



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relatório de Auditoria 00006/2024-6

Processo(s): 01300/2024-4

Fiscalização: 00008/2024-5

Instrumento: Auditoria de Conformidade

Conselheiro Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Entidade(s): Governo do Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio
Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte
Prefeitura Municipal de Águia Branca
Prefeitura Municipal de Alegre
Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves
Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo
Prefeitura Municipal de Anchieta
Prefeitura Municipal de Apiacá
Prefeitura Municipal de Aracruz
Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco
Prefeitura Municipal de Boa Esperança
Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte
Prefeitura Municipal de Brejetuba
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Cariacica
Prefeitura Municipal de Castelo
Prefeitura Municipal de Colatina
Prefeitura Municipal de Conceição da Barra
Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo

Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço
Prefeitura Municipal de Domingos Martins
Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto
Prefeitura Municipal de Ecoporanga
Prefeitura Municipal de Fundão
Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
Prefeitura Municipal de Guaçuí
Prefeitura Municipal de Guarapari
Prefeitura Municipal de Ibatiba
Prefeitura Municipal de Ibirapu
Prefeitura Municipal de Ibitirama
Prefeitura Municipal de Iconha
Prefeitura Municipal de Irupi
Prefeitura Municipal de Itaguaçu
Prefeitura Municipal de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Itarana
Prefeitura Municipal de Iúna
Prefeitura Municipal de Jaguaré
Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro
Prefeitura Municipal de João Neiva
Prefeitura Municipal de Laranja da Terra
Prefeitura Municipal de Linhares
Prefeitura Municipal de Mantenópolis
Prefeitura Municipal de Marataízes
Prefeitura Municipal de Marechal Floriano
Prefeitura Municipal de Marilândia
Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul
Prefeitura Municipal de Montanha
Prefeitura Municipal de Mucurici
Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Prefeitura Municipal de Muqui
Prefeitura Municipal de Nova Venécia

Prefeitura Municipal de Pancas
Prefeitura Municipal de Pedro Canário
Prefeitura Municipal de Pinheiros
Prefeitura Municipal de Piúma
Prefeitura Municipal de Ponto Belo
Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
Prefeitura Municipal de Rio Bananal
Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
Prefeitura Municipal de Santa Teresa
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte
Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
Prefeitura Municipal de São José do Calçado
Prefeitura Municipal de São Mateus
Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã
Prefeitura Municipal de Serra
Prefeitura Municipal de Sooretama
Prefeitura Municipal de Vargem Alta
Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante
Prefeitura Municipal de Viana
Prefeitura Municipal de Vila Pavão
Prefeitura Municipal de Vila Valério
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Prefeitura Municipal de Vitória

Objetivo: Verificar o uso de ata de registro de preços para obras e serviços de engenharia como um instrumento de burla ao princípio do planejamento.

Período fiscalizado: 1º/01/2023 a 31/03/2024

Usuário(s) Previsto(s): Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES

Unidade Técnica: NED - Núcleo de Controle Externo de Edificações

Supervisor: Guilherme Bride Fernandes

Equipe de fiscalização: Anderson Uliana Rolim – Líder
Guilherme Bride Fernandes
William Ribeiro Mota

Período da fiscalização: 06/03/2024 a 28/11/2024

SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de fiscalização, originada em uma das linhas de ações previstas para o NED no Plano Anual de Controle Externo de 2024, com o objetivo de verificar se a ata de registro de preços para obras e serviços de engenharia vem sendo utilizada como um instrumento de burla ao princípio do planejamento.

Foram identificadas e selecionadas Atas de Registros de Preços de diversos jurisdicionados para verificação quanto ao cumprimento dos requisitos mínimos necessários à utilização do Sistema de Registro de Preços no caso de obras e serviços de engenharia.

Para esta verificação foi estabelecida como questão de auditoria a seguinte: está sendo utilizado indevidamente o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia?

Com vista a responder a questão de auditoria definida, foram aplicados os procedimentos de auditoria previstos na matriz de planejamento, tendo sido observados os seguintes achados de auditoria:

Achado A1: Inobservância ao princípio do planejamento.

Achado A2: Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP.

Achado A3: Utilização indevida do SRP para obras e serviços de engenharia.

A fiscalização teve seu escopo limitado à avaliação do cumprimento dos requisitos mínimos de utilização do SRP para obras e serviços de engenharia, não tendo sido objeto de análise os demais aspectos das contratações. Portanto, a presente análise não configura juízo de valor quanto à regularidade dos demais aspectos da contratação, visto que não tal avaliação não compôs o seu escopo.

Diante das conclusões apresentadas, foi proposta, pela equipe de fiscalização, a oitiva dos agentes responsáveis pelos órgãos fiscalizados para que se manifestem quanto aos achados, indicando que a manutenção do presente indício de irregularidade

ensejará determinação para não utilização dos itens objetos da respectiva ARP, devendo-se promover nova contratação na modalidade adequada.

APRESENTAÇÃO

Fiscalização sobre a utilização do sistema de Registro de Preços na contratação de obras e serviços de engenharia.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Deliberação e razões da fiscalização	9
1.2 Visão geral do objeto	9
1.3 Objetivo e questões	11
1.4 Metodologia utilizada e limitações	11
1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados	11
1.6 Benefícios à sociedade	11
1.7 Processos conexos	12
2 ACHADOS	12
2.1 A1(Q1) - Inobservância do princípio do planejamento	12
2.2 A2(Q1) - Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP22	
2.3 A3(Q1) - Utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia	31
3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES	37
4 CONCLUSÃO	37
4.1 Síntese dos fatos apurados	37
4.2 Posicionamento da equipe	38
5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	40
5.1 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)	40

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

A presente ação fiscalizatória tem origem em uma das linhas de ações previstas para o NED no Plano Anual de Controle Externo de 2024, aprovado pela Decisão Plenária Nº 13, na 56ª Sessão Ordinária Plenária de 2023, realizada no dia 14 de novembro de 2023, estabelecendo as diretrizes para as ações de controle externo exercidas pelo TCEES no exercício de 2024.

1.2 Visão geral do objeto

De forma preliminar, foram identificadas, com a ferramenta "Diariobot", utilizada por este TCEES para pesquisa nas publicações oficiais de contratações públicas, as licitações realizadas para registro de preços de obras e serviços de engenharia, bem como as adesões a atas firmadas por outros entes, no período de janeiro de 2023 a março de 2024, tendo sido identificadas cerca de 300 ocorrências, totalizando valores da ordem de R\$ 1 bilhão. Dentre estas, foram identificadas diversas Atas de Registro de Preços com valores muito expressivos, da ordem de até R\$ 140 milhões.

Diante de um universo de centenas de objetos identificados, buscou-se estabelecer uma amostragem de atas de registro de preços para verificar eventual utilização do SRP como burla ao devido princípio do planejamento.

Todas essas ocorrências foram submetidas a um tratamento inicial para verificação de eventual duplicidade de dados, organizadas por ente jurisdicionado e segregadas entre ARP realizadas pelo próprio órgão e adesão a ARP de outro órgão.

Por fim, face ao grande volume de contratações identificadas, e para adequação da quantidade de objetos a analisar frente à disponibilidade de recursos de ACE, foram selecionadas para compor a amostra, os jurisdicionados cujo valor total de contratações via SRP foi superior a R\$ 20 milhões, conforme relacionados a seguir:

JURISDICIONADO	VALORES TOTAIS VIA SRP (em milhões de reais)
PM Colatina	169
PM Viana	118
PMES	97
PM Vitória	80
PM Serra	70
Sedurb	63
SEAG	53
PM Águia Branca	51
CIM Noroeste	42
PM Muniz Freire	38
Sesport	34
PM Vila Velha	33
PM Nova Venécia	33
PM Iúna	32
PM Itapemirim	30
PM Baixo Guandu	26
PM Ibatiba	20
PM São Domingos do Norte	20

Para estes jurisdicionados foi solicitado o envio de relação das Atas de Registro de Preços firmadas diretamente ou por meio de adesão, bem como dos documentos técnicos que lhes deram embasamento para utilização do Sistema de Registro de Preços.

Através da análise do material encaminhado foi possível ajustar a relação de ARP objeto da presente análise para as que, de fato, envolvem a realização de obras e serviços de engenharia, excluindo-se aquelas que tratavam apenas de aquisição de materiais e equipamentos.

É importante enfatizar que o objetivo da presente fiscalização se limita à avaliação do uso adequado do Sistema de Registro de Preços como instrumento de contratação. Não foram objeto de análise, em nenhuma medida, outros aspectos como a conformidade à legislação vigente, a adequação dos Estudos Técnicos Preliminares,

Termos de Referência e/ou Projetos Básicos, tampouco a compatibilidade dos preços de mercado dos itens relacionados.

1.3 Objetivo e questões

Verificar o uso de ata de registro de preços para obras e serviços de engenharia como um instrumento de burla ao princípio do planejamento.

Para cumprir o objetivo proposto, foi definida a seguinte questão:

Q1 - Está sendo utilizado indevidamente o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias de conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Não houve limitações ao exame previsto no escopo da fiscalização.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 200.000.000,00.

A estimativa de valor fiscalizado tem por base o somatório do valor total identificado em atas de registros de preços nos jurisdicionados selecionadas para compor a amostra da presente fiscalização.

1.6 Benefícios à sociedade

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, estima-se o benefício a seguir descrito.

1.6.1 Correção de irregularidades ou impropriedades

Aprimorar o uso do Sistema de Registro de Preços como ferramenta de contratação de obras e serviços de engenharia.

1.7 Processos conexos

Não há processos conexos no TCEES.

2 ACHADOS

Em decorrência da investigação da questão apresentada na seção 1.3, foram obtidos os achados a seguir descritos.

2.1 A1(Q1) - Inobservância do princípio do planejamento

2.1.1 Critérios

Lei - 14133/2021, art. 5.

Lei - 14133/2021, art. 28.

2.1.2 Objetos

Ata de registro de preços - 1/2022

Valor financeiro do objeto: R\$ 12.023.534,95

Descrição: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS

UGs: Prefeitura Municipal de Viana.

Ata de registro de preços - 140/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 21.388.599,19

Descrição: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS

UGs: Prefeitura Municipal de Viana.

Ata de registro de preços - 59/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 59.010.301,69

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação

UGs: Prefeitura Municipal de Serra.

Ata de registro de preços - 07/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 1.521.339,07

Descrição: Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m², m³, kva)

UGs: Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte.

Ata de registro de preços - 22/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 7.080.554,90

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos (ARP 22 a 25/2023)

UGs: Prefeitura Municipal de Nova Venécia.

Ata de registro de preços - 147/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 2.137.920,00

Descrição: Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES - Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro

UGs: Prefeitura Municipal de Iúna.

Ata de registro de preços - 154/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 5.928.257,30

Descrição: ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

UGs: Prefeitura Municipal de Itapemirim.

Ata de registro de preços - 46/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 42.436.197,99

Descrição: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS,

UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO

UGs: Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste.

Ata de registro de preços - 140/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 69.313.236,12

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados

UGs: Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste.

2.1.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 1º/01/2023 a 31/03/2024.

Inicialmente é importante registrar a recente inovação em relação a utilização do Sistema de Registro de Preços promovida pela Lei Federal nº 14.133/2021.

A antiga Lei nº 8.666/1993, associava o SRP à realização de compras, com seleção da proposta mediante concorrência.

Já com a Lei nº 10.520/2002, a utilização do SRP foi ampliada para contratações de bens e serviços comuns, com a possibilidade da adoção da modalidade pregão.

Naquele cenário, serviços comuns passaram a ser contratados por meio de licitação, na modalidade pregão, cujo resultado culminou, em diversos casos, em registros de preços para serviços comuns de engenharia.

Em 2011, a Lei nº 12.462/2011 estabeleceu que o Sistema de Registro de Preços, destinado às licitações tratadas nessa lei, seria regido conforme a regulamentação para tal fim.

Assim, o Decreto nº 7.581/2011 (e alterações), regulamentador da Lei nº 12.462/2011, estabeleceu as hipóteses e requisitos de uso do SRP para contratações de obras a partir das alterações promovidas pelo Decreto nº 8.080/2013.

Mais recentemente, a Lei nº 14.133/2021 delimitou o alcance do uso do SRP para casos específicos de contratações de obras e serviços de engenharia, com condições gerais e requisitos específicos a serem atendidos.

A fim de mitigar eventuais interpretações equivocadas dos referidos requisitos, somada a incipiente doutrina e jurisprudência relacionada ao tema recente, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Ibraop elaborou e publicou a Nota Técnica IBR Nº 01/2024, intitulada "Sistema de Registro de Preços (SRP). Aplicações em contratações de obras e serviços de engenharia segundo a Lei nº 14.133/2021", que foi utilizada como subsídio para a análise realizada na presente fiscalização.

Estão contempladas na referida nota técnica as definições de alguns termos que serão utilizados no decorrer da presente análise, bem como a delimitação dos parâmetros para a avaliação da adequação ou não da utilização do SRP nos objetos analisados, em face do princípio do planejamento. A fim de facilitar a sua compreensão, reproduzimos a seguir:

Definições :

- Sistema de Registro de Preços (SRP): conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.
- Ata de Registro de Preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.
- Projeto padronizado: projeto referencial de obras e serviços de engenharia que possa ser reproduzido repetidas vezes e que possua nível de precisão suficiente para

assegurar que os projetos e os detalhamentos subsequentes sejam executados apenas com as adequações necessárias às especificidades locais de sua implantação.

Parâmetros de adequação ao princípio do planejamento :

- A correlação entre o Sistema de Registro de Preços e o Princípio do Planejamento

O planejamento é um princípio fundamental da administração pública, previsto no Decreto-lei nº 200/1967, art. 6º.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I- Planejamento.

(...)

Como tal, ele deve nortear todas as atividades da administração, inclusive as contratações públicas. A Lei de Licitações e Contratos (LLC- Lei nº 14.133/2021) também reconhece a importância do planejamento, incluindo-o como um dos princípios que devem ser observados na sua aplicação (art. 5º).

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Antes de analisarmos a aplicação do Sistema de Registro de Preços (SRP) em contratações de obras e serviços de engenharia segundo a LLC, é importante entender que o SRP é um procedimento auxiliar de licitação utilizado para a contratação de bens, serviços e obras que se caracterizam pela imprevisibilidade, seja no quantitativo, seja no momento em que serão necessários.

A regra é o planejamento, não se trata de uma escolha da Administração. Se não há imprevisibilidade desses aspectos na contratação, o SRP não é cabível. Vejamos os exemplos ilustrativos a seguir:

Exemplo 1: Contratação de Conjunto Habitacional

Cenário 1: Quando há um número definido de casas populares, a utilização do SRP (Sistema de Registro de Preços) não é apropriada.

Cenário 2: No caso de construção sob demanda, conforme, o cadastro de beneficiários, o uso do SRP é adequado.

Exemplo 2: Troca de Abrigos de Ônibus

Cenário 1: Se um município planeja substituir todos os abrigos de ônibus em uma única contratação, o SRP não é aplicável.

Cenário 2: Quando o município pretende substituir os abrigos à medida que necessitarem de manutenção muito onerosa (sendo recomendável sua completa substituição), o SRP é recomendado.

Cabe observar que os exemplos acima trazidos são ilustrativos, sendo necessário análise dos casos concretos, em particular, sob a ótica do bom planejamento, já que na avaliação a ser realizada pelo controle externo pode ser observado algum desvirtuamento acerca da imprevisibilidade do objeto com vistas a adotar a solução do SRP indevidamente.

Nos casos em que não haja imprevisibilidade relativa ao quantitativo ou ao momento, ou seja, em que a contratação possa ser integralmente planejada, não há motivação que justifique a aplicação do SRP, ao contrário, essa prática permitiria “comercialização” da ata de registro de preço dele resultante, o que culminaria na burla total a diversos princípios, dentre eles, ao princípio do planejamento.

Esse é o entendimento da 1ª Câmara do Tribunal deste TCEES, constante na Decisão 2615/2021-1, no qual destaca que "o Sistema de Registro de Preço não se revela a via adequada para a contratação de obras de engenharia, seja por falta de amparo legal, seja não possuir a **imprevisibilidade** intrínseca às contratações de tal espécie,

não se podendo confundir a omissão do poder público quanto aos levantamentos necessários para a realização das obras com a imprevisibilidade demandada para as contratações deste tipo". Tal entendimento também encontra-se replicado nos Acórdãos 1127/2020-1 e 756/2022 e Decisão 3130/2019-1, deste TCEES.

Nesses termos, verifica-se que os objetos indicados no presente achado não se amoldam ao requisito "imprevisibilidade" indispensável a utilização do SRP. Portanto deveriam observar o devido processo de planejamento (princípio estabelecido no art. 5º da Lei Federal 13.133/2021) e contratação por meio da modalidade adequada (dentre aquelas previstas no art. 28 da Lei Federal 14.133/2021).

Ademais, considerando que o Sistema de Registro de Preços (SRP) deve observar o princípio do planejamento associado à existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, não é adequada a utilização do SRP para a contratação de serviços especiais de engenharia que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, devem ser objeto de contratação específica com delimitação individualizada do serviço que se pretende contratar. Essas outras condições para contratação via SRP são objeto de avaliação nos demais achados descritos a seguir.

2.1.4 Causas

2.1.4.1 Interpretação equivocada de legislação recente

A legislação recente de licitações e contratos, ainda carente de jurisprudência pelos Tribunais abre margem a interpretações equivocadas pelos gestores públicos, majoritariamente buscando flexibilizações dos meios legais de contratação em busca de supostos benefícios relacionados aos prazos e custos.

2.1.5 Efeitos

2.1.5.1 Contratação de obras e serviços de engenharia sem o devido planejamento

As contratações sem o devido planejamento concorrem para a ineficiência do gasto público.

2.1.6 Evidências

Respectivo Estudo Técnico Preliminar, Termo de referência ou Projeto Básico que deu fundamento a utilização do SRP. (APÊNDICE 00179/2024-8)

2.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Considerando que a presente fiscalização não tem por objetivo a responsabilização dos agentes responsáveis (haja vista o já citado cenário de novidade legislativa atrelado à carência de jurisprudência relacionada), mas tão somente propor determinações para a correção de eventuais impropriedades observadas, não houve a submissão dos achados, cujas propostas de encaminhamento serão objeto do devido contraditório.

Não foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado. Nos mesmos termos já informados em relação à submissão dos achados.

2.1.8 Conclusão do achado

Por todo o exposto conclui-se que os objetos indicados no presente achado não se amoldam ao requisito "imprevisibilidade", indispensável a utilização do SRP. Portanto, deveriam observar o devido processo de planejamento (princípio estabelecido no art. 5º da Lei Federal 13.133/2021) e contratação por meio da modalidade adequada (dentre aquelas previstas no art. 28 da Lei Federal 14.133/2021).

Considerando que o Sistema de Registro de Preços (SRP) deve observar o princípio do planejamento associado à existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, não é adequada a utilização do SRP para a contratação de serviços especiais de engenharia que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, devem ser objeto de contratação específica com delimitação individualizada do serviço que se pretende contratar.

A confirmação do indicativo de achado, após o devido contraditório, poderá ensejar determinação no sentido de não utilização da presente ARP, motivo pelo qual propõe-se a oitiva do agente responsável pela entidade fiscalizada. A proposta de oitiva não inclui a empresa signatária da ata, tendo em vista que, conforme entendimento consubstanciado no Acórdão 1285/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, a ARP "caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação."

2.1.9 Proposta de encaminhamento

2.1.9.1 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Promover a oitiva da entidade fiscalizada, na pessoa do seu agente responsável, para que se manifeste sobre o presente achado, destacando que, caso o indício de irregularidade seja confirmado, será emitida determinação estabelecendo prazo para a realização de nova contratação na modalidade adequada. Ademais, informa-se que, durante esse prazo, a utilização da Ata de Registro de Preços somente será permitida para itens cuja interrupção do fornecimento ou prestação do serviço possa acarretar prejuízos à população. Findo o prazo estipulado, a utilização dos itens objeto da referida ARP será vedada.

Responsáveis:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

Prefeitura Municipal de Lúna - 27.167.394/00012-3

Prefeitura Municipal de Nova Venécia - 27.167.428/00018-0

Prefeitura Municipal de Serra - 27.174.093/00012-7

Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte - 36.350.312/00017-2

Prefeitura Municipal de Viana - 27.165.547/00010-1

Prefeitura Municipal de Vila Velha - 27.165.554/00010-3

Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste - 02.236.721/00012-0

2.2 A2(Q1) - Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP

2.2.1 Critérios

Lei - 14133/2021, art. 85.

2.2.2 Objetos

Ata de registro de preços - 65/2024

Valor financeiro do objeto: R\$ 2.270.996,59

Descrição: REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS TÉCNICOS VISANDO A REGULARIZAÇÃO JUNTO AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (CBMES) DE ESCOAS PÚBLICAS PERTENCENTES A REDE DE ENSINO

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Velha.

Ata de registro de preços - 1/2022

Valor financeiro do objeto: R\$ 12.023.534,95

Descrição: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS

UGs: Prefeitura Municipal de Viana.

Ata de registro de preços - 140/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 21.388.599,19

Descrição: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS

UGs: Prefeitura Municipal de Viana.

Ata de registro de preços - 59/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 59.010.301,69

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação

UGs: Prefeitura Municipal de Serra.

Ata de registro de preços - 07/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 1.521.339,07

Descrição: Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m², m³, kva)

UGs: Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte.

Ata de registro de preços - 22/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 7.080.554,90

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras

de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos (ARP 22 a 25/2023)

UGs: Prefeitura Municipal de Nova Venécia.

Ata de registro de preços - 147/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 2.137.920,00

Descrição: Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES - Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro

UGs: Prefeitura Municipal de Iúna.

Ata de registro de preços - 154/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 5.928.257,30

Descrição: ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

UGs: Prefeitura Municipal de Itapemirim.

Ata de registro de preços - 46/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 42.436.197,99

Descrição: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS, UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICIPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO

UGs: Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste.

Ata de registro de preços - 140/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 69.313.236,12

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados

UGs: Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste.

2.2.3 Situação encontrada

Conforme já discutido no achado A1, é importante registrar a recente inovação em relação a utilização do Sistema de Registro de Preços promovida pela Lei Federal nº 14.133/2021, que delimitou o alcance do uso do SRP para casos específicos de contratações de obras e serviços de engenharia, com condições gerais e requisitos específicos a serem atendidos.

A fim de mitigar eventuais interpretações equivocadas dos referidos requisitos, somada às incipientes doutrina e jurisprudência relacionadas ao tema recente, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Ibraop elaborou e publicou a Nota Técnica IBR Nº 01/2024, intitulada "Sistema de Registro de Preços (SRP). Aplicações em contratações de obras e serviços de engenharia segundo a Lei nº 14.133/2021", que foi utilizada como subsídio para a análise realizada na presente fiscalização.

Estão contempladas na referida nota técnica, além das definições (já reproduzidas no achado A1) de alguns termos utilizados no decorrer da presente análise, parâmetros para a avaliação da adequação ou não da utilização do SRP nos objetos analisados, em face dos requisitos de existência de projeto padronizado e necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado. A fim de facilitar a sua compreensão, reproduzimos a seguir:

Parâmetros de adequação aos requisitos de existência de projeto padronizado e necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado :

- Existência de projeto padronizado e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Quanto aos requisitos específicos relacionados a obras e serviços de engenharia contratados por meio do SRP, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 85, transcrito a seguir, ainda elenca a necessidade de existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e a necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I- existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II- necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

A padronização significa a execução de vários objetos com alterações mínimas do projeto, quando necessárias. Porém, essa exigência de padronização não pode inviabilizar possíveis e necessárias adequações do “projeto padrão” ao local, como as relacionadas às características do solo para realização das fundações ou da topografia do terreno que possa demandar algum tipo de preparo não previsto no projeto padronizado (projeto básico).

Em relação ao regime de execução, essas adequações poderiam ser realizadas por “preços unitários” e o “projeto padrão” (corpo principal do objeto) se faria por “preço global”.

Quanto à “existência de projeto padronizado”, no âmbito federal, o Decreto nº 11.462/2023 substituiu essa expressão por “existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados”.

Art. 3º (...)

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I- existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II- necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Assim, segundo o Decreto Federal, cabe ao conteúdo dessas peças técnicas a função de evidenciar a existência de “projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional.”, conforme previsto no inciso II do art. 85 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se, entretanto, que “termo de referência” é o documento que pode ser utilizado para a contratação de bens e serviços — conforme dispositivo a seguir transcrito —, ou seja, inexistente previsão na Lei nº 14.133/2021 para contratações de obras embasadas apenas neste tipo de documentação.

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

(...)

XXIII- termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: (...)

Ademais, nos casos de contratações de serviços comuns de engenharia, por meio de termo de referência, a Lei nº 14.133/2021 admitiu a possibilidade desta documentação dispensar a elaboração de projetos, “se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados”, conforme dispositivo a seguir transcrito.

Art. 18. (...)

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Ou seja, o texto trazido pelo Decreto nº 11.462/2023, que substituiu a palavra “projeto padronizado” por “termo de referência padronizado”, aplica-se aos casos de contratações de serviços comuns de engenharia que, além de atender aos demais requisitos relativos ao SRP, evidenciem a “inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados”. Esta premissa alinha-se, por exemplo, às práticas atuais de registro de preços para serviços comuns de engenharia destinados às intervenções prediais corretivas ou preventivas.

Já no caso de contratações norteadas apenas por anteprojetos, como ocorre no regime de execução contratação integrada, em regra, as soluções do projeto básico e executivo da obra não são padronizáveis e possuem certa complexidade técnica e operacional.

Ou seja, a aplicabilidade do conceito trazido pelo Decreto nº 11.462/2023 em licitações conduzidas com anteprojeto poderia se revelar indevida, na hipótese delas resultarem projetos com diferentes soluções técnicas, complexas e pouco padronizáveis, o que violaria as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Nesses termos verifica-se que os objetos indicados no presente achado não se amoldam aos requisitos "existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional" e "necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço" indispensáveis a utilização do SRP, nos termos exigidos no art. 85 da Lei Federal 14.133/2021.

Quanto necessidade de "existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional" pode-se extrair trecho do Acórdão 49/2021-1 deste TCEES:

(...) O objeto do edital (prestação de serviços de engenharia destinados à proteção de taludes e barreiras com revestimento em Geocomposto de PVC, com cobertura de proteção mecânica executada em chapisco jateado em cimento, para atender as regiões de riscos no município) não versa sobre um serviço comum, padronizado, pois suas características não são usuais, mas específicas para o caso do objeto a ser contratado, além de demandarem conhecimentos técnicos e a atuação relevante de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66.

Sobre o assunto, há julgados recentes do TCU (embora referentes à Lei 13.303/2016), que alertam para que o SRP seja utilizado apenas para obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, e não para objeto incerto e sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas ou sem prévia elaboração dos projetos básicos das obras a serem executadas, citando-se nesse sentido os Acórdãos 2176/2022, 1767/2021, 1213/2021, 3143/2020, todos do Plenário do TCU.

2.2.4 Causas

2.2.4.1 Interpretação equivocada de legislação recente

A legislação recente de licitações e contratos, ainda carente de jurisprudência pelos Tribunais abre margem a interpretações equivocadas pelos gestores públicos, majoritariamente buscando flexibilizações dos meios legais de contratação em busca de supostos benefícios relacionados aos prazos e custos.

2.2.5 Efeitos

2.2.5.1 Contratação de obras e serviços de engenharia sem o devido planejamento

As contratações sem o devido planejamento concorrem para a ineficiência do gasto público.

2.2.6 Evidências

Respectivo Estudo Técnico Preliminar, Termo de referência ou Projeto Básico que deu fundamento a utilização do SRP. (APÊNDICE 00179/2024-8)

2.2.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Considerando que a presente fiscalização não tem por objetivo a responsabilização dos agentes responsáveis (haja vista o já citado cenário de novidade legislativa

atrelado à carência de jurisprudência relacionada), mas tão somente propor determinações para a correção de eventuais impropriedades observadas, não houve a submissão dos achados, cujas propostas de encaminhamento serão objeto do devido contraditório.

Não foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado. Nos mesmos termos já informados em relação à submissão dos achados.

2.2.8 Conclusão do achado

Diante do exposto, verifica-se que os objetos indicados no presente achado não se amoldam aos requisitos "existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional" e "necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço" indispensáveis a utilização do SRP, nos termos exigidos no art. 85 da Lei Federal 14.133/2021.

Nos mesmos moldes do achado A1, a confirmação do indicativo do presente achado, após o devido contraditório, poderá ensejar determinação no sentido de não utilização da presente ARP, motivo pelo qual propõe-se a oitiva do agente responsável pela entidade fiscalizada. A proposta de oitiva não inclui a empresa signatária da ata, tendo em vista que, conforme entendimento consubstanciado no Acórdão 1285/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, a ARP "caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação."

2.2.9 Proposta de encaminhamento

2.2.9.1 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Promover a oitiva da entidade fiscalizada, na pessoa do seu agente responsável, para que se manifeste sobre o presente achado, destacando que, caso o indício de irregularidade seja confirmado, será emitida determinação estabelecendo prazo para

a realização de nova contratação na modalidade adequada. Ademais, informa-se que, durante esse prazo, a utilização da Ata de Registro de Preços somente será permitida para itens cuja interrupção do fornecimento ou prestação do serviço possa acarretar prejuízos à população. Findo o prazo estipulado, a utilização dos itens objeto da referida ARP será vedada.

Responsáveis:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

Prefeitura Municipal de Iúna - 27.167.394/00012-3

Prefeitura Municipal de Nova Venécia - 27.167.428/00018-0

Prefeitura Municipal de Serra - 27.174.093/00012-7

Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte - 36.350.312/00017-2

Prefeitura Municipal de Viana - 27.165.547/00010-1

Prefeitura Municipal de Vila Velha - 27.165.554/00010-3

Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste - 02.236.721/00012-0

2.3 A3(Q1) - Utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia

2.3.1 Critérios

Lei - 14133/2021, art. 78, IV.

2.3.2 Objetos

Ata de registro de preços - 65/2024

Valor financeiro do objeto: R\$ 2.270.996,59

Descrição: REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS TÉCNICOS VISANDO A

REGULARIZAÇÃO JUNTO AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO (CBMES) DE ESCOAS PÚBLICAS PERTECENTES A REDE DE
ENSINO

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Velha.

Ata de registro de preços - 1/2022

Valor financeiro do objeto: R\$ 12.023.534,95

Descrição: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS

UGs: Prefeitura Municipal de Viana.

Ata de registro de preços - 140/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 21.388.599,19

Descrição: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS

UGs: Prefeitura Municipal de Viana.

Ata de registro de preços - 59/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 59.010.301,69

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação

UGs: Prefeitura Municipal de Serra.

Ata de registro de preços - 07/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 1.521.339,07

Descrição: Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m², m³, kva)

UGs: Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte.

Ata de registro de preços - 22/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 7.080.554,90

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos (ARP 22 a 25/2023)

UGs: Prefeitura Municipal de Nova Venécia.

Ata de registro de preços - 147/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 2.137.920,00

Descrição: Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES - Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro

UGs: Prefeitura Municipal de Iúna.

Ata de registro de preços - 154/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 5.928.257,30

Descrição: ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

UGs: Prefeitura Municipal de Itapemirim.

Ata de registro de preços - 46/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 42.436.197,99

Descrição: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS, UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO

UGs: Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste.

Ata de registro de preços - 140/2023

Valor financeiro do objeto: R\$ 69.313.236,12

Descrição: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados

UGs: Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste.

2.3.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 1º/01/2023 a 31/03/2024.

Conforme já explicitado nos achados A1 e A2, a inobservância a qualquer um dos requisitos legais para utilização do Sistema de Registro de Preços configura sua utilização indevida. São requisitos legais a serem observados: imprevisibilidade; existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e; necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado.

Nesses termos, assevera-se que todos os objetos indicados nos achados 1 ou 2 anteriores foram incluídos no presente achado, haja vista que não cumpriram com todos os referidos requisitos legais, sendo, portanto, irregular sua contratação por meio do procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços previsto no art. 78, inciso IV da Lei Federal 14.133/2021.

2.3.4 Causas

2.3.4.1 Interpretação equivocada de legislação recente

A legislação recente de licitações e contratos, ainda carente de jurisprudência pelos Tribunais abre margem a interpretações equivocadas pelos gestores públicos, majoritariamente buscando flexibilizações dos meios legais de contratação em busca de supostos benefícios relacionados aos prazos e custos.

2.3.5 Efeitos

2.3.5.1 Contratação de obras e serviços de engenharia sem o devido planejamento

As contratações sem o devido planejamento concorrem para a ineficiência do gasto público.

2.3.6 Evidências

Respectivo Estudo Técnico Preliminar, Termo de referência ou Projeto Básico que deu fundamento a utilização do SRP. (APÊNDICE 00179/2024-8)

2.3.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Considerando que a presente fiscalização não tem por objetivo a responsabilização dos agentes responsáveis (haja vista o já citado cenário de novidade legislativa atrelado à carência de jurisprudência relacionada), mas tão somente propor determinações para a correção de eventuais impropriedades observadas, não houve a submissão dos achados, cujas propostas de encaminhamento serão objeto do devido contraditório.

Não foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado. Nos mesmos termos já informados em relação à submissão dos achados.

2.3.8 Conclusão do achado

Pelo exposto, assevera-se que os objetos indicados no presente achado não cumpriram com todos os referidos requisitos, sendo, portanto, irregular sua contratação por meio procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços previsto no art. 78, inciso IV da Lei Federal 14.133/2021.

Nos mesmos moldes dos achados A1 e A2, a confirmação do indicativo do presente achado, após o devido contraditório, poderá ensejar determinação no sentido de não utilização da presente ARP, motivo pelo qual propõe-se a oitiva do agente responsável pela entidade fiscalizada. A proposta de oitiva não inclui a empresa signatária da ata, tendo em vista que, conforme entendimento consubstanciado no Acórdão 1285/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, a ARP "caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação."

2.3.9 Proposta de encaminhamento

2.3.9.1 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Promover a oitiva da entidade fiscalizada, na pessoa do seu agente responsável, para que se manifeste sobre o presente achado, destacando que, caso o indício de irregularidade seja confirmado, será emitida determinação estabelecendo prazo para a realização de nova contratação na modalidade adequada. Ademais, informa-se que, durante esse prazo, a utilização da Ata de Registro de Preços somente será permitida para itens cuja interrupção do fornecimento ou prestação do serviço possa acarretar prejuízos à população. Findo o prazo estipulado, a utilização dos itens objeto da referida ARP será vedada.

Responsáveis:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

Prefeitura Municipal de Iúna - 27.167.394/00012-3

Prefeitura Municipal de Nova Venécia - 27.167.428/00018-0

Prefeitura Municipal de Serra - 27.174.093/00012-7

Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte - 36.350.312/00017-2

Prefeitura Municipal de Viana - 27.165.547/00010-1

Prefeitura Municipal de Vila Velha - 27.165.554/00010-3

Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste - 02.236.721/00012-0

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES

Não foram obtidos achados não decorrentes da investigação da questão apresentada na seção 1.3.

4 CONCLUSÃO

4.1 Síntese dos fatos apurados

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) - Inobservância do princípio do planejamento

A2(Q1) - Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP

A3(Q1) - Utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia

4.2 Posicionamento da equipe

A presente fiscalização teve origem em uma das linhas de ações previstas para o NED no Plano Anual de Controle Externo de 2024, com o objetivo de verificar se o uso de ata de registro de preços para obras e serviços de engenharia vem sendo utilizado como um instrumento de burla ao princípio do planejamento.

Foram identificadas e selecionadas Atas de Registros de Preços de diversos jurisdicionados para verificação quanto ao cumprimento dos requisitos mínimos necessários a utilização do Sistema de Registro de Preços no caso de obras e serviços de engenharia.

Para esta verificação foi estabelecida como questões de auditoria a seguinte: está sendo utilizado indevidamente o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia?

Com vista a responder a questão de auditoria definida, foram aplicados os procedimentos de auditoria previstos na matriz de planejamento, tendo sido observados os seguintes achados de auditoria, devidamente identificados no Apêndice 1 do Relatório:

Achado A1: Inobservância ao princípio do planejamento.

Conclui-se que 9 (nove) Atas de Registro de Preços de Preços de 7 (sete) entes jurisdicionados, devidamente indicados no Apêndice 1, não se amoldam ao requisito "imprevisibilidade", indispensável à utilização do SRP. Portanto, deveriam observar o devido processo de planejamento (princípio estabelecido no art. 5º da Lei Federal

13.133/2021) e contratação por meio da modalidade adequada (dentre aquelas previstas no art. 28 da Lei Federal 14.133/2021).

Considerando que o Sistema de Registro de Preços (SRP) deve observar o princípio do planejamento associado à existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, não é adequada a utilização do SRP para a contratação de serviços especiais de engenharia que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, devem ser objeto de contratação específica com delimitação individualizada do serviço que se pretende contratar.

Achado A2: Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP.

Conclui-se que 10 (dez) Atas de Registro de Preços de 8 (oito) entes jurisdicionados, devidamente indicados no Apêndice 1, não se amoldam aos requisitos "existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional" e "necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço" indispensáveis à utilização do SRP, nos termos exigidos no art. 85 da Lei Federal 14.133/2021.

Achado A3: Utilização indevida do SRP para obras e serviços de engenharia.

Em decorrência dos achados A1 e A2, assevera-se que 10 (dez) Atas de Registro de Preços de Preços de 8 (oito) entes jurisdicionados, devidamente indicados no Apêndice, não cumpriram com todos os referidos requisitos, sendo, portanto, irregular sua contratação por meio procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços previsto no art. 78, inciso IV da Lei Federal 14.133/2021.

Destaque-se que a presente fiscalização teve seu escopo limitado à avaliação do cumprimento dos requisitos mínimos de utilização do SRP para obras e serviços de engenharia, não tendo sido objeto de análise os demais aspectos das contratações. Nesse sentido, vislumbra-se eventual atuação futura deste Tribunal, ressalvada avaliação de materialidade, risco e oportunidade, sobre pontos críticos observados, de forma superficial, durante a presente análise, indicando possíveis indícios de

irregularidade em pelo menos das ARP analisadas, que relacionam-se a seguir: procedimentos realizados com sigilo sobre os orçamentos de referência; utilização indevida da modalidade Pregão; referenciais de preços inadequados; desvirtuamento na utilização de ARP firmadas para execução indevida de obras e serviços de engenharia; adesão a ARP de outro ente sem a devida avaliação quanto à similaridade do objeto com a realidade do ente aderente; ausência de justificativa técnica para adesão a ARP de outro ente.

Feito este destaque, reitera-se que a presente análise não configura juízo de valor quanto à regularidade dos demais aspectos da contratação, visto que tal avaliação não compôs o seu escopo.

Diante das conclusões apresentadas, apresentam-se ao final do presente relatório as propostas de encaminhamento da equipe de fiscalização.

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

5.1 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Promover a oitiva da entidade fiscalizada, na pessoa do seu agente responsável, para que se manifeste sobre o presente achado, destacando que, caso o indício de irregularidade seja confirmado, será emitida determinação estabelecendo prazo para a realização de nova contratação na modalidade adequada. Ademais, informa-se que, durante esse prazo, a utilização da Ata de Registro de Preços somente será permitida para itens cuja interrupção do fornecimento ou prestação do serviço possa acarretar prejuízos à população. Findo o prazo estipulado, a utilização dos itens objeto da referida ARP será vedada.

Responsável	Achado
Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste 02.236.721/00012-0	A1 (Q1) - Inobservância do princípio do planejamento

Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0 Prefeitura Municipal de Iúna 27.167.394/00012-3 Prefeitura Municipal de Nova Venécia 27.167.428/00018-0 Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte 36.350.312/00017-2 Prefeitura Municipal de Serra 27.174.093/00012-7 Prefeitura Municipal de Viana 27.165.547/00010-1 Prefeitura Municipal de Vila Velha 27.165.554/00010-3	
Consórcio Público da Região Noroeste - Cím Noroeste 02.236.721/00012-0 Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0 Prefeitura Municipal de Iúna 27.167.394/00012-3 Prefeitura Municipal de Nova Venécia 27.167.428/00018-0 Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte 36.350.312/00017-2 Prefeitura Municipal de Serra 27.174.093/00012-7 Prefeitura Municipal de Viana 27.165.547/00010-1 Prefeitura Municipal de Vila Velha 27.165.554/00010-3	A2 (Q1) - Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado (sem complexidade técnica e operacional) ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP
Consórcio Público da Região Noroeste - Cím Noroeste 02.236.721/00012-0 Prefeitura Municipal de Itapemirim	A3 (Q1) - Utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia

27.174.168/00017-0 Prefeitura Municipal de Iúna 27.167.394/00012-3 Prefeitura Municipal de Nova Venécia 27.167.428/00018-0 Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte 36.350.312/00017-2 Prefeitura Municipal de Serra 27.174.093/00012-7 Prefeitura Municipal de Viana 27.165.547/00010-1 Prefeitura Municipal de Vila Velha 27.165.554/00010-3	
---	--

Vitória - ES, 1 de outubro de 2024

(assinado digitalmente)

ANDERSON ULIANA ROLIM
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203167

(assinado digitalmente)

GUILHERME BRIDE FERNANDES
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203165

(assinado digitalmente)

WILLIAM RIBEIRO MOTA
Auditor de Controle Externo

Matrícula 203157

Supervisão:

(assinado digitalmente)

GUILHERME BRIDE FERNANDES

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203165