceria sob risco econômico da própria JDN, sem possibilidade automática de reequilíbrio ou reprecificação. Por fim, a APS concluiu que não havia evidências concretas de jogo de planilha, pois não foi demonstrada combinação entre preços artificialmente elevados e quantitativos suscetíveis de ampliação futura.

Item 39.3 ‘c’ - Discrepâncias entre os preços da RLE 51/2025 e do Pregão APS 40/2023

A oitiva buscou esclarecer se a APS havia realizado análise técnica específica sobre as diferenças apontadas pela DTA entre os preços ofertados pela JDN na RLE 51/2025 e os valores praticados anteriormente no Pregão APS 40/2023, especialmente no que se refere aos itens de paralisação e à alegada equiparação indevida entre metodologias executivas distintas.

Em resposta, a APS apresentou fundamentos técnicos gerais para justificar a possibilidade de preços significativamente inferiores em contratos de dragagem. Argumentou que fatores como estrutura de custos, disponibilidade de equipamentos, ganhos de escala, sinergias operacionais, produtividade, metodologia executiva e estratégia comercial podem explicar diferenças relevantes entre propostas e contratos distintos.

A APS também sustentou que a exequibilidade não deve ser aferida por comparação isolada de determinados itens ou preços unitários, mas sim pela análise da proposta como um todo. Contudo, a análise verificou que a entidade não respondeu exatamente ao que foi solicitado. Embora tenha fornecido explicações conceituais plausíveis, não realizou comparação objetiva entre os dois certames. Não houve demonstração específica sobre diferenças entre datas-base, escopo dos contratos, quantitativos envolvidos, equipamentos empregados, produtividades estimadas, distâncias operacionais, metodologia executiva, composição de custos e critérios de remuneração.

Também não foram apresentados cálculos destinados a justificar diretamente as diferenças de preços por metro cúbico ou dos valores de paralisação. Apesar dessa deficiência, a documentação comprova que a APS efetivamente examinou a proposta da JDN com base em elementos próprios da RLE 51/2025, incluindo planilhas de composição de preços, memórias de cálculo, metodologia operacional, equipamentos empregados e parâmetros técnicos do certame. Assim, concluiu que a ausência de comparação específica entre os dois procedimentos licitatórios não invalida a análise realizada nem constitui indício de irregularidade.

Item 39.3 ‘d’ - Avaliação da produtividade mínima de 3.000 m³/dia para equipamento estacionário

O questionamento buscava verificar se a APS havia analisado adequadamente a alegação da DTA de que a proposta da JDN não atenderia à produtividade mínima exigida no item 12.2.2 do Termo de Referência para dragagem de manutenção com equipamento estacionário. A documentação contida nos autos demonstra que a APS realizou análise técnica específica e aprofundada sobre esse requisito. Durante a primeira diligência, a área técnica identificou que os cálculos inicialmente apresentados pela JDN resultavam em produtividade *in situ* inferior ao mínimo contratualmente exigido de 3.000 m³/dia.

Esse aspecto não foi ignorado pela Administração. Ao contrário, a FI 259/2025 registrou a inconsistência e recomendou nova diligência para que a licitante esclarecesse e corrigisse os elementos utilizados na memória de cálculo. Em resposta, a JDN apresentou documentação revisada contendo memória de cálculo atualizada, discriminação dos equipamentos utilizados, tempos de enchimento, de carregamento e descarga e de viagem, velocidades operacionais e parâmetros específicos dos ciclos de dragagem. Após reavaliação desses dados, a FI 273/2025 concluiu que a produtividade revisada passou a superar o patamar mínimo exigido no Termo de Referência.

A APS esclareceu ainda que o edital não impunha uma metodologia operacional única. O requisito

exigido era atingir determinado resultado de produtividade, cabendo à licitante definir os meios técnicos para alcançá-lo. Com base nos novos estudos, planilhas e memórias de cálculo, a área técnica concluiu que o requisito foi efetivamente atendido, inexistindo impedimento para continuidade da proposta nas etapas subsequentes.

Item 39.3 ‘e’ - Parâmetros físicos dos equipamentos da JDN (clamshell BUCYRUS B-88 e batelão ‘A TOCO’)

A oitiva buscou verificar se os parâmetros físicos informados pela JDN para determinados equipamentos continham inconsistências capazes de comprometer a exequibilidade da proposta, especialmente quanto à capacidade da caçamba do clamshell BUCYRUS B-88 e à capacidade do batelão ‘A TOCO’. Em relação ao clamshell, a controvérsia surgiu porque a capacidade da caçamba foi alterada de 10,0 m³ para 10,10 m³ após diligência da APS. A alteração ocorreu justamente quando a área técnica havia identificado que a produtividade inicialmente calculada não atingia o mínimo exigido de 3.000 m³/dia.

A APS esclareceu que a mudança decorreu da correção de uma inconsistência da memória de cálculo e que a JDN informou utilizar equipamento com capacidade efetiva de 10,10 m³, além de possuir capacidade técnica para adaptações operacionais dos equipamentos utilizados. Após a apresentação das memórias revisadas, a APS reavaliou os cálculos e concluiu que o requisito de produtividade continuava atendido.

Quanto ao batelão ‘A TOCO’, a DTA sustentava que a capacidade real seria de 472,16 m³, enquanto a JDN utilizou 510 m³ em seus cálculos. A APS enfrentou diretamente essa divergência. Primeiro, observou que embarcações podem sofrer modificações ao longo da vida útil, de modo que documentos antigos não necessariamente refletem a capacidade operacional atual. Mais importante, contudo, foi a análise do impacto prático da divergência. A APS demonstrou que a produtividade do sistema não era limitada pelo batelão, mas pela produção do equipamento escavador (clamshell), que constituía o verdadeiro gargalo operacional. Assim, mesmo assumindo a capacidade inferior defendida pela DTA (472,16 m³), a produtividade global permaneceria acima do mínimo contratual exigido.

Item 39.3 ‘f’ - Distâncias de navegação até o Polígono de Disposição Oceânica (PDO)

A DTA alegou que a JDN teria utilizado distâncias de navegação diferentes das previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência, o que poderia influenciar artificialmente os cálculos de produtividade e custo. A documentação demonstra que a própria APS identificou essa divergência durante o julgamento da proposta. A questão foi registrada na FI 259/2025 e motivou diligência específica, já que as distâncias utilizadas não correspondiam integralmente às referências do Termo de Referência.

Após os esclarecimentos prestados pela JDN, a APS reavaliou os cálculos e concluiu que a produtividade revisada se revelou superior ao mínimo exigido. A principal linha de defesa da APS consistiu em afirmar que as distâncias constantes das tabelas do Termo de Referência possuíam caráter referencial e médio, calculadas por critérios geométricos, não constituindo rotas obrigatórias de execução. Segundo a APS, a distância real depende de múltiplas variáveis operacionais: posição efetiva da frente de dragagem, ponto de carregamento, rotas navegáveis disponíveis, restrições operacionais do canal, tráfego marítimo e ponto efetivo de descarte dentro do PDO.

Além disso, o quadro comparativo apresentado demonstrou que a JDN não reduziu sistematicamente todas as distâncias. Em alguns trechos utilizou valores maiores, em outros menores e, em determinados casos, exatamente os mesmos valores da Administração.

Item 39.3 ‘a’ - Exequibilidade global da proposta da JDN

Este é o item central de toda a controvérsia, na visão da unidade técnica. A questão submetida à APS foi verificar se os diversos apontamentos formulados pela DTA, considerados individualmente ou em conjunto, teriam capacidade para comprometer a exequibilidade global da proposta vencedora. A APS demonstrou que a análise de exequibilidade ocorreu desde a fase de julgamento

da proposta e não apenas após os recursos apresentados.

Durante a instrução do certame, foram identificados erros aritméticos, inconsistências de arredondamento, questões relacionadas ao BDI, concentração de descontos, divergências de parâmetros operacionais e inconsistências de produtividade. Esses aspectos geraram diligências sucessivas, culminando na apresentação de planilhas revisadas, memórias de cálculo atualizadas, composições de preços e esclarecimentos complementares. Após as reavaliações, a APS concluiu que não subsistiam dúvidas impeditivas à aceitação da proposta.

Sob a perspectiva econômica, verificou-se que o orçamento estimado era de R\$ 712,3 milhões; a proposta da JDN, de R\$ 619,8 milhões; o desconto global, de 12,98%; e o limite matemático de exequibilidade, de R\$ 448,5 milhões. A proposta vencedora permaneceu cerca de R\$ 171,2 milhões acima do limite de exequibilidade, evidenciando margem considerável de segurança.

Além disso, os preços ofertados pelas demais concorrentes situaram-se em faixa bastante próxima da proposta vencedora: Etesco, R\$ 610,0 milhões; JDN, R\$ 619,8 milhões; DTA, R\$ 626,0 milhões; Dragabras, R\$ 640,8 milhões; e Dratec, R\$ 648,0 milhões.

Esse cenário afasta a hipótese de preço anormalmente baixo. A instrução aponta que a quase totalidade dos questionamentos da DTA foi enfrentada tecnicamente pela APS e que nenhuma das inconsistências apontadas, isoladamente ou em conjunto, foi considerada suficiente para afastar a exequibilidade global da proposta da JDN. O único ponto com deficiência relevante de resposta foi o item 39.3-c, relativo à comparação específica com o Pregão APS 40/2023, mas essa lacuna não foi considerada capaz de evidenciar irregularidade ou comprometer a validade da análise de exequibilidade.

A AudContratações acrescenta que a jurisprudência do Tribunal aponta no sentido de que preços unitários baixos ou inconsistências pontuais em planilhas não tornam automaticamente uma proposta inexecutável: o que importa é o valor global. Falhas, erros ou omissões nas planilhas também não levam obrigatoriamente à desclassificação; nesses casos, a Administração deve realizar diligências para sanar os problemas, sem que o valor total seja aumentado. Se a proposta for considerada executável, o licitante assume os riscos de eventuais erros ou subavaliações, não podendo repassá-los à Administração depois (Acórdãos 637/2017 e 830/2018, ambos do TCU-Plenário).

A empresa Etesco, após a manifestação da unidade técnica, apresentou, nestes autos, petição em que defende sua posição jurídica no certame e, ao final, pede (peça 63):

- a) seja admitida como interessada neste processo;
- b) seja juntada e considerada a documentação por ela apresentada;
- c) cautelarmente, sejam suspensos os efeitos da contratação decorrente da Licitação Eletrônica RLE 51/2025;
- d) seja preservada a continuidade da dragagem de manutenção do canal, por meio do contrato vigente atual;
- e) seja assinado prazo para que a APS disponibilize cópia integral do processo administrativo da RLE 51/2025;
- f) seja determinada oitiva da APS e da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., para que, objetivamente, apresentem:
 - (i) a memória analítica de composição do custo da hora de paralisação, item a item, com discriminação de tripulação, combustível em stand-by, seguros, custos portuários, manutenção e custo de oportunidade do ativo;
 - (ii) a documentação oficial do clamshell e do batelão indicados na proposta, confrontada com os parâmetros declarados na Rev. 02; e
 - (iii) a justificativa técnica para a não utilização das distâncias das Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência;

- g) no mérito, seja julgada procedente esta representação para desclassificar a proposta da JDN; e
- h) seja o presente feito, em seguida, sobrestado até solução do seu pedido de reexame, interposto nos autos do TC 024.321/2025-7.

II

Antes de abordar o aspecto substancial das impugnações oferecidas pela DTA, considera-se necessário verificar a viabilidade jurídica de enfrentá-las no âmbito deste processo, uma vez que já haviam constado como objeto da anterior representação oferecida pela DTA.

O processo TC 024.204/2025-0 foi autuado a partir de representação formulada pela DTA Engenharia Ltda., mesma autora da representação objeto deste processo, com alegações relativas às diligências realizadas em favor da Jan de Nul. A DTA sustentara que as diligências de 3/11/2025 e 19/11/2025 teriam extrapolado os limites do saneamento, permitido alterações substanciais na proposta da JDN e mantido vícios relacionados a preços, produtividade, parâmetros operacionais e possível jogo de planilha.

Veja-se, pois, que tais questionamentos são basicamente os mesmos apresentados pela DTA no presente processo. Na instrução inicial daquele processo, a unidade técnica sugeriu o conhecimento da representação, mas anotou que não havia elementos suficientes para formação de juízo conclusivo sobre a pertinência das impugnações, propondo diligência à APS e posterior apensamento ao TC 024.321/2025-7, em razão da conexão temática e do estágio mais avançado deste último processo.

Após a diligência, a APS informou que o recurso administrativo da DTA ainda não havia sido analisado, pois a tramitação do certame tinha sido interrompida pela medida cautelar deferida no TC 024.321/2025-7. Em razão disso, a unidade instrutora, na instrução final do TC 024.321/2025-7, entendeu que não seria necessário examinar de forma autônoma e exauriente, naquele momento, as alegações da DTA sobre a proposta da Jan de Nul. Isso porque, na sua lógica, a tendência do processo seria a de revalidar a proposta do consórcio liderado pela Etesco. A proposta de retorno da licitação à fase de julgamento permitiria à APS reavaliar as propostas na ordem de classificação e, caso as propostas mais bem classificadas em relação à Jan de Nul fossem novamente desclassificadas ou as licitantes inabilitadas, os questionamentos da DTA seriam então examinados.

O Tribunal, porém, com base em voto de Vossa Excelência, rejeitou a proposta da unidade instrutora de determinar a reinclusão da Etesco no certame. A representação foi considerada parcialmente procedente apenas para reconhecer a impropriedade da motivação originalmente adotada pela APS, baseada na ausência inicial da planilha de custos e do BDI, mas manteve a exclusão da proposta da Etesco em razão da alteração da composição do consórcio e da ausência de demonstração suficiente de preservação da confiabilidade e da exequibilidade da proposta.

A deliberação do Tribunal manteve, ao final, a decisão da Comissão Especial de Licitação quanto ao resultado da exclusão da Etesco. Por esses motivos, as alegações da DTA, apontadas no TC 024.204/2025-0, deixaram de ser apreciadas pelo Tribunal, naquele outro processo. Em síntese, o Tribunal não deliberou sobre as impugnações deduzidas pela DTA naquela anterior representação.

Poder-se-ia aventar, pelos motivos acima enunciados, eventual necessidade de retomada das questões ora suscitadas pela DTA no âmbito do processo TC 024.321/2025-7, que tem como apenso a representação original dessa empresa (TC 024.204/2025-0). A rigor, teria sido melhor ter resolvido as impugnações feitas pela DTA no TC 024.204/2025-0, no bojo do processo ao qual foi apensado (TC 024.321/2025-7). Especialmente porque a verificação da higidez da proposta da JDN tinha voltado a ser necessária, visto que ela se manteve na condição de vencedora do certame. Ademais, a apreciação conjunta das impugnações contidas nas representações da Etesco e da DTA teria sido proveitosa, visto que reuniria, em um mesmo processo, o exame sobre a regularidade da condução do certame licitatório. Não parece, contudo, recomendável o apensamento deste processo à representação da Etesco, que tem como apenso a anterior representação da DTA, visto que se encontram em fases processuais distintas. Afigura-se mais produtivo, pois, dar seguimento à apreciação das impugnações neste processo.

Dessa constatação decorrem duas consequências práticas, que se propõem ao final. A primeira é a de que, apreciadas neste feito, de forma integral, as impugnações que a DTA deduzira no TC 024.204/2025-0, cumpre declarar exaurido o objeto daquele processo, hoje apensado ao TC 024.321/2025-7, evitando-se que permaneça pendente de solução matéria já decidida. A segunda é a de que, tramitando o pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.135/2026 - Plenário sob relatoria diversa, convém que se dê ciência da deliberação a ser proferida neste processo ao Relator do TC 024.321/2025-7 e à AudRecursos, de modo a prevenir a prolação de decisões contraditórias sobre um mesmo certame.

III

O Ministério Público de Contas considera que, em relação aos aspectos substanciais objeto das alegações oferecidas pela empresa DTA nesta nova representação, não se demonstrou fundamento apto a justificar a desclassificação da proposta vencedora, alinhando-se, nesse ponto, às conclusões da unidade técnica contidas na instrução de peça 59. O exame dos elementos contidos nos autos, contudo, revela necessidade de adoção de providências pelo Tribunal para garantir a regular execução do contrato que resultar da licitação sob exame e que vier a ser efetivamente implementado. Passa-se, pois, a tratar da questão atinente à concepção do certame e a seus desdobramentos, que guardam relação direta com as impugnações da representante, e, em seguida, a justificar por que a representação, embora não conduza à desclassificação pretendida, deve ser considerada parcialmente procedente.

Regime de execução contratual e preservação da equação econômico-financeira da avença

Antes do exame específico sobre as questões suscitadas pela representante, considera-se pertinente registrar aspecto da modelagem da contratação que, embora não tenha sido objeto de apontamento na instrução precedente, assume particular relevância para a futura execução contratual e, sobretudo, para a preservação da vantajosidade econômica obtida no certame. Especialmente porque a tese principal da representante é a de que a proposta da vencedora do certame viabilizaria futuro jogo de planilha.

A Licitação RLE 51/2025 foi concebida sob o regime de contratação integrada. O objeto descrito no item 1.1 do edital consiste na ‘contratação de empresa ou consórcio de empresas para a realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m DHN, incluindo as etapas de licenciamento ambiental do empreendimento, elaboração dos Projetos Básico e Executivo, execução da dragagem de aprofundamento e da dragagem de manutenção do novo gabarito alcançado por um período de 02 (dois) anos, bem como demais serviços e operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, pelo prazo de 60 (sessenta) meses’ (peça 4, p. 1).

Não há, portanto, e esse dado é fundamental, projeto básico previamente elaborado pela APS. Os projetos básico e executivo integram as prestações atribuídas à futura contratada e o Termo de Referência estabelece que sua elaboração deverá observar as premissas e as informações constantes do ‘Anteprojeto de Dragagem de Aprofundamento do Canal de Acesso Aquaviário do Complexo Portuário de Santos - SP’, elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias - INPH (peça 5, p. 10).

A opção foi expressamente justificada no item 2.1 do Termo de Referência, intitulado ‘Justificativas para a Utilização da Contratação Integrada’. Após reproduzir o conceito legal desse regime, a APS consignou que a transferência ao particular do encargo de elaborar o projeto básico permitiria incorporar sua experiência técnica ao empreendimento, com potenciais ganhos de eficiência. De forma ainda mais significativa, registrou que a ampliação das responsabilidades atribuídas ao particular implicaria correspondente transferência de riscos: ‘A previsão de transferência do encargo de formular o Projeto Básico para contratação de obras e serviços de engenharia de dragagem promove uma lógica de cooperação mais acentuada com o particular, porque envolve esse parceiro privado na elaboração do projeto, possibilitando a obtenção de ganhos de eficiência na execução do contrato, dada a sua potencial expertise’ (peça 5, p. 4).

Prossegue o Termo de Referência (peça 5, p. 5):

‘(...) Por outro lado, promove-se o deslocamento de uma parcela maior dos riscos relativos à execução do contrato ao particular, na proporcional medida das novas responsabilidades assumidas em razão da concepção do projeto a ser implantado.

A CONTRATADA, ao assumir a responsabilidade pelos Projetos Básico e Executivo, também assume os riscos associados à execução da obra ou serviço, não podendo alegar falhas nos projetos ou qualquer problema de execução para modificar o contrato.’

Logo em seguida, afirma-se que caberá à contratada ‘planejar, gerenciar e executar integralmente as fases do empreendimento com os custos por ela apresentados na proposta financeira e nos prazos estabelecidos’ pela APS (peça 5, p. 5). A justificativa econômica do regime segue a mesma linha: a APS declarou pretender transferir às empresas especializadas o desenvolvimento dos projetos básico e executivo e ‘a definição do melhor método a ser utilizado na execução da obra’, concentrando etapas e riscos e buscando celeridade, economia e eficácia (peça 5, p. 7).

A modelagem encontra correspondência no art. 42, inciso VI, da Lei 13.303/2016, que define a contratação integrada como aquela que compreende a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras e demais operações necessárias à entrega final do objeto. Por sua vez, o art. 43, inciso VI, admite esse regime quando presentes as condições ali enumeradas, sendo significativo que o § 1º do mesmo dispositivo dispense precisamente a contratação integrada da existência de projeto básico previamente à licitação.

Ocorre que, paralelamente a essa concepção, os documentos que embasam a licitação introduziram elementos próprios de regime de execução substancialmente distinto. Com efeito, o item 10 do Termo de Referência justifica expressamente a adoção da ‘sistemática de medição e pagamento por preço unitário’ para as dragagens de aprofundamento e de manutenção, invocando o Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário e afirmando que a empreitada por preço unitário seria indicada para obras portuárias, dragagem e derrocamento. Na sequência, apresenta planilha constituída por unidades e quantitativos estimados, inclusive volumes de dragagem discriminados em metros cúbicos por trechos e subtrechos (peça 5, pp. 107-109).

A minuta do contrato anexa ao edital qualificou expressamente a contratação como a ser executada ‘pelo prazo de 60 (sessenta) meses, sob o regime de empreitada por preço unitário, referente à Licitação RLE 51/2025’ (peça 4, p. 44). Tampouco se trata de referência isolada. O Termo de Referência informa que os quantitativos constantes da planilha possuem caráter estimativo e não constituem compromisso quanto à sua integral execução, podendo a execução ocorrer em quantitativos inferiores aos originalmente previstos. Mais adiante, estabelece que somente os serviços efetivamente executados serão medidos para fins de faturamento e reitera serem meramente estimadas as quantidades constantes das planilhas. Em relação especificamente à dragagem de aprofundamento, prevê pagamento pelo metro cúbico *in situ* efetivamente dragado, apurado mediante levantamentos hidrográficos realizados pela contratante.

A minuta contratual, assim como o contrato já firmado com a JDN (Contrato APS 120/2026), também incorpora ampla disciplina de alterações quantitativas. A cláusula décima segunda admite a alteração da avença, entre outras hipóteses, ‘quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto’ (alínea ‘b’, peça 4, p. 58, e peça 58, p. 16). Na alínea ‘g’, prevê ainda, expressamente: ‘Para os acréscimos e supressões sobre o objeto contratual, nos limites e condições estabelecidos no art. 81, parágrafos 1º, 2º, 5º e 6º, da Lei 13.303/2016’ (peça 4, p. 59, e peça 58, p. 17).

A matriz de riscos contida no Termo de Referência e anexada ao contrato firmado com a JDN confirma que essa possibilidade integrou deliberadamente a modelagem. Seu item 25 cuida dos ‘serviços em quantidades superiores/inferiores ao estimado no Termo de Referência’, aloca o risco à contratante/contratada, registra expressamente a possibilidade de aditivo e estabelece que ‘será passível de aditivo o serviço efetivamente executado, de acordo com os critérios de medição, resguardados os limites previstos em lei’ (peça 5, p. 168, e peça 58, p. 34). O extrato do contrato que veio a ser celebrado com a JDN e que foi publicado no Diário Oficial da União, em 16/6/2026, edição 110, seção 3, p. 180, dispõe que sua execução se dará sob ‘regime de empreitada por preço unitário’ (peça 58, p. 2).

Tem-se, portanto, uma contratação que, de um lado, transfere à contratada a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, atribuindo-lhe liberdade para desenvolver a solução técnica e assumindo, segundo a própria justificativa do Termo de Referência, os riscos correspondentes; do outro, remunera parcelas relevantes do empreendimento segundo quantitativos efetivamente executados e admite a alteração desses quantitativos e do correspondente valor contratual.

Da incompatibilidade entre os referidos regimes

Essa justaposição merece especial atenção. A Lei 13.303/2016 não trata a contratação integrada e a empreitada por preço unitário como aspectos complementares de um mesmo regime. Ao contrário, enumera-os separadamente no art. 43: a empreitada por preços unitários (EPU) figura no inciso I, para objetos que possuam ‘imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários’, enquanto a contratação integrada aparece no inciso VI, nas hipóteses previstas na lei. A diferença não é meramente nominativa, é substancial. A EPU pressupõe, como regra, projeto básico preexistente e deixa com a contratante parcela relevante do risco inerente às quantidades efetivamente necessárias. A contratação integrada, diversamente, é justamente a exceção legal à exigência de projeto básico antecedente, porque transfere ao contratado a elaboração desse documento, acompanhada de parcela correspondente dos riscos relacionados às soluções que venha a adotar.

A distinção torna-se ainda mais pronunciada diante do art. 81 da Lei das Estatais. Seu *caput* prevê cláusulas de alteração contratual para os contratos celebrados nos regimes dos incisos I a V do art. 43, **deixando de mencionar precisamente o inciso VI**, referente à contratação integrada. Entre essas hipóteses, estão a modificação quantitativa do objeto e os acréscimos ou supressões de que tratam os §§ 1º e 2º. O § 8º, por sua vez, veda a celebração de aditivos decorrentes de eventos alocados na matriz de riscos como de responsabilidade da contratada.

Impõe-se extrair desse silêncio legislativo a consequência que dele decorre. Não se trata de lacuna, mas de opção sistemática, coerente com a lógica do regime: se a contratada concebe a solução técnica e é remunerada pelo resultado que se comprometeu a entregar, não há razão para submetê-la ao mecanismo de acréscimos e supressões próprio das empreitadas em que a Administração define previamente o que deve ser executado. Segue-se daí que a alínea ‘g’ da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026, que prevê acréscimos e supressões ‘nos limites e condições estabelecidos no art. 81, parágrafos 1º, 2º, 5º e 6º, da Lei 13.303/2016’, carece de amparo legal. Não se cuida, pois, apenas de risco a ser administrado mediante procedimento de controle, mas de estipulação contratual desprovida de base normativa, que a vontade das partes não tem aptidão para convalidar.

Dois outros dispositivos da mesma lei confirmam essa exegese e demonstram que o arcabouço normativo já contém a vedação. O primeiro é o art. 81, § 8º, acima referido, que veda o aditamento fundado em evento alocado à contratada na matriz de riscos. O segundo é o art. 42, inciso X, que define a matriz de riscos como cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Se é a própria matriz que caracteriza esse equilíbrio inicial, o aditamento fundado em evento por ela atribuído à contratada não rompe apenas o que foi pactuado: rompe o equilíbrio tal como a lei o define.

A orientação é, ademais, a mesma que informa os demais estatutos de contratação pública. No Regime Diferenciado de Contratações, o art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 admite, na contratação integrada, a alteração dos valores contratuais apenas para recomposição do equilíbrio decorrente de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou álea econômica extraordinária, e por necessidade de alteração do projeto por requisição expressa da Administração. A Lei 14.133/2021, em seu art. 133, disciplina em termos análogos a alteração nas contratações integrada e semi-integrada. Não há, no ordenamento jurídico pátrio, autorização para converter imprecisão de projeto elaborado pelo próprio contratado em acréscimo de sua remuneração.

A questão foi enfrentada de modo particularmente próximo ao presente caso no Acórdão 1.873/2024-TCU-Plenário (Ministro-Relator Vital do Rêgo), também referente a dragagem de acesso a complexo portuário e igualmente regida pela Lei 13.303/2016. Naquela oportunidade, a unidade especializada constatou que, embora o edital tivesse adotado a contratação

integrada, ‘a modelagem de execução se enquadra no regime de contratação por preços unitários, descaracterizando a ideia geral do regime de contratação integrada’. No relatório do Acórdão 1.873/2024-Plenário, ficou assente que ‘a contratação integrada é incompatível com a empreitada por preço unitário, pois são regimes de contratação distintos’.

Ao final, o Tribunal deu ciência à PortosRio de que ‘a alteração dos valores contratuais em decorrência de acréscimos de quantidades por imprecisão nos projetos é incompatível com o regime de contratação integrada, pois afronta o disposto nos arts. 6º, inciso XXXII, e 133 da Lei 14.133/2021, c/c arts. 43 e 81 da Lei 13.303/2016, e a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 831/2023-TCU-Plenário’.

Merece registro o objeto preciso daquela censura. O que o Tribunal reputou incompatível com a contratação integrada não foi a medição por unidade de serviço executado, nem a nomenclatura empregada nos documentos da licitação, mas a alteração dos valores contratuais em decorrência de acréscimos de quantidades por imprecisão nos projetos. O precedente, portanto, não determina requalificar o contrato: determina não aplicar, em contratação integrada, o mecanismo de aditamento quantitativo por causa imputável ao próprio contratado.

O fundamento econômico dessa orientação é especialmente pertinente à contratação ora examinada. Na contratação integrada, a liberdade concedida ao particular para desenvolver o projeto constitui a contrapartida da transferência dos riscos vinculados às soluções por ele concebidas. Como registrou o voto condutor do Acórdão 1.873/2024-Plenário, se o contratado possui liberdade para otimizar as soluções técnicas e econômicas, deve igualmente responder pelas imprecisões que resultem de seus próprios levantamentos, dimensionamentos e escolhas.

Do risco específico produzido pela modelagem adotada

No caso em exame, a superposição dos dois modelos produz risco adicional que não se apresenta, ao menos com a mesma intensidade, numa empreitada por preço unitário convencional. Nesta última, o projeto básico que define a solução a executar precede a licitação e é elaborado sob responsabilidade da Administração. No presente contrato, porém, a própria contratada será responsável por desenvolver o projeto básico e, ao mesmo tempo, será remunerada, em diversas parcelas, segundo preços unitários aplicados aos quantitativos efetivamente executados.

Cria-se, assim, uma endogeneização parcial da base quantitativa de remuneração: a contratada possui influência, por meio das soluções técnicas, dos dimensionamentos, das metodologias e do parque de equipamentos definidos na fase de projeto, sobre elementos que posteriormente poderão repercutir na composição quantitativa e econômica da execução.

É necessário ressaltar que nem toda variação de quantidade estará sob domínio da contratada. A própria natureza da dragagem envolve incertezas físicas e a matriz de riscos contempla eventos cuja ocorrência somente pode ser constatada no desenvolvimento do empreendimento. O problema surge quando não se distingue adequadamente a variação exógena, decorrente de condição física ou evento efetivamente atribuído à APS, daquela variação endógena, decorrente da solução, do mal dimensionamento, da metodologia ou da insuficiência do projeto desenvolvido pela própria contratada.

A matriz de riscos já fornece importante elemento para essa distinção. Seu item 43 atribui exclusivamente à contratada, sem possibilidade de aditivo, o risco de definição insuficiente ou inadequada da quantidade, da dimensão ou das características operacionais dos equipamentos e da metodologia e dos procedimentos de execução, decorrente de falha na elaboração dos projetos de engenharia.

Também são alocados à contratada, sem aditamento, os custos decorrentes da ocorrência de novos interferentes causada por imprecisão ou insuficiência dos levantamentos realizados durante a elaboração dos projetos (item 31 da matriz de riscos).

Logo, o item 25 da matriz - que admite aditamento em virtude de quantidades efetivamente superiores ou inferiores às estimadas no Termo de Referência - não deve ser interpretado isoladamente, como autorização genérica para que qualquer quantitativo resultante do projeto

elaborado pela contratada seja transferido para a APS. Sua aplicação deve ser compatibilizada com os demais riscos expressamente atribuídos à contratada e com a própria premissa do item 2.1 do Termo de Referência, segundo a qual a assunção da responsabilidade pelos projetos básico e executivo impede que falhas nesses documentos sejam utilizadas como fundamento para modificação do contrato.

A preocupação é também de natureza econômica. A proposta foi julgada por menor preço global, embora formada por preços unitários. A redistribuição posterior dos quantitativos pode alterar significativamente o resultado econômico da disputa: a redução de itens em que a vencedora tenha ofertado preços relativamente baixos e a elevação daqueles em que seus preços sejam relativamente mais elevados pode reduzir ou eliminar a vantagem econômica que a levou a vencer o certame, ainda que cada preço unitário, considerado isoladamente, permaneça abaixo do teto originalmente admitido.

Não se afirma que isso efetivamente virá a ocorrer, caso a JDN seja confirmada como vencedora do certame. O que se identifica é um risco estrutural dessa inusitada modelagem, que se torna particularmente relevante porque a mesma empresa incumbida de desenvolver o projeto será remunerada com base em planilha de preços unitários e esse risco estará presente seja qual for a empresa ou consórcio que efetivamente vier a realizar o objeto do certame sob análise.

Art. 31 da Lei 13.303/2016 e preservação da vantagem econômica da contratação

Entretanto, a Lei das Estatais fornece instrumental para que esse risco seja controlado ou mesmo suprimido. Seu art. 31 estabelece que as licitações e os contratos devem assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e evitar operações caracterizadas por sobrepreço ou superfaturamento. Mais especificamente, o art. 31, § 1º, inciso II, alínea 'c', qualifica como hipótese de superfaturamento as alterações no orçamento de obras e serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado.

A preocupação encontra correspondência direta na própria minuta contratual, anexa ao edital. A alínea 'f' da cláusula décima segunda admite alterações destinadas 'a restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato' (peça 4, pp. 58/9).

Deve-se compreender essa garantia de modo bilateral. O equilíbrio econômico-financeiro não protege apenas a contratada contra o aumento extraordinário de seus encargos; impede também que alterações posteriores da planilha coloquem a Administração em posição econômica inferior àquela estabelecida no momento da competição. É precisamente essa segunda hipótese que o art. 31, § 1º, II, 'c', procura prevenir.

Da preservação do certame e da necessidade de solução prospectiva

A constatação merece, contudo, ser ponderada à luz do estágio em que se encontra o empreendimento e das consequências práticas de cada solução possível.

Registre-se, de início, que o Tribunal realizou auditoria de conformidade sobre a concepção do projeto e o Edital RLE 51/2025, no TC 017.428/2025-4, no âmbito do Fiscobras 2026, concluída pelo Acórdão 688/2026-TCU-Plenário, de 18/3/2026, quando a licitação já se encontrava em curso, sob a ementa 'ausência de irregularidades; oportunidades de melhoria; recomendações'. Cumpre precisar, todavia, que o alcance dessa deliberação não obsta as providências ora propostas.

Em primeiro lugar, a questão específica ora identificada - a incompatibilidade entre o regime de contratação integrada declarado no instrumento convocatório e a cláusula de acréscimos e supressões fundada no art. 81, §§ 1º e 2º, da Lei 13.303/2016 - não foi objeto de exame naquela fiscalização. O escopo do trabalho alcançou a adequação do regime de contratação, a regularidade e suficiência do edital e de seus anexos, a adequação do anteprojeto, do orçamento, dos custos unitários e da matriz de riscos, mas não a compatibilidade da cláusula décima segunda da minuta contratual com o art. 81 da Lei das Estatais.

Em segundo lugar, o próprio voto condutor ressaltou que as conclusões daquela fiscalização não se

confundiam com as irregularidades examinadas na representação que tramita no TC 024.321/2025-7.

Em terceiro lugar, e principalmente, **a ausência de apontamento em fiscalização não convalida vício nem produz preclusão para o controle externo.** É reiterada a orientação desta Corte no sentido de que o exame de editais e a inexistência de censura anterior não geram coisa julgada administrativa nem direito adquirido à manutenção de cláusula desprovida de amparo legal, podendo o Tribunal apreciar a matéria sempre que provocado ou quando dela tome conhecimento no exercício de suas competências.

O que efetivamente recomenda cautela, portanto, não é a deliberação anterior, mas a proporcionalidade da providência. Soma-se à elevada relevância logística e econômica do aprofundamento do canal do Porto de Santos o estágio já alcançado pelo procedimento, além da circunstância de que o defeito ora identificado é de redação do instrumento convocatório, sanável por disciplina da execução e não de escolha do contratado.

A esse respeito, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não só respalda, como preconiza a opção por solução prospectiva. O art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942, com a redação conferida pela Lei 13.655/2018, determina que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. O art. 21 exige que a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa indique de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas anormais ou excessivos. E o art. 22 impõe que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

Nessas condições, a anulação da licitação ou a imposição de solução que importe reconstrução integral de sua modelagem deve ser reservada a hipótese que se revele indispensável à proteção do interesse público, o que não se evidencia para o problema ora identificado, plenamente corrigível mediante providências que operem sobre a execução contratual. O precedente do Acórdão 1.873/2024-Plenário é instrutivo também sob esse aspecto: embora o Tribunal tenha considerado irregular cláusula que permitia acréscimos e supressões em contratação integrada, ponderou que o certame já havia sido concluído e o contrato assinado e, em vez de determinar sua invalidação, optou por medida prospectiva destinada a prevenir a materialização da possível irregularidade durante a execução.

Da vedação de aditamento quantitativo por causa endógena

Definida a natureza do defeito e afastada, por desnecessária, a invalidação do certame, a providência primária que disso decorre é a supressão de eficácia da estipulação que não encontra amparo legal.

Cabe, pois, determinar à APS que se abstenha de aplicar a alínea ‘g’ da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026 e de celebrar termos aditivos com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 81 da Lei 13.303/2016, admitidas alterações do valor contratual apenas nas hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de evento expressamente alocado à contratante na matriz de riscos, de álea econômica extraordinária ou de alteração do projeto por requisição expressa da Administração, observada, em qualquer caso, a vedação do art. 81, § 8º, daquele diploma.

Convém precisar o alcance dessa vedação, para que não seja tomada por medida mais ampla do que é. Não se trata de proibição indistinta de toda e qualquer alteração quantitativa, providência que se reputaria inadequada por três razões. Primeiro, porque o próprio instrumento convocatório e a matriz de riscos previram expressamente a ocorrência de situações quantitativas passíveis de aditamento, circunstância conhecida pelos licitantes por ocasião da formulação das propostas. Segundo, porque determinados eventos previstos na matriz são efetivamente atribuídos à contratante e somente podem ser conhecidos no desenvolvimento do empreendimento. Terceiro,

porque a supressão, *a posteriori*, de toda essa sistemática poderia, ela própria, alterar de forma relevante a alocação de riscos considerada pelas empresas na formação de seus preços.

A vedação ora proposta não alcança, portanto, as variações decorrentes de eventos que a própria matriz de riscos atribuiu à contratante, que permanecem passíveis de recomposição na forma da lei e do contrato, nem impede a supressão de serviços. Alcança, unicamente, a pretensão de converter em acréscimo de remuneração a imprecisão de levantamento, o dimensionamento, a metodologia ou a insuficiência de projeto elaborado pela própria contratada - matéria que os itens 31 e 43 da matriz de riscos já lhe atribuíram sem possibilidade de aditivo, e que o art. 81, § 8º, da Lei das Estatais já veda. Nesse sentido, a determinação apenas explicita e torna operante o que o ordenamento e o próprio contrato já estabelecem.

A segunda camada de proteção: trava de vantajosidade e controle prévio do Projeto Básico

Contudo, a vedação, isoladamente considerada, não se afigura suficiente. Restará sempre a tarefa de qualificar cada variação quantitativa - distinguindo a que decorre de evento alocado à contratante daquela que decorre da solução concebida pela contratada - e essa qualificação, se não for previamente disciplinada, tende a ser realizada quando o interesse já está constituído. Daí por que o Ministério Público de Contas considera igualmente necessária a instituição, pela APS, de procedimento específico de controle técnico-econômico do Projeto Básico e das alterações quantitativas dele decorrentes, destinado a preservar a equação econômico-financeira original da contratação e a vantagem obtida no certame.

1. Linha de base econômico-financeira. A APS deve registrar, a partir do orçamento de referência da licitação e da proposta vencedora, a relação econômica global originalmente estabelecida entre ambos, inclusive mediante apuração do percentual de diferença global obtido no certame. Esse indicador não substituiria a análise dos preços unitários, mas funcionaria como parâmetro objetivo de preservação da vantagem originalmente contratada.

2. Controle prévio do Projeto Básico. Antes de sua aprovação, a APS deve submeter o projeto elaborado pela contratada a exame técnico-econômico específico, identificando as alterações relevantes de quantitativos em relação às estimativas licitadas e, para cada uma delas, sua causa: (i) opção de engenharia ou metodologia da contratada; (ii) falha ou insuficiência de seus levantamentos e projetos; (iii) condição física efetivamente imprevisível ou apenas estimativa inerentemente incerta do anteprojeto; (iv) determinação superveniente da APS; ou (v) outro evento previsto na matriz de riscos.

3. Separação entre quantitativos endógenos e exógenos. Variações decorrentes de escolhas, dimensionamentos, metodologias ou deficiências dos projetos sob responsabilidade da contratada não devem servir de fundamento para incremento de sua remuneração, especialmente quando enquadráveis nos riscos que a própria matriz lhe atribuiu sem possibilidade de aditamento. Somente as variações decorrentes de eventos legitimamente alocados à APS ou compartilhados poderão prosseguir para a etapa seguinte de análise.

4. Orçamento-paradigma do escopo modificado. Para qualquer alteração quantitativa potencialmente remunerável, a APS deve reconstruir o orçamento de referência para a mesma configuração física e quantitativa que se pretende executar, utilizando, tanto quanto tecnicamente possível, a metodologia, a data-base e os referenciais do orçamento que subsidiou a licitação. Assim, será possível comparar duas grandezas homogêneas: quanto a nova configuração valeria segundo os preços referenciais da Administração e quanto ela custará segundo os preços unitários da contratada.

5. Trava de preservação da vantagem global. Nos acréscimos e redução de quantitativos e na inclusão de serviços novos, a alteração não deve produzir redução, em favor da contratada, da diferença percentual existente originalmente entre sua proposta e o orçamento de referência, ressalvada a parcela correspondente a verdadeiro evento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Em notação simples, se P0 representa a proposta vencedora e O0 o orçamento original, a relação P0/O0 deve constituir o limite de referência para a mesma relação entre o preço contratual e o orçamento-paradigma depois da alteração. Em outros termos, a simples reconfiguração dos

quantitativos não pode consumir o desconto global obtido na licitação.

6. Controle dos serviços novos. Eventuais serviços não contemplados originariamente devem ser submetidos simultaneamente à aferição de seus preços unitários frente aos referenciais de mercado e à verificação da manutenção da vantagem econômica global. A jurisprudência do TCU há muito recomenda a manutenção do desconto proporcional nos aditivos justamente como mecanismo de prevenção ao jogo de planilha.

7. Controle cumulativo. A aferição não deve ocorrer apenas isoladamente em cada aditivo. Alterações sucessivas de pequena expressão podem, cumulativamente, modificar substancialmente a composição econômica da planilha. A APS deve, portanto, acompanhar a relação global entre preços contratados e preços referenciais ao longo da execução.

8. Memória técnica e econômica específica. A aprovação do Projeto Básico, de alteração quantitativa relevante ou de termo aditivo deve ser precedida de manifestação que explicita a causa da variação, sua classificação na matriz de riscos, os valores segundo a planilha contratual e segundo o orçamento-paradigma e o efeito sobre a vantagem econômica originalmente obtida.

A utilização do percentual de diferença global como mecanismo de controle encontra respaldo na lógica consolidada por esta egrégia Corte para prevenção de jogo de planilha. Em sua sistematização da jurisprudência, a Corte registra que, nos aditamentos de obras, a redução do desconto global em favor do contratado representa risco de desequilíbrio e de perda da vantagem econômica, e reproduz precedentes segundo os quais deve ser mantido o desconto proporcional obtido na licitação. No presente caso, essa preocupação encontra fundamento no art. 31, § 1º, II, 'c', da Lei das Estatais.

Não se propõe, com isso, a aplicação mecânica do mesmo percentual de desconto a cada item individual da planilha nem a reescritura da proposta vencedora após a licitação. O controle deve ser realizado primordialmente em nível global, preservando-se a estrutura de preços ofertada pela licitante, mas impedindo que alterações de quantitativos modifiquem em seu favor a equação econômica resultante da competição.

Tampouco a trava deve impedir recomposição efetivamente devida à contratada. Caso se materialize evento que, de acordo com a lei, o contrato e a matriz de riscos, constitua álea atribuída à APS e justifique reequilíbrio, seu impacto deverá ser individualizado e calculado de forma própria. A manutenção da vantajosidade não pode servir para negar direito legítimo à recomposição; serve, isto sim, para impedir que mera alteração da composição quantitativa seja confundida com reequilíbrio e utilizada para ampliar a margem econômica da contratada.

Há, inclusive, precedente interno na própria matriz de riscos da licitação para esse tipo de controle. No item 42, referente à eventual flexibilização da técnica de overflow, a APS exigiu relatório técnico detalhado demonstrando os efeitos da alteração sobre custos unitários, produtividade e consumo de recursos, condicionando eventual reequilíbrio à comprovação da vantajosidade para a Administração. A mesma lógica de demonstração econômico-financeira pode ser utilizada, de modo mais abrangente, para as alterações quantitativas relevantes surgidas na execução (peça 5, p. 173).

Para que a providência não se reduza a enunciado meramente declaratório, afigura-se necessário que a deliberação, além de indicar seu fundamento normativo, fixe prazo para a instituição do procedimento e correspondente comunicação ao Tribunal, determine à AudContratações o monitoramento de seu cumprimento e consigne expressamente que a inobservância da trava de vantajosidade caracterizará superfaturamento na modalidade prevista no art. 31, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Lei 13.303/2016, sujeitando os responsáveis às sanções cabíveis.

Consigne-se, por fim, que as determinações devem ser formuladas de modo a alcançar o contrato que vier efetivamente a prevalecer. O risco identificado é estrutural da modelagem e independe de quem execute o objeto: subsistirá integralmente caso o pedido de reexame em curso no TC 024.321/2025-7 venha a ser provido e a licitação retorne à fase de julgamento das propostas.

A providência ora proposta não objetiva alterar a distribuição de riscos estabelecida no instrumento

convocatório nem modificar a proposta vencedora, mas estabelecer procedimento de controle destinado a assegurar que a aplicação das cláusulas que admitem variações quantitativas não importe transferência à APS de riscos contratualmente atribuídos à contratada nem redução da vantagem econômica obtida mediante o procedimento competitivo. Além do mais, tal medida garantiria a execução segura e equilibrada de qualquer das propostas que venha a ser efetivamente confirmada como vencedora do certame.

IV

Passa-se, a partir deste momento, ao exame das impugnações deduzidas pela representante DTA Engenharia Ltda. Na peça inicial desta representação. Em relação a esses questionamentos, o Ministério Público de Contas alinha-se à unidade técnica quanto à inexistência de fundamento para a desclassificação da proposta da empresa JDN. Considera-se, contudo, necessário explicitar as razões fundamentais que levam a essa conclusão, bem como identificar os pontos em que as pretensões da representante merecem acolhida.

Exequibilidade da proposta e alegação de jogo de planilha

A principal objeção formulada pela DTA à proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. - JDN reside na acentuada dispersão dos descontos incidentes sobre os diversos itens da planilha de preços. A representante chama particular atenção para os itens relativos a horas de paralisação dos equipamentos e para determinados serviços executados com equipamento estacionário, cujos preços ofertados se situam muito abaixo dos referenciais estimados pela APS, sustentando, a partir daí, duas consequências: de um lado, a inexecuibilidade desses preços unitários; de outro, a existência de estrutura de preços apta a viabilizar futuro jogo de planilha.

A preocupação não é destituída de fundamento no plano econômico. Como será demonstrado adiante, o desconto global da proposta da JDN, de aproximadamente 12,98%, encontra-se efetivamente distribuído de maneira bastante heterogênea entre os diferentes componentes da planilha. Essa constatação, contudo, não conduz, por si só, à conclusão pretendida pela representante, de que a proposta deveria ter sido desclassificada. A questão deve ser examinada, inicialmente, à luz da distinção entre a exequibilidade global da proposta e a eventual subavaliação de itens específicos.

A jurisprudência deste Tribunal aponta, de forma reiterada, que a inexecuibilidade de itens isolados da planilha de custos não constitui, em regra, fundamento suficiente para a desclassificação de uma proposta, pois o juízo de inexecuibilidade deve tomar como parâmetro principal o seu valor global. Esse entendimento foi expressamente reafirmado no Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz.

No mesmo sentido opera a Súmula TCU 262, segundo a qual os critérios legais de aferição conduzem a presunção meramente relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Foi precisamente esse o procedimento observado no caso concreto: identificada a anomalia na distribuição dos descontos, a APS instaurou diligências sucessivas e submeteu as justificativas apresentadas a exame de sua área técnica.

A orientação não significa, evidentemente, que os preços unitários sejam irrelevantes em licitações julgadas pelo menor preço global. Ao contrário, seu exame permanece necessário, entre outras razões, para prevenir a prática de jogo de planilha. O que se deve evitar é confundir duas questões distintas: a existência de preços unitários muito baixos, de um lado, e a inexecuibilidade do conjunto da proposta ou a efetiva configuração de jogo de planilha, de outro.

No caso presente, a própria AudContratações registrou que a APS não ignorou a concentração atípica de descontos. A FI 246/2025 identificou descontos de 86,42% em mobilização e desmobilização, 85,91% em horas paradas e média superior a 50% nos demais itens do grupo analisado, o que motivou diligências específicas dirigidas à comprovação da coerência e da exequibilidade dos preços. Após os esclarecimentos da JDN, a APS reconheceu a permanência de descontos muito elevados, mas entendeu suficientes as justificativas apresentadas quanto à estrutura de custos, disponibilidade de equipamentos, logística, mão de obra e estratégia

empresarial.

Essa conclusão administrativa deve ser considerada conjuntamente com a análise global da proposta. O orçamento estimado pela APS atingia aproximadamente R\$ 712,3 milhões; a proposta final da JDN, R\$ 619,8 milhões; e o desconto global, 12,98%. A instrução registra, ainda, que o valor ofertado permanecia cerca de R\$ 171,2 milhões acima do parâmetro matemático de exequibilidade utilizado na análise e se encontrava em faixa compatível com as propostas apresentadas pelas demais concorrentes: Etesco, R\$ 610 milhões; DTA, R\$ 626 milhões; Dragabras, R\$ 640,8 milhões; e Dratec, R\$ 648 milhões.

Não se está, portanto, diante de proposta cujo valor global destoe do universo competitivo observado no certame. Ao contrário, as cinco propostas mencionadas encontram-se em intervalo relativamente próximo. Esse dado reforça a conclusão de que o simples fato de alguns itens terem sido precificados de maneira particularmente agressiva não basta para demonstrar que a JDN não possa executar o objeto pelo montante global assumido.

Também milita nesse sentido o fato de que o edital e o Termo de Referência atribuíram à própria licitante a responsabilidade pelos preços ofertados e exigiram que as composições de preços contemplassem todos os custos necessários à execução do objeto. Assim, eventual subavaliação de um componente, se não comprometer a exequibilidade do conjunto e não vier a ser posteriormente transferida à contratante, constitui primordialmente risco econômico assumido pela própria licitante.

O entendimento é reforçado pelo Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, segundo o qual erros materiais, omissões ou inconsistências em planilhas de custos e preços não conduzem necessariamente à desclassificação, devendo a Administração promover diligências para esclarecê-los ou corrigi-los, desde que não haja majoração do valor global originalmente ofertado. Considerada exequível a oferta, cabe à própria licitante suportar o ônus de eventual erro ou subavaliação, sem posterior transferência do correspondente custo à Administração.

Distribuição dos descontos na proposta da JDN

Embora o quadro acima afaste a pretendida desclassificação, considera-se útil aprofundar a análise da estrutura econômica da proposta, especialmente porque ela guarda relação direta com o risco de jogo de planilha discutido pela representante e com as peculiaridades da modelagem contratual anteriormente examinadas neste parecer.

A planilha de referência da APS totaliza R\$ 712.257.955,73, ao passo que a proposta final da JDN totaliza R\$ 619.780.813,76. Disso resulta diferença nominal de R\$ 92.477.141,97 e percentual global de aproximadamente 12,98%. A análise individual dos principais itens mostra, entretanto, que essa diferença não se encontra uniformemente distribuída. Nos serviços de dragagem de aprofundamento propriamente ditos, medidos em metros cúbicos, os descontos são relativamente pequenos:

Item	PU APS	PU JDN	Desconto aproximado
3.2 - Subtrecho 1A	R\$ 15,15	R\$ 14,24	6,01%
3.3 - Subtrecho 1B	R\$ 17,79	R\$ 16,88	5,12%
3.4 - Subtrecho 1C	R\$ 20,31	R\$ 19,39	4,53%
3.5 - Subtrecho 1D	R\$ 23,03	R\$ 22,11	3,99%
3.6 - Trecho 2	R\$ 27,33	R\$ 26,41	3,37%
3.7 - Trecho 3	R\$ 30,61	R\$ 29,69	3,01%
3.8 - Trecho 4	R\$ 34,40	R\$ 33,49	2,65%

Fonte: Planilha de Preços de referência da APS e Proposta de Preços da JDN - Rev. 02.00 - peças 6 e 13, p. 36.

Ponderados pelos quantitativos estimados, esses sete itens apresentam redução global de aproximadamente 3,41%, percentual substancialmente inferior aos 12,98% observados na proposta como um todo.

Situação bastante diversa ocorre no subitem 3.9, relativo à paralisação da TSHD. A APS estimou preço de R\$ 20.475,11 por hora, enquanto a JDN ofertou R\$ 1.064,27, correspondente a desconto de aproximadamente 94,80%. Para as 300 horas previstas, o orçamento da Administração atribuía cerca de R\$ 6,14 milhões ao item, contra apenas R\$ 319 mil na proposta da JDN. Aproximadamente R\$ 5,82 milhões da vantagem nominal da JDN em relação ao orçamento estão concentrados somente nesse item.

Fenômeno semelhante se verifica na dragagem de manutenção com TSHD. Nos principais serviços medidos em metros cúbicos, os descontos permanecem em patamar significativamente inferior ao desconto global:

Item	PU APS	PU JDN	Desconto aproximado
5.1.2 - Trecho 1A	R\$ 21,96	R\$ 20,05	8,70%
5.1.3 - Trecho 1B	R\$ 25,78	R\$ 23,58	8,53%
5.1.4 - Trecho 1C	R\$ 29,43	R\$ 26,94	8,46%
5.1.5 - Trecho 1D	R\$ 33,37	R\$ 30,58	8,36%
5.1.6 - Trecho 2	R\$ 39,61	R\$ 36,33	8,28%
5.1.7 - Trecho 3	R\$ 44,36	R\$ 40,71	8,23%
5.1.8 - Trecho 4	R\$ 49,86	R\$ 45,78	8,18%

Fonte: Planilha de Preços de referência da APS e Proposta de Preços da JDN - Rev. 02.00 - peças 6 e 13, p. 36.

Considerados todos os serviços medidos em metros cúbicos do grupo 5.1, inclusive os berços de atracação, o desconto ponderado é de aproximadamente 8,43%.

No subitem 5.1.16 - paralisação da TSHD - volta-se, porém, a encontrar desconto excepcionalmente elevado. A APS estimou R\$ 14.767,49 por hora, para 1.200 horas, totalizando R\$ 17,72 milhões; a JDN ofertou R\$ 1.064,27 por hora, totalizando R\$ 1,277 milhão. O desconto unitário alcança aproximadamente 92,79%, de modo que cerca de R\$ 16,44 milhões da diferença global entre o orçamento e a proposta se concentram nesse único item.

A maior concentração relativa de descontos aparece no grupo 5.2, referente aos serviços com equipamento estacionário:

Item	PU APS	PU JDN	Desconto aproximado
5.2.1 - Mobilização	R\$ 2.370.318,76	R\$ 321.869,06	86,42%
5.2.2 - Grupo 1	R\$ 95,03/m³	R\$ 45,97/m³	51,63%
5.2.3 - Grupo 2	R\$ 91,22/m³	R\$ 45,85/m³	49,74%
5.2.4 - Grupo 3	R\$ 88,98/m³	R\$ 43,81/m³	50,76%
5.2.5 - Grupo 4	R\$ 88,07/m³	R\$ 43,02/m³	51,15%
5.2.6 - Grupo 5	R\$ 87,54/m³	R\$ 37,11/m³	57,61%
5.2.7 - Grupo 6	R\$ 86,90/m³	R\$ 37,21/m³	57,18%
5.2.8 - Grupo 7	R\$ 87,54/m³	R\$ 37,42/m³	57,25%
5.2.9 - Paralisação	R\$ 5.387,08/h	R\$ 759,24/h	85,91%

Item		PU APS	PU JDN	Desconto aproximado
5.2.10 Desmobilização	-	R\$ 2.370.318,76	R\$ 321.869,06	86,42%

Fonte: Planilha de Preços de referência da APS e Proposta de Preços da JDN - Rev. 02.00 - peças 6 e 13, p. 36.

O orçamento da APS para todo o grupo 5.2 é de aproximadamente R\$ 50,77 milhões, enquanto o mesmo conjunto de itens totaliza aproximadamente R\$ 20,40 milhões na proposta da JDN, o que corresponde a desconto de 59,83%. Somente esse bloco responde por cerca de R\$ 30,38 milhões da diferença entre o orçamento de referência e a proposta vencedora.

A distribuição, portanto, é efetivamente heterogênea. Enquanto os principais volumes de aprofundamento apresentam descontos próximos de 3% a 6% e a dragagem de manutenção com TSHD apresenta desconto na faixa de 8%, encontram-se descontos de aproximadamente 50% a 60% nos serviços com equipamento estacionário e superiores a 85% ou 90% em mobilização, desmobilização e horas de paralisação.

Tal constatação, contudo, deve ser adequadamente dimensionada.

Se considerados apenas os itens em que os descontos ultrapassam aproximadamente 80% - 3.9, 5.1.16, 5.2.1, 5.2.9 e 5.2.10 -, o valor correspondente no orçamento de referência da APS é de aproximadamente R\$ 31,84 milhões. Esse montante representa cerca de 4,47% do orçamento total de R\$ 712,26 milhões. A circunstância de uma parcela inferior a 5% do orçamento de referência conter preços muito agressivamente reduzidos recomenda atenção, mas não autoriza concluir que uma proposta global de R\$ 619,78 milhões seja, por essa razão, materialmente inexecutável.

Mesmo ampliando a análise para todo o grupo 5.2, cujo orçamento referencial é de aproximadamente R\$ 50,77 milhões, cuida-se de parcela relativamente limitada diante do valor global do objeto. A existência de descontos elevados nesses componentes deve ser considerada para fins de fiscalização da execução, mas não equivale à demonstração de incapacidade da licitante de suportar os custos assumidos no conjunto da contratação.

Há, de fato, concentração relevante da vantagem econômica em determinados itens. Somados os descontos produzidos pelo subitem 3.9, pelo subitem 5.1.16 e por todo o grupo 5.2, chega-se a aproximadamente R\$ 52,64 milhões, equivalentes a cerca de 56,9% dos R\$ 92,48 milhões de diferença global entre a proposta e o orçamento da APS. Esse dado demonstra sensibilidade da planilha à futura composição quantitativa, mas não inexecutabilidade.

A título meramente ilustrativo, caso nenhuma das 300 horas de paralisação do aprofundamento, das 1.200 horas de paralisação da manutenção com TSHD e das 600 horas de paralisação do equipamento estacionário viesse a ser efetivamente medida, mantidos todos os demais quantitativos exatamente como estimados, o percentual global de diferença entre a proposta e o orçamento recalculado cairia de 12,98% para aproximadamente 9,84%.

Igualmente, em exercício de sensibilidade, caso se eliminasse o bloco de equipamento estacionário, e os correspondentes volumes dos berços fossem remunerados segundo os preços de TSHD previstos para esses mesmos grupos, o diferencial global cairia para aproximadamente 9,39%. Se a esse cenário se associasse a não materialização das horas de paralisação do aprofundamento e da TSHD, a diferença global seria reduzida para aproximadamente 6,35%.

Essas simulações não constituem prognóstico acerca da execução contratual. Servem unicamente para demonstrar que a estrutura econômica da proposta é sensível à ponderação efetiva dos itens. O risco existe, mas sua sede própria é a execução do contrato e o controle da preservação da vantajosidade, e não a invalidação, desde logo, da proposta vencedora.

A proposta também contém diversos itens relevantes ofertados exatamente pelos valores de referência da Administração, sem desconto, ao mesmo tempo em que concentra reduções muito superiores à média em outros componentes. Não se trata, portanto, de proposta construída mediante aplicação linear de aproximadamente 13% a todos os itens, mas de estratégia empresarial em que a

licitante distribuiu de forma desigual a margem que estava disposta a sacrificar em cada serviço.

Não há regra no edital nem na Lei 13.303/2016 que imponha uniformidade de desconto item a item em licitação julgada pelo menor preço global. A aplicação linear do desconto é característica do critério de julgamento por maior desconto, que não foi o adotado neste certame. A RLE 51/2025 foi estruturada sob o critério de menor preço global.

É importante registrar, ademais, que o Termo de Referência determinava que, para fins de julgamento, o preço global fosse obtido pela soma dos produtos dos preços unitários pelos quantitativos estimados, estabelecendo também que apenas propostas com preço global abaixo do orçamento da APS seriam aceitas e que os preços unitários não poderiam exceder os correspondentes referenciais administrativos, ressalvadas as hipóteses admitidas no instrumento convocatório. Nesse ponto, a APS observou o que a Súmula TCU 259 qualifica como obrigação, e não faculdade, do gestor: nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos. Os preços unitários finais da JDN permaneceram abaixo dos respectivos limites estimados pela APS.

A existência de descontos não uniformes, portanto, não implica, por si, vício da proposta. O que poderá assumir relevância jurídica é a tentativa de utilização posterior dessa estrutura de preços para modificar, em favor da contratada, a relação econômica resultante do procedimento competitivo. E essa é questão distinta daquela que justificaria a desclassificação na fase de julgamento.

Da alegação de jogo de planilha e sua relação com a modelagem contratual

Sob esse aspecto, a análise da representante identifica risco real, mas extrai dele consequência jurídica excessiva.

O denominado jogo de planilha não se configura simplesmente porque alguns itens são muito baratos. O risco surge quando a estrutura de preços unitários, associada à possibilidade de alteração dos respectivos quantitativos, permite aumentar a participação de itens comparativamente menos vantajosos para a Administração e diminuir a execução daqueles que concentram os maiores descontos, deteriorando a vantagem econômica global inicialmente obtida.

É precisamente por isso que a jurisprudência desta Corte exige exame dos preços unitários mesmo nos certames julgados pelo menor preço global. A questão central, porém, não é a mera existência *ex ante* de preços unitários discrepantes, mas a possibilidade de que sua combinação com variações quantitativas venha a produzir, na execução, resultado econômico mais favorável à contratada do que aquele que decorreu da disputa.

Nesse ponto, deve-se fazer remissão ao tópico anterior deste parecer. Como ali demonstrado, a RLE 51/2025 contém uma superposição indevida de dois regimes de execução. De um lado, a contratação foi concebida como integrada: inexistia projeto básico previamente elaborado pela APS, cabendo à futura contratada desenvolver os projetos básico e executivo e definir parte relevante das soluções e metodologias. De outro, o Termo de Referência e a minuta contratual estabeleceram medição e pagamento por preços unitários, com quantitativos meramente estimados e possibilidade de variações durante a execução, mediante cláusula de acréscimos e supressões que, como se demonstrou, carece de amparo legal no regime adotado.

É fundamentalmente essa modelagem que potencializa o risco econômico apontado pela DTA.

A APS elaborou orçamento estimado de R\$ 712.257.955,73. Não existiu, por força da própria opção pela contratação integrada, projeto básico previamente elaborado pela Administração. Esse é o principal fato que amplia os graus de liberdade das licitantes e da futura contratada.

Em uma empreitada por preços unitários convencional, a Administração licita a partir de projeto básico previamente definido, de modo que os concorrentes precificam quantitativos vinculados a solução técnica já estabelecida. Na RLE 51/2025, ao contrário, a Administração licitou com base em anteprojeto, conferiu à futura contratada a elaboração dos projetos básico e executivo e, simultaneamente, adotou preços unitários e quantitativos estimativos como base de remuneração.

Essa combinação cria margem para que os quantitativos definitivos sejam influenciados pelo desenvolvimento posterior da solução técnica. É exatamente por isso que, no tópico anterior, se considerou necessária a distinção entre variações quantitativas exógenas, ligadas a eventos efetivamente atribuídos à APS, e variações endógenas, decorrentes de escolhas, dimensionamentos, metodologias ou falhas dos projetos elaborados pela própria contratada.

Tal dificuldade estará presente qualquer que seja a empresa cuja proposta venha a ser definitivamente confirmada como vencedora. Todas as licitantes formularam seus preços antes da existência do projeto básico e sobre quantitativos necessariamente estimativos, em certame cuja execução prevê medição por unidade efetivamente realizada. Não há razão para transformar deficiência estrutural da modelagem em causa de desclassificação exclusiva da JDN, quando o mecanismo econômico subjacente seria igualmente aplicável às demais propostas.

A solução juridicamente mais adequada, por isso, consiste em preservar o resultado do procedimento competitivo - ausente demonstração de inexecutabilidade global ou de vício insanável da proposta - e impedir prospectivamente que a flexibilidade quantitativa venha a consumir a vantagem obtida na licitação. A estrutura não uniforme dos descontos da JDN apenas torna mais evidente a utilidade dos mecanismos de vedação e de controle propostos anteriormente. Não modifica a conclusão quanto à validade da oferta.

Interesse público e preço global

Também sob a perspectiva do interesse público, a desclassificação pretendida pela representante reclama cautela.

O objetivo da licitação não é selecionar a proposta cuja planilha apresente a distribuição de descontos que a Administração reputaria ideal, mas obter, entre as propostas juridicamente aptas e exequíveis, aquela que ofereça a condição global mais vantajosa segundo o critério previamente estabelecido. O art. 31 da Lei 13.303/2016 orienta as licitações das empresas estatais à seleção da proposta mais vantajosa e à obtenção de economicidade. O edital, por sua vez, escolheu o critério de menor preço global.

Desclassificar uma proposta globalmente exequível por preços unitários muito baixos, sem demonstração de que esses valores inviabilizam a execução do objeto ou ocultam preços unitários superiores aos referenciais em outros itens, poderia produzir o efeito paradoxal de afastar oferta economicamente mais vantajosa à Administração apenas porque a licitante decidiu assumir, por estratégia empresarial própria, margens reduzidas ou até negativas em determinadas parcelas do objeto. Foi justamente para evitar consequência dessa natureza que o Acórdão 637/2017-TCU-Plenário estabeleceu, como regra, a prevalência da análise da exequibilidade global sobre a inexecutabilidade isolada de itens da planilha.

Isso não elimina a obrigação da APS de proteger-se contra a posterior transferência dos prejuízos assumidos pela licitante. Se determinado preço foi subavaliado, a JDN deve suportar o ônus de sua escolha. Não será admissível utilizar a execução contratual, os aditivos ou pedidos de reequilíbrio para recompor margens conscientemente sacrificadas na proposta. É nesse ponto, novamente, que o mecanismo prospectivo de manutenção da vantajosidade se mostra essencial.

Das demais questões suscitadas pela representante

As demais alegações da DTA não apresentam aptidão para infirmar a conclusão administrativa acerca da aceitabilidade da proposta, embora uma delas mereça acolhida sob perspectiva diversa da pretendida.

A primeira refere-se às dificuldades de acesso a determinados documentos e informações produzidos pela APS durante o processamento do recurso administrativo da representante. É certo que tais circunstâncias não demonstram, por si, qualquer vício intrínseco na proposta da JDN: a dificuldade de obtenção de documentos pela concorrente não transforma uma proposta tecnicamente exequível em inexecutável, nem constitui fundamento suficiente para sua desclassificação.

A questão, todavia, não se esgota nesse plano e, nessa parte, assiste razão à representante. O

julgamento de propostas em licitação regida pela Lei das Estatais submete-se aos deveres de publicidade e de motivação e o exercício do direito de recurso pressupõe o conhecimento dos fundamentos técnicos da decisão recorrida. Decidir recurso administrativo com apoio em fichas de instrução e pareceres técnicos não franqueados ao recorrente - no caso, a FI 75/2026, a FI 273/2025 e o relatório da Comissão de Licitação - compromete o contraditório na via administrativa e, por consequência, a própria autotutela da Administração, valor que este Tribunal quis proteger ao censurar, no Acórdão 1.135/2026 - Plenário, a paralisação da fase recursal. Acresce que a opacidade documental foi causa concreta de litigiosidade: parte relevante das impugnações ora examinadas poderia ter sido dirimida na esfera administrativa se as fichas de instrução houvessem sido disponibilizadas às licitantes.

Merecem acolhida, por isso, os requerimentos formulados nas alíneas 'c' e 'f' da inicial, com a expedição de determinação à APS para que disponibilize os documentos técnicos que embasaram o julgamento das propostas e a decisão dos recursos administrativos, e assim proceda nos certames futuros, com fundamento no art. 8º da Lei 12.527/2011.

A mesma conclusão de improcedência se aplica à comparação pretendida pela DTA entre os preços da RLE 51/2025 e os do Pregão APS 40/2023. A unidade técnica reconheceu que a resposta da APS poderia ter sido mais objetiva e não desenvolveu confronto quantitativo completo entre data-base, escopos, equipamentos, produtividades, distâncias, composições de custos e critérios de remuneração. Ainda assim, verificou que a APS examinou a exequibilidade da proposta da JDN com base nos elementos específicos deste certame - composições de preços unitários, memórias de cálculo, equipamentos, metodologia e parâmetros operacionais - e concluiu que a insuficiência daquela comparação histórica não demonstrava irregularidade nem invalidava o exame realizado. Preços praticados em contratação pretérita, de escopo e data-base diversos, constituem indício e não parâmetro vinculante de exequibilidade.

Também não se extrai causa de desclassificação das questões relacionadas à produtividade do equipamento estacionário. É incontroverso que, em momento inicial, os cálculos da JDN apontavam produtividade abaixo dos 3.000 m³/dia estabelecidos no Termo de Referência. Esse fato, porém, foi identificado pela própria área técnica da APS, que instaurou diligência e exigiu revisão da memória de cálculo. A JDN apresentou novos elementos relativos aos equipamentos, tempos de enchimento, carregamento, descarga e viagem, velocidades operacionais e ciclos de dragagem. Após sua reavaliação, a FI 273/2025 concluiu pelo atendimento do patamar mínimo exigido.

Quanto à caçamba do clamshell BUCYRUS B-88, a controvérsia decorreu da alteração do parâmetro de 10,0 m³ para 10,10 m³. A APS acolheu a explicação de que se tratava de correção do dado utilizado na memória de cálculo e refez o exame da produtividade. A diferença, em termos percentuais, é reduzida e não se demonstrou, nos autos, que a premissa finalmente aceita pela equipe técnica fosse materialmente impossível ou incompatível com o equipamento indicado.

Mesmo quanto ao batelão 'A TOCO', cuja capacidade indicada pela DTA seria de 472,16 m³, em contraposição aos 510 m³ utilizados pela JDN, a APS não se limitou a aceitar a informação apresentada pela licitante. Examinou o efeito da divergência sobre o ciclo operacional e concluiu que o fator limitante da produtividade era o clamshell, e não a capacidade do batelão, razão pela qual, mesmo adotando o valor inferior sustentado pela representante, a produtividade permaneceria acima do mínimo contratual.

A pequena proximidade entre a produtividade calculada e o piso estabelecido no Termo de Referência recomenda, naturalmente, fiscalização rigorosa da execução, mas não autoriza o controle externo a substituir a conclusão técnica da entidade por outra, sem demonstração objetiva de erro nas premissas ou de irrazoabilidade do resultado.

Idêntica ponderação se aplica às distâncias de transporte até o Polígono de Disposição Oceânica. A divergência foi percebida pela APS e motivou diligência. A JDN sustentou que as distâncias indicadas nas Tabelas 5 e 9 eram médias geométricas aproximadas, e não rotas operacionais compulsórias, tendo adotado distâncias que considerou mais aderentes à sua metodologia. Consta, ainda, que a empresa não reduziu sistematicamente as distâncias: em determinados trechos utilizou

valores menores, em outros maiores e, em alguns, os mesmos valores considerados pela Administração.

Pode-se discordar de algum parâmetro específico empregado pela licitante. Isso, contudo, não basta para caracterizar vício insanável, sobretudo quando a matéria foi submetida à área especializada da entidade contratante, que conhecia as condições operacionais do Porto de Santos e acolheu fundamentadamente os esclarecimentos.

Também quanto às alterações promovidas nas sucessivas revisões da proposta, deve prevalecer o entendimento já consolidado por esta Corte acerca do formalismo moderado. Erros materiais, omissões e inconsistências de planilha podem ser objeto de diligência e saneamento, desde que não se permita a majoração do valor global originalmente ofertado e não se altere a essência da proposta.

Nesse contexto, a redução marginal do preço global ao longo das diligências - de aproximadamente R\$ 620,057 milhões para R\$ 619,781 milhões - não produziu vantagem indevida à JDN mediante elevação posterior da oferta. Ao contrário, as revisões diminuíram o valor global. A questão relevante é saber se houve mudança da essência da oferta ou apenas saneamento de elementos que comprovavam sua exequibilidade. À vista das justificativas técnicas examinadas e aceitas pela APS, não se identificam elementos suficientes para afirmar que as alterações tenham configurado substituição da proposta originária por outra materialmente distinta.

A propósito, a orientação do Acórdão 830/2018-TCU-Plenário é particularmente pertinente: erros materiais e omissões em planilhas devem, sempre que possível, ser objeto de diligência e correção, vedada a elevação do preço global originariamente ofertado, em vez de resultarem automaticamente na exclusão do licitante. Registre-se que esse é o mesmo padrão que o Tribunal aplicou, em sentido inverso, ao dar ciência à APS, no Acórdão 1.135/2026 - Plenário, quanto à desclassificação indevida de proposta mais bem classificada após atendimento tempestivo de diligência regular. A coerência do controle externo exige que o formalismo moderado seja aplicado com igual medida a todas as licitantes.

Limites da atuação do controle externo na avaliação técnica da proposta

Deve-se ponderar, finalmente, o espaço institucional reservado à avaliação técnica realizada pela APS. Não cabe ao TCU refazer integralmente, como instância originária, toda a análise de engenharia, produtividade, ciclos de dragagem, características de equipamentos e composição de custos realizada pela equipe especializada da entidade contratante. A atuação do controle externo deve verificar se as premissas adotadas possuem suporte documental, se os critérios foram aplicados de modo coerente e se as conclusões permanecem dentro dos limites da legalidade, da razoabilidade e da finalidade do procedimento licitatório.

Em sentido convergente, o Acórdão 584/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, registra que não cabe ao TCU habilitar ou inhabilitar diretamente concorrente em certame licitatório, competindo ao Tribunal controlar a legalidade dos atos praticados e, quando identificada ilegalidade, determinar ao gestor a adoção das providências pertinentes.

Essa orientação possui assento constitucional. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 23.550/DF, proclamou que o Tribunal de Contas da União, embora não disponha de poder para anular ou sustar, por ato próprio, contratos administrativos, detém competência, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou, assegurado o devido processo legal a quem possa ser afetado pela decisão. A distinção é significativa para o presente caso: o que se propõe ao Tribunal não é substituir o juízo da entidade contratante quanto à aceitabilidade da proposta, mas determinar à Administração a observância dos limites legais na execução do ajuste.

No caso presente, a APS não permaneceu inerte diante das inconsistências. Identificou descontos concentrados; determinou novas análises; questionou a produtividade; questionou as distâncias; examinou o clamshell e o batelão; solicitou memórias de cálculo revistas; e, ao final, sua área técnica concluiu pela exequibilidade da proposta. A instrução da AudContratações, depois de examinar as respostas e a documentação correspondente, não identificou erro técnico ou jurídico

suficientemente grave para desconstituir esse juízo.

A substituição dessa conclusão administrativa pelo entendimento defendido por empresa concorrente exigiria demonstração robusta de que as premissas aceitas pela APS eram falsas, tecnicamente impossíveis ou manifestamente irrazoáveis. Os elementos reunidos nesta representação não alcançam esse patamar.

Registre-se, para evitar equívoco, que a deferência ora manifestada é de natureza técnica, não jurídica. Ela recai sobre juízos de engenharia formulados por área especializada mediante processo documentado; não alcança a qualificação jurídica do regime de execução contratual nem a validade das cláusulas do ajuste, matérias de direito sobre as quais o controle externo se pronuncia com plenitude, conforme examinado no tópico anterior deste parecer.

Dos demais requerimentos deduzidos nos autos

Cumpra apreciar, ainda, os pedidos remanescentes formulados pela representante e pela Etesco Construções e Comércio Ltda.

Quanto aos pedidos cautelares - formulado na alínea 'a' da inicial da DTA e reiterado na alínea 'c' da petição da Etesco (peça 63) - , tem-se sua prejudicialidade por perda superveniente de objeto. A execução do Contrato APS 120/2026 já se encontra suspensa por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.037/2026-TCU-Plenário, que determinou à APS abster-se de expedir ordem de início dos serviços ou suspender seus efeitos até a decisão de mérito daquele processo. Não há, portanto, providência acautelatória útil a deferir neste feito.

A admissão da Etesco na condição de interessada deve ser deferida. A empresa participou do certame, teve sua proposta desclassificada, é parte no processo em que se discute essa desclassificação e será diretamente atingida pelo que aqui se decidir a respeito da proposta subsequente na ordem de classificação. O interesse é direto e legítimo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno.

O sobrestamento requerido na alínea 'h' da petição da Etesco, contudo, deve ser indeferido. As providências ora propostas são prospectivas e compatíveis com qualquer desfecho do pedido de reexame: caso este venha a ser provido e a licitação retorne à fase de julgamento, o risco de erosão da vantagem econômica permanecerá idêntico, apenas com outro contratado. Sobrestar o feito significaria deixar sem disciplina exatamente o período em que o Projeto Básico virá a ser elaborado. Pelas mesmas razões, resta prejudicado o pedido da alínea 'd' daquela petição, relativo à preservação da dragagem de manutenção pelo contrato vigente, matéria estranha ao objeto desta representação e já alcançada pela suspensão determinada no TC 024.321/2025-7.

As oitivas requeridas na alínea 'f' da petição da Etesco não se justificam. As matérias nela indicadas - composição do custo da hora de paralisação, parâmetros oficiais dos equipamentos e utilização das distâncias das Tabelas 5 e 9 - foram objeto de diligências da APS, de oitiva promovida nestes autos e de exame pela unidade técnica, conforme demonstrado nos tópicos precedentes.

Quanto aos demais pedidos da representante: os das alíneas 'b' e 'd' - reconhecimento de vícios insanáveis e desclassificação da JDN - são improcedentes, pelas razões expostas ao longo desta seção; o da alínea 'e' - determinação para que a APS analise a proposta da DTA - está prejudicado, uma vez que a representante ocupa a terceira posição na ordem de classificação, atrás da Etesco e da JDN; o da alínea 'g' - oitiva da JDN - foi atendido por força do subitem 9.3 do Acórdão 2.037/2026 - Plenário; e o da alínea 'h' - ciência à APS sobre os limites da diligência saneadora - já se encontra integralmente satisfeito pelo subitem 9.3.2 do Acórdão 1.135/2026 - Plenário.

Conclusão

De tudo quanto consta nos autos, verifica-se que a DTA apontou risco real, mas dele pretendeu extrair consequência indevida. É verdadeira a afirmação de que os descontos da proposta da JDN estão distribuídos de maneira fortemente não uniforme. É igualmente correto afirmar que a combinação entre essa dispersão e a variabilidade dos quantitativos cria risco de deterioração futura

da vantagem econômica global. Não decorre daí, entretanto, que a proposta seja inexequível nem que deva ser desclassificada.

O valor global ofertado encontra-se substancialmente acima do parâmetro de inexequibilidade considerado pela APS e em faixa compatível com as propostas dos demais concorrentes. Os preços unitários permanecem inferiores aos correspondentes referenciais administrativos. Os itens extremamente descontados representam parcela relativamente pequena do orçamento global. As inconsistências técnicas foram objeto de diligências e de manifestação da área especializada da APS e a jurisprudência desta Corte não equipara preços unitários isoladamente muito baixos à inexequibilidade automática da proposta.

O risco de jogo de planilha identificado pela representante deve, assim, ser tratado em momento e por instrumento jurídico distintos. Sua principal causa não é um vício exclusivo da proposta da JDN, mas a própria combinação adotada no edital entre contratação integrada, ausência de projeto básico previamente elaborado pela Administração, liberdade da futura contratada para desenvolver soluções técnicas, empreitada por preços unitários e quantitativos meramente estimativos, associada a cláusula de acréscimos e supressões desprovida de amparo legal no regime adotado. É essa configuração que torna indispensável preservar, na execução, a relação econômica estabelecida no momento da competição.

Por conseguinte, a solução adequada não consiste em afastar a proposta da JDN, mas em impedir que variações de quantitativos transfiram à APS riscos próprios da contratada ou reduzam, em seu favor, a vantagem global obtida no certame. Some-se a isso o acolhimento da pretensão da representante quanto à publicidade dos documentos técnicos do julgamento, o que conduz ao juízo de procedência parcial da representação.

V

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se no sentido de que o Tribunal:

- i)** conheça da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- ii)** declare prejudicados, por perda superveniente de objeto, os pedidos de medida cautelar formulados pela DTA Engenharia Ltda. e pela Etesco Construções e Comércio Ltda., em razão da suspensão determinada pelo subitem 9.2 do Acórdão 2.037/2026-TCU-Plenário;
- iii)** admita a Etesco Construções e Comércio Ltda. Na condição de interessada, indeferindo, contudo, o pedido de sobrestamento do feito;
- iv)** determine à Autoridade Portuária de Santos S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de aplicar a alínea ‘g’ da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026 e de celebrar termos aditivos com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 81 da Lei 13.303/2016, ausente amparo legal para a adoção desse mecanismo em contratação celebrada sob o regime do art. 43, inciso VI, daquele diploma, admitidas alterações do valor contratual apenas nas hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de evento expressamente alocado à contratante na matriz de riscos, de álea econômica extraordinária ou de alteração do projeto por requisição expressa da Administração, observada, em qualquer caso, a vedação do art. 81, § 8º, da Lei 13.303/2016;
- v)** determine à Autoridade Portuária de Santos S.A., com o mesmo fundamento, que, no prazo de trinta dias, institua, previamente à aprovação definitiva do Projeto Básico de Dragagem de Aprofundamento e à celebração de termos aditivos ou ao reconhecimento de efeitos financeiros decorrentes de alterações relevantes dos quantitativos inicialmente estimados, procedimento formal de controle técnico-econômico destinado a preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicial e a vantajosidade obtida na Licitação RLE 51/2025, informando ao Tribunal as providências adotadas,

devendo o procedimento, no mínimo:

- a)** identificar e justificar as alterações quantitativas em relação às estimativas que fundamentaram a licitação;
- b)** demonstrar, à luz da matriz de riscos, a causa de cada alteração e a parte responsável pelo respectivo risco, vedada a transferência à APS de custos decorrentes de soluções, dimensionamentos, metodologias ou falhas dos projetos básico e executivo imputáveis à contratada;
- c)** elaborar orçamento-paradigma correspondente ao escopo e aos quantitativos modificados, segundo critérios, referenciais e data-base compatíveis com aqueles empregados no orçamento da licitação;
- d)** demonstrar que alterações nos quantitativos e a inclusão de novos serviços não reduzem, em favor da contratada, a vantagem econômica global originalmente obtida pela Administração, tomando-se como parâmetro a relação entre o valor da proposta vencedora e o correspondente orçamento de referência, ressalvadas e individualizadas as parcelas decorrentes de eventos que efetivamente ensejem recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos termos da lei, do contrato e da matriz de riscos; e
- e)** manter memória de cálculo e manifestação técnica fundamentada dessas verificações nos autos da contratação;
- vi)** consigne que a inobservância do disposto na alínea ‘d’ do item anterior caracterizará superfaturamento na modalidade prevista no art. 31, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, da Lei 13.303/2016, sujeitando os responsáveis às sanções cabíveis;
- vii)** esclareça que as determinações constantes dos itens ‘iv’ e ‘v’ aplicam-se ao contrato que vier efetivamente a prevalecer, ainda que decorrente de novo julgamento das propostas na Licitação Eletrônica RLE 51/2025;
- viii)** determine à Autoridade Portuária de Santos S.A. que, com fundamento no art. 8º da Lei 12.527/2011, disponibilize às licitantes e ao público, por meio do portal licitacoes-e, as fichas de instrução, os pareceres técnicos e os demais documentos que embasaram o julgamento das propostas e a decisão dos recursos administrativos na Licitação Eletrônica RLE 51/2025, e que assim proceda nos certames futuros;
- ix)** determine à AudContratações que monitore o cumprimento das determinações constantes dos itens ‘iv’, ‘v’ e ‘viii’;
- x)** declare exaurido o objeto do TC 024.204/2025-0, apensado ao TC 024.321/2025-7, cujas impugnações restaram integralmente apreciadas nestes autos; e
- xi)** dê ciência da deliberação à Autoridade Portuária de Santos S.A., à DTA Engenharia Ltda., à Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., à Etesco Construções e Comércio Ltda., ao Relator do TC 024.321/2025-7 e à AudRecursos.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa DTA Engenharia Ltda. (DTA), acerca de possíveis irregularidades na condução da Licitação Eletrônica 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos (APS) e destinada à contratação de empresa ou consórcio para execução das obras de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos, com valor estimado de R\$ 712.257.955,73.

2. Em síntese, a representante questiona a regularidade da proposta apresentada pela empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. (Jan de Nul), declarada vencedora do certame, sustentando a existência de vícios relacionados à sua exequibilidade, à condução das diligências promovidas pela Administração e à motivação da decisão que rejeitou seu recurso administrativo (peça 1).

3. Solicita a suspensão imediata do andamento da licitação, com vedação à assinatura de contrato, emissão de ordem de serviço, homologação ou qualquer ato tendente à consolidação do resultado em favor da Jan de Nul. Quanto ao mérito, que sejam reconhecidos vícios materiais insanáveis na proposta da Jan de Nul e vícios procedimentais na condução do certame pela APS, com a consequente nulidade de todos os atos posteriores à sessão que considerou seu recurso improcedente. Ademais, seja determinado à APS que: (i) desclassifique a proposta da Jan de Nul; (ii) antes de prosseguir com a solicitação e análise de sua proposta (próxima classificada), aguarde a deliberação da Corte, abstendo-se de adjudicar, homologar, assinar contrato ou emitir ordem de serviço em favor da vencedora enquanto pendente o feito; e (iii) publique no portal Licitações-e todos os documentos técnicos que embasem decisões na fase de julgamento das propostas, em atenção à publicidade e à transparência.

4. Em exame preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) manifestou-se pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade da representação e propôs a realização de oitiva prévia da Autoridade Portuária de Santos, por entender necessária a obtenção de esclarecimentos adicionais para subsidiar o exame da plausibilidade jurídica das alegações formuladas (peça 29). Em concordância com a unidade, conheci da representação e corroborei a análise procedida, autorizando a realização da oitiva prévia proposta, com envio da documentação pertinente à APS para subsidiar sua resposta (peça 46).

5. Colhida a manifestação da APS, o exame de mérito realizado pela unidade instrutora considerou improcedente a representação, com indeferimento da medida cautelar pleiteada, uma vez inexistentes os elementos necessários para sua adoção (peça 59).

6. Posteriormente, por meio da peça 63, a licitante Etesco Construções e Comércio Ltda. solicitou ingresso nos autos na qualidade de interessada.

7. Em seguida, em deferência ao Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) sorteado para o feito, que havia solicitado oficiar nos autos após instrução de mérito (peça 45), os autos foram remetidos ao *Parquet* que lavrou o parecer de peça 74, que comentarei adiante neste Voto.

8. Por seu turno, a DTA peticionou, à peça 73, e novamente à 75, solicitando sinteticamente que: (i) essa derradeira manifestação seja apreciada antes do pronunciamento do MPTCU; (ii) caso se entenda necessário complementar a instrução, seja realizada nova diligência à APS, a fim de que comprove a exequibilidade de alguns preços unitários da planilha da Jan de Nul; e (iii) subsidiariamente, caso o processo esteja pautado para julgamento em 26/08/2026 sem que a manifestação do MPTCU tenha sido colhida ou apreciada, que se avalie a retirada de pauta ou o adiamento do julgamento apenas pelo tempo necessário ao exame de sua manifestação e do parecer ministerial.

9. O MPTCU apresentou parecer em 25/8/2026 em que historia a licitação e os andamentos processuais dos processos conexos – TCs 024.204/2025-0 (apensado ao TC 024.321/2025-7) e 024.321/2025-7 – e deste 011.750/2026-0. Analisa a proposta da Jan de Nul, concluindo que, embora os descontos sejam fortemente heterogêneos, não haveria inexecutibilidade global nem vício insanável que justifique sua desclassificação. Constata a indevida superposição entre contratação integrada e empreitada por preço unitário, com cláusula de acréscimos e supressões sem amparo legal, o que potencializa risco de jogo de planilha, além da falta de publicidade dos documentos técnicos do julgamento (peça 74).

10. Em conclusão, propõe conhecer da representação e julgá-la parcialmente procedente, determinando à APS que: se abstenha de aplicar aquela cláusula; institua em trinta dias procedimento de controle técnico-econômico com “trava de vantajosidade” (sob pena de superfaturamento); dê publicidade às fichas de instrução, com monitoramento pela AudContratações; seja deferida a admissão da Etesco como interessada; reconhecida a prejudicialidade das cautelares e declarado o esgotamento do TC 024.204/2025-0.

11. Feita essa necessária contextualização fática, passo a decidir.

12. Conheço da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inc. VII, do Regimento Interno deste Tribunal.

13. Início o exame de mérito abordando o minucioso parecer apresentado pelo Procurador Júlio Marcelo, no qual aponta, como achado mais relevante, a inadequação entre os regimes de contratação integrada e de empreitada por preço unitário (EPU). O edital adotou a contratação integrada (art. 42, inc. VI, e art. 43, inc. VI, da Lei 13.303/2016), sem projeto básico prévio da APS, transferindo à contratada sua elaboração e, segundo o próprio Termo de Referência (TR), os riscos correlatos, inclusive a vedação de alegar falhas de projeto para modificar o contrato.

14. Simultaneamente, porém, o Termo de Referência instituiu medição e pagamento por preço unitário, com quantitativos meramente estimativos, e a minuta e o contrato qualificaram expressamente a execução como “regime de empreitada por preço unitário”, com ampla disciplina de alterações quantitativas.

15. Conforme pontua o MPTCU, a Lei das Estatais trata os regimes separadamente (art. 43, inc. I, e art. 43, inc. VI). Além disso, o art. 81 prevê acréscimos e supressões apenas para os incisos I a V, silenciando quanto à contratação integrada, além de vedar, no § 8º, aditivos por eventos alocados à contratada na matriz de riscos. Logo, a alínea “g” da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026 carece de amparo legal, conforme já assentado no Acórdão 1.873/2024-TCU-Plenário, também relativo a dragagem portuária.

16. A superposição gera “endogeneização” da base de remuneração: quem elabora o projeto influencia os quantitativos pelos quais será pago, potencializando jogo de planilha – risco agravado pela distribuição heterogênea dos descontos da Jan de Nul (3% a 6% na dragagem de aprofundamento, 8% na manutenção, 50% a 60% no equipamento estacionário e acima de 85% a 94% em mobilização, desmobilização e horas paradas).

17. No entanto, o *Parquet* especializado propõe preservar excepcionalmente o contrato sob novas regras de execução, pois não se teria demonstrado inexecutibilidade global da proposta nem vício insanável. O valor de R\$ 619,8 milhões supera em cerca de R\$ 171,2 milhões o limite de executibilidade, alinha-se às demais propostas (R\$ 610 a R\$ 648 milhões), os preços unitários respeitaram os tetos, os itens com descontos acima de 80% representam apenas aproximadamente 4,47% do orçamento e as inconsistências técnicas foram enfrentadas por diligências da APS, prevalecendo a jurisprudência do formalismo moderado e da executibilidade global (Acórdãos 637/2017 e 830/2018, ambos do Plenário), sem que caiba ao TCU substituir juízos de engenharia.

18. Ademais, o vício identificado seria de redação do edital, sanável na execução, e os arts. 20 a 22 da LINDB impõem solução prospectiva e proporcional, dado o estágio do empreendimento e sua relevância logística.

19. Nesse diapasão, para prevenir problemas futuros, propõe novas regras a serem aplicadas à fase de execução contratual: vedar a aplicação da alínea “g” da cláusula décima segunda e aditivos com base no art. 81, §§ 1º e 2º, da Lei 13.303/2016; instituir em trinta dias controle técnico-econômico prévio do Projeto Básico, com linha de base econômica, separação entre variações endógenas e exógenas, orçamento-paradigma, trava de vantajosidade, controle de serviços novos e cumulativos e memória técnica; consignar que sua inobservância caracterizará superfaturamento (art. 31, § 1º, inc. II, alínea “c”); estender as medidas ao contrato que vier a prevalecer; e determinar monitoramento pela AudContratações.

20. Quanto às impugnações da DTA, o MPTCU acompanha a unidade instrutora: não há inexequibilidade global, os preços unitários respeitaram os tetos, e os questionamentos técnicos sobre alguns serviços foram objeto de diligências e de análise técnica da APS.

21. Acolho a profunda análise desenvolvida pelo MPTCU acerca da inadequação entre os regimes de contratação integrada e de empreitada por preço unitário na modelagem da Licitação RLE 51/2025. Como bem demonstra o parecer ministerial, o edital adotou expressamente a contratação integrada, com fundamento no art. 42, inc. VI, e no art. 43, inc. VI, da Lei 13.303/2016, dispensando a elaboração de projeto básico pela APS e transferindo à futura contratada os projetos básico e executivo, acompanhados – segundo a própria justificativa do item 2.1 do Termo de Referência – dos riscos correlatos, inclusive com a vedação de alegar falhas de projeto para modificar o contrato.

22. Simultaneamente, contudo, o item 10 do Termo de Referência instituiu sistemática de medição e pagamento por preço unitário, com quantitativos meramente estimativos, e a minuta contratual, o extrato publicado no Diário Oficial e o próprio Contrato APS 120/2026 qualificaram a execução como se dando “sob o regime de empreitada por preço unitário”, com ampla disciplina de alterações quantitativas.

23. Trata-se, como assinala o *Parquet* especializado, de achado inédito nos autos, não examinado na auditoria de conformidade do Fiscobras 2026 (TC 017.428/2025-4, Acórdão 688/2026-TCU-Plenário), circunstância que, à evidência, não convalidaria o vício nem produz preclusão para o controle externo.

24. Igualmente correta é a exegese ministerial quanto à ausência de base normativa para a alínea “g” da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026. A Lei das Estatais não trata os regimes como aspectos complementares de uma mesma modelagem, mas os enumera separadamente no art. 43 – a empreitada por preços unitários no inciso I e a contratação integrada no inc. VI –, sendo esta, precisamente, a exceção legal à exigência de projeto básico antecedente.

25. O art. 81, por sua vez, prevê cláusulas de alteração contratual apenas para os regimes dos incisos I a V, silenciando quanto ao inciso VI, em opção sistemática que não constitui lacuna, e veda, no § 8º, aditivos fundados em eventos alocados à contratada na matriz de riscos; ao passo que o art. 42, inc. X, define a própria matriz como caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial.

26. A orientação, ademais, é a mesma dos demais estatutos – art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 e art. 133 da Lei 14.133/2021 – e foi assentada por esta Corte no Acórdão 1.873/2024-TCU-Plenário, também relativo a dragagem de acesso a complexo portuário e igualmente regido pela Lei 13.303/2016, no qual se registrou que “a contratação integrada é incompatível com a empreitada por preço unitário, pois são regimes de contratação distintos”.

27. Permito-me acrescentar, a esse encadeamento, elemento que reputo revelador da gravidade do vício. O art. 42, § 1º, da Lei das Estatais, ao enunciar os requisitos aplicáveis justamente às contratações semi-integradas e integradas dos incisos V e VI, exige, na alínea “a” do inciso I,

anteprojeto de engenharia “no caso de contratação integrada” e, na alínea “b”, projeto básico “nos casos de empreitada por preço unitário, de empreitada por preço global, de empreitada integral e de contratação semi-integrada”.

28. Vale dizer: um parágrafo que se autolimita, em seu enunciado, às contratações semi-integradas e integradas passa, na alínea seguinte, a disciplinar regimes que dele não são objeto – empreitada por preço unitário, por preço global e integral. A impropriedade redacional é manifesta e sugere que a própria confusão de planos normativos observada no texto legal migrou para a modelagem editalícia da APS, que sobrepôs o anteprojeto da alínea “a” à lógica de medição da alínea “b”.

29. Contudo, defeito de técnica legislativa não autoriza o gestor a somar exigências e mecanismos de regimes reciprocamente excludentes: a leitura sistemática dos arts. 42, 43 e 81 impõe que, ausente projeto básico da Administração, não se transponha à contratação integrada o mecanismo de acréscimos e supressões próprio das empreitadas em que a Administração define previamente o que deve ser executado.

30. Divirjo, todavia, do encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas na parte em que sustenta que o defeito é “de redação do instrumento convocatório, sanável por disciplina da execução”, passível de correção mediante vedação da alínea “g” e instituição de procedimento de controle superveniente técnico-econômico sobre o contrato, com trava de vantajosidade.

31. O vício aqui não é meramente redacional nem se exaure na cláusula contratual: ele contaminou, a montante, a própria formação das propostas. O regime de execução e a correlata alocação de riscos integram o núcleo econômico do edital, pois é a partir deles que cada licitante decide quanto de contingência incorpora a seus preços.

32. Ora, em certame que anunciou contratação integrada – com transferência de riscos de projeto à contratada – e, ao mesmo tempo, prometeu medição por unidade efetivamente executada, com quantitativos estimativos e cláusula expressa de acréscimos e supressões, não é dado saber, *a posteriori*, como cada uma das participantes precificou tais riscos: se assumindo integralmente a álea de projeto, se contando com o aditamento quantitativo franqueado pela alínea “g”, ou se em posição intermediária. Essa indeterminação é insuperável por diligência ou por disciplina de execução, e o próprio parecer ministerial reconhece que a *supressão a posteriori* de toda a sistemática de alterações quantitativas “poderia, ela própria, alterar de forma relevante a alocação de riscos considerada pelas empresas na formação de seus preços”.

33. Reconhecida a premissa, a conclusão que dela decorre não é a manutenção do ajuste com criação de trava prospectiva superveniente, mas a invalidação do certame: se a regra de risco anunciada é ilegal e sua correção altera a base de precificação, o julgamento comparativo das propostas perdeu o pressuposto de isonomia e de objetividade que o legitimava.

34. Apesar de louvar o engenhoso mecanismo proposto pelo *Parquet* no intuito de tentar salvar o contrato já assinado, o vício grave é primordialmente editalício, isto é, prévio ao ajuste. Macula os atos decorrentes, sendo necessário “freio de arrumação” pré-contratual, e não medidas paliativas que demandem controle vigilante sobre a execução de uma avença constantemente assombrada por irregularidades prévias e elevados risco de desvios na execução.

35. Debruço-me agora sobre a instrução da AudContratações.

36. A unidade instrutora considerou afastado o perigo da demora porque o contrato decorrente da licitação já havia sido assinado. Quanto ao perigo da demora reverso, de igual modo afastado, a unidade argumentou que, apesar da essencialidade do objeto para a APS, a obra de engenharia é medida de médio prazo, de modo que não incidiria dano imediato em caso de atraso de seu início. No que diz respeito à plausibilidade jurídica, considerou-se que as diligências realizadas pela APS junto à Jan de Nul durante o processo licitatório foram suficientes para justificar as alterações realizadas na

proposta dessa licitante, levando à improcedência dos tópicos questionados por meio da oitiva realizada junto à APS.

37. Em que pese a conclusão da unidade instrutora, ressalto que a análise da proposta da Jan de Nul demandou à APS a realização de duas rodadas de diligências, por meio das quais foram demandadas várias informações acerca de características técnicas e preços de serviços constantes de sua proposta. Em decorrência, o próprio valor global da proposta foi alterado, de R\$ 620.057.146,89 para R\$ 619.780.813,76.

38. Lembro que tramita nesta Corte de Contas o TC 024.321/2025-7, de minha relatoria, tratando igualmente de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na mesma licitação objeto destes autos. Naquele caso, o processo foi iniciado pela empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. (Etesco), participante do certame, insurgindo-se contra sua desclassificação e contra o oferecimento de múltiplas oportunidades à Jan de Nul para ajuste de sua proposta e complementação de documentos.

39. Em exame preliminar, optei pela realização de oitiva prévia da APS e da Jan de Nul para melhor subsidiar a análise dos pressupostos da tutela de urgência. Posteriormente, ao analisar novos elementos que apontavam risco de dano iminente e indícios de “jogo de planilha” na proposta da Jan de Nul, deferi a medida cautelar para suspender o andamento da Licitação Eletrônica 51/2025 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito (Acórdão 10/2026-TCU-Plenário).

40. Ocorre que, naquele processo, a AudContratações identificou a alteração da composição do consórcio Santos Dragagem, do qual a Etesco figurava com o líder, durante a fase de julgamento, configurando vício autônomo e possivelmente insanável na proposta da representante. Solicitei, em decorrência, manifestação da APS sobre a manutenção (ou não) das condições de habilitação do consórcio.

41. Na decisão de mérito (Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, mantido em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 1.214/2026-TCU-Plenário), considerei que a desclassificação da proposta de representante, fundada exclusivamente na ausência inicial da planilha de custos e do BDI, não se harmonizava com a jurisprudência desta Corte acerca do formalismo moderado. No entanto, entendi que deveria ser mantida a exclusão da proposta por fundamento autônomo, relacionado à alteração posterior da composição consorcial e à ausência de demonstração suficiente de preservação da confiabilidade e da exequibilidade da proposta.

42. Irresignada, a Etesco apresentou pedido de reexame com efeito suspensivo contra o Acórdão 1.135/2026, integrado pelo Acórdão 1.214/2026, ambos do Plenário. Ao analisar o caso de forma preliminar, o relator sorteado para o feito, Ministro Benjamin Zymler, por meio de despacho, suspendeu os efeitos do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, que havia considerado a representação parcialmente procedente no mérito, bem como deu ciência à recorrente e à APS e abriu prazo de quinze dias à Jan de Nul para apresentação de contrarrazões recursais.

43. Posteriormente, ao analisar expediente denominado “pedido de reconsideração” contra o despacho, recebeu-o como agravo, dando-lhe provimento para determinar cautelarmente à APS que se abstivesse de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026, assinado com a Jan de Nul, ou suspendesse seus efeitos até decisão de mérito do TC 024.321/2025-7. Promoveu, ainda, a oitiva da APS e da contratada sobre os pressupostos da medida cautelar, cujas respostas ainda não foram acostadas àqueles autos.

44. Pois bem, de retorno ao exame destes autos, a instrução evidencia que a análise da proposta da Jan de Nul não se resolveu em um único ato de verificação, mas exigiu duas rodadas sucessivas de diligências, nas quais a APS demandou informações de natureza variada sobre características técnicas e preços unitários de serviços integrantes da planilha da licitante. O resultado

desse procedimento não foi meramente esclarecedor: o valor global da proposta foi efetivamente modificado, de R\$ 620.057.146,89 para R\$ 619.780.813,76.

45. Ainda que a diferença absoluta possa parecer modesta frente ao valor estimado da contratação (R\$ 712.257.955,73), o que se revela juridicamente relevante é a natureza do que ocorreu – a proposta que veio a ser declarada vencedora não é a mesma proposta originalmente apresentada na sessão pública, mas uma proposta reconstruída ao longo da fase de julgamento, com o concurso ativo da Administração.

46. A diligência, nos termos da Lei 13.303/2016 e da jurisprudência consolidada desta Corte, presta-se a esclarecer ou complementar informação preexistente, jamais a permitir a reformulação de conteúdo econômico da oferta. Quando o exercício do poder de diligência se desdobra em rodadas sucessivas até que a planilha adquira coerência interna, deixa-se o campo do saneamento formal e ingressa-se no da modificação substancial da proposta, com direta ofensa aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica (Lei 13.303/2016, art. 31)

47. Trata-se de ilegalidade também prevista nos arts. 5º, 11, 59, §§ 2 e 4º, e 64 da Lei 14.133/2021, que tratam, respectivamente, dos princípios da vinculação ao edital, isonomia e julgamento objetivo, que impedem a modificação das condições originárias da proposta; da possibilidade de que diligências efetuem o saneamento de erros ou falhas meramente formais que não alterem a substância da proposta nem sua exequibilidade; ou visem à complementação de informações sobre documentos já existentes ou atualização de certidões vencidas.

48. O quadro se agrava quando os fatos deste processo são cotejados com aqueles apurados no TC 024.321/2025-7. Naquele feito, a Etesco insurgiu-se contra sua desclassificação e, simultaneamente, contra o oferecimento de múltiplas oportunidades à Jan de Nul para ajustar proposta e complementar documentos. E, ao decidir o mérito por meio do Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, este Tribunal reconheceu expressamente que a desclassificação da Etesco, fundada exclusivamente na ausência inicial da planilha de custos e do BDI, não se harmonizava com a jurisprudência desta Corte acerca do formalismo moderado.

49. Vale dizer: a própria Corte assentou que a Administração aplicou critério severo a uma licitante e critério generoso a outra, diante de vícios de natureza análoga – omissão documental em planilha de custos. Essa assimetria não é irregularidade lateral; é vício que atinge o núcleo do procedimento competitivo, porque desfaz a paridade de armas entre concorrentes e, com ela, a própria legitimidade da hierarquia classificatória apurada.

50. Indo além, observo que a exclusão da Etesco foi mantida por fundamento autônomo, qual seja, a alteração da composição do Consórcio Santos Dragagem durante a fase de julgamento. Tendo em vista que a APS não realizou a avaliação técnica conclusiva acerca da manutenção das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do consórcio após a retirada da empresa Neptune Brasil, pois o certame não chegou à fase de habilitação, remanesce dúvida acerca de uma eventual preservação de habilitação, confiabilidade e exequibilidade de uma proposta cerca de R\$ 10 milhões mais barata do que a declarada vencedora.

51. Ao apreciar o TC 024.321/2025-7, deferi medida cautelar de suspensão do certame precisamente após identificar novos elementos que apontavam risco de dano iminente e indícios de “jogo de planilha” na proposta da Jan de Nul. Trata-se de indício de gravidade singular, pois o “jogo de planilha” consiste na distribuição artificial de preços entre itens – subvalorizando serviços cujo quantitativo se pretende reduzir e sobrevalorizando aqueles que se espera ampliar na execução – de modo a produzir, na fase de disputa, um valor global aparentemente vantajoso que se dissolve durante a execução contratual, mediante aditivos e reequilíbrios. Se tal prática se confirma, a consequência é

que o resultado do certame não identificou a proposta mais vantajosa, mas a proposta mais habilmente estruturada para simular vantajosidade.

52. Esse ponto merece destaque porque a AudContratações, em seu exame de mérito nestes autos, considerou que as diligências realizadas foram suficientes para justificar as alterações promovidas na proposta – conclusão que, com o devido respeito, inverte a lógica do problema: a suficiência das justificativas prestadas não elimina a irregularidade de haver sido necessário justificar tanto, por tantas vezes, alterações de tal natureza.

53. Em obra de dragagem de aprofundamento de canal, em que quantitativos de material dragado, produtividade de equipamentos e distâncias de bota-fora são variáveis de elevada sensibilidade, a coerência interna da planilha é o próprio atestado de exequibilidade. Planilha que precisa ser reconstruída em duas rodadas de diligências não oferece à Administração a segurança mínima de que o preço ofertado sustentará a execução integral do objeto pelo valor contratado.

54. O histórico processual é, por si, eloquente quanto à irrecuperabilidade do procedimento, dando força à conclusão já alcançada anteriormente em decorrência da análise do pronunciamento do MPTCU. A Licitação Eletrônica 51/2025 gerou, ao menos, duas representações autônomas com pedido de cautelar perante esta Corte – a da Etesco (TC 024.321/2025-7) e a da DTA Engenharia Ltda. (destes autos). No primeiro feito, houve: oitiva prévia da APS e da Jan de Nul; deferimento de cautelar de suspensão integral do certame (Acórdão 10/2026-TCU-Plenário); solicitação de manifestação da APS sobre a manutenção das condições de habilitação do consórcio; decisão de mérito de procedência parcial (Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário); rejeição de embargos de declaração (Acórdão 1.214/2026-TCU-Plenário); pedido de reexame com efeito suspensivo; despacho do relator sorteado, Ministro Benjamin Zymler, suspendendo os efeitos do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026; e, por fim, recebimento de “pedido de reconsideração” como agravo, ao qual se deu provimento para determinar cautelarmente à APS que se abstinhasse de expedir ordem de início dos serviços do contrato APS 120/2026 – já assinado com a Jan de Nul – ou suspendesse seus efeitos até a decisão de mérito, com nova oitiva da APS e da contratada, cujas respostas ainda não foram acostadas.

55. O quadro que se extrai é o de um certame que, embora formalmente concluído e contratado, traz vício grave em sua origem, encontra-se materialmente paralisado por decisão desta Corte, sem previsão de deslinde, e cujo ato de adjudicação já foi objeto de decisões em sequência.

56. Persistir na tentativa de prosseguir com tal procedimento significa prolongar indefinidamente a insegurança jurídica sobre a licitação de uma obra de mais de R\$ 700 milhões, essencial à competitividade do maior porto da América Latina. Vícios que atingem o regime de execução, a formação da proposta vencedora, a paridade entre concorrentes e a transparência do julgamento não se convalidam isoladamente e, menos ainda, cumulativamente.

57. Não desconheço a invocação, pelo *Parquet*, dos arts. 20 a 22 da Lindb e a relevância logística do aprofundamento do canal do Porto de Santos. Precisamente por consideração às consequências práticas, porém, entendo que a anulação é o caminho mais célere e mais seguro: encerra a cadeia de disputas sobre atos viciados, permite a republicação de edital com regime de execução coerente e alocação de riscos inequívoca, e afasta o risco muito superior de a Administração arcar, ao longo de sessenta meses, com aditivos e reequilíbrios que dissolvam a vantagem aparente do preço ofertado.

58. Como mencionei, a Lei 13.303/2016 estabelece, em seu art. 31, que as licitações de empresas estatais se destinam a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, observados os princípios da impessoalidade, da igualdade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

59. Quase todos esses vetores foram comprometidos: a eficiência e a inexistência de superfaturamento, pela incompatibilidade entre os regimes adotados; a igualdade, pela assimetria no tratamento de omissões documentais entre Etesco e Jan de Nul; o julgamento objetivo e a vinculação ao edital, pela admissão de reformulação da proposta vencedora em duas rodadas de diligências, com alteração do valor global; e a publicidade, na medida em que a representante aponta ausência de divulgação, no portal Licitações-e, dos documentos técnicos que embasaram as decisões da fase de julgamento.

60. Diante de vícios que atingem a substância do julgamento e não apenas a forma dos atos, que consequentemente afeta sobremaneira o ambiente concorrencial e a busca da proposta mais vantajosa, não há convalidação possível, incidindo o dever de autotutela e a nulidade de todos os atos praticados a partir da fase de julgamento, inclusive a adjudicação, a homologação e o Contrato APS 120/2026.

61. Quanto ao alegado perigo da demora reverso, registro que a própria AudContratações o afastou, ao consignar que, apesar da essencialidade do objeto para a APS, a obra de engenharia constitui medida de médio prazo – de modo que a realização de novo certame, com edital aperfeiçoado, não produz descontinuidade de serviço portuário essencial, atualmente prestado, para a profundidade de quinze metros, por meio do Contrato SPA/124.2021. Ademais, o contrato assinado encontra-se com ordem de início vedada por cautelar desta Corte, de sorte que não há execução em curso a preservar nem investimento consumado a proteger, restando afastado qualquer prejuízo relevante decorrente da invalidação.

62. Registro, outrossim, que o vício central decorre de regra de conformação editalícia, muito anterior aos atos tidos por irregulares na fase de processamento do certame. Assim, a nulidade fundamental precedeu as demais, e apenas posteriormente a celebração do contrato – embora esse ainda esteja suspenso por decisão desta Corte no TC 024.321/2025-7.

63. É dizer, como a irregularidade se caracterizou antes da geração de quaisquer direitos subjetivos da contratada, sequer haveria a necessidade de contraditório das licitantes. Reputo, portanto, suficiente o contraditório e a ampla defesa exercidos pela Autoridade Portuária na defesa de seus atos administrativos.

64. Quanto ao pedido de ingresso nos autos na qualidade de interessada, manejado pela Etesco, vale ressaltar que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o representante não se habilita, automaticamente, a atuar no processo como interessado, sendo necessário, para tanto, a demonstração, de forma clara e objetiva, de razão legítima para intervir nos autos ou de possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 5.562/2010-TCU-1ª Câmara, 6.424/2013-TCU-2ª Câmara e 292/2014 e 1.881/2014, ambos do Plenário).

65. No caso concreto, ainda que se considere a existência de direito subjetivo próprio que possa ser afetado pela decisão a ser proferida, a empresa é a representante do TC 024.321/2025-7. Naqueles autos já teve oportunidade, por diversas vezes, de apresentar informações acerca do procedimento licitatório em questão. Assim, em atenção ao princípio da racionalidade processual, indefiro o pedido de habilitação como interessado, nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de conceder ao requerente, conforme o art. 4º, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia, – solução adotada, por exemplo, no Acórdão 3.375/2015-TCU-Plenário.

66. Nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição, e da orientação do Supremo Tribunal Federal no MS 23.550/DF, não compete a este Tribunal anular por ato próprio o ajuste, mas determinar à autoridade administrativa que o faça. Determino, assim, à Autoridade Portuária de Santos S.A. a anulação da Licitação Eletrônica RLE 51/2025 e dos atos administrativos dela decorrentes.

67. Finalmente, os pedidos derradeiros e coincidentes apresentados pela DTA às peças 73 e 75 restam prejudicados, uma vez que o parecer do MPTCU foi apreciado e parcialmente acolhido neste voto e que, em vista da indispensável anulação do certame, não há que se falar em complementação da instrução por meio de nova diligência à APS.

Ante o exposto, estou convicto de que o Edital da Licitação Eletrônica 51/2025 padece de absoluta nulidade, assim como todos os atos subsequentes praticados. No entanto, acolho as ponderações do Ministro Benjamin Zymler apresentadas por meio de declaração de voto no sentido de converter o presente julgamento em diligência, motivo pelo qual voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela DTA Engenharia Ltda. acerca de possíveis irregularidades na Licitação Eletrônica 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), para a execução das obras de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos.

2. Em síntese, a representante questiona a regularidade da proposta apresentada pela empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. (Jan de Nul), declarada vencedora do certame, sustentando a existência de vícios relacionados à sua exequibilidade, à condução das diligências promovidas pela Administração e à motivação da decisão que rejeitou seu recurso administrativo.

3. Na etapa preliminar do processo, o relator promoveu a oitiva da APS sobre os fatos trazidos na peça inicial.

4. Após os esclarecimentos, a AudContratações considerou a representação improcedente e entendeu não estarem presentes os requisitos para a medida cautelar. A unidade avaliou que as diligências realizadas pela Administração haviam sido suficientes para justificar as alterações da proposta e afastou o perigo da demora, inclusive porque o contrato já havia sido assinado.

5. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se nos autos e identificou uma quarta irregularidade: a incompatibilidade entre o regime de contratação integrada declarado no instrumento convocatório, e a cláusula de acréscimos e supressões fundada no art. 81, §§ 1º e 2º, da Lei 13.303/2016.

6. Em suma, o **Parquet** concluiu que a licitação adotou simultaneamente o regime de contratação integrada e aspectos inerentes à empreitada por preço unitário, o que estaria em desacordo com a referida norma e com a jurisprudência desta Casa. Por isso, propôs a adoção de providências corretivas no contrato celebrado.

7. O eminente relator divergiu dos pareceres anteriores e, diante do conjunto das irregularidades apuradas, propôs determinar à Autoridade Portuária de Santos S.A. a anulação integral da Licitação Eletrônica 51/2025 e dos atos administrativos dela decorrentes.

8. Com as devidas vênias, entendo que o processo não pode ser decidido no mérito nesta oportunidade.

9. Apesar das falhas identificadas, notadamente o uso de regime híbrido de execução, verifico que a APS e a sociedade Jan de Nul não foram ouvidas sobre a irregularidade apontada pelo MPTCU. Em verdade, a referida empresa também não foi instada a se manifestar sobre as ocorrências trazidas pela representante, providência que se faz necessária em razão do impacto que os fatos podem produzir sobre a eventual manutenção da contratação em exame.

10. A propósito, registro que o contrato decorrente do mencionado certame foi assinado com a sociedade empresária Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda., com vigência de 60 meses a partir de 12/6/2026.

11. Conforme o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RITCU), são impositivas as oitivas da entidade fiscalizada e do terceiro interessado “*sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor*”.

12. Dessa forma, considerando que a proposta apresentada implica a desconstituição do ato de adjudicação do objeto da Licitação Eletrônica 51/2025 em favor da empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. e do contrato dele decorrente, sugiro a realização das oitivas prévias da aludida

sociedade empresária e da Autoridade Portuária de Santos S.A. para que se manifestem, no prazo de quinze dias, sobre as irregularidades consignadas no voto do ilustre relator e no parecer do MPTCU, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

tagRedator
Redator

ACÓRDÃO Nº 2316/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.750/2026-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Autoridade Portuária de Santos S.A. (44.837.524/0001-07).
4. Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Anéia Viana da Silva (314766/OAB-SP), representando DTA Engenharia Ltda.; João Paulo Cunha (52369/OAB-DF), Pedro Yago Araujo Rodrigues (79141/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa DTA Engenharia Ltda., com fundamento no art. 87, §2º, da Lei 13.303/2016, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A., cujo objeto consiste na contratação da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 116, § 1º, do Regimento Interno, ante as questões suscitadas na fase de discussão, em:

9.1. converter a apreciação deste processo em diligência à Autoridade Portuária de Santos S.A. para que, no prazo de quinze dias, apresente informações acerca da existência de pedidos de esclarecimento ou impugnação ao edital da Licitação Eletrônica 51/2025 relacionados à incompatibilidade entre os regimes de execução contratuais previstos;

9.2. promover a oitiva da Autoridade Portuária de Santos S.A., com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre as irregularidades consignadas no voto do relator e no parecer do MPTCU;

9.3. promover a oitiva da empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda., na condição de beneficiária do Contrato APS 120/2026, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, bem como em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e à Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, manifeste-se sobre os fatos apontados nestes autos que podem ensejar a determinação de anulação do referido contrato;

9.4. habilitar a empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. como interessada;

9.5. indeferir o pedido de habilitação como interessada da empresa Etesco Construções e Comércio Ltda., nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de conceder à requerente, conforme o art. 4º, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia; e

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, do relatório e do voto que a fundamentam à Autoridade Portuária de Santos S.A., à Etesco Construções e Comércio Ltda., à DTA Engenharia Ltda. e à Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda.

10. Ata nº 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2316-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral